

**ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД АГРАРНИЯ СЕКТОР НА БЪЛГАРИЯ  
ПРЕЗ ВТОРОТО ДЕСЕТИЛИЕТИЕ НА XXI ВЕК В КОНТЕКСТА НА  
ОБЩАТА СЕЛСКОСТОПАНСКА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ  
СЪЮЗ**

[Проф. д-р Георги Герганов](#)

[Доц. д-р Виолета Блажева](#)

**Резюме**

Общата европейска селскостопанска политика е насочена към ефективно и устойчиво земеделие. Нарастващите предизвикателства пред селското стопанство в Европа (в т.ч. и в България) налагат нейната непрекъсната реформа от гледна точка на привеждането ѝ в съответствие с по-високите изисквания на обществото за здравословни храни, опазването на селските райони, гарантиране производството на по-висококачествена продукция и запазване доходите на селскостопанските производители.

**Ключови думи:** Европейски съюз, Обща селскостопанска политика, реформа, аграрен сектор, България

**JEL:** Q18

**CHALLENGES FOR AGRICULTURAL SECTOR BULGARIA'S SECOND  
DECADE OF THE XXI CENTURY IN THE CONTEXT OF THE COMMON  
AGRICULTURAL POLICY  
THE EUROPEAN UNION**

[Assoc. Prof. Georgi Gerganov PhD](#)

[Assoc. Prof. Violeta Blazheva PhD](#)

**Abstract**

The Common European Agricultural Policy focuses on efficient and sustainable agriculture. Growing challenges facing agriculture in Europe (including Bulgaria) impose its continuing reform in terms of its alignment with the higher demands of society for health food, protection of rural areas, ensuring the production of -high quality products and maintain farm income.

**Key words:** European Union, Common Agricultural Policy, reform, Agricultural sector, Bulgaria

**JEL:** Q18

Георги Герганов, Виолета Блажева

Темата за предизвикателствата пред аграрния сектор на България през второто десетилетие на XXI век в контекста на Общата селскостопанска политика на Европейския съюз е особено актуална към настоящия момент от гледна точка на осъществяваните кардинални промени в икономиката и в частност в аграрния сектор, които налагат съвършено нова организация на провежданата аграрна политика в страната.

В преговорите с Европейския съюз Глава 7 – "Земеделие" бе отворена за България на 21 март 2002 г. и официално затворена на 4 юни 2004 г. От момента на присъединяване към Общността България спазва европейското законодателство. Основната цел на българското правителство е цялостно пазарно преустройство на аграрния сектор и повишаване конкурентоспособността на селскостопанското производство, което да е в състояние да се развива в условията на силния конкурентен натиск на европейския пазар. Трудностите, които изпитва сектор селско стопанство в предприєдинителния период, са следствие от преструктуриране на българския аграрен сектор.

**Обект** на изследване е аграрният сектор на България и по-конкретно насоките за неговото развитие от гледна точка на приложението на Общата селскостопанска политика в Европейския съюз през второто десетилетия на XXI век

Настоящата разработка има за **цел** проучване на инструментите и механизмите на Общата селскостопанска политика на Европейския съюз и тяхното приложение в българския аграрен сектор при провеждане на европейската селскостопанска политика. Постигането на целта се идентифицира с изпълнение на следните по-важни изследователски **задачи**:

- Проучване на теорията и практиката за изясняване спецификата на аграрната политика;
- Провеждане на икономическо проучване по изследваната проблематика и анализ на състоянието на аграрния сектор;
- Запознаване с провежданата Европейска политика в аграрния сектор;
- Роля на държавата при провеждане на Общата селскостопанска политика на Европейския съюз в аграрния сектор.

Авторово участие: доц. д-р Георги Герганов – с. 9-11, доц. д-р Виолета Блажева – с. 1-8, с. 12.

### 1. Фундамент на Общата селскостопанска политика на Европейския съюз

Общата селскостопанска политика (ОСП) се състои от европейски законодателни актове и практики, чиято цел е провеждане на обща (единна) политика в областта на селското стопанство. Провеждането на селскостопанска политика е регламентирано в чл. 32-38 от Договора за създаване на Европейската общност<sup>1</sup>.

