



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 12.10.2011
SEC(2011) 1154 konč.

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Skupna kmetijska politika do leta 2020

{COM(2011) 625}
{COM(2011) 626}
{COM(2011) 627}
{COM(2011) 628}
{COM(2011) 629}
{SEC(2011) 1153}

Kmetijstvo je na razpotju in v središču pozornosti, pri čemer kmetijstvo EU in njena skupna kmetijska politika (SKP) nista izjemi. Izzivi, učinki in rešitve se po svetu razlikujejo, vendar imajo tudi nekaj skupnega: bistveni del vseh rešitev je trajnost. Zato mora biti splošni cilj prihodnje SKP zagotavljanje trajnostne konkurenčnosti za vzpostavitev donosnega sektorja proizvodnje hrane skupaj s trajnostnim upravljanjem naravnih zemeljskih virov EU.

V preteklosti so reforme SKP temeljile predvsem na potrebi po odzivu na notranje izzive v kmetijstvu, od velikih presežkov do trgovinskih sporazumov ali kriz na področju varnosti hrane. Te reforme so EU koristile na notranji in mednarodni ravni. Vendar je veliko izzivov, s katerimi se kmetijstvo EU spopada danes, posledica dejavnikov, na katere ne more vplivati, zato so potrebni veliko širši odzivi politike.

Prihodnja SKP ne sme biti več politika, ki bi obravnavala delovanje majhnega, a bistvenega dela gospodarstva EU, ampak politika, ki vpliva na več kot polovico ozemlja EU in na vse potrošnike EU ter je strateško pomembna za zanesljivo preskrbo s hrano in varnost hrane, okolje, podnebne spremembe in teritorialno ravnovesje. Tako bi se lahko tudi povečal prispevek SKP k strategiji Evropa 2020. To poročilo se osredotoča na pomen takšne usmeritve politike.

1. OPREDELITEV PROBLEMA

V zadnjih dveh desetletjih so bile na področju SKP sprejete bistvene reforme, kar kaže na spreminjajoča se družbena vprašanja, zlasti v zvezi z okoljem, kakovostjo in varnostjo hrane, teritorialnim ravnovesjem ter spreminjajočimi se potrebami gospodarstva EU. Zaradi tega procesa SKP danes zagotavlja splošen okvir, ki omogoča, da politika obravnava izzive na področju konkurenčnosti in trajnosti v kmetijstvu ter na podeželju na celotnem ozemlju EU. Ta okvir sestavljata dva stebra, ki se med seboj dopolnjujeta¹.

Steber I vključuje instrumente, povezane z delovanjem kmetijskih trgov in verigo preskrbe s hrano (Uredba Sveta (ES) št. 1234/2007) ter neposrednimi plačili (Uredba Sveta (ES) št. 73/2009), in je odvisen od zakonskih zahtev v zvezi z upravljanjem ter dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev². Vsi ti ukrepi skupaj zagotavljajo temeljno raven podpore za kmete EU in tvorijo osnovo za ohranjanje trajnostnega kmetovanja po celotni EU. Ukrepi stebra I so za države članice obvezni in razen v nekaj redkih izjemah niso sofinancirani. S tem se zagotavlja izvajanje skupne politike na enotnem trgu pod nadzorom integriranega administrativnega in kontrolnega sistema (IAKS).

Steber II – politika razvoja podeželja (Uredba Sveta (ES) št. 1698/2005) – zajema ukrepe, ki so usmerjeni v izboljšanje konkurenčnosti kmetijskega sektorja, zagotavljanje posebnih okoljskih javnih dobrin ter spodbujanje diverzifikacije gospodarskih dejavnosti in kakovosti življenja na podeželju. Ti ukrepi so večinoma prostovoljni, pogodbeni, sofinancirani in se izvajajo na podlagi strateškega okvira, v okviru katerega se ukrepi politike prilagajajo evropskim, nacionalnim, regionalnim in lokalnim potrebam.

¹ Za podrobnosti o značilnostih instrumentov SKP in njihovem razvoju glej sklop poročil o politiki GD AGRI http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/app-briefs/index_en.htm.

² Kot so opredeljeni v Prilogah II in III k Uredbi (ES) št. 73/2009.

