



BENDRA ŽEMĖS ŪKIO POLITIKA PO 2020 M.

2013 m. atlikta bendros žemės ūkio politikos (BŽŪP) reforma įsigaliojo 2015 m. ES institucijos įsipareigojo patvirtinti naują reformą, kuria būtų atsižvelgiama į 2021–2027 m. daugiamečią finansinę programą iki dabartinio laikotarpio pabaigos (2020 m.).

TEISINIS PAGRINDAS

Pasiūlymai dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų dėl BŽŪP po 2020 m. [2018 m. birželio 1 d. [COM\(2018\)0392](#), 0393 ir 0394] ir pasiūlymas dėl naujosios 2021–2027 m. daugiamečės finansinės programos [2018 m. gegužės 2 d. [COM\(2018\)0322](#)].

2014–2020 M. BŽŪP ĮGYVENDINIMAS

Pagrindiniai naujosios BŽŪP reglamentai paskelbti 2013 m. gruodžio mėn. 2014 m. valstybės narės turėjo priimti labai svarbius sprendimus, nes buvo didelė naujosios tiesioginių išmokų sistemos įgyvendinimo taisyklių įvairovė ir jų suteikiama veiksmų laisvė. Dauguma valstybių narių, išskyrus vieną (Vokietija), pasinaudojo galimybe gauti labai skirtingo lygio susietą išmoką, aštuonios iš jų nusprendė taikyti perskirstymo išmoką, o 15 valstybių narių pritaikė smulkiųjų ūkininkų sistemą. Penkios valstybės narės suteikė ūkininkams galimybę vykdyti kai kuriuos jų įsipareigojimus taikant lygiavertę praktiką – jiems skiriama „žalinimo išmoka“. Be to, ekologiniu požiūriu svarbių vietovių pasirinkimas Sąjungoje labai skiriasi (dažniausiai pasirenkamos vietovės, kuriose esama azotą fiksuojančių augalų: visos šalys, išskyrus Daniją, pasirinko šias vietoves ir tik aštuonios šalys į savo sąrašus įtraukė ir terasas). Be to, 15 šalių pervedė sumas iš vieno ramsčio į kitą. Per visą laikotarpį lėšų perkėlimo iš pirmojo ramsčio srities į antrojo ramsčio sritį grynasis balansas siekė maždaug 4 mlrd. EUR.

Komisija nuo 2014 m. gruodžio mėn. iki 2015 m. gruodžio mėn. patvirtino visas 118 antrojo ramsčio kaimo plėtros programų, kurias parengė 28 valstybės narės. Dvidešimt valstybių narių pasirinko įgyvendinti vieną nacionalinę programą, o aštuonios pasirinko naudoti daugiau negu vieną programą (kurios leidžia, pavyzdžiui, geriau atsižvelgti į jų geografinę ar administracinę struktūrą) (žr. faktų suvestinę [3.2.6](#)).

BŽŪP PO 2020 M.

BŽŪP po 2020 m. rengimo darbas pradėtas per neoficialų 2016 m. gegužės mėn. susitikimą, kai Tarybai pirmininkavo Nyderlandai. Vėliau Tarybai pirmininkaujančios valstybės narės tęsė pradėtą veiklą: pradėjo svarstyti pagrindinius sprendinius žemės ūkio uždavinius (nesąžininga prekybos praktika žemės ūkio maisto produktų



grandinėje, klimato kaita ir vandens ištekliai, rizikos valdymas, susietųjų išmokų vaidmuo ir kt.).

Savo ruožtu Komisija 2016 m. sausio mėn. sukūrė darbo grupę, kuriai buvo pavesta apsvaistyti žemės ūkio rinkų politikos ateitį; 2016 m. lapkričio mėn. ši darbo grupė pateikė savo galutinę ataskaitą. Per antrąją Korko konferenciją, kuri įvyko 2016 m. rugsėjo mėn., buvo priimtas pareiškimas dėl antrojo ramsčio – dešimties svarbiausių Europos kaimo plėtros politikos kryptių ateityje.

