

## НОВИТЕ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ОБЩАТА СЕЛСКОСТОПАНСКА ПОЛИТИКА НА ЕС – ПРОБЛЕМИ И ПОЗИЦИИ

Теодорина Турлакова  
Икономически университет, Варна

### Резюме

Целта на статията е да се аргументира необходимостта от промени в Общата селскостопанска политика (ОСП) след 2020 г. базирайки се на съвременните предизвикателства пред земеделските стопани и развитието на селските райони. Разглеждат се приносът на ОСП на ЕС в продоволствената сигурност, в опазването на околната среда и създаването на работни места, както и нейната роля за развитието на селските райони и изграждане на интегриран аграрен пазар. Необходимостта от промени произтича от новите предизвикателства свързани с ценовата несигурност, изменението на климата и нарастващото значение на световната търговия. Резултатите от прилагането на ОСП в България досега насочва към нуждата от оптимизиране на субсидиите с оглед промени в организационната структура на земеделието, както и съотношението между субсидиите за добавена стойност и тези за нанесени вреди на околната среда. Основните направления на новата ОСП са свързани със: снижаване на изискванията на ЕС до минимум с цел намаляване на бюрократичността на процедурите и административната тежест за бенефициентите, подкрепата на т.нар. справедливи доходи и подобряване на мястото на земеделските стопани във веригата за доставка на храни, създаване на нови инструменти за управление на риска чрез взаимни фондове и буферни спестявания, въвеждане на нови подходи за създаване на стойност чрез биоикономика, кръгова икономика и екотуризъм. Въвежда се новата концепция за „интелигентни села“ за развитие на цифровите иновации в стопанствата, подобряване на достъпа до заетост и услуги в селските райони.

**Ключови думи:** ОСП, приоритети, субсидии, интелигентни села, земеделски стопанства, кръгова икономика, биоикономика.

**Key words:** CAP, priorities, subsidies, intelligent villages, farms, circular economy, bio-economics.

**JEL:** Q18.

### Увод

Условията на евроинтеграция и глобализация налагат необходимостта от изследване на настъпващите промени в състоянието и развитието на земеделието и селските райони, както и извличането на поуки от прилагането на Общото селскостопанска политика (ОСП). В своето развитие ОСП е претърпяла значителни еволюционни промени от нейното въвеждане през 1962. Причините за промените са свързани от една страна с вътрешната необходимост от справяне с появилите се предизвикателства и проблеми, а от друга са продиктувани от динамиката на международната среда.

От 2014 година започна изпълнението на втория програмен период от интегрирането на България в ЕС и трети от началото на настоящия етап на ОСП започнал след 2004 г. Този период бележи най-големи промени в ОСП, свързани с въвеждане на 2 стълба на подпомагане, преминаване към необвързана директна подкрепа, обвързване на плащанията с „зелени“ ангажименти и др. За времето на прилагането на настоящата политика се направиха много анализи и се отправиха много препоръки, които поставят ЕС пред нуждата да преразгледа философията на подпомагане.

В контекста на предлаганите от ЕС промени в ОСП тези въпроси са изключително важни и за нашата страна. Резултатите от прилаганите аграрни политики върху българското земеделие и селските райони, от промените в ОСП след 2014 г. във връзка със земеделската подкрепа, втори стълб и пазарните мерки, както и влиянието на ОСП върху размера и структурата на производството, тенденциите във вноса и износа и конкурентоспособността на земеделската продукция са актуални и всеобхватни за социално-икономическото развитие.

Целта на статията е да се аргументира необходимостта от промени в ОСП след 2020 г. базирайки се на съвременните предизвикателства пред земеделските стопани и развитието на селските райони.

Особена актуалност придобиват оценката на: състоянието и тенденциите на развитие на българското земеделие и селските райони; ефектите от общностната политика, регулациите, изискванията върху секторното развитие и устойчивото функциониране на българското земеделие; направленията и мерките за стимулиране на устойчивото функциониране на земеделските стопанства в селските райони в България и разработването на сценарии за промяна на ОСП.

## 1. Ефекти от прилагането на ОСП

ОСП е една от най-важните политики на ЕС. Чрез нея се осигурява продоволствената сигурност на над 500 млн. европейски граждани и се решава бъдещето на 44 млн. заети лица в селското стопанство и хранително-вкусовата индустрия и на 55% от гражданите на ЕС, които живеят в селските райони. Приносът на ОСП през последните години се отчита и по отношение на опазването на околната среда, изграждане на най-интегрирания пазар с качествени и разнообразни продукти и износ на стойност над 131 млрд. евро. Значението на ОСП се определя и от факта, че тя е пряко свързана с Общия пазар и Европейския валутен съюз, които представляват два ключови елемента от постигането на европейската интеграция.