Z navedenim okvirom se je zagotovil odziv na izzive, s katerimi se je kmetijstvo EU spopadalo v zadnjih dveh desetletjih. Vendar je treba za nadaljnjo zagotovitev ustreznosti politike dokazati, da se lahko z okvirom, na podlagi katerega deluje, obravnavajo tudi glavni izzivi, s katerimi se bo kmetijstvo EU predvidoma spopadalo v tem desetletju, in sicer gospodarske in okoljske obremenitve, obremenitve v zvezi s podnebnimi spremembami ter teritorialni vidiki politike.

Na gospodarskem področju se kmetijstvo danes spopada s poslabšanjem stanja trgovine na svetovni ravni. To poslabšanje stanja je v zadnjih letih postalo še bolj izrazito. V obdobju 2004–2010 se je splošna raven svetovnih cen v kmetijstvu zvišala za 50 % glede na raven teh cen v obdobju 1986–2003. V primerjavi s tem so cene energije poskočile za 220 %, cene gnojil pa za 150 %, hkrati pa so bile najbolj nestanovitne v zadnjih treh desetletjih.

Stabilne višje cene bi lahko pomenile jasne tržne znake za sektor. Vendar se pričakuje, da se bo z veliko nestanovitnostjo cen, upočasnitvijo rasti factorske produktivnosti (zemljišče, energija, gnojilo, delo), neenakim in nesimetričnim prenosom sprememb cen v verigi preskrbe s hrano ter vedno manjšim deležem kmetijstva v dodani vrednosti verige povečal pritisk na donosnost kmetij v EU, zato so v zvezi s tem potrebne znatne naložbe v produktivnejše metode, da bi se omogočila trajnostna prilagoditev sektorja.

Na področju okolja so glavni dejavniki, ki vplivajo na okoljsko trajnost kmetijstva, povezani s krepitvijo proizvodnje na nekaterih območjih ter opuščanjem in slabim upravljanjem zemljišč na drugih območjih, pri čemer se spreminjajo vzorci rabe zemljišč ter kmetijske in gozdarske prakse. SKP ima pomembno vlogo pri ohranjanju trajnostnega kmetijstva na celotnem ozemlju EU ter spodbujanju okolju in podnebnju prijaznih praks.

Okoljska trajnost kmetovanja je povezana z odločitvami kmeta o tem, ali bo proizvajal, kaj in kako bo proizvajal, medtem ko se pri tržnih cenah zunanji učinki v zvezi s kmetijsko proizvodnjo ne upoštevajo, pri čemer je oskrba z okoljskimi javnimi dobrinami v veliko primerih nezadostna. To je zlasti pomembno, ker sodobni načini kmetovanja zelo obremenjujejo okolje. Ravno nasprotno pa imajo nekateri sistemi in prakse kmetovanja, kot so ekstenzivna živinoreja in mešani sistemi, tradicionalni sistemi stalnih posevkov ali ekološko kmetijstvo, zlasti ugoden učinek na okoljske in podnebne cilje.

SKP se mora na te izzive odzvati z boljšim vključevanjem svojih ciljev v druge politike EU in ustreznim prilagajanjem svojih ukrepov. Strategija EU za biotsko raznovrstnost do leta 2020 zahteva nadaljnje vključevanje biotske raznovrstnosti v ključne sektorje, kot sta kmetijstvo in gozdarstvo, da bi se dosegel visoko zastavljen krovni cilj EU. V strategiji Evropa 2020 je zmanjšanje toplogrednih plinov določeno kot eden od petih krovnih ciljev EU. V okviru paketa o podnebnih spremembah in energiji se je EU zavezala tudi k povečanju uporabe obnovljive energije, da bi dosegla 20 % delež skupne končne porabe energije v EU do leta 2020.

