



EURÓPSKA KOMISIA

V Bruseli 12.10.2011
SEK(2011) 1154 v konečnom znení

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE SPRÁVY O POSÚDENÍ VPLYVU

Spoločná poľnohospodárska politika do roku 2020

{KOM(2011) 625}

{KOM(2011) 626}

{KOM(2011) 627}

{KOM(2011) 628}

{KOM(2011) 629}

{SEK(2011) 1153}

Poľnohospodárstvo sa nachádza na rázcestí a je predmetom titulkov, poľnohospodárstvo EÚ a spoločná poľnohospodárska politika (SPP) nie sú výnimkami. Problémy, vplyvy a riešenia sa vo svete líšia, ale objavuje sa aj spoločná myšlienka: udržateľnosť je podstatou riešení. Preto by spoločným cieľom budúcej SPP mala byť udržateľná konkurencieschopnosť v záujme dosiahnutia hospodársky realizovateľného odvetvia potravinárskej výroby a zároveň zabezpečenia udržateľného hospodárenia s prírodnými zemskými zdrojmi EÚ.

Predchádzajúce reformy SPP boli poháňané najmä potrebou reagovať na problémy, ktoré boli typické predovšetkým pre poľnohospodárstvo, od obrovských prebytkov až po obchodné dohody a krízy v oblasti bezpečnosti potravín. EÚ dobre poslúžili na domácej a aj na zahraničnej pôde. Mnohé problémy, ktorým poľnohospodárstvo EÚ čelí v súčasnosti, sú však spôsobené faktormi mimo jeho kontroly, ktoré si vyžadujú omnoho širšie politické reakcie.

Budúca SPP by už nemala byť politikou, ktorá sa zaoberá činnosťou malej, hoci významnej časti hospodárstva EÚ, mala by to byť politika, ktorá sa týka vyše polovice územia EÚ a všetkých spotrebiteľov EÚ a ktorá má strategický význam pre potravinovú bezpečnosť a bezpečnosť potravín, životné prostredie, zmenu klímy a územnú rovnováhu. To by SPP umožnilo tiež zlepšiť jej prínos k stratégii Európa 2020. Táto správa sa zameriava na dosah takéhoto smerovania politiky.

1. VYMEDZENIE PROBLÉMU

SPP prešla počas posledných dvoch desaťročí významným reformným procesom, ktorý odráža meniace sa spoločenské záujmy najmä v súvislosti so životným prostredím, kvalitou a bezpečnosťou potravín, územnou rovnováhou a tiež vyvíjajúcimi sa potrebami hospodárstva EÚ. SPP poskytuje v dôsledku tohto procesu všeobecný rámec, ktorý politike umožňuje venovať sa problémom konkurencieschopnosti a udržateľnosti poľnohospodárstva a vidieckych oblastí v rámci územia EÚ. Tento rámec prijal podobu dvoch dopĺňajúcich sa pilierov.¹

Prvý pilier zahŕňa nástroje týkajúce sa fungovania poľnohospodárskych trhov a potravinového reťazca (nariadenie Rady (ES) č. 1234/2007) a priamych platieb (nariadenie Rady (ES) č. 73/2009), ktoré sú podmienené dodržiavaním povinných požiadaviek na hospodárenie a dobrých poľnohospodárskych a environmentálnych podmienok.² Tieto opatrenia spoločne zabezpečujú základnú úroveň podpory pre poľnohospodárov EÚ, čo vytvára základ na zachovanie udržateľnej poľnohospodárskej činnosti v celej EÚ. Opatrenia prvého piliera sú pre členské štáty povinné a okrem niekoľkých výnimiek tam nie je spolufinancovanie. Zaručuje to uplatňovanie spoločnej politiky v rámci jednotného trhu monitorovanej integrovaným administratívnym a kontrolným systémom (IACS).

¹ Podrobnejšie opisy nástrojov SPP a ich vývoj sa nachádza v súbore správ GR AGRI http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/app-briefs/index_en.htm.

² Ako je stanovené v prílohách II a III k nariadeniu (ES) č. 73/2009.