Бързоразвиващата се глобализация, както и развитието на научните технологии и дигитализацията поставят Европейското земеделие пред постоянни изпитания. Някои от тях могат да бъдат обособени в следните точки:

- структурата на фермите в ЕС се променя – към момента около 20% от тях произвеждат около 80% от продукцията;
- все по-ясно се откроява проблемът с търговските вериги и натиска, който те оказват към първичното производство;
- взаимовръзката между производители и преработватели става все по-здрава и неразривна;
- нараства конкуренцията както на ниво ЕС – Азия, ЕС – Южна Америка и ЕС – Северна Америка (САЩ и Канада), плюс вътрешната конкуренция на ниво ЕС.

Факт е, че ОСП има сериозна нужда от опростяване на правилата, както на ниво ферма, така и на ниво национална/регионална администрация. Освен това вероятно вече е на зрял момента за някои основни промени, тъй като например на ниво ЕС не са чужди мненията, че кризата в млечния сектор не е нищо друго освен нежеланието на един бранш да се съобрази нито с тенденцията на цените, нито с пазарните принципи на търсенето и предлагането. Това навежда на мисълта, че в бъдеще земеделието в ЕС от чисто субсидирано производство трябва да се преориентира към пазарно ориентиран бизнес на глобалния пазар.

Като цяло членството на България в ЕС превърна ОСП в решаващ фактор за развитие на българското земеделие и на селските райони. Политиките за развитие на селските райони (2007–2013) и (2014–2020) имат важно значение както за икономиката на страната, така и за отделните райони. Чрез тези политики с комплексен социално-икономически и екологичен харак-

тер се полагат основите на бъдещите промени в регионалното развитие и преодоляването на диспропорциите.

С влизането си в ЕС през 2007 г. България въведе така наречената „схема за единно плащане на площ“ (СЕПП) като механизъм за подкрепа на доходите на земеделските производители в рамките на Първи стълб на ОСП. Тази схема определя размера на субсидиите единствено на база размера на обработваната от стопанствата площ. Първоначално се предполагаше, че СЕПП ще се прилага само три години – до 2009 г., но по-късно ЕК даде възможност обхватът на прилагането да бъде удължен до 2013 г., а впоследствие до 2020 година. Дори след реформата на ОСП от 2013 г. и въвеждането на многопластова форма на субсидиране – базово плащане, зелени плащания, преразпределително плащане, плащане за млади земеделски производители, обвързано подпомагане за плодове, зеленчуци и протеинови култури, логиката на директното подпомагане се запази – на единица площ. В допълнение, една значителна част от подпомагането по линия на Програмата за развитие на селските райони (ПРСР), а именно плащанията за райони с природни или други ограничения, биологично производство, агроекология, НАТУРА 2000 следват същия принцип.

По първи стълб на ОСП се осъществява подкрепа, която включва директните плащания на площ и стопанство, обвързаната подкрепа, включително националните доплащания и пазарната подкрепа. Приоритет имат директните плащания, които от 2015 г. включват и преразпределителните и зелени плащания (табл. 1). Последните данни показват, че през 2015 г. директните плащания слабо намаляват спрямо 2014 г. Като цяло размера на подкрепата по първи стълб намалява с 2%. Почти двойно намаляват средствата за национални доплащания, а увеличението на обвързаната подкрепа не покрива това намаление.

Общата сума на субсидиране по двата стълба на ОСП към 2015 г. възлиза на 1 263 млн. евро. Брутна добавена стойност в сектора за 2016 г. е 1 790 млн. евро. Съпоставката на общите субсидии за 2015 г. и получената Брутна добавена стойност в земеделието за 2016 г. дава основание да заключим, че финансовите измерения на ефектите от субсидирането са в общ план негативни: ниско равнище на създавана БДС в земеделието, значителен размер на средства за опазване на околната среда (до 34% от общите субсидии) и пазарна подкрепа (по-скоро инцидентна във връзка с ембаргото например), която не решава проблема с качеството и конкурентоспособността.

Табл. 1. Размер и динамика на субсидиите по първи стълб на ОСП

Видове плащания	2014 г. (млн. евро)	2015 г. (млн. евро)	% дял	Изменение %
Директни плащания	589	585,5	69	99
Пазарна подкрепа	40	62	7	155
Национални доплащания	161	82	10	51
Обвързана подкрепа – растениевъдство	37,2	56,2	7	151
Обвързана подкрепа – животновъдство	33	61	7	185

Източник: [1].