С решението да се прилага Обща селскостопанска политика, взето на конференция в Стреза през 1958 г., се въвежда система за поддържане на цените на селскостопанските продукти, премахват се митата при търговията с тези продукти между държавите-членки на Европейската общност (ЕО) и се въвежда обща външна митническа тарифа.

Нарастващите предизвикателства пред селското стопанство в Европа налагат непрекъсната реформа на Общата селскостопанска политика, от гледна точка на провеждането ѝ в съответствие с по-високите изисквания на обществото за здравословни и качествени храни, опазване на селските райони и осигуряване на приемлив жизнен стандарт на селскостопанските производители. От тази позиция, целите на европейската аграрна политика могат да се обединят в две основни:

➤ Подпомагане конкурентоспособността на европейските земеделски производители на световно ниво;

➤ Насърчаване развитието на селските райони (предимно на тези, в които БВП е под 75% от средния за Общността).

Европейската селскостопанска политика заема съществена роля в Общността. От една страна, земеделската земя и горите заемат приблизително 91% от нейната площ. От друга страна, Общата селскостопанска политика дава възможност на Евросъюза да се справи с големи предизвикателства в няколко аспекта, а именно:<sup>2</sup>

1. Осигуряването на безопасна и висококачествена храна на потребителите;

2. Опазването на околната среда;

3. Приспособяването към променящите се международни правила за търговия.

Ролята на Общата селскостопанска политика се изразява в заместване на националните системи на мита, вносни квоти и минимални цени с хармонизирана система на свободна търговия със селскостопански стоки вътре в Общността и обща защита по отношение на вноса на селскостопански стоки от трети страни. Пазарните правила се свеждат до **три организационни принципа**:

• Пазарни правила за *поддържане на цените* чрез предоставяне на гаранция за пласмента.

• Пазарни правила за обща *външна защита* от конкуренция, предимно от трети страни, провеждана чрез мита.

• Пазарни правила, предоставящи *преки допълнителни помощи*.

Намесата по отношение на защитата на стокопроизводителите се изразява в използването на редица **методи**.

**Метод на интервенционните покупки или метод на пункциите**, чрез който изкупените количества осигуряват поддържащ ефект.

<sup>1</sup> Подписан от държавите-членки на Европейската общност в Рим на 26.03.1957 г.

<sup>2</sup> [http://eur-lex.europa.eu/de/dossier/dossier\\_42.htm](http://eur-lex.europa.eu/de/dossier/dossier_42.htm)

Георги Герганов, Виолета Блажева

**Метод на компенсационните плащания** (използван за несъществени производства – тютюн, маслодайни семена и други).

Чрез **методите, ограничаващи предлагането** се цели ограничаване на продажбите на определени стоки над определени количества.

Посоченото дава основание да изведем силните и слабите страни, възможностите и заплахите (SWOT анализ) от приложението на Общата селскостопанска политика на Европейския съюз:

**Силни страни** - гарантиране на устойчивост на хранителните доставки; производство на висококачествена продукция; предоставяне на здравословни храни за обществото; гарантиране на доходите на земеделските производители; насърчаване развитието и опазването на селските райони; провеждане на свободна търговия в рамките на Общността по единни цени; защита от внос от трети страни; осъществяване на субсидиран износ за трети страни; превръщане на фермерите в предприемачи и други.

**Слаби страни** - високи разходи за провеждане на Общата селскостопанска политика на Европейския съюз; поддържането на селскостопанските производители ги демотивира; високи разходи за прехрана; не осигури доходи за дребните селскостопански производители; интензификация на производството; съществуващи различия между ЕС-12 и ЕС-15 при приложение на Общата селскостопанска политика на Европейския съюз; необходимост от модернизиране, опростяване и рационализиране на Общата селскостопанска политика на Европейския съюз и други.

**Възможности** - осъществяване на ефективно и устойчиво земеделие; пазарно ориентиран аграрен сектор; повишаване конкурентоспособността на селскостопанското производство; приемлив жизнен стандарт на селскостопанските производители; защита от колебанията на световните цени; елиминиране на диспропорциите в търсенето и предлагането; привличане на помлади производители; стимулиране на заетост и предприемачество в селските райони и други

**Заплахи** - силен конкурентен натиск на европейския пазар; непрекъснати реформи на Общата селскостопанска политика на Европейския съюз; приспособяване към променящите се международни правила за търговия; регулиране пазара на селскостопанските продукти; различието в плащанията в ЕС-12 и ЕС-15 е предпоставка за неконкурентоспособност; различие в икономическите и агроклиматичните условия на отделните региони и държави-членки; изменението на климата и други.