Vykstant 2014–2020 m. daugiamečių finansinės programos laikotarpio vidurio tikslinimo procedūrai, Komisija 2016 m. rugsėjo 14 d. patvirtino bendrąjį pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto („Omnibus“ pasiūlymą) [[COM\(2016\) 0605](#)], darantį įtakos daugeliui Europos Sąjungos politikos sričių, įskaitant BŽŪP. Iš esmės, norint supaprastinti esamas priemones, siekta į galiojančius pagrindinius teisės aktus įtraukti techninius pakeitimus. Galiausiai, Europos Parlamento iniciatyva šis procesas tapo tikra mažąja BŽŪP reforma. Europos Parlamentas, remdamasis žemės ūkio rinkų darbo grupės rekomendacijomis, pateikė papildomų pakeitimų, siekdamas patobulinti esamus mechanizmus. Spalio mėn. buvo pasiektas susitarimas su Taryba ir dokumentas buvo paskelbtas 2017 m. gruodžio mėn. [Reglamentas (ES) Nr. 2017/2393, OL L 350, 2017 12 29]. Patvirtinti šie patobulinimai: gamintojų organizacijų veiklos sritys, žemės ūkio draudimo ir pajamų stabilizavimo priemonių stiprinimas, patobulintos žalinimo išmokų ir išmokų jaunesiems ūkininkams taisyklės ir „aktyvaus ūkininko“ apibrėžtis (leidžianti valstybėms narėms ją taikyti labai lanksčiai).

2017 m. vasario mėn. Komisija surengė viešas konsultacijas dėl BŽŪP ateities, kurios buvo baigtos 2017 m. gegužės mėn. Remdamasi jų rezultatais Komisija 2017 m. lapkričio 29 d. paskelbė komunikatą „Aprūpinimo maistu ir žemės ūkio ateitis“ [[COM\(2017\)0713](#)]. Veikos požiūriu šiam dokumentui trūksta aiškumo, daugiausia dėmesio jame skirta žemės ūkio valdymui – paskelbtas radikalus BŽŪP įgyvendinimo modelio pakeitimas. Po Europos Parlamento savo iniciatyva parengto pranešimo (H. Dorfmanno pranešimas) dėl Komisijos komunikato 2018 m. gegužės 30 d. plenariniame posėdyje buvo priimta rezoliucija [[P8_TA\(2018\)0224](#)].

BŽŪP PO 2020 M. REFORMOS APLINKYBĖS

Sprendimas dėl 2013 m. BŽŪP reformos buvo priimtas per patį nuosmukį. Nuo to laiko ekonominė ir institucinė padėtis pasikeitė. Ekonomika vėl auga, tačiau vis dar labai lėtai. Be to, dėl geopolitinių įvykių padidėjo rinkų netikrumas (2020 m. sausio mėn. Jungtinės Karalystės išstojimas iš ES, tradicinės ES ir JAV partnerystės krizė po to, kai prezidentu išrinktas D. Trumpas). Kita vertus, pastebimas daugiašalės prekybos sąstingis, o dvišaliai susitarimai, kurių skaičius didėja, sėkmingai sušvelnina protekcionistines tendencijas ir prekybos ginčus. Be to, iškyla naujų uždavinių klimato kaitos ir tvarumo srityje, kurie yra susiję su Paryžiaus susitarimo (COP 21) įsigaliojimu ir Jungtinių Tautų įsipareigojimais užtikrinti darnų vystymąsi, o technologinės naujovės, ypač skaitmeninė revoliucija, daro didelį poveikį maisto gamybai, perdirbimui ir paskirstymui.



PASIŪLYMAI DĖL TEISĖKŪROS PROCEDŪRA PRIIMAMŲ AKTŲ DĖL BŽŪP PO 2020 M.

