



ФИНАНСИРАНЕ НА ОСП

Традиционно финансирането на Общата селскостопанска политика се осигурява от един фонд — Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието (ФЕОГА), който на 1 януари 2007 г. беше заменен от Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР).

ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Член 40, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС);

Регламент (ЕС) № 1306/2013 и Регламент (ЕС, Евратом) № 1311/2013 (ОВ L 347, 20.12.2013 г.).

РАЗВИТИЕ НА ФИНАНСОВАТА РАМКА ЗА СЕЛСКОТО СТОПАНСТВО

От създаването си през м. януари 1962 г. Общата селскостопанска политика (ОСП) се осъществява чрез Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието (ФЕОГА). През 1964 г. фондът е разделен на две секции, а именно секция „Гарантиране“ и секция „Ориентиране“, които се уреждат от различни правила.

- Секция „Гарантиране“, която е безспорно по-значимата, има за цел финансиране на разходите, произтичащи от прилагането на политиката на пазарите и цените. Последните се характеризират с тяхната непредвидимост и следователно подлежат на адаптиране, което цели коригиране на прогнозите за бюджетните кредити спрямо реалните нужди посредством коригиращи бюджети. Като правило ФЕОГА-секция „Гарантиране“, финансира изцяло интервенционните мерки на пазарите.
- Секция „Ориентиране“ участва във финансирането на операциите на структурната политика и развитието на селските райони. За разлика от ФЕОГА-секция „Гарантиране“, ФЕОГА-секция „Ориентиране“ се основава на принципа на съфинансирането.

От 1988 г., с цел да се спре увеличаването на разходите, бюджетните кредити за ОСП подлежат на строга бюджетна дисциплина чрез въвеждането на насоки за селското стопанство с многогодишен характер (Решение 88/377/ЕИО, допълнено



чрез Междуинституционалното споразумение от 22 юни 1988 г., в рамките на „Пакета Делор I“ (вж. фиш [1.4.3](#)).

След Договора от Маастрихт и Европейския съвет от Единбург (декември 1992 г.) финансовата рамка е преработена („Пакет Делор II“). Междуинституционалното споразумение от 1988 г. отстъпва място на ново Споразумение за бюджетната дисциплина за периода 1993—1999 г. (ОВ С 331, 7.12.1993 г.). Решение 88/377/ЕИО е заменено с Решение 94/729/ЕО (ОВ L 293, 12.11.1994 г.), което потвърждава принципа, според който финансовата дисциплина се прилага по отношение на всички общи политики. Програма 2000 (вж. фиш [3.2.3](#)) продължава действието на насоките за селското стопанство в рамките на финансовите перспективи за периода 2000—2006 г. (ОВ С 172, 18.6.1999 г.). Същевременно условията за финансирането на ОСП са определени с новия Регламент (ЕО) № 1258/1999 (ОВ L 160, 26.6.1999 г., стр. 103).

Многогодишната финансова рамка за периода 2007—2013 г. е одобрена през 2006 г. (ОВ С 139, 14.6.2006 г.) (вж. фиш [1.4.3](#)). Функция 2 „Опазване и управление на природните ресурси“ включваше бюджета за селско стопанство и развитие на селските райони, околна среда и рибарство (413 милиарда евро по текущи цени, което съставлява 42,3% от общите бюджетни кредити за поети задължения за ЕС-27). Преразглеждането на финансирането на ОСП беше включено също в подготвителните разисквания относно перспективите за периода 2007-2013 г.

