



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 12.10.2011
SEC(2011) 1154 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Общата селскостопанска политика до 2020 година

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

Земеделието е на кръстопът и е водеща тема: земеделието на ЕС и неговата обща селскостопанска политика (ОСП) не правят изключение. Трудностите, въздействията и решенията се различават в световен мащаб, но се оформя една обща тема: устойчивостта е в центъра на решенията. По тази причина основната цел на бъдещата ОСП следва да бъде устойчивата конкурентоспособност с оглед да се постигне икономически жизнеспособен сектор за производството на храни, заедно с устойчивото управление на природните ресурси на ЕС, установени на сушата.

Предидните реформи на ОСП бяха предизвикани главно от необходимостта да се решат проблеми с предимно вътрешен за земеделието характер — от големи излишъци до търговски споразумения или кризи, свързани с безопасността на храните. Те послужиха добре на ЕС както във вътрешен, така и в международен план. Много от затрудненията, пред които е изправено земеделието на ЕС днес, са причинени от фактори извън неговия контрол и изискват много по-широки политически решения.

Бъдещата ОСП не трябва повече да се занимава само с дейността на малък, макар и съществен сектор от икономиката на ЕС, а да оказва въздействие върху повече от половината територия на ЕС и върху всички потребители в ЕС, като е от стратегическо значение за продоволствената сигурност и безопасността на храните, околната среда, изменението на климата и териториалния баланс. Това би дало възможност също така за по-голям принос на ОСП към стратегията „Европа 2020“. Ударението в настоящия доклад се поставя върху изясняването на такава насока на политиката.

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

През последните две десетилетия ОСП претърпя процес на съществени реформи, който отразява променящата се обществена загриженост, свързана главно с околната среда, качеството и безопасността на храните, териториалния баланс, както и с променящите се нужди на икономиката на ЕС. В резултат на този процес ОСП днес осигурява общата рамка, която дава възможност политиката да се насочи към предизвикателствата за конкурентоспособността и устойчивостта на развитие на земеделието и на селските райони по цялата територия на ЕС. Тази рамка е структурирана под формата на два допълващи се стълба¹.

Стълб I включва инструменти, свързани с функционирането на земеделските пазари и веригата на предлагане на храни (Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета) и с преките плащания (Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета) съобразно законоустановените изисквания за управление и доброто земеделско и екологично състояние². Тези мерки съвместно осигуряват основа за подпомагането на земеделските производители в ЕС, като създават базата за поддържането на

¹ За подробна характеристика на инструментите на ОСП и тяхното развитие вж. поредицата от материали на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ за разясняване на политиката: http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/app-briefs/index_en.htm.

² Съгласно приложения II и III към Регламент (ЕО) № 73/2009.

устойчиво земеделие в целия ЕС. Мерките по стълб I са задължителни за държавите-членки и — с много малко изключения — при тях няма съфинансиране. Това гарантира прилагането на обща политика в рамките на единния пазар, която се наблюдава от интегрирана система за администриране и контрол (ИСАК).

Стълб II — политика за развитие на селските райони (Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета) — включва мерки, чиято цел е подобряване на конкурентоспособността на земеделския сектор, като осигурява специфични екологосъобразни обществени блага и спомага за разнообразяването на икономическата дейност и за повишаването на качеството на живот в селските райони. До голяма степен тези мерки са доброволни, договорни по своя характер, съфинансирани и предоставяни по стратегическа рамка, която свързва политическите действия с европейските, националните, регионалните и местните нужди.

Горепосочената рамка отговаряше на предизвикателствата, пред които беше изправено земеделието на ЕС през изминалите две десетилетия. Но за запазване на адекватността на политиката, рамката на нейното функциониране трябва да се докаже като способна да отговори на основните предизвикателства, пред които се очаква да се изправи земеделието на ЕС през настоящото десетилетие: от икономически и екологичен характер, а също и във връзка с изменението на климата, както и териториалните аспекти на политиката.