## **2. Реформи на Общата селскостопанска политика на Европейския съюз**

След 1962 г. страните от Европейската общност прилагат Обща селскостопанска политика, въвеждаща за голям брой селскостопански стоки европейска организация на пазарите, т.нар. *организации на общ пазар*. Единството на пазара се гарантира от еднаквостта на цените. След 1967-68 г. Съветът на министрите фиксира:

- *индикативна цена* за производителите;
- *прагова цена*, над която селскостопански стоки от трети страни могат да се продават в ЕС;
- *интервенционна цена* за селскостопански стоки.

Георги Герганов, Виолета Блажева

Когато цената на пазара е по-ниска от праговата, Общността изкупува селскостопанска продукция чрез създадени за целта пазарни организации. Вносът се регулира чрез защитни цени, когато цената на вносните стоки е по-висока от праговата. Износът се регулира чрез стимулиращи субсидии.

Практически Общата селскостопанска политика в Европейския съюз съществува от началото на 60<sup>-те</sup> г. заради наличието на дефицити на по-голяма част от пазарите на продоволствени стоки. Тази система бързо прояви и своите недостатъци, изразяващи се в натрупване на излишъци от селскостопански стоки. Тя бележи обаче различни етапи на еволюция.

**Класически период** (1962-1972 г.) Политиката от началото на 60<sup>-те</sup> г. може да бъде проследена в два аспекта: от една страна тя засегна потребителите, които заплащаха високи цени, а от друга – много бързо преодоля производствения дефицит след Втората световна война. Използваните инструменти на Общата селскостопанска политика се свеждат до общ механизъм, изразяващ се в приложението на: гарантирани цени, вносни компенсационни такси и експортни субсидии.

**Реформа на стабилизаторите** (1985-1990 г.) - С приемането на Зелената книга<sup>3</sup> – консултативен документ, се поставят основните насоки за бъдещо развитие на Общата селскостопанска политика. Механизмът на действие на стабилизаторите се изразява в това, че когато производството надвиши предварително определеното от Европейската комисия (ЕК) количество, равнището на средствата за поддържане на съответния сектор автоматично се намалява. Ключов елемент в политиката на Европейския съюз за периода 1988/89 г. са **ограничителните цени**.

Целта на **Реформата Макшери** (1991-1997 г.) е адаптиране на механизмите на Общата селскостопанска политика към ситуация, която съществено се различава от тази през 60<sup>-те</sup> години. Чрез нея, за първи път беше основателно призната невъзможността на системата за поддържане на цените на селскостопанските стоки едновременно да е в подкрепа на доходите на фермерите и да води до по-добро балансиране на пазарите. Постигнатите положителни резултати, чрез въвеждане на сложна система за административен контрол, се изразяват в: намаляване на интервенционните запаси; ограничаване на засетите площи; намаляването на гарантираните цени.

Реформата на Общата селскостопанска политика е свързана и с международната търговия със селскостопански стоки, осъществена на база на **Уругвайския кръг преговори в рамките на ГАТТ** (Общо споразумение за мита и търговия). Преминаването от състояние на дефицити към излишъци в редица сектори на селското стопанство обуслови увеличаването на износа за трети страни с цел постигане на равновесие на пазарите в държавите-членки.

**Реформата Фишлер** (“План 2000”) Целите на реформата са насочени към: стимулиране на фермерите (чрез повишаване качеството на продуктите, а не на тяхното количество); производство на екологично чисти продукти; развиване на фермерство, щадящо околната среда. Основната цел на реформата е превръщането на фермерите в предприемачи.

**Реформата на Общата селскостопанска политика от 2003 г.** е насочена към подкрепа на селскостопанския сектор и развитие на селските райони. Предложената система интегрира всички съществуващи преки плащания, които един производител получава от различни проекти, в единично

<sup>3</sup> От Европейската комисия на 13 юли 1985 г.