- Регламент (ЕО) № 1290/2005 (ОВ L 209 от 11.8.2005 г., стр. 1) раздели ФЕОГА на два отделни фонда, а именно Европейски фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР). ЕФГЗ финансира или, понякога, съфинансира с държавите членки разходите за общата организация на пазара (ООП) (вж. фиш [3.2.4](#)), преките помощи за експлоатация (вж. фиш [3.2.5](#)), приноса на Съюза към действията за осведомяване относно селскостопанските продукти и насърчаване на предлагането им на вътрешния пазар и в трети страни, както и различни еднократни разходи на Съюза като ветеринарните мерки, събирането и използването на генетични ресурси.
- Регламент (ЕО) № 1290/2005 е придружен от Регламент (ЕО) № 1698/2005 (ОВ L 277, 21.10.2005 г.) относно подпомагане на развитието на селските райони от ЕЗФРСР поради финансовите специфики и спецификите на програмирането на втория стълб на ОСП (вж. фиш [3.2.6](#)). ЕЗФРСР съфинансира подобряването на конкурентоспособността на секторите на земеделието и горското стопанство, мерките за околната среда в селското стопанство, подобряването на качеството на живот в селските райони и насърчаването на разнообразяването на селскостопанската икономика, както и изграждането на местен капацитет (Initiative Leader) (вж. фиш [3.2.6](#)).

Секция „Гарантиране“ винаги фигурира сред задължителните разходи (ЗР) от бюджета на Общността, произтичащи пряко от Договора или актовете, приети в съответствие с Договора. От друга страна, всички разходи на ФЕОГА-секция „Ориентиране“, се определят като незадължителни (НР). До влизането в сила на Договора от Лисабон (вж. фиш [3.2.1](#)), Съветът, първото направление на



бюджетния орган в Съюза, традиционно имаше последната дума за ЗР в процедурата по изготвяне на годишния бюджет. За сметка на това, Европейският парламент имаше правото на вземане на решения за НР в рамките на установен праг за преразход, изчислен от Комисията въз основа на икономически параметри. НовиятДФЕС (вж. фиш [3.2.1](#)) премахва това разграничение и двете направления на бюджетния орган (Европейският парламент и Съветът) вземат съвместно решение за всички разходи за селското стопанство.

Що се отнася до периода 2014—2020 г., на 19 ноември 2013 г. Европейският парламент одобри (резолюции [P7_TA\(2013\)0455](#) и [P7_TA\(2013\)0456](#), ОВ С 436 от 24.11.2016 г.), Регламента за новата многогодишна финансова рамка (Регламент (ЕС, Евратом) №1311/2013, ОВ L 347 от 20.12.2013 г.), както и Между-институционалното споразумение за доброто финансово управление (ОВ С 373, 20.12.2013 г.). Освен това реформата от 2013 г. отменени регламенти (ЕО) № 1290/2005 и № 1698/2005, които бяха заменени с Регламент (ЕС) № 1306/2013 относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика (ОСП), и Регламент (ЕС) № 1305/2013 относно подпомагане на развитието на селските райони от ЕЗФРСР (ОВ L 347 от 20.12.2013 г.).

Новата многогодишна финансова рамка определя общ бюджет за функцията „Опазване и управление на природните ресурси“ (включително ОСП) от 373,17 милиарда евро по цени от 2011 г., или 38,9% от общите бюджетни кредити за поети задължения за ЕС-28. Регулирането на селскостопанските пазари и преките плащания представлява 28,9% от общите предвидени бюджетни задължения (вж. фиш [3.2.10](#), таблица I, ред Б). Впрочем мерките за развитие на селските райони представляват 8,8% от тази сума (вж. фиш [3.2.10](#), таблица I, ред В). Така предвиденият бюджет за селско стопанство за 2020 г. възлиза на 49 милиарда евро, или 34,9% от общия размер, което съответства на по-нисък процент от определения за ОСП в началото на финансовите перспективи (40,5 % през 2014 г.) (вж. фиш [3.2.10](#), таблица I, ред Г).

През 2015 г. многогодишната финансова рамка по отношение на селското стопанство бе изменена вследствие на трансферите между двата стълба на ОСП, за които бе взето решение от държавите членки (Регламент за изпълнение (ЕС) № 2015/141 (ОВ L 24 от 30.1.2015 г.)). Таблицата по-долу показва окончателната финансова тежест на ООП, на преките плащания и на развитието на селското стопанство в рамките на ОСП.

