

# Общата селскостопанска политика като единство от механизми и правила за регламентиране на производството и търговията със земеделски продукти на територията на Европейския съюз

---

The Common Agricultural Policy as a Unity of Mechanisms  
and Rules for Regulating the Production and Trade  
of Agricultural Products on the Territory of the European Union

**Александра Вълчева<sup>1</sup>**

## **SUMMARY**

The study offers a comprehensive overview of the Common Agricultural Policy of the European Union, examining its stages and historical development before and after signing the Treaty of Lisbon. Wherefor the analyses present the Policy as a unity of mechanisms and rules that govern the production and marketing of agricultural products and their processing on the territory of the European Union. It starts from the main goals of the Common Agricultural Policy and pays attention to its connection to the businesses to develop a strategy to support them in the rural areas. The survey presents

---

<sup>1</sup> Александра Вълчева е доктор, асистент в катедра „Международно публично право и право на Европейския съюз“, Юридически факултет, УНСС, гр. София, [aleksandra.valcheva@abv.bg](mailto:aleksandra.valcheva@abv.bg) (Aleksandra Valcheva assistant professor in International law and EU law in UNWE, Sofia, [aleksandra.valcheva@abv.bg](mailto:aleksandra.valcheva@abv.bg)).

some economic challenges for the Policy, related to the food supply, the reduce of productivity rate, the price volatility and the sector incomes, as well, and the continuing negative impact of the economic crisis.

## KEY WORDS

Common Agricultural Policy (CAP); UN; Treaty of Lisbon; Agricultural Policy; Business.

## Въведение

Общата селскостопанска политика (ОСП) на Европейския съюз е създадена през 1962 г. Тя представлява комплексно единство от механизми и правила, като регламентира производството и търговията със земеделски продукти и тяхната преработка на територията на Общността. ОСП е особено важна за развитието не само на аграрния сектор в рамките на международната организация, но и за развитието на селските райони в Европа като цяло.

Успехът на общата селскостопанска политика още през 60-те години на XX в. се свежда до това, че тя осигурява превенция срещу заплахата от хранителна криза, както и се олицетворява от факта, че към края на десетилетието вече дори са налице признаци за появата на излишък на земеделска продукция. В подобни условия Сико Мансхолт, който през 1962 г. предлага разпределени субсидии и гарантирани цени на страните, близаци в състава на Общността, извежда на преден план нуждата от модернизирани на земеделския сектор като цяло, както и необходимостта да бъде повишено нивото на ефикасност на свързаното с него производство.

В ретроспективен план развитието на общата селскостопанска политика на Европейския съюз преминава през няколко етапа. В този процес се формулират правилата, изграждат се институциите и механизмите на действие, както и се очертават спецификите на национално и регионално ниво при осъществяването на политиката на ЕС в този основен, многопластов и многовекторен сектор.

Европейският съюз е международна организация, чиято дейност е подчинена на сложен механизъм на институционални взаимоотношения. Спецификата на ОСП на ЕС след договора от Лисабон е подчинена повече на политики, а не толкова на правни норми. Динамиката в селскостопанската област преопределя акцентите в изследването. Те са поставени върху проучването на икономическите, финансовите, екологическите и социалните аспекти на дейност, които изпреварват, нещо повече елиминират, опитите за определянето на правни параметри и регламентиране на дейността на ЕС в ОСП. Това определя необходимостта основните насоки в изследването да бъдат ограничени от другите направления в областта на международните отношения – икономика, финанси, политика, екология.

Въпреки че селското стопанство днес представлява много малка част от икономиката на развитите страни (включително от тази на Европейския съюз), публичната намеса се засили напоследък чрез редица политики в тази икономическа област и в селските райони. Те добавят към помощта за традиционното функциониране на първичната дейност (производството на хранителни продукти), допълнителни измерения, сред които попадат: устойчивото развитие, борбата срещу изменението на климата, териториалното благоустройство и ландшафта, диверсификацията и повишаването на жизнеспособността на икономиката в селските райони или производството на енергия и биоматериали. Помощта за обществените блага или нетърговските функции на селскостопанската дейност (т.е. дейностите, за които не се получава печалба на пазара) се превърна впоследствие в ключово направление на най-новите политики за селското стопанство и селските райони, сред които и ОСП<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Срвн. [онлайн] [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/bg/FTU\\_3.2.1.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/bg/FTU_3.2.1.pdf) [достъпно на 03.02.2020].

## I. Селското стопанство до подписването на Договора от Лисабон

Общата селскостопанска политика е първата изцяло интегрирана общоевропейска политика, като на тази основа постепенно се изгражда и Единният европейски пазар. Тя е уредена от Договора за Европейска икономическа общност (ДЕИО), подписан през 1957 г. В чл. 3 от него се предвижда създаването на обща политика в сферата на селското стопанство<sup>3</sup>. Към днешна дата нейното регулиране се извършва съобразно разпоредбите на Договора за функциониране на ЕС, като в чл. 38 фигурира определението за селскостопански продукти. Така тя се свързва с изграждането на вътрешния пазар.

В тази връзка разпоредбата на чл. 40 се включва изискване за обща организация на селскостопанските пазари, която да елиминира каквато и да било дискриминация между производителите и потребителите в рамките на ЕС, като се определят общи критерии и уеднаквени методи за провеждане на обща ценова политика. Освен посоченото в чл. 42 – 47 се прави регламентация на процесите на третиране и развитие, както и на прехода към обща организация на пазарите.