Druhý pilier – politika rozvoja vidieka (nariadenie Rady (ES) č. 1698/2005) – zahŕňa opatrenia, ktorých cieľom je vo vidieckych oblastiach zlepšiť konkurencieschopnosť odvetvia poľnohospodárstva, zabezpečiť špecifické environmentálne verejné statky a podporovať diverzifikáciu hospodárskej činnosti a kvality života. Tieto opatrenia sú z veľkej časti dobrovoľné, ich povaha je zmluvná, sú spolufinancované a zabezpečujú sa na základe strategického rámca, ktorý prepája činnosť politiky s európskymi, vnútroštátnymi, regionálnymi a miestnymi potrebami.

Uvedený rámec riešil problémy, s ktorými sa poľnohospodárstvo EÚ stretlo počas posledných dvoch desaťročí. Na to, aby mala politika aj naďalej náležitý zmysel, sa však musí preukázať, že rámec, na základe ktorého funguje, je aj sám osebe schopný riešiť hlavné problémy predpokladané v priebehu tohto desaťročia: napätia vyplývajúce z hospodárskych a environmentálnych zmien a zo zmeny klímy, ako aj teritoriálne aspekty politiky.

Poľnohospodárstvo zaznamenáva v hospodárskej oblasti z hľadiska obchodovania globálny úpadok. Ešte viac sa to prejavilo počas posledných rokov. V období od roku 2004 do roku 2010 stúpila priemerná hladina svetových poľnohospodárskych cien o 50 % zo svojej zodpovedajúcej úrovne v období rokov 1986 – 2003; v porovnaní s tým vzrástli ceny energie o 220 % a ceny hnojív o 150 %, čo je zároveň prejavom najvyššieho stupňa kolísania cien za posledné tri desaťročia.

Stabilné vysoké ceny by odvetviu mohli poskytnúť jasné trhové signály. Predpokladá sa však, že veľké kolísanie cien, spomalenie rastu faktoru produktivity (pôda, energia, hnojivo, práca), nerovnomerný a asymetrický prenos zmien cien do potravinového reťazca a klesajúci podiel poľnohospodárstva v pridanej hodnote reťazca vyvinú ďalší tlak na výnosnosť poľnohospodárskych podnikov v EÚ a budú si vyžadovať výrazné investície do výkonnejších metód, aby sa odvetvie prispôbilo udržateľným spôsobom.

V oblasti životného prostredia súvisia hlavné hnacie sily pôsobiace na udržateľnosť životného prostredia s intenzifikáciou výroby v niektorých oblastiach a súčasným prerušením a nedostatočným hospodárením s pôdou v iných oblastiach, ako aj so zmenou modelov využívania pôdy a poľnohospodárskych a lesníckych postupov. SPP zohráva dôležitú úlohu v zachovaní udržateľného poľnohospodárstva na celom území EÚ a v presadzovaní postupov šetrných k životnému prostrediu a klíme.

Environmentálna udržateľnosť poľnohospodárskej činnosti súvisí s rozhodnutiami poľnohospodára o tom, či vyrábať a čo a ako vyrábať, zatiaľ čo trhové ceny nezohľadňujú vonkajšie faktory spojené s poľnohospodárskou výrobou a ponuka environmentálnych verejných statkov je v mnohých prípadoch nedostatočná. Mimoriadne dôležité to je preto, že poľnohospodárska činnosť vyvíja na životné prostredie veľký tlak. Naproti tomu určité systémy poľnohospodárskej činnosti a určité postupy, ako napríklad extenzívny chov hospodárskych zvierat a zmiešané systémy, systémy tradičných trvalých plodín alebo organické poľnohospodárstvo, majú osobitne priaznivý vplyv na životné prostredie a ciele v oblasti klímy.

SPP by mala na tieto problémy reagovať lepším zosúladením svojich cieľov s ostatnými politikami EÚ a náležitým prispôbením svojich opatrení. Stratégia biodiverzity EÚ do roku 2020 vyžaduje na splnenie ambiciózneho hlavného cieľa EÚ ďalšiu integráciu biodiverzity do kľúčových odvetví, akými sú napríklad poľnohospodárstvo a lesné

hospodárstvo. Stratégia Európa 2020 ustanovuje zníženie emisií skleníkových plynov ako jeden z piatich prvoradých cieľov EÚ. EÚ sa v balíku týkajúcom sa opatrení v oblasti klímy a energetiky zaviazala zvýšiť využívanie obnoviteľných zdrojov energie a do roku 2020 zvýšiť podiel ich využívania na 20 % z celkovej konečnej spotreby energie EÚ.