Kar zadeva družbene izzive, primarni sektor še vedno predstavlja 4,9 % dodane vrednosti (ali več, če se upošteva s tem povezana (prehrambena) industrija) in 15,7 % delovnih mest na pretežno podeželskih območjih. V zvezi s tem je lahko vloga kmetijstva neposredno in tudi posredno zelo pomembna, tj. z ustvarjanjem dodatnih gospodarskih dejavnosti z velikim multiplikacijskim učinkom, predvsem na področju predelave hrane, hotelov, priprave in dostave hrane ter trgovine. Ti sektorji pa so nadalje tesno povezani z

ostalim podeželskim gospodarstvom in tako med drugim pomagajo oddaljenim podeželskim območjem, za katera je značilen najbolj omejen dostop do splošnih storitev, kot so izobraževanje, osnovno zdravstveno varstvo in bančne storitve.

1.1. Dodana vrednost SKP v EU

Dodana vrednost SKP je zagotavljane:

- učinkovitega odzivanja na nadnacionalne cilje in čezmejne izzive, kot so ublažitev podnebnih sprememb, povečevanje biotske raznovrstnosti ter prispevanje k ekonomski in socialni koheziji, razvoj enotnega trga in trgovinske politike EU na podlagi skupnega sklopa pravil, načel in ciljev;
- učinkovitejše uporabe proračunskih sredstev držav članic glede na soobstoje nacionalnih politik (npr. v primerjavi z eno skupno politiko bi bilo 27 različnih politik dražjih in zagotovo manj učinkovitih, pri čemer bi bile potrebne različne ravni ukrepanja, kar pomeni veliko tveganje, da bi prišlo do izkrivljanja konkurence);
- prispevanja k razvoju konkurenčnega in uravnoveženega evropskega kmetijstva z okoljskega in teritorialnega vidika, kar pozitivno vpliva na konkurenčnost verige preskrbe s hrano in trgovine EU, ter prispevanja h krepitvi kohezije podeželja s spodbujanjem pobud, ki dajejo prednost gospodarski in socialni rasti podeželja.

2. GLAVNI POLITIČNI CILJI REFORME SKP

Da bi lahko SKP obravnavala gospodarske, okoljske in ozemeljske izzive ter izzive na področju podnebnih sprememb, je treba prilagoditi sedanji okvir SKP v skladu z naslednjimi smernicami:

- (1) usmerjanje ukrepov SKP k povečanju produktivnosti in konkurenčnosti kmetijskega sektorja na podlagi:
 - izboljšanja delovanja sistema svetovanja in ustvarjanja mrež (kmetov, svetovalcev, raziskovalcev, nosilcev živilske dejavnosti, potrošnikov itd.) za ustvarjanje znanja in njegov prenos ter dajanje prednosti inovativnim pristopom k dodeljevanju sredstev projektom za ukrepe za razvoj podeželja;
 - spodbujanja skupnega ukrepanja kmetov, s čimer bi se prispevalo h konkurenčnosti, da bi se spodbudili učinkovita poraba sredstev, razvoj proizvodov in trženje;
 - zagotavljanja pobud za uporabo instrumentov za obvladovanje tveganja in strategij aktivnega preprečevanja;
- (2) izboljšanje učinkovitosti SKP na področju okolja in podnebnih sprememb na podlagi:
 - povečanja števila kmetijskih zemljišč, na katerih se izvajajo kmetijske prakse, s katerimi se zagotavljajo koristi okoljskih ukrepov in ukrepov na

področju podnebnih sprememb ter ki spodbujajo države članice in kmete k uporabi naprednejših kmetijskookoljskih ukrepov;

- (3) povečanje učinkovitosti in uspešnosti politike na podlagi:
- prerazporeditve podpore v obliki neposrednih plačil, da se bosta bolje odražala cilj dohodkovne podpore in okoljska učinkovitost;
 - zmanjšanja neskladij med ravnmi podpore v obliki neposrednih plačil med državami članicami in kmeti.

3. MOŽNOSTI POLITIKE

Po obširni javni razpravi in sklopu stališč, ki so jih na lastno pobudo sprejele institucije EU in nekatere države članice, so bili v podporo postopka odločanja oblikovani trije skladni scenariji politike (prilagoditev, vključevanje in preusmeritev), tako da so se raziskale številne možnosti razvoja politike na podlagi celostnega pristopa, pri katerem se upoštevajo tudi morebitni medsebojni vplivi in sinergija med glavnimi usmeritvami ukrepanja politike, pri čemer je vsak element posebej ocenjen v posebni prilogi.