Регулацията на Общата селскостопанска политика на Европейския съюз се извършва и чрез вторичното законодателство на Съюза. Чрез множество регламенти, директиви, решения и становища се обобщават усилията на държавите членки по отношение на въвеждането на единни критерии за подпомагане на развитието на европейските селски райони, както и за осигуряване изграждането на обща организация на пазарите на селскостопанската продукция.

Особено значим във връзка с изследването е Регламент № 1305 от 17 декември 2013 г. относно подпомагане развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР). Друг акт, регламентиращ финансирането, управлението и мониторинга на тази политика, е Регламент № 1306 от 17 декември 2013 г. Следва да се спомене и Регламент № 1307 от 17 декември 2013 г. относно устано-

---

<sup>3</sup> И. Шикова, *Политики на Европейския съюз*. София, УИ „Св. Климент Охридски“, 2011.

вяването на правила за директни плащания за земеделски стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика. Не на последно място е и Регламент № 1308 от 17 декември 2013 г., който установява обща организация на пазарите на селскостопански продукти.

На 19 ноември 2013 г. Европейският парламент одобрява (резолюции Т7-0455/2013 и Т7-0456/2013) т. нар. Регламент за новата многогодишна финансова рамка (или още Регламент (ЕС) №1311/2013, ОВ L 347), както и Междунституционалното споразумение за доброто финансово управление (ОВ С 373, 20.12.2013 г.). Тук следва да се направи уточнението, че реформата от 2013 г. отменя регламенти (ЕО) № 1290/2005 и № 1698/ 2005, които по-късно са заменени с Регламент (ЕС) № 1306/2013 относно финансирането, управлението и мониторинга на ОСП, и Регламент (ЕС) № 1305/2013 за подпомагане развитието на селските райони от ЕЗФРСР (ОВ L 347).

ОСП се стреми да защитава интересите както на производителите, така и на потребителите на селскостопанска продукция в рамките на общоевропейския пазар<sup>4</sup>. Още от самото начало на провеждането ѝ през годините се забелязва трайно засилване на публичната намеса в областта на селското стопанство на общностното равнище. Тя се свежда до налагане на комплексни мерки по отношение на производството на хранителна продукция и мерки, основаващи се на принципа на устойчивото развитие.

---

<sup>4</sup> Същностна роля в определянето на Общата селскостопанска политика за водеща интеграционна такава в рамките на ЕИО изиграва и фактът, че гласоподавателите, занимаващи се със селскостопанска дейност в страните – членки на Общността (например, Франция, Италия и Люксембург), са една твърде голяма част от населението и е повече от логично, че ОСП защитава именно техните интереси и се грижи за това да повиши комплексно качеството им на живот. Тези граждани на Европейския съюз са известни и под обобщеното наименование „селскостопански вот“ Срвн. G. Hasha, *The European Union's Common Agricultural Policy: Pressures for Change – An Overview*. – In: D. R. Kelch (Rep. Coordinator), J. Bernstein, N. Cochrane, G. Hasha, D. Kelch, S. Leetma, L. Mitchell, T. Morath, M. A. Normile (Authors), *The European Union's Common Agricultural Policy: Pressures for Change*. D. Decker (Tech. Ed.). International Agriculture and World Reports, USDA, ERS, WRS-99-2 October 1999, 6 [онлайн] <https://www.ers.usda.gov/publications/pub-details/?pubid = 40516> [гостъпно на 03.02.2020].

Учреденият през 1962 г. Европейски фонд за ориентиране и гарантиране на селскостопанския сектор (FEOGA) е един от най-важните инструменти за провеждането на Общата селскостопанска политика<sup>5</sup>. Въпросният фонд има за цел да събира средства от мита от внасяните в общия европейски пазар за промишлени стоки от страните извън Европейската икономическа общност, а също така и от ДДС на гържавите, близаци в състава на Общността. Главната част от финансовия ресурс на Фонда отива за гарантирането на стабилни доходи за производителите на селскостопанска продукция.

В периода до приемането на Договора от Лисабон се засилват мерките по посока на регулацията на пазара на хранителна продукция в рамките на Европейския съюз, насочени към повишаването на качеството на хранителните продукти, както и към гарантирането на безопасността на храните<sup>6</sup>.

В този смисъл би могло да се обобщи, че Общата селскостопанска политика на Европейския съюз може да се прилага качествено и пълноценно единствено при условие че има достатъчно ресурси за оползотворяване на посочените икономически механизми. Лимитираното субсидиране на производителите на селскостопанска продукция се получава приоритетно въз основа на покриването от тях на завишени, модерни, европейски

---

<sup>5</sup> Фондът има две основни секции: „Гарантиране“, която обема по-голямата част от него и представлява главен инструмент за гарантиране на цените на селскостопанска продукция, и „Ориентиране“, служеща за провеждане на структурната политика в сферата на селското стопанство, субсидираща синхронизирането на производството към нуждите на пазара, подобряването на качеството и други подобни дейности. Портал Европа. *Финансиране на общата селскостопанска политика на ЕС* [онлайн] <http://old.Europe.bg/htmls/page.php?id=18185&category=329> [достъпно на 03.02.2020].

<sup>6</sup> Безопасността на храните в рамките на Общата селскостопанска политика на Европейския съюз се гарантира и посредством проследяване. Върху тази мярка се набляга изключително много от 90-те години на XX в. насам, заедно с предпазването на производителите на селскостопанска продукция от прекалена ценова нестабилност и кризи на пазара, насърчаване на инвестирането в модернизацията на стопанствата, подгържане на жизнеспособни селски общности с диверсифицирана икономика, отваряне и подгържане на работни места в сферата на хранително-вкусовата промишленост и разбира се – опазването на околната среда и хуманното отношение към животните. Срвн. ЕС. *Селско стопанство*, [онлайн] [http://europa.eu/pol/agr/index\\_bg.htm](http://europa.eu/pol/agr/index_bg.htm) [достъпно на 03.02.2020].

