



КЪМ ОБЩА СЕЛСКОСТОПАНСКА ПОЛИТИКА СЛЕД 2020 Г.

Реформата на общата селскостопанска политика (ОСП), приета през 2013 г., влезе в сила през 2015 г. Европейските институции поеха ангажимент да приемат преди края на текущия период (2020 г.) нова реформа, която да вземе предвид многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г.

ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Законодателните предложения относно ОСП след 2020 г. ([COM\(2018\)0392](#), 0393 и 0394 от 1 юни 2018 г.) и предложението за нова многогодишна финансова рамка (МФР) за периода 2021—2027 г. (COM(2018)0322 от 2 май 2018 г.).

ПРИЛАГАНЕ НА ОСП ПРЕЗ ПЕРИОДА 2014—2020 Г.

Основните регламенти на новата ОСП бяха публикувани през декември 2013 г. През 2014 г. държавите членки трябваше да вземат важни решения, като се има предвид разнообразието от начини, по които се прилага новата система за преки плащания, както и свободата на действие, с която разполагат отделните държави. С изключение на една държава (Германия) всички други използваха опцията за обвързани с производството плащания с най-различни ставки, осем от тях решиха да използват преразпределителни плащания, а 15 държави също така приложиха схемата за дребните земеделски стопани. Що се отнася до „плащанията за екологизиране“, пет държави членки предоставиха на земеделските стопани възможността да изпълняват част от задълженията си, като следват еквивалентни практики. Освен това изборът на площите, които се определят като „екологично насочени площи“, варира значително в рамките на Съюза (най-често като такива се определят площите с култури, които обогатяват почвата с азот — това важи за всички страни с изключение на Дания, а само осем страни са включили терасовидните площи в своя списък). Също така 15 държави са прехвърлили суми между двата стълба: нетният трансфер на средства от първия към втория стълб възлиза на около 4 милиарда евро през периода като цяло.

Що се отнася до втория стълб, между декември 2014 г. и декември 2015 г. Комисията одобри всичките 118 програми за развитие на селските райони, изготвени от 28-те държави членки. Двадесет държави членки избраха да прилагат една-единствена национална програма, а осем — да използват повече от една програма (така че отделните програми да бъдат съобразени по-конкретно



с тяхната географска или административна структура) (вж. информационен фиш [3.2.6](#)).

ПОДГОТОВКА ЗА ОСП ЗА ПЕРИОДА СЛЕД 2020 Г.

Началото на подготовката за ОСП за периода след 2020 г. беше положено на неофициална среща през май 2016 г. в рамките на нидерландското председателство на Съвета. Следващите председателства на Съвета продължиха усилията в тази насока, като откриха дебати относно основните предизвикателства пред селското стопанство, които трябва да бъдат преодолени (нелоялни търговски практики в рамките на веригата за доставки на храни, изменението на климата и водните ресурси, управлението на рисковете, ролята на обвързаното с производството подпомагане и др.).

Комисията от своя страна създаде през януари 2016 г. работна група, която да обсъди бъдещето на политиката в областта на селскостопанските пазари. Тази група представи окончателния си доклад през ноември 2016 г. Що се отнася до втория стълб, конференцията „Корк 2.0“ през септември 2016 г. доведе до приемането на декларация с десет ключови насоки за бъдещето на политиката за развитие на селските райони в Европа.

В рамките на междинния преглед на многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г. на 14 септември 2016 г. Комисията прие законодателно предложение, известно като „омнибус“ ([COM\(2016\)0605](#)), което има отражение върху множество европейски политики, включително ОСП. По принцип целта е да се въведат технически промени в действащите основни актове, с цел да се опростят съществуващите инструменти. И накрая, по настояване на Европейския парламент тези усилия се превърнаха в истинска миниреформа на ОСП. Опирайки се на препоръките на работната група относно пазарите, Европейският парламент внесе допълнителни изменения с цел усъвършенстване на съществуващите механизми. През октомври беше постигнато споразумение със Съвета, а текстът беше публикуван през декември 2017 г. (Регламент (ЕС) 2017/2017, ОВ L 350, 29.12.2017 г.). Договорените подобрения засягат обхвата на организациите на производителите, укрепването на селскостопанските застраховки и на инструментите за стабилизиране на доходите, правилата за плащанията за екологизиране и подпомагането на младите земеделски стопани и определението за „активен земеделски стопанин“ (което позволява на държавите членки да го прилагат много гъвкаво).