Komisijos pasiūlyme dėl 2021–2027 m. daugiametės finansinės programos (DFP) [2018 m. gegužės 2 d. COM(2018)0322] nustatytas būsimas žemės ūkio biudžetas. Nors Sąjunga ir toliau didelę dalį biudžeto skiria žemės ūkiui (28,5 % per visą laikotarpį) (žr. faktų suvestinę [3.2.10](#), I lentelę), gerokai sumažinta realioji vertė (-15 %) dėl Jungtinės Karalystės (neto įmokų į Sąjungos biudžetą mokėtojos) išstojimo ir finansavimo poreikių, susijusių su naujais Sąjungos prioritetais (migracija, išorės sienos, skaitmeninė ekonomika, transportas). Žemės ūkio paketą sudaro 324,2 mlrd. EUR palyginamosiomis 2018 m. kainomis, jį galima palyginti su ankstesniu 2014–2020 m. laikotarpiu, atėmus Jungtinės Karalystės išlaidas (žr. faktų suvestinę [3.2.10](#), I lentelės C skiltį). Kaip ir anksčiau, daugiausia skiriama pirmajam ramsčiui [Europos žemės ūkio garantijų fondas (EŽŪGF), 78,4 %], nors jis sumažėjo 11 %, o labiausiai sumažėjo kaimo plėtrai skiriamas biudžetas – 28 %.

Remdamasi nauja DFP Komisija pateikė tris pasiūlymus dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų dėl 2021–2027 m. BŽŪP [2018 m. birželio 1 d. [COM\(2018\)0392](#), 0393 ir 0394]. Reformos esmę sudaro BŽŪP įgyvendinimo modelis, orientuotas į rezultatus ir subsidiarumo principą suteikiant valstybėms narėms daug svarbesnį vaidmenį įgyvendinant intervencines žemės ūkio priemones. Ateityje ES turėtų nustatyti esminius parametrus (BŽŪP tikslus, pagrindinius reikalavimus, pagrindines pirmojo ir antrojo ramsčio intervencinių veiksmų rūšis), o valstybės narės turėtų parengti daugiamečius strateginius planus konkrečioms ir kiekybinėms bendru sprendimu priimtiems tikslams pasiekti.

Būsimojoje BŽŪP daugiausia dėmesio būtų skiriama devyniems tikslams, atspindintiems jos ekonominių, aplinkosauginių ir socialinių bei teritorinių veiksmingumą. Joje išliktų abu jos ramsčiai ir abu žemės ūkio fondai, skirti nacionalinėms programoms remti pasitelkiant įvairias priemones, pasirenkamas pagal integruotą požiūrį. Bet kokiu atveju tiesioginės išmokos (atsietosios ir susietosios) išliktų naujos BŽŪP prioritetu.

Be naujojo BŽŪP valdymo, kiti pagrindiniai reformos aspektai yra šie:

- pirmajame ramstyje tiesioginė parama perskirstoma pagal naują tvarką: Komisija siūlo sumažinti mokėjimus nuo 60 000 EUR ir nustatyti privalomą viršutinę ribą, kai sumos viršija 100 000 EUR vienam ūkiui. Be to, sektorių intervencinės programos iš bendro rinkos organizavimo (BRO) perkeliamos į naujus nacionalinius strateginius planus;
- naujos žaliosios struktūros sąranga ir valdymas, patikėti nacionalinėms valdžios institucijoms, tapo daug lankstesni. Ji apimtų tris aspektus: naujas sąlygas (privaloma, tačiau jų atskiros smulkios dalys lankstesnės); klimato ir aplinkos programas (jos būtų finansuojamos EŽŪGF lėšomis ir pakeistų dabartinę žalinimo išmoką) ir agrarinės aplinkosaugos ir klimato priemones [finansuojamas Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtrai (EŽŪFKP) lėšomis];
- antrojo ramsčio pokyčiai: EŽŪFKP nebėra struktūrinis fondas pagal bendros sanglaudos politikos sistemą; bendro finansavimo norma sumažinama



10 procentinių punktų; Komisija, siekdama supaprastinimo, pagrindinį dėmesį skiria intervenciniams veiksams, nors kai kurios priemonės tampa mažiau matomos (pavyzdžiui, ekologinis ūkininkavimas); programos LEADER taisyklės pereina į sanglaudos politikos taikymo sritį, nors ji finansuojama iš žemės ūkio biudžeto.