критерии, които са свързани с хуманното отношение към животните, безопасността на храните, спазването на съвременните изисквания за опазване на околната среда и съобразяването им с характеристиките и нуждите на екологично ориентираното земеделие и пр.<sup>7</sup>

## II. Селското стопанство след подписването на Договора от Лисабон

Развитието на Общата селскостопанска политика на Европейския съюз след подписването на Лисабонския договор през 2007 г. и особено след влизането му в сила през 2009 г. е определено основно от неговите базисни постановки относно ОСП, които определят нейните основни цели и включват:

- покачване на производителността с помощта на оптимално използване на производствените средства, включително и приоритетно на работната сила, както и посредством техническия прогрес и неговото развитие;
- оказване на целенасочена подкрепа на доходите на селскостопанските производители от Европейския съюз, както и гарантиране с помощта на горепосоченото на един достоен стандарт на живот за същите;
- укрепване на стабилността на пазара на селскостопанска продукция в рамките на ЕС;
- осигуряване на сигурността, свързана със задоволяването на потребностите, касаещи производството на хранителна продукция на всички потребители от Европейския съюз;

---

<sup>7</sup> Л. Светославова, *Обща селскостопанска политика: Субсидии и производителност на земеделските стопанства в ЕС*, Институт за пазарна икономика, 2013 (Резюме на доклад: М. Rizov, J. Pokrivcak, P. Ciaian, CAP Subsidies and Productivity of the EU Farms. *Journal of Agricultural Economics*, September 2013: <https://ime.bg/bg/articles/obshta-selskostopanska-politika-subsidii-i-proizvoditelnost-na-zemedelskite-stopanstva-v-es/#ixzz6NOM3pCxS>), [онлайн] <http://ime.bg/bg/articles/obshta-selskostopanska-politika-subsidii-i-proizvoditelnost-na-zemedelskite-stopanstva-v-es/> [гостъпно на 03.02.2020].

- гарантиране на цени на хранителната и селскостопанската продукция, които да са достъпни за всички потребители на територията на ЕС.

ОСП след влизането в сила на Договора от Лисабон е насочена именно към реалното синхронизиране на протекционизма по отношение на европейските фермери и произвежданата от тях продукция с реално действащите механизми на Свободния общ пазар. Постигането на траен и устойчив баланс между същите е от ключово значение за цялостния успех на ОСП, без нейното пряко или косвено въздействие да се отклонява в една или друга посока<sup>8</sup>.

Не на последно място ОСП на ЕС през годините се основава и на механизмите на финансовата солидарност, в рамките на която страните – членки на ЕС, вземат солидарно и синхронно участие в осигуряването на необходимите условия за действие на конкретните механизми, свързани с нейното функциониране<sup>9</sup>. На базата на това се създават и определени институции, реално функциониращи в тази насока, като Европейският фонд за насочване и гарантиране на селското стопанство. По този начин се осигурява споделянето и поемането на общи отговорности по отношение на цялостния облик и вектора на развитие на ОСП от всички държави, влизащи в състава на Европейския съюз.

### III. Цели

Чл. 39 от ДФЕС определя специфичните цели на ОСП: а) да се увеличава селскостопанската производителност чрез подкрепата на техническия прогрес и осигуряването на оптимално използване на производствените фактори, по-специално на работната сила; б) да се осигури справедлив жизнен стандарт за хората, занимаващи се със селско стопанство; в) да се стабили-

---

<sup>8</sup> OECD (2017), *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union: The Common Agricultural Policy 2014-20*. OECD Publishing, Paris. [онлайн] <http://dx.doi.org/10.1787/9789264278783-en> [достъпно на 03.02.2020], с. 21 – 49.

<sup>9</sup> M. Lovac, *The European Union's Common Agricultural Policy Reforms: Towards a Critical Realist Approach*. London, Palgrave Macmillan UK, 2016, pp. 13 – 20.



лизират пазарите; г) да се гарантира снабдяването; г) да се гарантират разумни цени за потребителите. Става дума за цели, които са едновременно икономически (чл. 39, § 1, б. „а“, „б“ и „г“) и социални (чл. 39, § 1, б. „б“ и „г“), насочени към защита на интересите на производителите и на потребителите. На практика целите на ОСП не са се променили от Римския договор досега предвид гъвкавостта на формулировката им, която е в състояние да обхване многобройните реформи, извършени от 80-те години на XX в. насам. Трябва да се отбележи, че съгласно утвърдената съдебна практика, възможно е да не бъдат осъществени едновременно и изцяло всички цели на ОСП. В резултат от това законодателят на Съюза разполага с голяма свобода за преценка при избора на средствата и на обхвата на реформите, в зависимост от развитието на пазарите и приоритетите, определени от европейските институции в даден момент. Към конкретните цели на ОСП, определени в чл. 39 от ДФЕС, се добавят и други цели, посочени в различни разпоредби на Договора, залегнали в Справочника за ЕС за всички политики и действия на Съюза. В този контекст насърчаването на висока степен на заетост (чл. 9), опазването на околната среда с цел насърчаване на устойчивото развитие (чл. 11), защитата на потребителите (чл. 12), изискванията за хуманно отношение към животните (чл. 13), опазването на общественото здраве (чл. 168, § 1) или икономическото, социалното и териториалното сближаване (чл. 174 до 178) се превръщат в самостоятелни цели на ОСП. От друга страна, в контекста на отварянето и глобализацията на пазарите чл. 207 определя принципите на общата търговска политика, приложими към търговията със селскостопански продукти. В заключение се приема, че принципите на политиката в областта на конкуренцията са предмет на дерогация по отношение на производството и търговията със селскостопански продукти въз основа на структурната специфика на първичната дейност (чл. 42). Това изключение обаче се развива едва след последната реформа на общата организация на пазара (ООП) от 2013 г.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> А. Масо, Общата селскостопанска политика (ОСП) и договора, *Справочник за ЕС – 2020* [онлайн] <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/bg/sheet/103/%D0%BE%D0%B1%D1%89%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D1%81%D0%B5%D0%BB%D1%81%D0%BA%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%BF%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%B0-%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8>