В икономически план понастоящем земеделието е изправено пред влошаване в световен мащаб на условията за търговия в този сектор. През последните години това се прояви особено силно. През периода 2004—2010 г. средното равнище на цените на селскостопанските продукти на световния пазар се повиши с 50 % спрямо съответното им равнище през периода 1986—2003 г.; а за сравнение цените на енергията скочиха с 220 %, а цените на торовете — със 150 %, като в същото време бяха с най-високата степен на променливост за изминалите три десетилетия.

Стабилните по-високи цени биха могли да осигурят ясни пазарни сигнали за сектора. Но голямата променливост, забавеният растеж на факторите за производителност (земя, енергия, торове, труд), неравномерното и асиметрично предаване на ценовите промени във веригата на предлагането на храни и намаляващият дял на земеделието в добавената стойност по веригата се очаква да окажат допълнителен натиск върху доходността на стопанствата в ЕС и да изискват значителни инвестиции в по-производителни методи с оглед на приспособяването на сектора по устойчив начин.

Основните фактори по отношение на околната среда, които засягат екологичната устойчивост на земеделието, са свързани с интензификацията на производството в определени райони с изоставяне на земята и недостатъчното стопанисване на земята в други, както и променящите се модели на земеползването и практиките в земеделието и горското стопанство. ОСП играе важна роля за поддържане на устойчиво земеделие на цялата територия на ЕС и за насърчаване на екологосъобразни практики, щадящи климата.

Екологичната устойчивост на земеделието е свързана с решенията на земеделските производители по отношение на въпросите дали да произвеждат и какво и как да произвеждат, докато пазарните цени не отразяват външните фактори, свързани със

земеделското производство, и в много случаи предлагането на екологосъобразни обществени блага не е достатъчно. Това е от особена важност, тъй като съвременното земеделие упражнява натиск върху околната среда по много начини. Обратно, определени земеделски системи и практики, като например екстензивно животновъдство и смесени системи, традиционни системи на трайни насаждения или биологично земеделие, са особено благоприятни за постигане на целите, свързани с околната среда и климата.

ОСП следва да отговори на тези предизвикателства, като нейните цели се интегрират по-добре с други политики на ЕС и мерките съответно се приспособяват. Стратегията на ЕС за биологичното разнообразие до 2020 г. изисква по-нататъшно интегриране на биологичното разнообразие в основни сектори, като земеделието и горското стопанство, с оглед на изпълнението на амбициозната водеща цел на ЕС. Стратегията „Европа 2020“ определя намаляването на парниковите газове като една от петте водещи цели на ЕС. В пакета от мерки относно изменението на климата и енергетиката ЕС се ангажира също така с повишаване на използването на енергия от възобновяеми източници, така че нейният дял да достигне 20 % от общото крайно потребление на енергия в ЕС през 2020 г.

Накрая, по отношение на предизвикателствата в социалната сфера на първичния сектор все още се падат 4,9 % от добавената стойност (и повече, ако се вземе предвид свързаната (хранително-вкусова) промишленост) и 15,7 % от заетостта в предимно селските райони. Именно там земеделието би могло да изпълнява особено важна роля, не само пряко, но също така непряко — чрез създаването на допълнителни икономически дейности със силен мултиплициращ ефект — най-вече в секторите на преработването на храни, хотелиерството, общественото хранене и търговията. Тези сектори от своя страна имат допълнителни интензивни връзки с останалата част от селската икономика, като по този начин подпомагат, наред с други фактори, отдалечените селски райони, които имат най-ограничен достъп до общи услуги, като училища, първични здравни грижи и банкиране.

1.1. Добавена стойност на ОСП за ЕС

Добавената стойност на ОСП се състои в способността ѝ:

- да отговори ефективно на транснационалните цели и трансграничните предизвикателства, като чрез общ набор от правила, принципи и цели спомага за ограничаване на изменението на климата и увеличаване на биологичното разнообразие, а също така допринася за икономическото и социалното сближаване, развитието на единния пазар и търговската политика на ЕС;
- да гарантира по-ефективно използване на бюджетните ресурси на държавите-членки отколкото при съвместното съществуване на национални политики (например в сравнение с единната обща политика воденето на 27 различни политики би било по-скъпо и със сигурност по-неефективно поради различните нива на намеса, което поражда сериозен риск от нарушаване на конкуренцията);
- да спомага за развитието на конкурентоспособно и балансирано европейско земеделие от екологична и от териториална гледна точка, което да допринася за конкурентоспособността на веригата на предлагането на храни и търговията в

ЕС, както и за сближаването на селските райони, като насърчава инициативи, благоприятстващи техния икономически и социален растеж.