- Scenarij prilagoditve se osredotoča na omejeno prilagoditev SKP, pri čemer bi se izpostavili elementi, ki so v današnji SKP učinkoviti, in obravnavale glavne pomanjkljivosti sedanjega okvira politike, ne da bi se pri tem politika bistveno spremenila.
- Cilj scenarija vključevanja je izboljšati ciljno usmeritev podpore SKP k ciljem politike, zlasti z boljšim vključevanjem prispevkov različnih elementov politike, kar vključuje uvedbo novih elementov v okvir politike in bistvene spremembe strukture politike.
- Pri scenariju preusmeritve se cilj ukrepanja politike v okviru SKP omeji na okoljski vidik in vidik podnebnih sprememb, pri čemer se predvideva, da se lahko proizvodna zmogljivost ohrani brez podpore in z opiranjem na tržne znake ter da se bo cilj prispevanja k vitalnosti podeželja in ozemeljskemu ravnovesju dosegel z drugimi politikami Skupnosti.

Ti scenariji pomenijo medsektorske pristope, pri čemer vsak od njih obravnava tri široke cilje politike prihodnje SKP, opisane v predhodnem oddelku. Vendar ti trije cilji v teh scenarijih niso enako pomembni, pri čemer scenariji v določeni meri temeljijo na različnih pristopih ob upoštevanju nujnosti ukrepanja politike.

Pri tem ti scenariji različno obravnavajo tudi bistveno tveganje, ki izhaja iz neukrepanja politike in tržne neuspešnosti, ter s tem povezano tveganje, ki izhaja iz napačno usmerjenega ukrepanja politike oziroma neuspešnosti politike. Na podlagi tega tveganja so bili zavrženi drugi scenariji politike, ki so bili predloženi med javnim posvetovanjem.

Izhodišče analize učinkov teh scenarijev sta nespremenjeno stanje, pri katerem se ne upoštevajo pomanjkljivosti politike, navedene v opredelitvi problema, in scenarij

nasprotne možnosti, tj. odsotnost kakršne koli politike, pri čemer se pričakujejo bistvene težave v zvezi s prihodki in okoljske težave³.

Scenariji so predstavljeni na podlagi predvidenih sprememb treh glavnih usmeritev ukrepov politike, tj. tržnih ukrepov (Uredba Sveta (ES) št. 1234/2007), neposrednih plačil (Uredba Sveta (ES) št. 73/2009) in politike razvoja podeželja (Uredba Sveta (ES) št. 1698/2005).

Preglednica 1: opis glavnih možnosti politike glede na scenarij in instrument politike

| | Instrumenti trga (Uredba Sveta (ES) št. 1234/2007) | Neposredna plačila (Uredba Sveta (ES) št. 73/2009) | Razvoj podeželja (Uredba Sveta (ES) št. 1698/2005) |
|---|---|---|---|
| Prilagoditev: <i>izpostavljanje dosežkov SKP in obravnavanje glavnih pomanjkljivosti</i> | uskladitev in poenostavitev obstoječih instrumentov izboljšanje sodelovanja kmetov v okviru pravil konkurence | prerazporeditev; večja navzkrižna skladnost | zmerno povečanje proračuna; uporaba sredstev za konkurenčnost/inovativnost ali okolje |
| Vključevanje: <i>izboljšanje usmeritve SKP k njenim ciljem</i> | uskladitev in poenostavitev obstoječih instrumentov osredotočenost na verigo preskrbe s hrano in večjo pogajalsko moč kmetov (3 podmožnosti) | prerazporeditev; nova struktura neposrednih plačil; večja ekološka usmeritev večja navzkrižna skladnost; omejevanje; shema za male kmete; shema za mlade kmete | prerazporeditev med državami članicami inovativnost, podnebne spremembe in okolje kot vodilna načela; okrepljena strateška usmerjenost in skupni strateški okvir z drugimi sredstvi |
| Preusmeritev: <i>omejitev področja ukrepov SKP na okoljske vidike</i> | ukinitev | postopno ukinjanje | bistveno večje financiranje; osredotočenost na podnebne spremembe in okolje |