Георги Герганов, Виолета Блажева

плащане. Реформата има за цел засилване на пазарната ориентация на земеделските производители, при което водещи са търсенето и изискванията на потребителите.

С т.нар. „здравен преглед“ от 2008 г. се цели модернизиране, опростяване и рационализиране на Общата селскостопанска политика от гледна точка на новите предизвикателства пред европейското селско стопанство: промяната на климата, по-добро управление на водите и защита на биоразнообразието.

От гледна точка на целите на **Новата Обща селскостопанска политика на Европейския съюз** и насоките на развитие реформираната ОСП („Европа 2020“)<sup>4</sup> има за цел нейното реструктуриране в три аспекта:

1. Гарантиране на продоволствената сигурност;
2. Опазване на околната среда;
3. Гарантиране на устойчиво развитие на селските райони.

Чрез посочените насоки за развитие на реформираната Обща селскостопанска политика на Европейския съюз, от една страна се цели селскостопанските производители да повишат своята конкурентоспособност от гледна точка на гарантиране оптималното използване на средствата. От друга страна, това е предпоставка за получаване на качествени храни на разумни цени от европейските потребители. В тази насока се предлагат десет мерки<sup>5</sup>, изразяващи се в:

- по-справедлива, по-леснодостъпна и по-целенасочена помощ;
- помощ за стопаните да се справят с внезапните промени в цените и търсенето;
- заделяне на 30% от плащанията в рамките на ОСП за стопанства, използващи практики за опазване на околната;
- по-целенасочени научни изследвания и иновации;
- повече правомощия за фермерите;
- подкрепа за опазването на околната среда;
- привличане на по-млади селскостопански производители;
- стимулиране на заетостта и предприемачеството в селските райони;
- предотвратяване на опустяването;
- намаляване на административната тежест.

След проведено обществено допитване през 2010 г., относно бъдещата Обща селскостопанска политика, участниците се обединяват около три главни цели:<sup>6</sup>

1. Жизнеспособно производство на храни;
2. Устойчиво управление на природните ресурси и действия във връзка с климата;
3. Запазване на териториалния баланс и разнообразието на селските райони.

При провеждане на Общата селскостопанска политика се очаква запазване на настоящата система от два стълба. Съществуващите различия между ЕС-12 и ЕС-15 при нейното приложение налагат необходимост от обективни

<sup>4</sup> Общата селскостопанска политика през 2020 г.: подготовка за бъдещите предизвикателства в областта на хранителното снабдяване, природните ресурси и териториалния баланс, Европейска комисия, Брюксел, 2010.

<sup>5</sup> <http://ec.europa.eu/news/agriculture>

<sup>6</sup> Общата селскостопанска политика след 2013 г. – Обществен дебат, Обобщителен доклад, 2010.

Георги Герганов, Виолета Блажева

критерии за тяхното отстраняване след 2013 г. Тези критерии трябва да са от една страна – икономически ориентирани от гледна точка подпомагане на доходите на земеделските производители, а от друга страна – екологични критерии, отразяващи обществените блага предоставяни от земеделските производители.

Предизвикателствата пред Общата селскостопанска политика на Европейския съюз изискват реформата да е насочена към превръщането на европейското земеделие в по-динамичен и конкурентоспособен сектор, допринасящ за постигане на целите, заложиени в стратегията „Европа 2020”, а именно – стимулиране на устойчив, интелигентен и приобщаващ растеж.<sup>7</sup>

“Европейският модел за устойчиво селско стопанство” (политика, съобразена с разходите за селско стопанство във финансовата рамка на Съюза до 2013 г., насочена към усъвършенстване на Общата селскостопанска политика) се изразява в постигане на устойчиво развитие, здравословни висококачествени продукти и методи за устойчиво екологично производство.