## IV. ОСП – споделена компетентност между Съюза и държавите членки

В ДФЕС (Дял I) е включена нова обща класификация на правомощията в три категории. Става въпрос за изключителна компетентност, споделена компетентност и компетентност за координиране, подкрепа и подпомагане на действията на държавите членки. В този контекст чл. 4, § 2, б. „г“ признава споделената компетентност между Съюза и държавите членки в областта на селското стопанство, обратно на общото правно становище и позицията на правните служби на Комисията (SEC (92) 1990 от 27.10.1992 г.), които дотогава смятаха, че пазарната политика (първи стълб на ОСП) е от изключителна компетентност на Съюза. Новият чл. 4, § 2, б. „г“ от ДФЕС оказва въздействие върху законодателната дейност в областта на селското стопанство, тъй като европейските институции прилагат принципа на субсидиарност в областите, които не попадат в обхвата на изключителната компетентност (чл. 5, § 3 и чл. 12 от Договора за Европейския съюз, Договора за ЕС). С оглед на това националните парламенти могат да изпращат до председателите на Европейския парламент, Съвета и Комисията мотивирано становище относно съответствието на даден проект за законодателен акт в областта на селското стопанство с принципа на субсидиарност. Освен това системата за засилено сътрудничество, въведена с чл. 20 от Договора за ЕС, занапред се прилага за ОСП. В тази връзка отделни държави членки (в случая минимум седем) ще могат да решат да подпишат помежду си допълнителни споразумения в областта на селското стопанство, тъй като ОСП става все по-гъвкава по отношение на прилагането на общите механизми<sup>11</sup>.

Отчитайки всички нови предизвикателства пред ЕС, особено очакваните бюджетни последици от Брекзит, не могат да бъ-

---

[%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0-%D0%BE%D1%81%D0%BF-%D0%B8-%D0%B4%D0%BE%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%80%D1%8A%D1%82](#) [гостъпно на 03.02.2020].

<sup>11</sup> Масо (2020).

гат идентифицирани евентуални „червени линии“ по отношение на бюджета за ОСП.

Общата селскостопанска политика трябва да продължи да бъде силна и адекватно финансирана общностна политика. От съществено значение е размерът на нейното финансиране за новите държави членки (като България например) да се увеличи. Това ще позволи да завърши процесът на изравняване на нивата на подкрепа с останалите държави и да се избегнат сътресения в сектора в условията на нарастващи предизвикателства и повишаващи се изисквания към земеделските стопани при осъществяване на тяхната дейност.

Директните плащания са съществен елемент от ОСП, който е доказал своята ефективност и трябва да продължи да се прилага и след 2020 г. като бъде допълнителна гаранция за постигане на гъвкав, конкурентен и устойчив селскостопански сектор в ЕС.

Освен осигуряване на производството на храни директните плащания позволяват на фермерите да предоставят жизненоважни обществени блага за цялото общество (например, еко-системни услуги, заетост, управление на ландшафта и жизнеността на икономиката на селските райони). Чрез тях се гарантира допълването на доходите на земеделските стопани като се отчита, че земеделците до голяма степен е изложено на въздействието на климатични фактори, пазарни колебания и икономически кризи. Те дават сигурност за земеделските производители и възможност за справяне със специфичните за земеделското производство предизвикателства – неблагоприятни климатични явления, разпространение на болести по растенията и животните и други производствени рискове и кризи. Ролята им за стабилизиране и улесняване на приспособяването придобива все по-голямо значение в контекста на нарастваща нестабилност на селскостопанските пазари и натиска на международната конкуренция.

Посредством двата типа директни плащания (необвързани с производството и обвързани с производството) се осигурява, от една страна, свобода за земеделския стопанин да произвежда земеделска продукция, която се търси на пазара. От друга, се дава възможност за фокусиране на допълнителна директна подкрепа за сектори и производства, които са в криза. „Зелените“ директни плащания целят по-висока степен на полити-

ческа легитимация на разходите на ОСП. Те са начин за доказване на обществената значимост на ОСП не само за осигуряване на хранителни продукти, но и като фактор за екологичната устойчивост на територията.

В периода от началото на членството в ЕС, България прилага Програмата за развитие на селските райони, като инструмент на 2-ия стълб на Общата селскостопанска политика. В контекста на ОСП, ПРСР е насочена към: насърчаване на конкурентоспособността на селското стопанство, осигуряване на устойчивото управление на природните ресурси и на дейности, свързани с климата, постигане на балансирано териториално развитие на икономиките и общностите в селските райони, включително създаване и поддържане на заетост<sup>12</sup>.