2. ОСНОВНИТЕ ПОЛИТИЧЕСКИ ЦЕЛИ НА РЕФОРМАТА НА ОСП

С оглед ОСП да се справи с предизвикателствата от икономически, екологичен и териториален характер, както и във връзка с изменението на климата, целите се изразяват в адаптиране на сегашната рамка на ОСП в следните направления:

- (1) насочване на мерките на ОСП към повишаване на производителността и конкурентоспособността на земеделския сектор чрез:
 - подобряване работата на системата за консултации и изграждане на мрежи (на земеделски производители, консултанти, изследователи, производители и търговци на храни, потребители и т.н.) за придобиване и трансфер на знания и насърчаване на новаторски подходи за финансирането на проекти по мерки за развитието на селските райони;
 - насърчаване на съвместни действия на земеделските производители, които благоприятстват конкурентоспособността, за да се спомогне за ефективното използване на ресурсите, разработването и пускането на продукти на пазара;
 - предоставяне на стимули за използване на инструменти за управление на риска и стратегии за активна превенция;
- (2) подобряване на резултатите на ОСП в областта на околната среда и по отношение на изменението на климата чрез:
 - увеличаване количеството на земеделските площи, стопанисвани по полезен за околната среда и климата начин, и насърчаване предприемането на по-напредничави агроекологични мерки от държавите-членки и от земеделските производители;
- (3) повишаване на ефективността и резултатността на политиката чрез:
 - коригиране на подпомагането с преки плащания с оглед да се придаде по-голямо значение на целта за подпомагане на приходите, както и на резултатите в областта на околната среда;
 - намаляване на различията между държавите-членки и земеделските производители в нивата на подпомагането чрез преки плащания.

3. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

След широк обществен дебат и поредица от становища по собствена инициатива на институциите на ЕС и определени държави-членки, бяха формулирани три съгласувани сценария на политиката (приспособяване, интеграция и

пренасочване), които да се използват в процеса на вземане на решения, чрез изследване на съвкупността от възможни промени в политиката посредством холистичен подход, който разглежда също така евентуалните взаимодействия и синергии между основните линии на политическа намеса, а всеки един елемент е оценен отделно в специални приложения.

- При сценария на приспособяване ударението се поставя върху коригирането в ограничена степен на ОСП, като се изтъкват добре функциониращите елементи в сегашната ОСП и се отстраняват главните недостатъци на текущата рамка на политиката, без да се правят радикални промени в политиката.
- Сценарият на интеграцията цели по-добро съгласуване на подпомагането по ОСП с целите на политиката, по-специално като интегрира в по-голяма степен приноса от различните елементи на политиката, което включва въвеждането на нови елементи в рамката на политиката, както и съществени промени в структурата на политиката.
- Сценарият на пренасочване стеснява полето на намеса на ОСП до аспекти в областта на околната среда и изменението на климата, тъй като се приема, че производственият капацитет може да се поддържа без подпомагане, като се разчита на пазарните сигнали, а целта да се допринесе за жизнеспособността на селските райони и териториалния баланс да бъде постигната чрез други политики на Общността.

Тези сценарии представляват междусекторни подходи, които са съобразени с всяка от трите общи цели на ОСП, описани в предходния раздел. При тях обаче се поставя различна тежест на трите цели и те са базирани до известна степен на различни концепции по отношение на необходимостта от политическа намеса.

Поради това посочените сценарии подхождат по различен начин и към отстраняването на основния риск, произтичащ от липсата на политическа намеса — а именно пазарни сривове — както и на последващия риск от неуспех на политиката, произтичащ от погрешно насочена политическа намеса. Вторият риск беше в основата на отхвърлянето на други сценарии за политиката, които бяха представени в хода на обществената консултация.