Na záver, pokiaľ ide o sociálne problémy, primárny sektor predstavuje v prevažne vidieckych oblastiach stále 4,9 % pridanej hodnoty (a viac, ak sa zohľadní súvisiaci (potravínarsky) priemysel) a dosahuje tam 15,7 % zamestnanosť. Práve tu môže byť úloha poľnohospodárstva mimoriadne dôležitá, a to nielen priamo, ale aj nepriamo – prostredníctvom tvorby ďalších hospodárskych činností so silnými znásobujúcimi účinkami predovšetkým v odvetví spracovania potravín, hotelov, stravovania a obchodu. Tieto odvetvia majú zas ďalšie významné spojenia so zvyškom vidieckeho hospodárstva, čo pomáha okrem iného vzdialeným vidieckym oblastiach, ktoré majú najobmedzenejší prístup k všeobecným službám, ako sú školy, základná zdravotná starostlivosť a bankovníctvo.

1.1. Pridaná hodnota SPP pre EÚ

Pridaná hodnota SPP je založená na jej schopnosti:

- prostredníctvom spoločného súboru pravidiel, zásad a cieľov účinne reagovať na nadnárodné ciele a cezhraničné problémy, ako napríklad zmierňovanie zmeny klímy, zlepšovanie biodiverzity a podporovanie hospodárskej a sociálnej súdržnosti, rozvoj jednotného trhu a obchodnej politiky EÚ;
- zabezpečiť účinnejšie využitie rozpočtových prostriedkov členských štátov v porovnaní s koexistenciou vnútroštátnych politík (napr. v porovnaní s jednotnou spoločnou politikou by bolo 27 rôznych politík nákladnejších a určite by boli rôzne úrovne ich zásahov menej účinné, hrozilo by aj významné narušenie hospodárskej súťaže);
- pomáhať rozvíjať konkurencieschopné a vyvážené európske poľnohospodárstvo z environmentálneho a územného hľadiska, čo pozitívne prispieva ku konkurencieschopnosti potravinového reťazca a obchodu EÚ a zlepšuje súdržnosť vidieckych oblastí podporovaním iniciatív, ktoré napomáhajú ich hospodárskemu a sociálnemu rastu.

2. HLAVNÉ POLITICKÉ CIELE REFORMY SPP

Na to, aby SPP riešila hospodárske, environmentálne, územné problémy a problémy súvisiace so zmenou klímy, musia sa ciele prispôbiť súčasnému rámcu SPP v zmysle týchto hlavných oblastí:

- (1) zameranie opatrení SPP na zvýšenie produktivity a konkurencieschopnosti odvetvia poľnohospodárstva prostredníctvom:
 - zlepšenia funkčnosti poradenského systému a vytvorenia sietí (poľnohospodárov, poradcov, výskumníkov, potravinárskych podnikov, spotrebiteľov atď.) s cieľom tvoriť a prenášať znalosti a podporovať

inovatívne prístupy pri poskytovaní financovania pre projekty týkajúce sa opatrení na rozvoja vidieka;

- povzbudzovania súťaživého spoločného konania medzi poľnohospodármi s cieľom podporiť účinné využívanie prostriedkov, rozvoj výrobkov a ich marketing;
 - poskytovania stimulov na využívanie nástrojov riadenia rizika a stratégií aktívnej prevencie;
- (2) zlepšovanie výsledkov SPP v oblasti životného prostredia a zmeny klímy prostredníctvom:
- zvyšovania počtu poľnohospodárskych oblastí využívajúcich poľnohospodárske postupy, ktoré poskytujú prínosy v oblasti ochrany životného prostredia a klímy a podporujú členské štáty a poľnohospodárov, aby začali využívať modernejšie agro-environmentálne opatrenia;
- (3) zvýšenie účinnosti a efektívnosti politiky prostredníctvom:
- opätovného vyváženia priamych platieb podpory s cieľom lepšie zohľadniť cieľ podpory príjmov a výsledky v oblasti životného prostredia;
 - znižovania rozdielov úrovne priamych platieb podpory medzi členskými štátmi a poľnohospodármi.