Въпреки тенденцията за намаляване на броя на земеделските стопанства в България за периода 2007 – 2017 г., подпомагането по ПРСР е спомогнало за: повишаване на производителността на труда в селското стопанство; по-добрата приемственост и подмладяването на сектора; създаването на устойчива заетост, включително на територията на селските райони на страната; повишаване на нивото на механизация в селското стопанство и обновяване на машинния парк; увеличаване на енергийната ефективност в подпомогнатите стопанства и предприятия; преодоляване на негативната тенденция за намаляване на броя на отглежданите селскостопански животни и запазване на сравнително стабилни нива през последните години; значителен ръст по отношение на площите и животните в системата за контрол на биопроизводство; подобряване на състоянието на общинската инфраструктура в селските райони, в резултат от което се повишава качеството на живот. ПРСР е инструмент за подпомагане с многосекторен ефект. Това са доказани положителни ефекти от ПРСР, подкрепени с данни и показатели от прилагането на програмата. Без адекватното финансиране тези положителни въздействия нямаше да са възможни<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Министерство на земеделието, храните и горите (МЗХГ), *Влияние на общата селскостопанска политика на ЕС върху българското* [онлайн] земеделие, [https://www.mzh.government.bg/odz-haskovo/Libraries/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B8/Analiz\\_2007\\_2017.sflb.ashx](https://www.mzh.government.bg/odz-haskovo/Libraries/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B8/Analiz_2007_2017.sflb.ashx) [достъпно на 03.02.2020]

<sup>13</sup> МЗХГ (2017).

## V. Връзката на ОСП с бизнеса

Икономическото влияние на ОСП е многопластово. Основните направления са две: във връзка с осигуряването на финансиране на мерките по линия на европейския бюджет и във връзка с ефекта от прилагането на мерките. Основните презизвикателства в икономически план през ОСП са свързани с обезпечаването на прогнотворна сигурност, намаляването на темпа на производителност, както и с нестабилността на цените, на приходите в сектора и на продължаващото негативно влияние на икономическата криза. Все още много европейски страни продължават периодично да отчитат спад в брутния вътрешен продукт, сблъскват се с високо равнище на безработица и бавно възстановяване на реалната икономика. В тези условия на селското стопанство, както и на свързаните с този сектор преработвателна индустрия и туризъм, се гледа като възможност да се даде тласък на икономическия растеж и възстановяването от кризата<sup>14</sup>.

Разработването на политика за подпомагане на бизнеса в селските райони зависи от правилното идентифициране на тези фактори, които имат различно въздействие върху успеха на селските райони, а не върху градския бизнес. Редица проучвания посочват различията между градските и селските предприятия по отношение на бизнес ограниченията и възможностите, с които се сблъскват, и как те реагират на тях.

Този въпрос се изследва чрез използване на мултивариантен иконометричен модел за анализ на данните, получени от проучване на почти 800 предприятия във всички области на Северна Ирландия например. Местоположението на предприятията в проучването съответно е внимателно картографирано съобразно с пространствената типология, достъпна за селските райони и отдалечената селска среда. Съществува особен интерес към формата и формите, които политиката за подпомагане на селския бизнес може да предприеме, за да се подпомогнат предприятията в селските райони, където ще има намаляване на традиционната помощ на ОСП на ЕС, както и поетапното изтегляне на Цел 1 от Структурната политика.

<sup>14</sup> Lovel (2016), с. 73 – 90.

Изследването следва да се разглежда като пилотно проучване, предназначено да демонстрира как може да бъде предприета по-нататъшна работа в област, където търсенето на подходящи интервенции вероятно ще бъде продължаваща тема в политическия дебат. По-нататъшни изследвания биха могли да бъдат полезно насочени към проучване на факторите, които са отговорни за причиняване на някои от наблюдаваните разлики. Анализът показва, че бизнес сферите, които ще окажат най-голямо въздействие върху конкурентоспособността на селския бизнес в сравнение с градските му партньори, са: обучението, предоставянето на бизнес услуги, транспортната и комуникационната инфраструктура, производствените разходи и околната среда. Този сложен набор от фактори пресича традиционните ведомствени и национални граници и подчертава важността на осигуряването на персонализирани отговори за подкрепата и ефективното „проследяване на селските райони“ на стратегически важни публични политики като цяло<sup>15</sup>.

Една от водещите цели на ОСП е гарантиране на доставките на храни, цел, която след разрухата от Втората световна война е била икономически и социално необходима. Днес обаче ОСП е критикувана, че с подкрепата си за фермерите се намесва в пазара на храни, като способства за повишаване на цените и насърчаване на свръхпроизводството<sup>16</sup>.

ОСП често е упреквана в международен мащаб, че нарушава принципите на свободната световна търговия. В значителна си част реформите на ОСП след 1995 г. са продиктувани именно от външен натиск в изпълнение на договореностите от преговорите в рамките на СТО. В този период се приема, че субсидирането на износа и дотирането на производството на храни дестабилизира цените на световните пазари. Ограниченият достъп до европейския пазар на селскостопански стоки пък засяга развиващите се страни, като ограничава възмож-

---

<sup>15</sup> Anderson, Duncan and Tyler, Peter and Trevor McCallion. Developing the Rural Dimension of Business-Support Policy. *Environment and Planning C. Government and Policy*, 23, 4/2005, pp. 519 – 536, [онлайн] <https://ssrn.com/abstract=1500965> [гостъпно на 03.02.2020].

<sup>16</sup> M. King, How to respond to Euroscepticism? Start by ending the CAP. *Inside Track a blog* hosted by Green Alliance, 11.6.2014, [онлайн] <https://greenallianceblog.org.uk/2014/06/11/how-to-respond-to-euroscepticism-start-by-ending-the-common-agricultural-policy/> [гостъпно на 03.02.2020].