Ефектът от тези сценарии беше анализиран спрямо статуквото, при което не се решават установените при определянето на проблема недостатъци на политиката, и хипотетичния сценарий да няма изобщо никаква политика, за който се смята, че би довел до значителни проблеми с доходите и околната среда³.

Сценариите са представени въз основа на предполагаемите промени в трите основни линии за политическа намеса, а именно пазарни мерки (Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета), преки плащания (Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета) и политика за развитие на селските райони (Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета).

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

Таблица 1: Обзор на основните варианти на политиката по сценарии и инструменти на политиката

	Пазарни инструменти (Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета)	Преки плащания (Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета)	Развитие на селските райони (Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета)
Приспособяване: <i>Подчертаване на постиженията на ОСП и отстраняване на основните недостатъци</i>	Рационализиране и опростяване на съществуващите инструменти Подобряване на сътрудничеството между земеделските производители в рамките на правилата за конкуренция.	Преразпределение; подобро крџстосано спазване	Умерено увеличение на бюджета, използвано за конкурентоспособност/ иновации или околна среда
Интеграция: <i>Подобряване на насочеността на ОСП и на нейните цели</i>	Рационализиране и опростяване на съществуващите инструменти Съсредоточаване върху хранителната верига и по-силни позиции на земеделските производители за договаряне (3 подварианта)	Преразпределение; нова структура на преките плащания; „екологизиране“ Подобро крџстосано спазване; определяне на горна граница; схема за дребни земеделски производители; схема за млади земеделски производители	Преразпределение между държавите-членки Водещи принципи — иновации, опазване на климата и на околната среда Увеличена стратегическа насоченост и обща стратегическа рамка с други фондове
Пренасочване: <i>Ограничаване на обхвата на намесата по ОСП до аспекти, свързани с околната среда</i>	Премахнати	Постепенно преустановени	Значително увеличено финансиране; съсредоточаване върху изменението на климата и околната среда

4. ОЦЕНЯВАНЕ ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА АЛТЕРНАТИВНИТЕ ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

При сценария на **приспособяване** продължава придържането към принципите на сегашната рамка на политиката въз основа на пазарна ориентация. Очаква се той да даде възможност на земеделските производители, подтиквани от пазарни сигнали, да се възползват по-добре от наличните инструменти на политиката, за да повишават своята конкурентоспособност, докато преразпределения преки плащания сред държавите-членки ще ги защитят от прекомерно големи колебания

на доходите по един по-ефективен и справедлив начин в целия ЕС. Преразпределението на преките плащания в рамките на държавите-членки (регионален модел) ще осигури по-голямо подпомагане за земеделски площи, при които се полага по-голяма грижа за околната среда, и ще ограничи изоставянето на земи. По-големият икономически натиск обаче вероятно ще доведе до интензификация на производството в най-плодородните региони. Мерките за развитие на селските райони ще продължат да решават по-обща проблеми, свързани със селските райони, но ролята на земеделието в икономиката, заетостта и растежа на селските райони ще намалее.

Сценарият на **интеграцията** предлага подобрена рамка на политиката, насочена към подпомагане за конкурентоспособност, устойчиво развитие и иновации в сектора и целяща създаване на благоприятни условия, при които земеделските производители, било то поотделно или колективно, ще са по-подготвени да се изправят срещу предстоящите икономически и екологични предизвикателства. Преките плащания ще осигурят стабилни доходи, не само водещи до по-балансирано, ефективно и справедливо преразпределение, но и активно насочени към определени бенефициери (дребни стопани, земеделски производители в райони с природни ограничения, застрашени сектори, нови участници и т.н.). Елементът на екологизиране също ще насърчи определени екологосъобразни практики в целия ЕС, като се съсредоточи основно върху онези стопанства, често най-конкурентоспособни, които са се отдалечили от тези практики, както и върху стопанствата, които смятат да ги изоставят поради сегашната икономическа принуда.