БЮДЖЕТ НА ОСП 2014-2020 (ЕС-28)	Общо 2014-2020 (в милиарди евро на текущи цени)	% ОСП
ПАЗАРНИ МЕРКИ (ООП)	19,002	
а) Целеви приходи	(4,704)	
б) Резерв за кризисни ситуации	+3,155	
А) ОБЩО ООП [а) + б)]	17,453	4,3%
ДИРЕКТНИ ПЛАЩАНИЯ (ДП)	298,438	



в) Плащания в полза на втори стълб	(7,369)	
г) Плащания в полза на ДП	+ 3,359	
д) НЕТЕН БАЛАНС НА ПЛАЩАНИЯТА [в) + г)]	(4,010)	
е) Резерв за кризисни ситуации	(3,155)	
Б) ОБЩО ДП [д) + е)]	291,273	71,3%
ОБЩО ПЪРВИ СЪЛЪБ [А) + Б)]	308,726	75,6%
МЕРКИ ЗА РАЗВИТИЕ НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ (РСР)	95,577	
ж) Нетен баланс в полза на втори стълб	+ 4,010	
В) ОБЩО ВТОРИ СЪЛЪБ (РСР)	99,587	24,4%
ОБЩО ОСП 2014-2020 [А) + Б) + В)]	408,313	100%

През 2016 г. Комисията стартира междинен преглед на многогодишната финансова рамка за 2014 – 2020 г. ([COM\(2016\)0605](#)). Преговорите по въпросите на селското стопанство за т. нар. регламент „Омнибус“ приключиха през октомври 2017 г. Макар и сумите по ОСП да не бяха засегнати, това преразглеждане включва няколко изменения в основните селскостопански актове от 2013 г. (Регламент (ЕС) № 2393/2017, ОВ L 350 от 29.12.2017 г.) (вж. фиш [3.2.9](#)).

РАЗВИТИЕ НА РАЗХОДИТЕ ЗА СЕЛСКО СТОПАНСТВО И РАЗВИТИЕ НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ

А. Общ преглед

Бюджетът на Съюза за 2020 г. предвижда общо 168,68 милиарда евро бюджетни кредити за поети задължения. Директните плащания представляват 24% от бюджетните кредити (40,6 милиарда евро), мерките за развитие на селските райони — 8,7% (14,6 милиарда евро), а 1,7% са заделени за други разходи. Общо, през 2020 г. ОСП представлява 34,5% от бюджета на Съюза (58,12 милиарда евро).

От няколко години делът на разходите за селско стопанство в бюджета на Европейския съюз постоянно спада. Докато в началото на 80-те години ОСП представляваше 66 % от бюджета на Съюза, за периода 2014–2020 г. тази политика ще представлява едва 37,8 %. От 1992 г., годината на първата мащабна реформа на ОСП и на нарастването на преките помощи, разходите за селското стопанство остават стабилни в реално изражение, с изключение на 1996 г. и 1997 г. (заради кризата с болестта „луда крава“ и присъединяването на три нови държави членки). Ето защо бюджетната цена на ОСП като процент от brutния национален доход (БНД) на Съюза намалява от 0,54% през 1990 г. до 0,34% според прогнозите за 2020 г.

Б. Разпределяне на разходите по категории и сектори

Разходите от първия стълб (44,3 милиарда евро през 2018 г.) са съставени от 93,5% от преките помощи, отпускани на земеделските производители (41,5 милиарда евро) (вж. фиш [3.2.10](#), таблица V, колона 1 — а) и б). Твърде значителното увеличение на преките помощи от 1992 г. насам се балансира от успоредното намаляване на останалите разходи по линия на ФЕОГА-секция



„Гарантиране“/ЕФГЗ: субсидиите за износ почти отпаднаха през 2018 г., а другите интервенционни мерки (съхранение, действия за насърчаване и информиране, програми за доставки в училищата) вече възлизат на едва 2,7 милиарда (6,1% от общия размер) (вж. фиш [3.2.4](#), таблица 1).