4. OCENA UČINKA NADOMESTNIH MOŽNOSTI POLITIKE

Scenarij **prilagoditve** predvideva nadaljnje upoštevanje načel sedanjega okvira politike na podlagi tržne usmeritve. Pričakuje se, da bo kmetom, ki jih bodo spodbudili tržni znaki, omogočil, da bodo bolj izkoristili razpoložljive instrumente politike za povečanje

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

svoje konkurenčnosti, medtem ko jih bodo neposredna plačila, prerazporejena med državami članicami, po vsej EU učinkoviteje in bolj uravnoteženo ščitila pred čezmernim nihanjem prihodkov. S prerazporeditvijo neposrednih plačil znotraj držav članic (regionalni model) bi se omogočilo zagotavljanje večje podpore za kmetijska zemljišča, ki imajo ugodnejši vpliv na okolje, in omejilo opuščanje zemljišč, vendar bi se zaradi večjega gospodarskega pritiska verjetno okrepila proizvodnja v najbolj rodovitnih regijah. Z ukrepi za razvoj podeželja bi se še naprej obravnavala širša podeželska vprašanja, vendar bi se vloga kmetijstva v gospodarstvu, zaposlovanju in rasti ali na podeželskih območjih zmanjšala.

V okviru scenarija **vklučevanja** se predlaga okrepljen okvir politike, ki je usmerjen k zagotavljanju podpore za konkurenčnost, trajnostnega razvoja in inovativnosti v sektorju, pri čemer je njegov cilj vzpostavitev pogojev, v katerih bi se kmetje posamezno ali skupaj lažje spopadali s prihodnjimi gospodarskimi in okoljskimi izzivi. Z neposrednimi plačili bi se zagotovil stalen dohodek, kar ne bi privedlo le do bolj uravnotežene, učinkovite in enakomerne prerazporeditve, ampak tudi do dejavne usmerjenosti k nekaterim upravičencem (malim kmetom, kmetom v regijah z naravnimi omejitvami, ogroženim sektorjem, novim udeležencem na trgu itd.). Z elementom večje ekološke usmeritve bi se zagotovila tudi spodbuda za nekatere osnovne okoljske prakse po vsej EU, pri čemer bi se osredotočili predvsem na kmetije, ki so pogosto najbolj konkurenčne in so opustile te prakse, ter kmetije, ki nameravajo opustiti te prakse zaradi sedanjega gospodarskega pritiska.

V okviru scenarija **preusmeritve** bi bila zaradi postopne ukinitve neposrednih plačil potrebna temeljito prestrukturiranje sektorja ter oblikovanje veliko večjih in bolj kapitalsko intenzivnih kmetij. Okrepitev proizvodnje v najbolj rodovitnih regijah in opuščanje zemljišč na manj ugodnih območjih bi imela negativen učinek na okolje. Z osredotočanjem politike na okoljske ukrepe za razvoj podeželja bi se te težave zmanjšale, vendar to ne bi prispevalo k povečanju trajnosti kmetijstva v celotni EU. Postopna ukinitve neposrednih plačil bi povzročila propad številnih kmetijskih gospodarstev ter bi dodatno ogrozila sposobnost preživetja podeželskih območij z višjo stopnjo brezposelnosti in preseljevanja.

4.1. Upravna obremenitev

Nekateri elementi novega modela neposrednih plačil, kot sta omejevanje plačil ter opredelitev pojmov „dejavni kmeti“ in „večja ekološka usmeritev“, bi lahko bili obremenjujoči zaradi zahtev po dodatnem nadzoru. Na drugi strani bi se s shemo za male kmete znatno zmanjšale upravne zahteve, ki izhajajo iz zahtevkov za neposredna plačila in dodeljevanja neposrednih plačil tem upravičencem.

Z odpravo sedanjega prekrivanja kmetijskookoljskih ukrepov, ki so na voljo v okviru posebne podpore iz stebra I in razvoja podeželja, z enotno rešitvijo za vezano podporo bi se dosegla poenostavitev. Vendar bi se lahko z uvedbo morebitnega postopka odobritve s strani Komisije povečala obremenitev, zlasti za službe Komisije.