При сценария на **пренасочване** постепенното преустановяване на преките плащания ще доведе до сериозно реструктуриране в сектора и много по-големи и капиталоемки стопанства. Интензификацията на производството в най-плодородните райони и изоставянето на земите в по-неблагоприятните райони ще доведе до отрицателни последици за околната среда. Насочването на политиката върху екологични мерки за развитието на селските райони ще смекчи тези проблеми, но няма да допринесе за подобряване на устойчивостта в развитието на земеделието в целия ЕС. Постепенното преустановяване на преките плащания ще доведе до фалит на много земеделски стопанства и ще подложи на допълнителен натиск жизнеспособността на селските райони с по-голяма безработица и миграция.

4.1. Административна тежест

Някои компоненти от новия модел за преки плащания, като въвеждането на горна граница, определението за „активни земеделски производители“ и „екологизирането“, могат да се окажат обременяващи с допълнителни изисквания за контрол. От друга страна, схемата за дребни земеделски производители значително би намалила административните изисквания при подаването на заявление за преки плащания и отпускането им на такива бенефициери.

Премахването на настоящото припокриване между агроекологичните мерки по линия на специфичното подпомагане по стълб I и по развитието на селските райони, както и въвеждането на единно решение за обвързано с производството подпомагане ще доведат до опростяване. Въвеждането на евентуална процедура за

одобрение от страна на Комисията може да се окаже обаче по-обременително, главно за службите на Комисията.

Подобреното насочване на плащанията към активните земеделски производители ще изисква внимателно и прецизно формулиране на определенията в сътрудничество с държавите-членки и критериите за подбор на равнище държави-членки за включване в регистъра на ИСАК. Това ще изисква значителни административни усилия от тяхна страна и със сигурност от страна на земеделските производители, за да докажат те, че отговарят на условията за подпомагане, тъй като те ще трябва да предоставят допълнителна подробна информация и евентуално придружаващи документи заедно със заявлението си.

4.2. Международно измерение

Последователните реформи на ОСП значително намалиха нарушаващото въздействие на политиката върху международните пазари. При всички анализирани сценарии се очаква минимално въздействие върху световните пазари (включително върху пазарите на развиващите се страни). Това е съвместен резултат от предишните реформи на ОСП и от сегашното и очакваното бъдещо равнище на цените в световен мащаб, превърнали ЕС в приемащ цените на земеделските пазари.

4.3. Съпоставяне на вариантите

И трите варианта целят постигането на по-конкурентоспособно, устойчиво и гъвкаво земеделие в жизнеспособните селски райони и по този начин се търси по-добро съгласуване на ОСП с „Европа 2020“, особено от гледна точка на ефективно използване на ресурсите. За постигането на тази цел ще бъде изключително важно да се повиши производителността в земеделието чрез научни изследвания, трансфер на знания и общо насърчаване на основаните на сътрудничество подходи. Това определя важността на иновациите, включително на предстоящото европейско партньорство за иновации относно производителността и устойчивостта на земеделието, като основно предварително условие, което важи за всички варианти на политиката. Този междусекторен елемент присъства и в трите варианта и, следователно, не е част от представеното по-долу съпоставяне.

Що се отнася до бюджета, определено вариантът с **пренасочването** в крайна сметка изисква най-малко средства от бюджета на ЕС, тъй като преките плащания ще бъдат постепенно преустановени. При този вариант приоритет има пазарната насоченост и, следователно, ускоряването на структурното приспособяване в сектора в посока на по-голяма доходност на предприятията. Този вариант ще изложи също така сектора на по-големи рискове по отношение на пазарната устойчивост в отсъствието на подходящи предпазни мрежи и инструменти за управление на риска, както и на риск от по-малко разходи за иновации поради натиска върху доходите на стопанствата. Структурното приспособяване при условията на варианта с пренасочването ще бъде реализирано на значителна социална и екологична цена. Доходите ще намалят с 25 %, а производството ще се съсредоточи в най-изгодните райони и сектори.