3. MOŽNOSTI POLITIKY

Na základe rozsiahlej verejnej diskusie a súboru iniciatívnych pozícií inštitúcií EÚ a určitých členských štátov boli sformulované tri scenáre súdržnej politiky (prispôsobenie, integrácia a nové zameranie) s cieľom poskytnúť základ pre rozhodovací proces prostredníctvom preskúmania súvislosti možných vývojov politiky v holistickom prístupe, ktorý skúma aj možné interakcie a synergie medzi hlavnými oblasťami politických zásahov, pričom sa každý prvok samostatne posudzuje v osobitných prílohách.

- Scenár prispôsobenia sa zameriava na obmedzené prispôsobenie SPP, pričom zdôrazňuje tie prvky, ktoré v dnešnej SPP fungujú dobre, a venuje sa hlavným nedostatkom súčasného politického rámca bez toho, aby sa politika výrazne zmenila.
- Zámerom scenáru integrácie je zlepšiť zacielenie podpory SPP na ciele politiky najmä lepšou integráciou príspevkov rozdielnych prvkov politiky, čo zahŕňa zavedenie nových prvkov do politického rámca a tiež podstatné zmeny štruktúry politiky.
- Scenár nového zamerania zužuje zameranie politického zásahu SPP na environmentálny aspekt a na aspekt zmeny klímy, pričom sa predpokladá, že výrobnú kapacitu možno udržať bez podpory, a to prostredníctvom spoľahnutia sa na trhové signály a na to, že životaschopnosť vidieckych oblastí a územnú rovnováhu by podporovali ostatné politiky Spoločenstva.

Tieto scenáre predstavujú prierezové prístupy, ktoré sa všetky venujú trom širokým politickým cieľom budúcej SPP opísaným v predchádzajúcej časti. Trom cieľom však prikladajú rozdielnu váhu a do určitej miery sú založené na odlišných prístupoch, pokiaľ ide o potrebu politického zásahu.

Tieto scenáre sa pritom rozdielne venujú aj hlavnému riziku, ktoré vyplýva z absencie politického zásahu, zlyhaní trhu, a následnému riziku, ktoré vyplýva z nesprávne zacieleného politického zásahu, zlyhania politiky. Posledné uvedené riziko predstavovalo základ na odmietnutie ostatných scenárov politiky, ktoré boli predložené počas verejnej konzultácie.

Pokiaľ ide o analýzu účinkov týchto scenárov, referenciou je *status quo*, ktoré sa nevenuje nedostatkom politiky zisteným pri definícii problému, a nerealistický scenár, ktorého podstatou je neexistencia politiky, o ktorom sa očakáva, že by viedol k vážnym problémom v oblasti príjmov a životného prostredia.³

Scenáre sú predstavené na základe implikovaných zmien troch hlavných oblastí politického zásahu, a to trhových opatrení (nariadenie Rady (ES) č. 1234/2007), priamych platieb (nariadenie Rady (ES) č. 73/2009) a politiky rozvoja vidieka (nariadenie Rady (ES) č. 1698/2005).

Tabuľka č. 1: Prehľad hlavných možností politiky podľa scenáru a politického nástroja

	Trhové nástroje (Nariadenie Rady (ES) č. 1234/2007)	Priame platby (Nariadenie Rady (ES) č. 73/2009)	Rozvoj vidieka (Nariadenie Rady (ES) č. 1698/2005)
Prispôsobenie: <i>zdôraznenie úspechov SPP a riešenie hlavných nedostatkov</i>	zefektívnenie a zjednodušenie existujúcich nástrojov zlepšenie spolupráce poľnohospodárov v rámci pravidiel hospodárskej súťaže	prerozdelenie; zlepšené krížové plnenie	mierny nárast rozpočtu; použitý na konkurencieschopnosť/inovácie alebo životné prostredie
Integrácia: <i>zlepšenie zacielenia SPP na jej ciele</i>	zefektívnenie a zjednodušenie existujúcich nástrojov zameranie sa na potravinový reťazec a lepšiu vyjednávaciu silu poľnohospodárov (3 podmnožnosti)	prerozdelenie; nová štruktúra priamych platieb; ekologizácia zlepšené krížové plnenie; obmedzenie výšky; režim pre malých poľnohospodárov; režim pre mladých poľnohospodárov	prerozdelenie medzi členskými štátmi inovácie, zmena klímy a životné prostredie ako hlavné princípy; posilnené strategické zacielenie a spoločný strategický rámec s ostatnými fondmi

³ http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/scenar2020ii/index_en.htm