Za izboljšanje usmerjenosti plačil k dejavnim kmetom bi bila potrebna preudarna prilagoditev opredelitev v sodelovanju z državami članicami, merila za izbor na ravni držav članic pa bi bilo treba vključiti v register IAKS. To bi lahko za države članice in predvsem za kmete pomenilo veliko upravno breme zaradi zahteve po dokazovanju

upravičenosti, saj bi morali predložiti dodatne podrobne informacije, vlogam pa priložiti spremne dokumente.

4.2. Mednarodna razsežnost

Z zaporednimi reformami SKP se je znatno zmanjšal učinek izkrivljanja politike na mednarodnih trgih. Vsi analizirani scenariji morajo čim manj vplivati na svetovne trge (vključno z državami v razvoju). To je skupni rezultat preteklih reform SKP ter sedanje in pričakovane prihodnje ravni svetovnih cen, zaradi česar EU ne more več vplivati na cene na kmetijskih trgih.

4.3. Primerjava možnosti

Cilj vseh treh možnosti je vzpostaviti konkurenčnejše, bolj trajnostno in odpornejše kmetijstvo na pomembnih podeželskih območjih, pri čemer je njihov cilj boljša uskladitev SKP s strategijo Evropa 2020, zlasti z vidika učinkovite rabe virov. V ta namen bo nujno treba izboljšati kmetijsko produktivnost na podlagi raziskav, prenosa znanja in splošnega spodbujanja pristopov sodelovanja. Zato se izpostavlja pomembnost inovativnosti, vključno s prihodnjim evropskim partnerstvom za inovacije na področju kmetijske produktivnosti in trajnosti, kot osnovnega predpogoja, ki zadeva vse možnosti politike. Ker je ta element skupen vsem trem možnostim, ni vključen v primerjavo, opisano spodaj.

Kar zadeva proračun, je jasno, da bi se z možnostjo **preusmeritve** na koncu najmanj obremenil proračun EU, ker predvideva postopno ukinitve neposrednih plačil. Pri tej možnosti imata prednost tržna usmeritev in s tem pospešitev strukturne prilagoditve v sektorju, da bi se dosegla večja donosnost podjetij. Prav tako bi bil pri tej možnosti sektor izpostavljen večjim tveganjem v zvezi s stabilnostjo trga zaradi odsotnosti ustreznih varnostnih mrež in orodij za obvladovanje tveganja ter tveganju manjših izdatkov za inovacije zaradi pritiska na dohodke kmetij. Strukturna prilagoditev v okviru možnosti preusmeritve bi imela velike družbene in okoljske posledice. Dohodek bi se zmanjšal za 25 %, proizvodnja pa bi se osredotočila na najbolj donosna območja in sektorje.

Tudi če bi se izdatki za bolj ciljno usmerjene okoljske ukrepe v okviru razvoja podeželja podvojili, s tem ne bo mogoče doseči trajnostnega upravljanja zemljišč na celotnem ozemlju EU, ker bi politika izgubila finančni vzvod v obliki neposrednih plačil skupaj z zahtevami za navzkrižno skladnost. Poleg tega bi bile negativne socialne posledice, zlasti na območjih in v sektorjih, ki so najbolj odvisni od neposrednih plačil (npr. velike kmetije, ki gojijo poljščine in proizvajajo mleko, ekstenzivne kmetije, ki redijo govedo, ovce in koze), tolikšne, da z začasno uporabo ukrepov iz osi 1 za podporo prestrukturiranja ne bi bilo mogoče nadomestiti izgub, ki bi nastale zaradi postopne ukinitve neposrednih plačil. Odsotnost ukrepov iz osi 3 bi lahko ogrozila podeželsko strukturo, zlasti raznolikih podeželskih gospodarstev, in s tem tudi ozemeljsko ravnovesje. Ti rezultati niso novi, ampak spominjajo na podobne rezultate dveh študij možnih scenarijev Scenar 2020.