Дори ако разходите за по-добре насочени екологични мерки за развитието на селските райони се удвоят, няма да може да бъде постигнато устойчиво стопанисване на земята на цялата територия на ЕС, тъй като политиката ще изгуби механизма на преките плащания в съчетание с изискванията за кръстосано спазване. Освен това отрицателните социални последици особено в райони и сектори, които в най-голяма степен зависят от преките плащания (например за културите, отглеждани на обширни площи, и стопанствата в сектора на млякото, както и за стопанствата за екстензивно отглеждане на говеда, овце и кози), ще бъдат от такава величина, че временното използване на мерки по ос 1 в помощ на реструктурирането не би могло да компенсира загубите от постепенното преустановяване на преките плащания. Липсата на мерки по ос 3 би могла да засегне селските райони особено в диверсифицираните селски икономики, като изложи на риск териториалния баланс. Тези резултати не са нови, но те отразяват аналогични резултати в двете прогнозни проучвания „Scenar 2020“.

Другата крайност е **вариантът на приспособяване**, който в най-голяма степен ще даде възможност за последователност на политиката с ограничени, но осезаеми подобрения както в конкурентоспособността на земеделието, така и по отношение на екологичните резултати чрез преразпределение на преките плащания, подобро кръстосано спазване, опростяване и рационализиране на пазарните инструменти и подпомагане на основаните на сътрудничество подходи, както и насочване на допълнителни средства за справянето с нови предизвикателства пред развитието на селските райони. Основният нов елемент във варианта на приспособяване е коригирането на преките плащания между държавите-членки и в рамките на отделната държава, за което са анализирани различни варианти. Въпросът е как да се гарантира по-справедливо разпределение и по-добре насочено подпомагане в съответствие с целите на политиката, като в същото време се избягва голяма намеса. Сближаването в посока на по-уеднаквена ставка ще бъде от особена полза за онези държави-членки, които понастоящем се намират значително под средното равнище за ЕС.

Преминването към регионален модел (заедно с включването на пустеещи земи) ще коригира подпомагането между различните видове стопанства особено в държавите-членки, които понастоящем използват исторически модел, главно в посока на по-екстензивни системи на производство. Всъщност дейностите, свързани с добитъка на паша, виното и градинарството ще бъдат облагодетелствани, докато полските култури, смесените стопанства и стопанствата за мляко ще изгубят от това преразпределение.

Съществуват обаче сериозни съмнения дали вариантът с приспособяването в бъдеще ще може да адекватно да отговори на важни предизвикателства, свързани с климата и околната среда, и по този начин да укрепи устойчивостта на самото земеделие в по-дългосрочен план.

При **варианта на интеграция** се прави крачка напред към екологизиране на ОСП с компонента за „екологизиране“ на преките плащания. Тук проблемът е това екологизиране да се проектира така, че да осигури значителни ползи за околната среда и изменението на климата и да гарантира устойчиво използване на природните ресурси, без да се засяга териториалният баланс в целия ЕС и

дългосрочната конкурентоспособност на земеделския сектор, както и ненужно да се усложнява управлението на преките плащания.

Анализът показва, че това е възможно, въпреки че не може да се избегне известна административна тежест. Отрицателното въздействие върху доходите в резултат на това като цяло остава умерено (но варира значително между различните държави-членки, райони и системи за земеделие); това отрицателно въздействие ще бъде засилено при предприемане на по-амбициозна мярка за диверсифициране на културите, но ще бъде смекчено при по-амбициозни разпоредби за приоритетните екологични площи, благодарение на въздействието на пазара.

Компонентът за екологизиране също така ще освободи средства за развитието на селските райони, които да се използват за по-усъвършенствани агроекологични мерки и мерки, съсредоточени върху климата. По този начин комбинираното въздействие на екологичните мерки и на мерките за по-малко облагодетелстваните райони и по двата стълба може значително да повиши приноса на ОСП за предоставянето на обществени блага, макар и за сметка на допълнителни административни усилия за управление на по-сложна структура и за избягване на дублиране на мерките. Ако бъде постигнат правилният баланс при проектирането на мерките и тяхното прилагане от държавите-членки, този вариант в най-голяма степен запазва териториалния баланс, като решава проблема с дългосрочната устойчивост в развитието на земеделието и на селските райони.