Субсидиите по Схемата за единно плащане на площ (СЕПП), до която достъп имат всички производители е добра възможност за подкрепа на доходите като обезщетение на обществените блага и услуги, които те осигуряват. Успоредно с това, те се оказаха мощен стимул за увеличаване на размера на използваемата земеделска площ (ИЗП) чрез включване на изоставените в хода на поземлената реформа земя от около 16 млн.дка. Преобладаващата част от ИЗП е заета от полски култури. Системата на субсидиране води до нарастване на диспропорциите и ИЗП заета с полски култури е 2 до 3 пъти повече от останалата ИЗП.

СЕПП стимулира и диспропорциите в животновъдството в полза на зърноядните свине и птици чрез увеличаване на площите на стопанствата в посочените подсектори. Концентрацията на земя и субсидии води до нарастване на животинските единици в свиневъдството и птицевъдството, които показват по-високи темпове на развитие. Налага се по естествен път заключението, че досега ДП в голяма степен са „изтичали“ към собствениците на земеделска земя.

Брутната продукция в растениевъдството бележи ръст през периода 2007–2015 г., което е положителна тенденция. Причината за тези резултати се дължи на повишаване на средните добиви, както и на нарастване на цените на продукцията през посочения период и не е пряк резултат от субсидирането.

Наблюдава се и повишаване на разходите под формата на рента и амортизации. Изпреварващият темп на нарастване на производствените разходи намалява размера на нетния доход и изчислен без наличието на субсидии, той е по-нисък през 2016 г. в сравнение с 2007 г.

За първите десет години от прилагане на ОСП в България осредненият размер на плащанията на площ се увеличи с близо 170%. Същевременно средното рентно плащане за страната се увеличи със 120%, а цената на земята – с близо 230% за същия период. Увеличиха се земеползването, обемът арендовани площи и сделките със земеделски земи [2].

Като цяло начинът на прилагане на мерките и схемите за подкрепа в България не способстват в достатъчна степен за ръста на инвестици-

ите и интензифицирането на сектора, за технологичното обновление и трансфера на знания, умения и добри практики. Развитието в селските райони е изключително бавно – коефициентът на заетост все още не е постигнал предкризисните нива от 2007 г. Леко подобрене се наблюдава при дела на лицата в риск от бедност. Покупателната способност на населението в селските райони бележи слаб ръст като ножицата с урбанизираните територии продължава да се отваря.

Подобни изводи се правят в докладът, на Световната банка, озаглавен „Осмисляне на ОСП“ [3]. Той разглежда въпроса как новите инвестиции и услуги в селското стопанство, подкрепени от знаковата обща селскостопанска политика на ЕС, могат да намалят бедността и да преобразуват селското стопанство в сектор, който може да осигури по-добре платени работни места за тези, които обработват земята.

Подчертава се, че Унгария, Словакия, Естония, Дания и Холандия са примери за страни членки, които успешно са осъвременили селскостопанските си сектори, чрез предоставянето на консултантски услуги, пътища, защитени права за собственост и достъп до образование и здравни услуги в селските райони.

Други – като България, Португалия, Румъния, Словения и Гърция, все още има какво да направят, за да намалят бедността и да осигурят работа в селското стопанство с добро заплащане. Тези държави могат да постигнат това чрез подобряване на общата рамка на селскостопанския сектор, което ще подобри и резултатите от финансовите инвестиции, направени по линия на ОСП.

В доклада на Световната банка се подчертава, че селското стопанство и бедността в половината от държавите членки на ЕС вече не вървят ръка за ръка. Разликата в доходите между селското стопанство и други сектори от икономиката видимо намалява, като се заключава, че в някои държави като Холандия например работата в селското стопанство може да е заплатена по-добре от тази в други сектори.

Според посоченото изследване около половината от страните членки на ЕС признават, че селското стопанство може да даде тласък на

общия просперитет, докато в другата половина все още трябва да се работи, за да се гарантират базовите условия, необходими за постигане на структурни промени.

Докладът на Световната банка показва, че Общата селскостопанска политика на ЕС има отношение към подобряване на условията на труд в земеделието.

Все пак има някои категории субсидии – известни като обвързващи плащания за производство на определена култура или определен добитък, за които се посочва, че не може да се намери пряка връзка с нарастване на просперитета. В миналото тези обвързващи плащания са довели до крайно свръхпроизводство и ценово изкривяване на световните пазари. Поради това подобрения в ОСП според препоръките, изложени в доклада, допълнително ще засилят ролята на политиката като мощен инструмент за структурна трансформация.