ностите им да получат доход за своята продукция. За много анализатори и поддръжници на идеите на свободния пазар и глобализацията ОСП забавя растежа в развиващите се страни, като засяга подобряването на качеството на живот на някои от най-бедните региони в света (Африка<sup>17</sup> и Латинска Америка).

Бъдещата ОСП ще се съсредоточи върху деветте общи цели, които отразяват социално-икономическите и свързаните с опазването на околната среда аспекти на политиката, а именно: 1) подпомагането на доходите на жизнеспособните земеделски стопанства и на устойчивостта на територията на целия ЕС с цел подобряване на прогностивната сигурност; 2) засилването на пазарната ориентация и повишаването на конкурентоспособността, включително поставянето на по-голям акцент върху научните изследвания, технологиите и цифровизацията; 3) подобряването на позицията на земеделските стопани по веригата на създаване на стойност; 4) смекчаването на последиците от изменението на климата и за адаптация към него, както и за устойчивата енергия; 5) привличането на млади земеделски стопани и улесняване на упражняването на стопанска дейност в селските райони. Държавите членки ще могат да приспособят някои мерки с оглед на собствените си специфични потребности, като в обстоен стратегически план за ОСП посочат как възнамеряват да направят това. Всеки стратегически план за ОСП ще трябва да бъде предварително одобрен от Европейската комисия, за да се гарантира, че той е в съответствие с целите на ЕС, запазва общия характер на политиката и не води нито до изкривяване на единния пазар, нито до прекомерна тежест за бенефициерите или администрациите<sup>18</sup>.

ОСП гарантира, че фермерите произвеждат това, което е нужно на пазара, и същевременно предоставя защитни механизми за предотвратяване на разрушаването на цели сектори от производството в резултат от икономически, здравни или свързани с времето кризи. Тези механизми включват изкупуване чрез публични интервенции (националните агенции за ин-

<sup>17</sup> Bianchi, Daniele, Brehon, Nicolas-Jean. The CAP in quest of legitimacy. Fondation Robert Schuman, Policy paper, *European issues*, 209, 20th June /2011, с. 6.

<sup>18</sup> Срвн. ЕС, МЕМО/18/3974, [онлайн] [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/МЕМО\\_18\\_3974](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/МЕМО_18_3974) [достъпно на 03.02.2020].

тервенции изтеглят свръхпродукцията от пазара) и помощи за частно складиране (за стабилизиране на пазарите). С решенията от юни 2013 г. се вземат мерки, благоприятстващи създаването на взаимни фондове, и механизми за застраховане, за да се помогне на фермерите по-добре да предвиждат и да се справят с кризите. Въвеждат се и нови механизми за насърчаване на стопаните да се организират в браншови и междубраншови организации. Комисията ще следи и отношенията в хранителната верига, за да насърчава различните участници да повишават прозрачността на цените и търговските практики<sup>19</sup>.

В доклада си „Еволюция на общата селскостопанска политика на Европейския съюз“ Виолета Блажева<sup>20</sup> се спира на плана за реформа на Общата селскостопанска политика, предложен от Европейската комисия на 12.10.2011 г. Той се състои от десет точки.

На първо място се поставя по-добрата целева финансова помощ с цел насърчаване на икономическия растеж и създаване на нови работни места. Основна субсидия следва да се предоставя само на действащите селскостопански производители, като същата се въвежда с дегресивна скала от 150 000 евро до 300 000 евро за стопанство, като се вземе предвид броят на разкритите работни места и се разпределят поравно между държавите членки, регионите и селскостопанските производители.

На следващо място Блажева излага инструментите за управлението на кризите, които са по-отзивчиви и по-подходящи за посрещане на новите икономически предизвикателства. Разглежда се промяната на цените като заплахата за конкурентоспособността на селскостопанския сектор в дългосрочен аспект. Комисията е предложила безопасни мерки като посредничество и частни складове към по-рисковите производства и дейности и съдействие за създаване за тях на застрахователни и взаимноосигурителни фондове.

На трета позиция е плащането за „Екологизация“ с цел постигане на дългосрочна производителност и запазване на еко-

---

<sup>19</sup> Срвн. ЕС, МЕМО/13/631, [онлайн] [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/МЕМО\\_13\\_631](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/МЕМО_13_631) [гостъпно на 03.02.2020].

<sup>20</sup> В. Блажева, Еволюция на общата селскостопанска политика на Европейския съюз. *Диалог*, 4/2013.



системите. За да се подобри екологичната устойчивост на селското стопанство, Комисията предлага да се обвържат плащанията с 30% от размера на преките субсидии с цел постигане на оптималното използване на природните ресурси. Мерки като разнообразяване на реколтата, поддръжка на постоянни пасища, опазване на екологичните резервоари и природните области са практически, лесни за изпълнение и би следвало да имат действителен екологичен ефект.

На четвърто място са допълнителните инвестиции в научните изследвания и иновациите. Целта е да се произвежда повече с по-малко и по-високо качество. Комисията предлага да се удвои бюджетът за изследване и иновации в селското стопанство, в т.ч. нов тип европейско новаторско партньорство. Субсидиите ще подпомагат изследователските проекти, засягащи селскостопанските производители, ще насърчават по-тясно сътрудничеството между научни работници и селски стопани и по-бързо внедряването на положителните резултати от лабораторията на полето, ще се предоставя повече информация и съвети на селскостопанските производители.