Na drugi strani bi se z **možnostjo prilagoditve** najbolje zagotovila kontinuiteta politike z omejenimi, vendar konkretnimi izboljšavami na področju konkurenčnosti kmetijstva in okoljske učinkovitosti, na podlagi prerazporeditve neposrednih plačil, večje navzkrižne

skladnosti, poenostavitve in uskladitve tržnih instrumentov in podpore pristopov sodelovanja ter namenjanja dodatnih sredstev novim izzivom v okviru razvoja podeželja. Glaven nov element v okviru možnosti prilagoditve je prerazporeditev neposrednih plačil med državami članicami in znotraj njih, pri čemer so bile v zvezi s tem analizirane različne možnosti. Vprašanje je, kako zagotoviti pravičnejšo porazdelitev in bolj ciljno usmerjeno podporo v skladu s cilji politike ter se hkrati izogniti večjim motnjam. Od usmeritve k bolj pavšalni stopnji bi imele največ koristi države članice, ki so trenutno bistveno pod povprečjem EU.

S prehodom na regionalni model (skupaj z vključitvijo golega zemljišča) bi se prerazporedila podpora med vrstami kmetij, zlasti v državah članicah, ki zdaj uporabljajo zgodovinski model, predvsem v korist ekstenzivnejših proizvodnih sistemov. Ta prerazporeditev bi bila dejansko ugodna za pašno živino, vinogradništvo in hortikulturo, medtem ko bi imela negativne posledice za kmetije, ki gojijo poljščine, ter mešane in mlečne kmetije.

Kljub temu obstajajo resni dvomi, ali se bodo lahko z možnostjo prilagoditve ustrezno obravnavali pomembni podnebni in okoljski izzivi v prihodnosti, s čimer bi se tudi dolgoročno podprla trajnost kmetijstva.

Možnost vključevanja pomeni nadgradnjo potrebe po okolju prijazni SKP in uvaja element večje ekološke usmeritve neposrednih plačil. Izziv pri tem je, kako načrtovati takšno večjo ekološko usmeritev, da bi se dosegle znatne koristi za okolje in koristi na področju podnebnih sprememb ter zagotovila trajnostna raba naravnih virov, ne da bi bila pri tem ogrožena ozemeljsko ravnovesje v EU in dolgoročna konkurenčnost kmetijskega sektorja ter brez nepotrebne zapletenosti upravljanja neposrednih plačil.

Analiza je pokazala, da je to mogoče, čeprav se določenemu obsegu upravne obremenitve ni mogoče izogniti. Posledični negativni učinek na prihodek na splošno ostaja majhen (vendar se med državami članicami, regijami in sistemi kmetovanja močno razlikuje), pri čemer bi se na podlagi tržnega vpliva povečal z ambicioznejšim ukrepom za raznolikost posevkov, medtem ko bi se zmanjšal v primeru ambicioznejših določb za ekološko osredotočena območja.

Z elementom večje ekološke usmeritve bi se tudi sprostila sredstva na področju razvoja podeželja, ki bi se uporabila za bolj izpopolnjene kmetijskookoljske in podnebne ukrepe. S skupnim učinkom okoljskih ukrepov in ukrepov za območja z omejenimi možnostmi v obeh stebrih se lahko torej znatno poveča prispevek SKP k zagotavljanju javnih dobrin, čeprav so pri tem potrebna dodatna upravna prizadevanja zaradi upravljanja zapletenejših strukture in preprečevanja podvajanja ukrepov. Če se doseže pravo ravnovesje med načrtovanjem ukrepov in njihovim izvajanjem v državah članicah, se s to možnostjo zagotavlja najboljša zaščita ozemeljskega ravnovesja, tako da se obravnava dolgoročno trajnost kmetijstva in podeželskih območij.

Del možnosti vključevanja je tudi znatna sprememba politike razvoja podeželja. Oblikovati je treba učinkovitejšo politiko, ki zagotavlja rezultate v skladu s prednostnimi nalogami strategije Evropa 2020 na podlagi skupnega okvira z drugimi sredstvi EU, če države članice in regije dobro izkoriščajo možnosti na ravni načrtovanja ter se s tesnejšim usklajevanjem z drugimi sredstvi ne odpravijo sinergije s stebrom I. S porazdelitvijo

podpore za razvoj podeželja bi se tudi bolje izražali cilji politike, pri čemer se upošteva sedanja porazdelitev.