Nové zameranie: <i>obmedzenie záberu zásahov SPP na environmentálne aspekty</i>	zrušené	postupne odstránené	výrazne zvýšené financovanie; zameranie sa na zmenu klímy a životné prostredie
--	---------	---------------------	--

4. POSÚDENIE VPLYVU ALTERNATÍVNYCH POLITICKÝCH MOŽNOSTÍ

Scenár **prispôsobenia** predpokladá pokračovanie zásad súčasného politického rámca na základe trhovej orientácie. Očakáva sa, že v dôsledku podnetu trhových signálov to poľnohospodárom umožní lepšie využiť dostupné nástroje politiky na zvýšenie svojej konkurencieschopnosti, pričom prerozdelené priame platby medzi členskými štátmi by ich v celej EÚ efektívnejšie a spravodlivejšie chránili pred prílišnými kolísaniami príjmov. Prerozdelenie priamych platieb v rámci členských štátov (regionálny model) by umožnilo vyššiu podporu pre poľnohospodárske oblasti šetrnejšie k životnému prostrediu a obmedzilo opúšťanie pôdy, ale zvýšený hospodársky tlak by v najúrodnejších regiónoch pravdepodobne viedol k intenzifikácii výroby. Opatrenia na rozvoj vidieka by sa naďalej venovali širším vidieckym otázkam, ale úloha poľnohospodárstva v hospodárstve, zamestnanosti a raste alebo vo vidieckych oblastiach by sa zmenšila.

Scenár **integrácie** navrhuje zlepšený politický rámec orientovaný na podporu konkurencieschopnosti, udržateľného rozvoja a inovácií v odvetví a zameraný na rozvoj podmienok, za ktorých by jednotliví poľnohospodári alebo poľnohospodári spoločne mohli lepšie čeliť blížiacim sa hospodárskym a environmentálnym úlohám. Priame platby by zabezpečili stály príjem, čo by viedlo nielen k vyváženějšíemu, účinnejšiemu a spravodlivejšiemu prerozdeleniu, ale aktívne by sa zameriavali na určitých príjemcov (malých majiteľov, poľnohospodárov v regiónoch s prírodnými obmedzeniami, ohrozené odvetvia, nováčikov atď.). Prvok ekologizácie by v EÚ tiež podporil určité základné environmentálne postupy, zameriaval by sa najmä na tie, často najkonkurencieschopnejšie, poľnohospodárske statky, ktoré zrušili takéto postupy, ako aj na tie, ktoré zvažujú, že ich s ohľadom na súčasné hospodárske tlaky zrušia.

V scenári **nového zamerania** by postupné odstránenie priamych platieb viedlo k veľkej reštrukturalizácii v odvetví a k omnoho väčším a kapitálovo intenzívnejším poľnohospodárskym podnikom. Intenzifikácia výroby v najúrodnejších regiónoch a opúšťanie pôdy v menej výhodných oblastiach by spôsobili negatívne environmentálne dôsledky. Zameranie politiky na environmentálne opatrenia typu rozvoj vidieka by zmiernilo tieto problémy, ale neprispelo by k zlepšeniu udržateľnosti poľnohospodárstva na území celej EÚ. Postupné odstránenie priamych platieb by viedlo ku krachu mnohých poľnohospodárskych podnikov a vyvinulo by ďalší tlak na životaschopnosť vidieckych oblastí s vyššou nezamestnanosťou a migráciou.

4.1. Administratívna záťaž

Určité prvky nového modelu priamych platieb, ako napríklad obmedzenie výšky, definícia „aktívnych poľnohospodárov“ a „ekologizácia“, by možno v podobe ďalších

kontrolných požiadaviek mohli predstavovať záťaž. Na druhej strane, režim pre malých poľnohospodárov by výrazne znížil administratívne požiadavky súvisiace so žiadosťami o priame platby a s priznaním priamych platieb takýmto príjemcom.

Odstránenie súčasného prekrývania sa agro-environmentálnych činností dostupných v rámci špecifickej podpory v prvom pilieri a v rozvoji vidieka a jednotné riešenie pre spojenú podporu by viedli k zjednodušeniu. Zavedenie možného postupu schvaľovania Komisiou by však mohlo predstavovať väčšiu záťaž, najmä pre útvary Komisie.