На пето място в доклада е посочена по-конкурентната и балансираната верига хранителни продукти. Селското стопанство играе жизненоважна роля във веригата за доставки на хранителни продукти като нейно първо звено. За засилване на позицията на селскостопанските производители. Комисията предлага да се създават организации на производители и междупрофесионални организации, да се организират директни продажби от производителя на потребителя. Квотите за захар (изгубили практическото си значение) са спрени.

На шесто място е насърчаването на дейностите за опазване на околната среда в сектора на селското стопанство. Дейностите за опазване на околната среда трябва да се насърчават на национално, регионално и местно ниво. За тази цел Комисията предлага две приоритетни политики за развитие на селските райони – за възстановяване, опазване и подобряване на екосистемите, за ефикасност на ресурсите и борба с изменението на климата.

Следва улесняване на създаването на собствени ферми за начинаещи селскостопански производители. В тази връзка две трети от селскостопанските производители са на възраст над 55 години. За да се мотивира по-младото поколение да се

включи в сектора на селското стопанство, Комисията предлага нов механизъм за подкрепа на начинаещи фермери на възраст до 40 години, при условие че първите пет години ще работят в новооткритите от тях ферми.

На осмо място стои насърчаването на заетостта и предприемаческия дух в селските райони.

Комисията предлага мерки за стимулиране на икономическата активност в селските райони и насърчаване на местните инициативи за развитие. Например да се създаде „комплект за начинаещи“ за подпомагане на микропредприемачески проекти със субсидия до 70 000 евро за период от пет години. Ще се засилят групите за местни дейности.

На девето място е внимателното структурно разглеждане на слабите региони. Комисията дава възможност на гържавите членки да предоставят допълнителна помощ на земеделските стопани в райони с по-лоши природни и други условия, в допълнение към останалите вече налични помощи според политиката за развитие на селските райони.

И на последно място, но не по важност, е използването на по-опростена и по-ефективна Обща селскостопанска политика на Европейския съюз. За да се избегне ненужното административно бреме, Комисията предлага да се опростят няколко административни механизми на Общата селскостопанска политика на Европейския съюз, включително правилата за задължително изпълнение на условията и системата за мониторинг, без да се намалява ефективността. Помощта за малките селскостопански производители ще се получава по по-опростен начин. За тях да се създаде плоска ставка от 500 до 1000 евро на стопанство за година. Да се насърчава и продажбата на малки стопанства, които прекратяват стопанска дейност, на други стопанства, които желаят да реструктурират стопанствата си.

## Заключителни бележки

ОСП е сред най-значимите политики на Общността, но същевременно е и най-често критикуваната европейска политика. За целия си период на съществуване ОСП акумулира все по-

вече увеличаващи се бюджетни средства, макар в последните програмни периоди да се наблюдава спад в дела на ОСП в европейския бюджет. В първите години на съществуването си чрез финансовата подкрепа на европейските фермери ОСП способства за преодоляване на прогнотичната криза, типична за следвоенна Западна Европа и реализирането на свръхпроизводство.

Преглед съществуващата система на неравенство в ЕС и съществуващата процедура за вземане на решения след договора от Лисабон България има ограничени възможности за въздействие по линия на ОСП. Според мен възможностите за спасяване на българското селско стопанство минават през няколко задължителни действия. Първо, фокусът на държавните мерки следва да е поставен върху малките и средните ферми, които са преобладаващи. Тук опитът на Полша може да бъде поучителен, затова се налага проучване на добрите практики и слабостите при тяхната политика и прилагане на подходящите мерки за българските условия. Второ, на европейско равнище за следващия програмен период България следва по-добре да защити националния си интерес. Това обаче може да стане само с формиране на „приятелски кръг“. Преглед начина на вземане на решение правителството трябва да привлече за своята цел други заинтересовани страни от новите страни-членки (особено Полша, Румъния, Унгария и прибалтийските страни), а също и поне една от големите в ЕС – Германия или Франция, макар да последната шансът за подобно сътрудничество е минимален.

## Цитирани източници

Anderson, Duncan and Tyler, Peter and McCallion, Trevor, Developing the Rural Dimension of Business-Support Policy. *Environment and Planning C. Government and Policy*, 23, 4/2005, с. 519 – 536, [онлайн] <https://ssrn.com/abstract=1500965> [достъпно на 03.02.2020].

Bianchi, Daniele, Nicolas-Jean Brehon. The CAP in quest of legitimacy Fondation Robert Schuman, Policy paper, *European issues*, 209/2011, с. 6.

ЕС, MEMO/13/631, [онлайн] [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_13\\_631](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_13_631) [гостъпно на 03.02.2020] MEMO/13/631.

ЕС, MEMO/18/3974, [онлайн] [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_18\\_3974](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_18_3974) [гостъпно на 03.02.2020].

Hasha, G. The European Union's Common Agricultural Policy: Pressures for Change – An Overview. – In: D. R. Kelch (Rep. Coordinator), J. Bernstein, N. Cochrane, G. Hasha, D. Kelch, S. Leetma, L. Mitchell, T. Morath, M. A. Normile (Authors), *The European Union's Common Agricultural Policy: Pressures for Change*. D. Decker (Tech. Ed.). International Agriculture and World Reports, USDA, ERS, WRS-99-2 October 1999, с. 6 [онлайн] <https://www.ers.usda.gov/publications/pub-details/?pubid=40516> [гостъпно на 03.02.2020].