Nenazadnje, večja ciljna usmerjenost podpore lahko skupaj z različnimi elementi neposrednih plačil (zlasti omejevanjem, shemo za male kmete in boljšo opredelitvijo „dejavnih kmetov“) prispeva k doseganju večje učinkovitosti v smislu dohodkovne podpore in zagotavljanja okoljskih javnih dobrin. Kar zadeva verigo preskrbe s hrano, je treba vzpostaviti ravnovesje med povečanjem pogajalske moči kmetov ter zagotavljanjem konkurenčnosti in večje učinkovitosti celotne verige.

Z možnostjo vključevanja bi se kar najbolj povečala dodana vrednost EU z ohranjanjem trajnostnega kmetijstva v vsej EU, obravnavanjem pomembnih čezmejnih vprašanj, kot so podnebne spremembe, in krepitevijo solidarnosti med državami članicami. Temu bi sledili prilagoditev in preusmeritev.

V zvezi s stroškovno učinkovitostjo bi se v okviru možnosti vključevanja s povečanjem dodane vrednosti EU najbolje izkoristil proračun. Na drugi strani bi se z možnostjo prilagoditve v enaki meri obremenil proračun EU, tudi če cilji v zvezi z rezultati ne bi bili enako ambiciozni, medtem ko bi se z možnostjo ponovnega osredotočanja ustvarili proračunski prihranki, vendar bi se hkrati znatno zmanjšala obseg in dodana vrednost ukrepanja EU.

Preglednica 1: primerjava možnosti glede na cilj, dodano vrednost EU in stroškovno učinkovitost

| | Prilagoditev | Vključevanje | Preusmeritev |
|---|--------------|--------------|--------------|
| Uspešna proizvodnja hrane | ++ | +++ | + |
| Trajnostno upravljanje naravnih virov in ukrepov na področju podnebnih sprememb | + | +++ | ++ |
| Uravnotežen teritorialni razvoj | ++ | +++ | + |
| Dodana vrednost EU | ++ | +++ | + |
| Stroškovna učinkovitost | + | ++ | + |

Glede na primerjavo zgoraj je najprimernejša možnost vključevanje, sledita pa ji možnost prilagoditve in nazadnje možnost preusmeritve. Ta ocena je skladna s prednostnimi možnostmi, izraženimi med javnim posvetovanjem (glej Prilogo 9). Medtem ko možnost prilagoditve morda ni dovolj ciljno usmerjena in je možnost preusmeritve preveč tvegana, se zdi, da se z možnostjo vključevanja vzpostavlja pravo ravnovesje s postopnim usmerjanjem SKP k ciljem strategije Evropa 2020, pri čemer bo treba to ravnovesje doseči tudi pri izvajanju različnih elementov.

5. SPREMLJANJE IN OCENA STROŠKOV, UGODNOSTI IN DOSEGANJA ŽELENIH UČINKOV

V prihodnosti bo treba okrepiti spremljanje in ocenjevanje SKP, vključno z novimi elementi načrtovanja politike, uvedenimi v stebru I, kot je večja ekološka usmeritev. Prihodnji sistem spremljanja in ocenjevanja za razvoj podeželja mora tudi bolje odražati okrepljen strateški pristop s skupnimi kazalniki, ki temelji na ciljih in prednostnih nalogah, in olajšati uporabo ocene kot orodja za upravljanje v celotnem programskem obdobju.

Poleg tega je treba spremljanje in ocenjevanje iz obeh stebrov združiti v skupnem okviru, da bi se izmerila uspešnost SKP kot celote v okviru strategije Evropa 2020. V ta namen se izvaja postopek za razvoj skupnega sklopa kazalnikov, povezanih s cilji politike, ki bodo vključevali:

- kazalnike učinka, povezane s splošnimi cilji;
- kazalnike rezultatov, povezane s posebnimi cilji;
- kazalnike donosa, povezane z odhodki v okviru različnih instrumentov.

Poleg tega se v zvezi z obravnavanjem vrzeli podatkov, na primer o kazalnikih vzdržnosti, predvideva tudi uvedba pilotnega projekta, s katerim bi se vzpostavil postopek, ki bi z zapolnitvijo obstoječih vrzeli podatkov o kazalnikih na ravni kmetij omogočil boljše spremljanje in ocenjevanje reform, ki se izvajajo.