В доклада се изтъква, че в бъдеще мониторингът на средствата от ОСП трябва да се съсредоточи върху постигането на видими резултати, вместо въвеждане на обвързващи бюрократични процеси. Това трябва да насърчи съфинансиране от частни инвестиции в проекти, подкрепени от ОСП, които са в интерес на обществото като например екологични практики, биологично земеделие и хуманно отношение към животните.

## 2. Новите предизвикателства

Освен посочените специфични проблеми на прилагането и резултатността на селскостопанската политика в България промените на ОСП се налагат и поради глобалните предизвикателства като: непрекъснати изменения в климата, политическата и икономическа несигурност в редица региони, което води и до ценови сътресения и периодични загуби на пазари с трети страни.

Свободната търговия в рамките на ЕС обезпечават постоянния стокообмен на храни между страните в Общността, което е и най-големият позитив на политиката. Пълното либерализиране на търговията с трети страни ще допринесе за гарантиране сигурното снабдяване на крайния потребител с по-разнообразни храни на по-конкурентни цени. Това е особено важно за България, в която делът на храните в общите разходи на домакинствата е все още голям.

Промените са наложителни и поради отчетането на все по-голям натиск върху използването на природните ресурси (най-вече на невъзобновимите такива) за постигане на по-големи добиви и по-устойчиво селско стопанство. Подобни явления все още нямат проявление в България, но са характерни за ЕС-15. Ето защо новата

ОСП трябва да постави по-амбициозни цели по отношение на ефективното използване на ресурсите, грижата за околната среда и действията в областта на климата. Освен това следва да се отдели внимание на иновациите, използването на модерни технологии и управлението на риска.

Не бива да бъдат оставяни на заден план и въпросите с разхода на време на земеделските стопани за изпълнение на бюрократичните административни процедури в предходния и настоящ програмен период. В тази връзка развитието на ИТ технологиите е възможно да улесни този процес чрез въвеждане на цифровите иновации, не само в администрирането, но и в пряката дейност на земеделските стопани, което е своеобразно предизвикателство за новата ОСП.

От гледна точка на намаляване на бюрократичността е добре изискванията да бъдат добре обмислени като минимум и да се осигури надежден мониторинг за тяхното изпълнение. Конкретните подробности за прилагане на мерките следва да се определят на национално равнище, тъй като така ще се отчетат по-добре местните условия и потребности спрямо заложените цели и показатели на ЕС.

Вече е ясно, че сегашната двустълбова структура ще бъде запазена, но предвиденият по-прост и по-гъвкав подход ще включва конкретни мерки за постигане на договорените цели на равнище ЕС. Всяка страна от ЕС ще разработи собствен стратегически план, който ще бъде одобрен от Комисията, в който ще посочи как планира да постигне поставените европейски цели.

Директните плащания частично компенсират разликата между дохода от селскостопанска дейност и доходите от други отрасли и на този етап са необходимост. Заедно с това обаче е наложително да се осигури справедливо и целенасочено подпомагане на доходите на земеделските стопани чрез:

- въвеждане на задължителен таван за директните плащания (още по-намаляване на таван);
- прогресивно намаляващите плащания като начин за регулиране на подкрепата за големите стопанства и продължаващата монокултурност;
- засилено внимание към преразпределителните плащания;
- насочване на подпомагането към истинските земеделци, които активно упражняват селскостопанска дейност и за тях е начин на живот;
- разпределяне на средствата с оглед балансирано развитие на сектора;

- увеличаване делът на финансирането за инвестиционна подкрепа;
- продължаване на обвързаната с производството подкрепа, но с промени в посока увеличаване на производството, а не само запазване броя на животните.
- въвеждане на нарастваща подкрепа за младите стопани, ориентирана към оставане в отрасъла. В тази връзка трябва да се създадат условия за приемственост между поколенията чрез поземлената уредба, данъчното облагане, наследственото право и териториалното планиране.

Приемствеността трябва да се прилага едновременно с други процедури по опростено допълващо плащане за нови участници или удължаване на срока на сегашните еднократни плащания.

Освен това нараства необходимостта от подпомагане на дейности, стимулиращи трансфера на знания между поколенията (чрез партньорства и други нови бизнес модели) и улесняващи планирането на приемствеността (т.е. консултантски услуги, наставничество и подготовка на „планове за приемственост на стопанството“).