Zlepšenie zacielenia platieb aktívnym poľnohospodárom by si vyžadovalo starostlivé, presné vypracovanie definícií v spolupráci s členskými štátmi a to, aby sa výber kritérií na úrovni členských štátov integroval do registra IACS. Mohlo by to pre ne predstavovať značnú administratívnu záťaž a určite by to bola záťaž pre poľnohospodárov, aby dokázali svoju oprávnenosť, keďže by museli poskytnúť ďalšie podrobné informácie a možno by museli so svojou žiadosťou predložiť aj sprievodné dokumenty.

4.2. Medzinárodný rozmer

Postupné reformy SPP výrazne zmiernili rušivý vplyv politiky na medzinárodné trhy. Všetky analyzované scenáre by mali mať na globálne trhy (vrátane trhov v rozvojových krajinách) minimálne dosahy. Je to zlúčený výsledok predchádzajúcich reforiem SPP a súčasnej a očakávanej budúcej úrovne svetových cien, ktoré EÚ na poľnohospodárskych trhoch zmenili na toho, kto prijíma dané ceny.

4.3. Porovnanie možností

Všetky tri možnosti chcú dosiahnuť konkurencieschopnejšie, udržateľnejšie a pružnejšie poľnohospodárstvo v živých vidieckych oblastiach, a tým sa snažia o lepšie zosúladenie SPP so stratégiou Európa 2020, predovšetkým z hľadiska efektívneho využívania zdrojov. Na tento účel bude nevyhnutné zlepšiť poľnohospodársku produktivitu prostredníctvom výskumu, prenosu vedomostí a všeobecnej podpory prístupov založených na spolupráci. Preto sú inovácie také významné, a to vrátane pripravovaného európskeho partnerstva v oblasti spolupráce týkajúceho sa produktivity a udržateľnosti poľnohospodárstva, lebo predstavujú základnú podmienku, ktorá je spoločná vo všetkých troch možnostiach politiky. Tento prierezový prvok je súčasťou všetkých troch možností, preto nie je zahrnutý v nižšie uvedenom porovnaní.

Pokiaľ ide o rozpočet, je jasné, že možnosť **nového zamerania** by nakoniec kládla na rozpočet EÚ najnižšie požiadavky, keďže by sa odstránili priame platby. Táto možnosť kladie prioritu na trhovú orientáciu, a tým na zrýchlenie štrukturálnej zmeny odvetvia smerom k väčšej výnosnosti podnikov. Táto možnosť by odvetvie vystavila aj väčším rizikám, pokiaľ ide o stabilitu trhu, za neprítomnosti vhodných záchranných sietí a nástrojov na riadenie rizika, a tiež rizikám súvisiacim s výdavkami na inovácie, ktoré by sa v dôsledku tlaku na príjem poľnohospodárskych podnikov znížili. Štrukturálne zmeny v rámci možnosti nového zamerania by spôsobili značné sociálne a environmentálne náklady. Príjem by sa znížil o 25 % a výroba by sa sústredila v najvýnosnejších oblastiach a odvetviach.

Aj keby sa výdavky na lepšie zacielené environmentálne opatrenia v rámci rozvoja vidieka zdvojnásobili, tento scenár by na území EÚ nemohol dosiahnuť udržateľné

hospodárenie s pôdou, keďže politika by stratila účinok priamych platieb spolu s požiadavkami na krížové plnenie. Okrem toho by negatívne sociálne dôsledky najmä v oblastiach a odvetviach, ktoré sú najviac závislé od priamych platieb (napr. plodiny pestované na veľkých poliach, mliekarenské podniky, rozsiahle chovy hovädzieho dobytku, oviec a kôz), boli také, že dočasné využitie opatrení na podporu reštrukturalizácie osi 1 by nemohlo nahradiť straty vzniknuté odstránením priamych platieb. Chýbajúce opatrenia osi 3 by mohli ohroziť vidiecku štruktúru najmä v diverzifikovaných vidieckych hospodárstvach, čo by ohrozilo územnú rovnováhu. Tieto výsledky nie sú nové, len opakujú podobné výsledky dvoch prieskumov možného scenára do roku 2020.