През февруари 2017 г. Комисията започна обществена консултация относно бъдещето на ОСП, която приключи през май 2017 г. Скоро след това, на 29 ноември 2017 г., тя публикува съобщение, озаглавено „Бъдещето на прехраната и селското стопанство“ ([COM\(2017\)0713](#)). Този документ, който от оперативна гледна точка беше недостатъчно ясен, насочи вниманието към управлението на селското стопанство и обяви, че в модела на прилагане на ОСП ще бъдат въведени радикални промени. Докладът по собствена инициатива на Европейския парламент (доклад на Дорфман) относно съобщението на



Комисията беше последван от резолюция, приета на пленарно заседание на 30 май 2018 г. ([P8_TA\(2018\)0224](#)).

КОНТЕКСТ НА РЕФОРМАТА НА ОСП ЗА ПЕРИОДА СЛЕД 2020 Р.

Решението за реформиране на ОСП беше взето през 2013 г. в разгара на рецесията. Икономическата и институционалната среда се промениха оттогава насам. Отново се наблюдава растеж, но той все още е много нисък. Освен това геополитическите процеси (излизане на Обединеното кралство от ЕС през януари 2020 г., криза в традиционното партньорство между ЕС и САЩ след избирането на президента Тръмп) увеличиха несигурността на пазарите. От друга страна търговското многостранно сътрудничество е в астой, а двустранните споразумения, които все по-често се сключват, не успяват да смекчат протекционистките тенденции и търговските спорове. И накрая, налице са нови предизвикателства, свързани с изменението на климата и устойчивостта, съпътствани от влизането в сила на Парижкото споразумение (COP 21) и ангажиментите на ООН по отношение на устойчивото развитие, а технологичните иновации, по-специално цифровата революция, оказват значително въздействие върху производството, преработката и дистрибуцията на храните.

ЗАКОНОДАТЕЛНИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ОТНОСНО ОСП ЗА ПЕРИОДА СЛЕД 2020 Р.

В предложението на Комисията за многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2021—2027 г. (COM (2018)0322 от 2 май 2018 г.) се определи бъдещият бюджет за селското стопанство. Въпреки че Съюзът продължава да отделя значителен дял от бюджета си за селското стопанство (28,5 % от общия бюджет за въпросния период) (вж. информационен фиш [3.2.10](#), таблица I), се наблюдават съществени намаления в реално изражение (-15 %) поради излизането на Обединеното кралство (нетен вносител в бюджета) от ЕС и нуждите от финансиране вследствие на новите приоритети на Съюза (миграция, външни граници, цифрова икономика, транспорт). Пакетът за селското стопанство възлиза на 324,2 млрд. евро по постоянни цени за 2018 г., което следва да се сравни с предходния период 2014—2020 г. след приспадането на разходите за Обединеното кралство (вж. информационен фиш [3.2.10](#), таблица I, колона 1). Първият стълб запазва своя приоритетен характер (Европейски фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ), 78,4 %), въпреки че отбелязва намаление с 11 %, от което губи предимно развитието на селските райони, където има намаление от 28 %.

Въз основа на новата МФР Комисията представи три предложения за регламент, които установяват законодателната рамка за ОСП за периода 2021—2027 г. ([COM\(2018\)0392](#), 0393 и 0394 от 1 юни 2018 г.). В центъра на реформата е моделът за прилагане на ОСП, ориентиран към резултатите и принципа на субсидиарност, който предоставя на държавите членки много по-важна роля по отношение на интервенциите в селското стопанство. В бъдеще Съюзът следва да определи ключовите параметри (цели на ОСП, основните видове интервенции



по първи и втори стълб), а държавите членки следва да изготвят многогодишни стратегически планове за постигане на специфичните цели и целевите нива, за които заедно са взели решение.

Бъдещата ОСП ще се съсредоточи върху девет цели, отразяващи нейната икономическа, екологична и социално-териториална многофункционалност. Тя ще запази двата си стълба и двата фонда за селското стопанство в подкрепа на националните програми въз основа на интегриран подход. Във всеки случай преките плащания (отделени от производството и обвързани с производството) ще продължат да бъдат приоритетните елементи на новата ОСП.