Вариантът на интеграция включва и съществена промяна на политиката за развитие на селските райони. Резултатът от това следва да е една по-ефективна политика, която дава резултати в съответствие с приоритетите на „Европа 2020“ в обща рамка с другите фондове на ЕС, при условие че държавите-членки и регионите използват добре възможностите на равнището на програмното планиране и че по-тясната координация с другите фондове не премахва синергиите със стълб I. Разпределението на средствата за развитие на селските райони също така би отразило в по-голяма степен целите на политиката, като същевременно се вземе предвид сегашното разпределение.

Накрая по-доброто насочване на подпомагането посредством различните компоненти на преките плащания (по-специално определянето на горна граница, схемата за дребни земеделски производители и по-доброто определение за „активни земеделски производители“) може да спомогне за постигането на по-голяма ефективност от гледна точка на подпомагане на доходите и предоставяне на екологосъобразни обществени блага. Що се отнася до веригата на предлагането на храни, трябва да се намери балансът между по-силните позиции на земеделските производители за договаряне и гарантирането на конкурентоспособността и подобрените характеристики на цялата верига.

Вариантът на интеграция ще увеличи до максимум добавената стойност за ЕС, понеже поддържа най-добре устойчивото развитие на земеделието на цялата територия на ЕС, решава важни трансгранични въпроси, например във връзка с изменението на климата, и утвърждава солидарността между държавите-членки. Това ще бъде последвано от приспособяване и след това пренасочване.

От гледна точка на ефективността на разходите при варианта на интеграция най-добре ще се оползотворява бюджетът, като се получава максимална добавена стойност за ЕС. От друга страна, вариантът на приспособяване изисква също толкова значително финансиране от бюджета на ЕС без същата амбициозност на преследваните резултати, докато вариантът на пренасочването ще осигури бюджетни икономии, но в същото време значително ще намали обхвата и добавената стойност на действията на ЕС.

Таблица 2: Съпоставяне на вариантите по цели, добавена стойност за ЕС и ефективност на разходите

	Приспособяване	Интеграция	Пренасочване
Рентабилно производство на храни	++	+++	+
Устойчиво управление на природните ресурси и действия във връзка с климата	+	+++	++
Балансирано териториално развитие	++	+++	+
Добавена стойност за ЕС	++	+++	+
Ефективност на разходите	+	++	+

Въз основа на горното съпоставяне като предпочитан е определен вариантът на интеграция, следван от варианта на приспособяване и, накрая, варианта на пренасочване. Настоящата оценка съвпада с предпочитанията, изразени в хода на обществената консултация (вж. приложение 9). Докато вариантът на приспособяване може да не е достатъчно целенасочен, а вариантът на пренасочване да е твърде рискован, вариантът на интеграция изглежда да постига точния баланс, като постепенно насочва ОСП към постигане на целите на „Европа 2020“, а този баланс ще трябва да бъде установен и при прилагането на отделните елементи.

5. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА НА РАЗХОДИТЕ, ПОЛЗИТЕ И ПОСТИГАНЕТО НА ЖЕЛАНИЯ ЕФЕКТ

В бъдеще ще бъде важно да се подобри наблюдението и оценяването на ОСП, включително на въведените в стълб I нови елементи за формиране на политиката, като например екологизирането. В бъдещата система за наблюдение и оценяване на развитието на селските райони трябва също така да е отразен в по-голяма степен утвърденият стратегически подход, с общи показатели, основани на цели и приоритети, и да е улеснено използването на оценяването като инструмент за управление през целия програмен период.

Освен това наблюдението и оценяването и за двата стълба следва да бъде обединено в обща рамка с цел измерване на общите резултати от ОСП в рамките на „Европа 2020“. За тази цел в момента се разработва общ набор от показатели, свързани с целите на политиката, който ще се състои от:

- показатели за въздействието, свързани с общите цели;
- показатели за резултати, свързани с конкретни цели;
- показатели за продукция, свързани с разходите по различни инструменти.

Освен това, с цел да бъдат запълнени пропуски в данните, например в показателите за устойчивост, се предвижда също така да се стартира пилотен проект за разработване на процес, който чрез запълване на съществуващите пропуски в данните за показателите на равнище стопанства да даде възможност за по-добро наблюдение и оценяване на осъществяваните реформи.