Na druhom strane škály by **možnosť prispôsobenia** najlepšie umožnila kontinuitu politiky s obmedzenými ale hmatateľnými zlepšeniami konkurencieschopnosti poľnohospodárstva a environmentálnych výsledkov, a to prostredníctvom prerozdelenia priamych platieb, lepšieho krížového plnenia, zjednodušenia a zefektívnenia trhových nástrojov a podporovania prístupov založených na spolupráci, ako aj prostredníctvom nasmerovania ďalších zdrojov na riešenie nových problémov v rámci rozvoja vidieka. Hlavný nový prvok možnosti prispôsobenia je nové vyváženie priamych platieb medzi členskými štátmi a v rámci členských štátov, kvôli čomu boli analyzované rôzne možnosti. Otázka je, ako zabezpečiť spravodlivejšie rozdelenie a lepšie zacielenú podporu v súlade s cieľmi politiky a zároveň zabrániť vážnym narušeniam. Zbližovanie smerom k jednotnejšej úrovni by prospelo najmä členským štátom, ktoré sú v súčasnosti výrazne pod priemerom EÚ.

Krok smerom k regionálnemu modelu (spolu so začlenením neobsadenej pôdy) by zaviedol novú rovnováhu podpory medzi jednotlivými druhmi poľnohospodárskych podnikov predovšetkým v členských štátoch, ktoré v súčasnosti využívajú historický model, vo väčšine prípadov by to bolo smerom k rozsiahlejším systémom výroby. V skutočnosti by z takéhoto prerozdelenia získali: pasúce sa hospodárske zvieratá, víno a záhradníctvo, pričom poľné plodiny, zmiešané a mliekarenské podniky by utrpeli straty.

Existujú však vážne pochybnosti, či by sa možnosť prispôsobenia v budúcnosti dostatočne venovala dôležitým otázkam v oblasti klímy a životného prostredia, vďaka čomu by sa v dlhodobom meradle podporila aj udržateľnosť samotného poľnohospodárstva.

Možnosť integrácie zachádza s prvkom „ekologizácie“ priamych platieb v potrebe ekologickejšej SPP ešte ďalej. Otázka je, ako navrhnúť túto ekologizáciu, aby sa získali významné prínosy v oblasti životného prostredia a zmeny klímy a zaistilo udržateľné využívanie prírodných zdrojov bez toho, že by sa narušila územná rovnováha v EÚ a dlhodobá konkurencieschopnosť odvetvia poľnohospodárstva a prehnane skomplikovala správa priamych platieb.

Z analýzy vyplýva, že to je možné, hoci sa nedá vyhnúť určitej administratívnej záťaži. Výsledný negatívny vplyv na príjmy je v priemere mierny (ale výrazne sa líši medzi členskými štátmi, regiónmi a poľnohospodárskymi systémami); tento negatívny vplyv by sa pre ambicióznejšie opatrenie na diverzifikáciu plodín zhoršil, ale vďaka vplyvu trhu by sa v prípade ambicióznejších ustanovení pre hlavné ekologické oblasti zmiernil.

Prvok ekologizácie by tiež uvoľnil prostriedky pre rozvoj vidieka, ktoré by sa použili na dômyselnejšie agro-environmentálne opatrenia a opatrenia zamerané na klímu. Kombinovaný účinok environmentálnych opatrení a opatrení pre znevýhodnené oblasti v obidvoch pilieroch by tak značne zvýšil prínos SPP k poskytovaniu verejných statkov, aj keď za cenu ďalšej administratívnej záťaže vynaloženej na riadenie zložitejšej štruktúry a na zabránenie duplicitne opatrení. Pokiaľ sa v návrhu opatrení a v rámci ich realizácie členskými štátmi dosiahne správna vyváženosť, táto možnosť najlepšie ochráni územnú rovnováhu, a to prostredníctvom zabezpečenia dlhodobej udržateľnosti poľnohospodárstva a vidieckych oblastí.

Súčasťou možnosti integrácie je aj podstatná zmena politiky rozvoja vidieka. Výsledkom by mala byť účinnejšia politika, ktorá dosiahne výsledky v súlade s prioritami stratégie Európa 2020 v spoločnom rámci s ostatnými fondmi EÚ za podmienky, že členské štáty a regióny na úrovni programovania dobre využijú možnosti a že užšia spolupráca s ostatnými fondmi neodstráni synergie s prvým pilierom. Rozdelenie podpory na rozvoj vidieka by tiež lepšie zohľadnilo ciele politiky, pričom by muselo zobrať do úvahy terajšie rozdelenie.