King, M. How to respond to Euroscepticism? Start by ending the CAP. *Inside Track a blog* hosted by Green Alliance, 11.6.2014, [онлайн] <https://greenallianceblog.org.uk/2014/06/11/how-to-respond-to-euroscepticism-start-by-ending-the-common-agricultural-policy/> [гостъпно на 03.02.2020]. How to respond to Euroscepticism? Start by ending the CAP, Green Alliance blog, 11.6.2014 – <https://greenallianceblog.org.uk/2014/06/11/how-to-respond-to-euroscepticism-start-by-ending-the-common-agricultural-policy/>

Lovec, M. *The European Union's Common Agricultural Policy Reforms: Towards a Critical Realist Approach*. London, Palgrave Macmillan UK, 2016, с. 13 – 20.12. Lovec, M., *The European Union's Common Agricultural Policy Reforms: Towards a Critical Realist Approach*, Palgrave Macmillan UK, Year: 2016.

OECD (2017), *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union: The Common Agricultural Policy 2014-20*, OECD Publishing, Paris. [онлайн] <http://dx.doi.org/10.1787/9789264278783-en> [гостъпно на 03.02.2020], с. 21 – 49.11. OECD (2017), *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union: The Common Agricultural Policy 2014-20*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264278783-en>

Блажева, В. Еволюция на общата селскостопанска политика на Европейския съюз. – В: *Диалог*, 4/2013 (Blazheva, V. Evolyutsia na obshtata selskostopanska politika na Evropeyskia sayuz, *Dialog*, 4/2013).

ЕС, Селско стопанство [онлайн] [http://europa.eu/pol/agr/index\\_bg.htm](http://europa.eu/pol/agr/index_bg.htm) [гостъпно на 03.02.2020] (ES, Selsko stopanstvo, [onlayn] [http://europa.eu/pol/agr/index\\_bg.htm](http://europa.eu/pol/agr/index_bg.htm) [dostapno на 03.02.2020]).

Масо, А. Общата селскостопанска политика (ОСП) и договора, *Справочник за ЕС – 2020* [онлайн] <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/bg/sheet/103/%D0%BE%D0%B1%D1%89%D0%B0%D1%82%D0%B0%D1%81%D0%B5%D0%BB%D1%81%D0%BA%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%BF%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%B0%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D0%BE%D1%81%D0%BF%D0%B8%D0%B4%D0%BE%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%80%D1%8A%D1%82> [гостъпно на 03.02.2020].

МЗХГ, Влияние на общата селскостопанска политика на ес върху българското [онлайн] земеделие, [https://www.mzh.government.bg/odz-haskovo/Libraries/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B8/Analiz\\_2007\\_2017.sflb.ashx](https://www.mzh.government.bg/odz-haskovo/Libraries/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B8/Analiz_2007_2017.sflb.ashx) [гостъпно на 03.02.2020] (MZHГ, Vliyanie na obshtata selskostopanska politika na es varhu balgarskoto [onlayn] zemedelie, [https://www.mzh.government.bg/odz-haskovo/Libraries/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B8/Analiz\\_2007\\_2017.sflb.ashx](https://www.mzh.government.bg/odz-haskovo/Libraries/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B8/Analiz_2007_2017.sflb.ashx) [dostapno на 03.02.2020]).

Портал „Европа“, *Финансиране на общата селскостопанска политика на ЕС* [онлайн] <http://old.europe.bg/htmls/page.php?id=18185&category=329> [гостъпно на 03.02.2020] (Portal Европа, Finansirane na obshtata selskostopanska politika na ES [on-layn] <http://old.europe.bg/htmls/page.php?id=18185&category=329> [dostapno на 03.02.2020]).

Светославова, Л. *Обща селскостопанска политика: Субсидии и производителност на земеделските стопанства в ЕС*, Институт за пазарна икономика, 2013 (Резюме на доклад: М. Rizov, J. Pokrivcak, P. Ciaian, CAP Subsidies and Productivity of the EU Farms. *Journal of Agricultural Economics*, September 2013: [https://ime.bg/bg/articles/obshta-selskostopanska-politika-subsidii-i-proizvoditelnost-na-zemedelskite-stopanstva-v-es/](https://ime.bg/bg/articles/obshta-selskostopanska-politika-subsidii-i-proizvoditelnost-na-zemedelskite-stopanstva-v-es/#ixzz6NOM3pCxS) [онлайн] <http://ime.bg/bg/articles/obshta-selskostopanska-politika-subsidii-i-proizvoditelnost-na-zemedelskite-stopanstva-v-es/> [гостъпно на 03.02.2020] (Svetoslavova, L. Obshta selskostopanska politika:

Subsidii i proizvoditelnost na zemedelskite stopanstva v ES, Institut za pazarna i ekonomika, 2013 (Rezyume na doklad: M. Rizov, J. Pokrivcak, P. Ciaian, CAP Subsidies and Productivity of the EU Farms. Journal of Agricultural Economics, September 2013: <https://ime.bg/bg/articles/obshta-selskostopanska-politika-subsidii-i-proizvoditelnost-na-zemedelskite-stopanstva-v-es/#ixzz6NOM3pCxS>), [onlayn] <http://ime.bg/bg/articles/obshta-selskostopanska-politika-subsidii-i-proizvoditelnost-na-zemedelskite-stopanstva-v-es/> [dostapno na 03.02.2020]).

Шикова, И., *Политики на Европейския съюз*. София, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2011. (Shikova, I., *Politiki na Evropeyskia sayuz*. Sofia, Universitetsko izdatelstvo I „Sv. Kliment Ohridski“, 2011. Shikova, I., *Politiki na Evropeyskia sayuz*. Sofia, Uni-versitetsko izdatelstvo „Sv. Kliment Ohridski“, 2011).