По отношение на управление на риска следва да се създадат на нови инструменти използвани обезщетенията след кризи, застрахователно подпомагане, взаимни фондове и буферни спестявания. Добра възможност е създаването на електронна платформа за постигане на обмяна на опит и споделяне на добри практики между земеделските стопани в Общността.

Увеличаването на добавената стойност в селските райони следва да бъде постигната чрез въвеждане на нови подходи за създаване на стойност, а именно – развитие на биоикономика, кръгова икономика и екотуризъм. Налага се реализиране на новата концепция за „интелигентни села“ за развитие на цифровите иновации в стопанствата, подобряване на достъпа до заетост и услуги в селските райони. Тази нова концепция, която понастоящем се развива чрез няколко инициативи и пилотни проекти, ще помогне на местните общности да решат по един ясен и категоричен начин определени проблеми, свързани с незадоволителната ширококоленцова свързаност, недостатъчните възможности за заетост и недостатъчните услуги.

В този смисъл е резонно увеличаването на допълнителната подкрепа за селските общности и органите на местната власт, които желаят да развият интелигентни села, чрез изграждане на капацитет, инвестиции, подпомагане на ино-

вациите, работа в мрежа, както и чрез осигуряване на иновативни инструменти за финансиране за усъвършенстване на уменията, услугите и инфраструктурата.

Необходимо е да се работи за уеднаквяване на директните плащания между отделните държави членки на ЕС без значение дали на високо, или на по-ниско от получаваното днес от българските фермери ниво. В дългосрочен план (след 2020 г.) би трябвало да се работи за реструктуриране и промени в изискванията за директните плащания, за да не са единствена гаранция за пазарно развитие на отрасъла. Подпомагането би следвало да се фокусира върху Програмата за развитие на селските райони, чрез която да се финансират инвестиции и иновации във всички подотрасли на агросектора и без значение от размера на стопанствата.

### Заклучение

Посочените анализи и предложените подходи не могат да премахнат напълно, но могат да допринесат за частично преодоляване на негативните последици и за значително по-балансирано развитие на аграрния сектор като цяло. Въвеждането на предлаганите промени би дало възможност на производителите да отговорят на пазарните изисквания, оползотворявайки специфичните си предимства по най-добрия възможен начин.

Прилагането на подкрепата от ЕС и допълващата национална подкрепа трябва да бъдат съобразени с комплексното и многостранно въздействие върху сектора и селските райони. Водеща в това отношение ще бъде ролята на националните планове и програми, законодателни промени, наредбите по отделните мерки и други направления на субсидиране, административните облекчения, съветнически услуги и по-лесен достъп до банкови кредити за малките стопанства, разработването на правила за късите вериги.

### Литература

1. Кънев, К. и др. *Десет години ОСП в България-лоуки и предизвикателства пред земеделските стопанства*. Сборник доклади „Агробизнесът и селските райони – икономика, иновации и растеж“. Наука и икономика. Варна. 2017. стр. 25.
2. Вълканов, Н., Гребенчарски, С. *Пазарът на земя в България и ролята на директните плащания*. Интели агри. 2017.
3. World Bank. *Thinking CAP: Supporting Agricultural Jobs and Incomes in the EU*. World Bank. Washington, DC. 2017. [<http://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/eurer>].

## **THE NEW CHALLENGES TO THE COMMON AGRICULTURAL POLICY – PROBLEMS AND POSITIONS**

**Teodorina Turlakova**  
**University of Economics, Varna, Bulgaria**

### **Abstract**

The aim of the article is to give arguments for the need of changes to the CAP after 2020, based on modern challenges for farmers and rural development. The EU's CAP's contribution to food security, environmental protection and job creation as well as its role in rural development and building of an integrated agricultural market are considered. The need for change results from the new challenges of price uncertainty, climate change and the growing importance of world trade. The results of the implementation of the CAP in Bulgaria have so far focused on the need to optimize subsidies in connection to changes in the organizational structure of agriculture as well as the ratio between value added subsidies and those which contribute for damages to the environment. The main directions of the new CAP are connected to: reduction of EU requirements to a minimum in order to decrease the bureaucracy of procedures and the administrative burden on beneficiaries, support for the so called „fair income” and improvement of the position of farmers in the food supply chain, creating new risk management tools through mutual funds and buffer savings, introducing new approaches to value creation through bio-economy, circular economy and ecotourism. The concept of „intelligent villages” is introduced for the development of digital innovations in farms, improving access to employment and services in rural areas.