### **3. Приложение на Общата селскостопанска политика на Европейския съюз в България през второто десетилетие на XXI век**

В преговорите с Европейския Съюз на България се предостави възможност, каквато беше дадена и на 10-те нови страни-членки, вместо да прилага схемите за единно плащане (СЕП), да прилага Схемата за плащане на единица площ (СПЕП). Тя е основна схема за подпомагане на земеделските стопани.<sup>8</sup>

#### ***А. Схеми за подпомагане на площ***

Земеделските стопани проявяват най-силен интерес към *СЕПП* и *Схемата за национални доплащания* (СНДП). На тези схеми се дължат 70% от всички подадени през 2011 г. заявления по Кампанията за директни плащания. За периода 2007-2013 г. броят на кандидатите по СЕПП се е увеличил с 11%, а броят на парцелите се е увеличил с близо 15%. Броят на кандидатите по СНДП се е увеличил с 11%, както се е увеличил броят на парцелите (с близо 19%).

Ползването на земи за *агроекология* бележи увеличение с 20% (366 повече заявления през 2011 г. спрямо 2008 г.), както и с 20% нараства размерът на площите, заявени за подпомагане.

Право на подпомагане по мярка 213 „*Плащания по НАТУРА 2000 за земеделски земи*” имат стопани, чиито земи попадат в защитените според Закона за биологичното разнообразие територии. По данни на Министерството на земеделието и храните около 34% от територията на България (3 774 хил. ха) влизат в обхвата на „Натура 2000”, от които за подпомагане са заявени 79 412 ха.

По Мярка 211 „*Плащания за природни ограничения на фермери в планински райони*” (НР1) кандидатстват фермери, които стопанисват земи с голяма надморска височина и/или наклон на терена, или с минимум 90% обща граница с планински земи. Данните показват 30%<sup>но</sup> увеличение на броя на кандидатите. Това е мярката с най-голям ръст на заявленията за периода 2007 – 2011 г.

<sup>7</sup> Три години от прилагането на Общата селскостопанска политика на Европейския съюз: заключения, препоръки и нови възможности за българското земеделие”, „Икономедия” АД, 2011.

<sup>8</sup> Директни плащания – насоки за кандидатстване, Държавен фонд „Земеделие”, Кампания 2011.

Георги Герганов, Виолета Блажева

Мярка 212 „Плащания за природни ограничения на фермери в райони, различни от планинските” (НР2) кандидатите са с 22% повече спрямо 2007 г. По нея се забелязва и ръст от 16% в размера на заявените площи за периода 2007 - 2011.

#### **Б. Схеми за подпомагане за животни**

Най-голям интерес селскостопанските производители проявяват към схемите за национални доплащания за овце-майки и кози-майки. Техният брой е три пъти по-голям от броят на заявените за подпомагане говеда. По отношение на схемите за подпомагане на говедовъдството най-силен е интересът към схемата за поддържане на производството на краве мляко в икономически уязвими ферми (отглеждащи между 10 и 49 млечни крави), по която са декларирани за подпомагане 72 122 крави.

Програмата за **развитие на селските райони** 2007-2013 г. отразява националната стратегия за развитие на селските райони чрез пакет от мерки, групирани в съответствие с осите, определени в съответните регламенти на Общността. Общият бюджет на ПРСР за периода 2007-2013 г. е в размер на 6 341 млн. лв. (3 242 млн. €), от които 5 089 млн. лв. (2 602 млн. €) са от ЕС, а 1 236 млн. лв. (632 млн. €) - от държавния бюджет.

Средствата за провеждане на **Общата селскостопанска политика на Европейския съюз за периода 2014-2020 г.** са в размер 386.9 млрд. € (за първи стълб - 281,8 млрд. € и за втори стълб- 89.9 млрд. €). Допълнително са предвидени 15.2 млрд. €, от които 2.5 млрд. € от Европейския фонд за приспособяване към глобализацията, 3.5 млрд. € от кризисен фонд, 5,1 млрд. € за научни изследвания и иновации.<sup>9</sup>

Предлагат се четири основни инструмента на Общата селскостопанска политика, а именно - директни плащания, пазарни мерки, развитие на селските райони и хоризонтален регламент с разширено съдържание с общите за двата стълба разпоредби.

Финансирането на пазарните мерки е както следва: за кризи в сектора на земеделието - 3,5 млрд. € (за финансиране на интервенционните мерки, експортните субсидии и извънредните мерки), както и по 2,7 млрд. €/год. от Европейския фонд за гарантиране на земеделието - за финансиране на секторните пазарни мерки

Предлага се създаване на единна схема за директни плащания (Схема за основно плащане), приложима след 2014 г. във всички държави-членки и заменяща досега съществуващите Схема за единно плащане на площ и Схема за единно плащане. Тя се изразява в предоставяне на права за плащане, разпределени на национално или регионално ниво на фермерите на базата допустимите им хектари през първата година на прилагане.