VYKSTANČIOS DISKUSIJOS

Iš pirmųjų atsiliepimų apie Komisijos pasiūlymus matyti, kad plačiai pritariama siūlomiems tikslams, tačiau laikomasi labai skirtingų nuomonių dėl priemonių, kuriomis jie būtų įgyvendinami ir užtikrinamas valdymo paprastinimas ir veiksmingumas.

Daugiausiai nesutarimų kelia šie klausimai: numatytas BŽŪP biudžeto sumažinimas 2021–2027 m. laikotarpiu; nacionalinių strateginių planų, kurie gali būti labai skirtingi ir neatitikti Europos lygmeniu nustatytų tikslų (ypač aplinkosaugos srityje), aprėptis; nustatytos privalomos viršutinės ribos, kurios daugumai valstybių narių ir jų profesinių organizacijų, linkusių pritarti pasirenkamam sprendimui, atrodo pernelyg griežtos; tiesioginių išmokų išorės konvergencijos lygis ir tempas (septynios valstybės narės iš 27 paprašė, kad parama už hektarą būtų suderinta sparčiau, tačiau kitos aštuonios ryžtingai paprieštaravo šiam požiūriui); administracinė našta dėl naujų veiklos rezultatų reikalavimų; taip pat abejojama dėl kai kurių siūlomų deleguotųjų ir įgyvendinimo aktų taikymo srities, visų pirma dėl to, kad jie gali viršyti Komisijos valdymo įgaliojimus.

Reikia pažymėti, kad be susitarimo dėl finansų BŽŪP reforma, atsižvelgiant į didelį žemės ūkio priemonių svorį biudžete, negalės būti patvirtinta. Kaip ir tikėtasi, labai skirtingos nuomonės dėl būsimos biudžeto sistemos turėjo įtakos deryboms dėl žemės ūkio. 2019 m. gruodžio mėn. Tarybai pirmininkaujanti Suomija bandė rasti kompromisą dėl 2021–2027 m. finansinės programos bendro lygio ir išlaidų paskirstymo tarp Sąjungos tradicinių politikos sričių (BŽŪP, sanglaudos) ir naujų prioritetų. Pasiūlyme buvo numatytas daugiamečio finansinio paketo sumažinimas iki 1,07 % Europos bendrųjų nacionalinių pajamų (BNP) ir kaimo plėtros biudžeto padidinimas 10 mlrd. EUR (žr. faktų suvestinę [3.2.10](#), I lentelės 4 skiltį), tačiau pasiekti susitarimo nepavyko. Po šios pirmosios nesėkmės ES valstybių ir vyriausybių vadovai vėl susitiko 2020 m. vasario 20 ir 21 d. Europos Vadovų Tarybos pirmininkas Charles Michel pateikė pasiūlymą, kuriuo, nors ir šiek tiek padidinamas bendras 2021–2027 m. biudžetas, palyginti su pirmininkaujančios Suomijos projektu (1,074 % BNP), bendra BŽŪP skirta suma sumažėjo 14 % (žr. faktų suvestinę [3.2.10](#), I lentelės 5 skiltį). Po dvi dienas trukusių diskusijų BŽŪP ir sanglaudos politikos gynėjų ir vadinamųjų griežtųjų šalių, siekusių biudžetą sumažinti iki 1 % BNP, nustatytos vadinamosios raudosios linijos liko nepakitusios. Esant tokiai situacijai 27 valstybių narių atstovai baigė susitikimą nepasiekę jokio susitarimo.