В. Разпределение по държави и видове стопанства

Както показва таблица V, за финансовата 2018 година (вж. фиш [3.2.10](#)), Франция е най-големият бенефициер на ОСП (16,9%), следвана от Испания (12,1%), Германия (10,8%) и Италия (9,5%). По отношение на ЕЗФРСР, обаче, Франция и Румъния заемат челно място сред бенефициерите (съответно 14,1% и 9,4% от действителните плащания за 2018 г.), следвани от Германия (9,1%) и Италия (8,6%). Следва да се отбележи слабото влияние на новите държави членки (ЕС-13) върху ЕФГЗ (22,5% през 2018 г.) За сметка на това тези държави вече получават значителна част от средствата по ЕЗФРСР (32,3%) в изпълнение на приоритета за модернизация на селскостопанските структури и за развитието на селските райони.

Таблица V, колона 2 (вж. фиш [3.2.10](#)) показва също неравното разпределение на преките помощи по ОСП на равнище стопанства: през 2018 г. 75,2% от бенефициентите по ОСП от ЕС-28 са получили по-малко от 5 000 евро годишно при общ размер, съответстващ на 15,7% от общата сума на преките помощи, изплащани по линия на ЕФГЗ. За сметка на това твърде малък процент от стопанствата (123 578 от общо 6,37 милиона, или 1,9%) получават над 50 000 евро при общ размер, съответстващ на 12,8 милиарда евро (30,8% от общия размер на преките помощи, изплатени през 2016 г.). Страните с по-голям дял на възползвалите се от ОСП големи стопанства (или предприятия) са Дания, Франция, Чешката република, Обединеното кралство и Словакия. Това положение повдига въпроса за легитимността на помощите в светлината на принципите, които се прилагат за всички граждани (прогресивност на данъците, борба с неравенствата).

РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Междуинституционалните споразумения от 1988 г., 1993 г., 1999 г. и 2006 г. позволиха на Европейския парламент да оказва по-голямо влияние върху задължителните разходи. Дългите преговори относно Регламента за финансовата рамка за периода 2014—2020 г. доведоха до политическо споразумение в края на м. юни 2013 г., което беше прието от двете направления на бюджетния орган през ноември 2013 г. Използвайки влиянието, с което разполага благодарение на задължителното одобрение на своята пленарна асамблея, Парламентът успя да измени принципното споразумение на Европейския съвет от 7 и 8 февруари 2013 г. Сред постигнатите промени бяха повишената гъвкавост на управлението на функциите, засилването на единството на бюджета, незабавното използване от държавите членки на неизпълнените бюджетни кредити от бюджета за 2013 г. или подобряването на отпуснатите средства за функция 1 (конкурентоспособност) (резолюции [P7_TA\(2013\)455](#) и [P7_TA\(2013\)456](#)). От своя страна комисията по земеделие и развитие на селските райони подобри някои финансови аспекти на новата ОСП след последните тристранни преговори, които



се проведоха през м. септември 2013 г. Тези промени позволиха на Парламента да даде зелена светлина на всички нормативни текстове във връзка на 20 ноември 2013 г. (резолюции от [P7_TA\(2013\)0490](#) до [P7_TA\(2013\)0494](#), ОВ С 436 от 24.11.2016 г.). Петте нови регламента бяха публикувани на 20 декември 2013 г. (ОВ L 347 от 20.12.2013 г.). Предложението за многогодишната финансова рамка за периода след 2020 г. (без Обединеното Кралство) бе представено на 2 май 2018 г. (вж. фиш [3.2.9](#) и [3.2.10](#)).

Albert Massot
02/2020