Т.нар. „зелени” плащания не подлежат на постепенно намаление и горна граница. Те съставляват 30% от националния таван за директни плащания и са добавка към плащането за допустимите хектари по схемата за основно плащане.<sup>10</sup>

Според Европейската комисия въвеждането на постепенно (прогресивно) намаляване и горна граница на плащането за България възлиза на 11 млн. евро.

<sup>9</sup> **Благоева, С.** ОСП след 2013 г., Законодателни предложения на ЕК, Министерство на земеделието и храните.

<sup>10</sup> **Йорданова, К.** Зелен” компонент на директните плащания, Министерство на земеделието и храните.



Георги Герганов, Виолета Блажева

Запазва се възможността за нашата страна и Румъния да предоставят национални доплащания през 2014 г. и 2015 г. като допълнение към схемата на основно плащане.

Максималният размер на националните доплащания за България през 2014 г. възлизат на 150 186 хил. € и 71 024 хил. € за 2015 г. Максималният размер на национални доплащания за памук за нашата страна за 2014 г. е 556 523 €, а за 2015 г. – 295 687 €

Размерът на обвързаното с производството плащане за България не може да превишава 10% от тавана.

Въвежда се директно *плащане за памук* (за България, Гърция, Испания и Португалия) на хектар допустима площ. Допустимата площта трябва да бъде на земеделска земя, определена от държавата-член за производство на памук. За България е определена базова площ за памук – 3 342 ха и 661,79 €/ха плащане за 2016 г.

Селскостопанските производители, притежаващи права на плащане, разпределени през 2014 г. и изпълняват минималните изисквания (плащане над 100 € или 1 ха), могат да изберат да участват в опростена *схема за дребни селскостопански производители*.

Дребните селскостопански производители са освободени от селскостопанските практики за т.нар. „зелени плащания”, но трябва да спазват изискванията за кръстосано съответствие.

В съответствие със съобщението на Комисията от 3 март 2010 г. „Европа 2020: Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“ - *Стратегия „Европа 2020“ Политиката за развитие на селските райони* следва да интегрира основните цели на политиката, както и да бъде съвместима с главните цели на политиката за икономическо и социално сближаване, определени в Договора за функционирането на Европейския съюз.<sup>11</sup> Представени са шест приоритета за развитие на селските райони, които следва да допринасят за междусекторните цели в областта на иновациите, околната среда и смекчаването на последиците от и адаптиране към изменението на климата.

### Заклучение

България е включена във всички европейски схеми за подпомагане на производителите. Приемането в Общността дава достъп до пазарите на сегашните страни-членки и същевременно достъп до фондовете за развитие на селските райони. За нашата страна това е не само възможност за получаване на инвестиции в земеделието и преработвателната промишленост, но и основа за икономически растеж.

Прилагането на законодателството на Европейския съюз, със задължителните по-високи санитарно-хигиенни условия, предполага повишаване на качеството и конкурентоспособността на българската земеделска продукция. Членството в Европейския съюз води до последователност на политиката по селско стопанство.

За да задоволява основните потребности и преди всичко да осигурява изхранването на населението, се налага държавата да отделя специално

<sup>11</sup> Нинова, М., Политика за развитие на селските райони, дирекция „Развитие на селските райони”, Министерство на земеделието и храните.

Георги Герганов, Виолета Блажева

внимание на производството, износа, вноса, предлагането на най-важните хранителни продукти и снабдяването на населението с необходимите продукти.

От една страна, аграрният сектор е стратегически отрасъл, изискващ намесата на държавата. От друга страна, приложението на икономически инструменти и механизми за подпомагане на земеделието изкривяват пазара и оказват негативно влияние върху потребителите. Това налага приложението на икономически обосновани мерки в аграрния сектор.

Глобалната икономическа криза изисква преразглеждане на предложенията за провеждане на бъдещата европейска селскостопанска политика. От тази позиция може да се наложи приложението на вече използвани механизми и инструменти на Общата селскостопанска политика на Европейския съюз.