EUROPOS PARLAMENTO VAIDMUO

Europos Parlamentas pakartojo, kad BŽŪP finansavimas po 2020 m. realiaja verte turėtų likti tokio pat dydžio [2018 m. lapkričio 14 d. [P8_TA \(2018\) 0449](#)] (žr. faktų suvestinę [3.2.10](#), I lentelės 3 skiltį). Vėliau Žemės ūkio ir kaimo plėtros komitetas (toliau – AGRI komitetas) paskyrė pranešėjus kiekvienam teisės aktui: Esther Herranz



(Europos liaudies partijos frakcija) – dėl naujosios BŽŪP struktūros; Ulrike Müller (Liberalų ir demokratų aljansas už Europą) – dėl naujojo horizontaliojo reglamento; ir Eric Andrieu (Europos Parlamento socialistų ir demokratų pažangiojo aljanso frakcija) – dėl iš dalies pakeisto pasiūlymo dėl bendro rinkos organizavimo. 2019 m. balandžio mėn. AGRI komitetas balsavo dėl trijų pasiūlymų dalių. Be kitų priimtų pakeitimų, svarbiausi sprendimai buvo priimti šiais klausimais:

- bendras rinkos organizavimas: sustiprintos pasiūlos kontrolės priemonės kaip pieno dokumentų rinkinio tęsinys; patobulintos konkurencijos taisyklės siekiant toliau skatinti gamintojų organizacijas ir pratęstas vyno sektoriaus reguliavimo priemonių galiojimas;
- strateginiai planai: pradžia 2022 m.; paramos už hektarą išorės konvergencija turi būti pasiekta 2027 m.; lėšų paskirstymas pagal pirmąjį ramstį (60 % – bazinėms išmokoms ir perskirstymo išmokoms; 20 % – ekologiškai programai; 10 + 2 % – susietajai paramai; 3 % – sektorių programoms); antrojo ramsčio finansiniai asignavimai (siekiama 30 % skirti aplinkosaugos tikslams ir 30 % – investicinėms ir rizikos valdymo priemonėms); nustatytos 100 000 EUR dydžio viršutinės išmokų ribos, išskyrus atvejus, kai valstybės narės taiko 10 % perskirstymo išmoką; nustatyti apribojimai – iš pirmojo ramsčio perkeltant lėšas į antrąjį – iki 15 % lėšų, o iš antrojo į pirmąjį – iki 5 % lėšų);
- horizontalusis reglamentas: bendros audito ir kontrolės sistemos tobulinimas; krizės rezervui finansuoti skiriama 1,5 mlrd. EUR suma.

Po 2019 m. gegužės mėn. įvykusių Europos Parlamento rinkimų naujai išrinkti nariai pradėjo peržiūrėti pakeitimus, kuriuos per ankstesnę Parlamento kadenciją priėmė AGRI komitetas, siekdami užbaigti pirmąjį svarstymą 2020 m. birželio mėn.

Paskutinis derybų dėl žemės ūkio etapas sutaps su diskusijomis dėl Europos žaliojo kurso, kurios prasidėjo 2019 m. gruodžio 11 d., Komisijai parengus komunikatą [COM(2019)0640]. Žaliajame kurse numatoma iki 2050 m. sukurti tvarų ir neutralaus poveikio klimatui augimo modelį, kuris turės didelį poveikį Europos žemės ūkio maisto produktų sistemai. Tikimasi, kad 2020 m. kovo mėn. bus pateikta konkrečių pasiūlymų keliose srityse: be kita ko, biologinės įvairovės, miškų arba išmetamų šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio, visų pirma įgyvendinant strategiją „Nuo ūkio iki stalo“, kuria siekiama stiprinti apsirūpinimo maistu saugumą, mažinti pesticidų, trąšų ir antibiotikų naudojimą, remti žemės ūkio inovacijas ir gerinti vartotojų informavimą. Pagal žaliajį kursą priimtose gairėse turės būti papildytos nacionaliniais strateginiais planais, kurie turi būti pateikti 2021 m. ir kurie iš esmės bus įgyvendinti nuo 2022 m.

Albert Massot
02/2020