Na záver, lepšie zacielenie podpory prostredníctvom rôznych zložiek priamych platieb (predovšetkým obmedzenie výšky, režim pre malých poľnohospodárov a lepšia definícia „aktívnych poľnohospodárov“) by prispelo k dosiahnutiu väčšej efektívnosti, pokiaľ ide o podporu príjmu a poskytovanie environmentálnych verejných statkov. Pokiaľ ide o potravinový reťazec, musí sa nájsť rovnováha medzi zlepšením vyjednávací sily poľnohospodárov a zaistením konkurencieschopnosti a lepších výsledkov celého reťazca.

Možnosť integrácie by na najvyššiu možnú mieru zvýšila pridanú hodnotu EÚ prostredníctvom najlepšieho zachovania udržateľného poľnohospodárstva v celej EÚ, riešenia dôležitých cezhraničných otázok, ako napríklad zmena klímy, a posilnenia solidarity medzi členskými štátmi; za tým by nasledovalo prispôsobenie a potom nové zameranie.

Pokiaľ ide o efektívnosť nákladov, možnosť integrácie by maximalizáciou pridanej hodnoty EÚ rozpočet využila najlepšie. Na druhej strane, možnosť prispôsobenia by na rozpočet EÚ kládla rovnako veľké požiadavky bez rovnakých ambícií týkajúcich sa výsledkov, zatiaľ čo možnosť nového zamerania by ušetrila rozpočtové prostriedky, ale zároveň by výrazne znížila rozsah a pridanú hodnotu činnosti EÚ.

Tabuľka 1: Porovnanie možností podľa cieľa, pridanej hodnoty EÚ a efektívnosti nákladov

	Prispôsobenie	Integrácia	Nové zameranie
Uskutočniteľná potravinárska výroba	++	+++	+
Udržateľné hospodárenie s prírodnými zdrojmi a ochrana klímy	+	+++	++
Vyvážený teritoriálny rozvoj	++	+++	+

Pridaná hodnota EÚ	++	+++	+
Efektívnosť nákladov	+	++	+

Na základe uvedeného porovnania je najlepšou možnosťou integrácia, za ňou nasledujú prispôsobenie a na záver nové zameranie. Toto hodnotenie sa zhoduje s preferenciami vyjadrenými počas verejnej konzultácie (pozri prílohu 9). Zatiaľ čo možnosť prispôsobenia nemusí byť dostatočne cielená a možnosť nového zamerania je príliš riskantná, zdá sa, že možnosť integrácie našla správnu rovnováhu medzi progresívnym riadením SPP smerom k cieľom stratégie Európa 2020, a túto rovnováhu bude potrebné nájsť aj pri realizácii jednotlivých prvkov.

5. MONITOROVANIE A HODNOTENIE NÁKLADOV, PRÍNOSOV A DOSIAHNUTIA ŽELANÝCH ÚČINKOV

V budúcnosti bude dôležité posilniť monitorovanie a hodnotenie SPP vrátane nových prvkov návrhu politiky zavedených v pilieri I, ako napríklad ekologizácie. Budúci systém monitorovania a hodnotenia rozvoja vidieka by mal tiež lepšie odrážať posilnený strategický prístup so spoločnými ukazovateľmi na základe cieľov a priorít a umožniť využívanie hodnotenia ako nástroja riadenia počas celého programového obdobia.

Navyše by sa mali monitorovanie a hodnotenie obidvoch pilierov spojiť do spoločného rámca s cieľom merať v rámci stratégie Európa 2020 výsledky SPP ako celku. Na tento účel prebieha proces, ktorého zámerom je vypracovanie spoločného súboru ukazovateľov týkajúcich sa cieľov politiky, ktorý bude mať takéto zloženie:

- ukazovatele vplyvu týkajúce sa všeobecných cieľov;
- ukazovatele výsledkov týkajúce sa špecifických cieľov;
- výstupné ukazovatele týkajúce sa výdavkov v rámci jednotlivých nástrojov.

Okrem toho, pokiaľ ide o nedostatočné údaje, napríklad v prípade ukazovateľov udržateľnosti, počíta sa s tým, že sa spustí pilotný projekt, ktorý by vytvoril postup, ktorý by vyplnením existujúcich dátových medzier v ukazovateľoch na úrovni poľnohospodárskych podnikov umožnil lepšie monitorovanie a hodnotenie vykonaných reforiem.