Освен новото управление на ОСП другите важни елементи на предложенията за реформа са следните:

- Що се отнася до първия стълб, преразпределението на преките помощи набира скорост: Комисията предлага намаляване на плащанията над 60 000 евро и въвеждане на задължителна горна граница за суми над 100 000 евро на бенефициент. Освен това секторните програми за интервенции се прехвърлят от общата организация на пазара (ООП) към новите национални стратегически планове.
- Новата „архитектура за екологизиране“ на ОСП е много по-гъвкава по отношение на проектирането и управлението, които се възлагат на националните органи. Тя ще има три направления: нова система за кръстосано съответствие (задължителна, но по-гъвкава откъм детайли); програми за климата и околната среда (които ще бъдат финансирани от ЕФГЗ и ще заменят съществуващото плащане за екологизиране) и мерки в областта на селското стопанство, околната среда и климата (финансирани от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР)).
- Що се отнася до втория стълб: ЕЗФРСР вече не е структурен фонд от общата рамка на политиката на сближаване; дялът на съфинансиране е намален с десет процентни пункта; Комисията обединява действията в името на опростяването, въпреки че някои мерки стават по-малко осезаеми (например екологичното селско стопанство); и накрая, правилата на програмата Leader попадат в обхвата на политиката на сближаване, въпреки че нейното финансиране се осигурява от бюджета за селското стопанство.

ТЕКУЩИТЕ ДИСКУСИИ

Първите реакции във връзка с предложенията на Комисията показват широк консенсус по предложените цели, но и значителни различия по отношение на използваните средства за тяхното постигане и за гарантиране на опростено и по-ефективно управление.

Основните въпроси, които са повод на несъгласие, са следните: предвидените бюджетни съкращения, предвидени от ОСП за периода 2021—2027 г.; обхватът на националните стратегически планове, които могат да бъдат много различни и да не отговарят на целите, определени на европейско равнище (особено в областта на околната среда); въвеждането на задължителна горна граница,



което се счита за твърде ограничаващо от мнозинството от държавите членки и техните професионални организации, които подкрепят по-скоро доброволния подход; равнището и темпът на външно сближаване на преките помощи (седем държави членки са поискали ускоряване на хармонизирането на помощта на хектар в 27-те държави членки, но осем са се противопоставили категорично на този подход); административната тежест, произтичаща от новите изисквания за постигнатите резултати; и накрая, поставя се под въпрос обхватът на някои предложени делегирани актове и актове за изпълнение, по-специално защото те биха могли да надхвърлят правомощията на Комисията за управление.

Очевидно е, че с оглед на значението на селскостопанските инструменти за бюджета реформата на ОСП не може да бъде приета, ако липсва съгласие във финансово отношение. Както се очакваше, съществуващите дълбоки различия в мненията по отношение на бъдещата бюджетна рамка оказаха въздействие върху преговорите относно селското стопанство. През декември 2019 г. финландското председателство на Съвета се опита да постигне компромис относно цялостното равнище на финансовата рамка за периода 2021—2027 г. и разпределението на разходите между традиционните политики на Съюза (ОСП, сближаване) и новите приоритети. Предложението включваше намаляване на многогодишния финансов пакет на 1,07 % от brutния национален доход (БНД) на ЕС, като същевременно бюджетът за развитие на селските райони се увеличи с 10 милиарда евро (вж. информационен фиш [3.2.10](#), таблица I, колона 4), но по него не се постигна споразумение. След този първи неуспех се проведе нова среща на държавните и правителствените ръководители от ЕС на 20 и 21 февруари 2020 г. Председателят на Европейския съвет Шарл Мишел представи предложение, което, макар и леко да увеличаваше общия финансов пакет за периода 2021—2027 г. в сравнение с проекта на финландското председателство (на 1,074 % от БНД), представляваше спад на общата сума, разпределена за ОСП, в размер на 14 % (вж. информационен фиш [3.2.10](#), таблица I, колона 5). Разискванията по това предложение продължиха два дни, без, обаче, да могат да се преодолеят твърдите позиции на, от една страна, защитниците на ОСП и политиката на сближаване, и от друга страна, „умерените“ държави, застъпващи се за по-ограничен бюджет от 1 % от БНД. Вследствие на тази констатация представителите на 27-те държави се разделиха, без да постигнат споразумение.

РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Парламентът отново заяви, че след 2020 г. финансирането на ОСП следва да се запази в реално изражение на сегашното равнище ([P8_TA\(2018\)0449](#) от 14.11.2018 г.) (вж. информационен фиш [3.2.10](#), таблица I, колона 3) . Впоследствие комисията по земеделие и развитие на селските райони (AGRI) определи докладчици за всеки законодателен акт, както следва: г-жа Естер Еранс (група на Европейската народна партия) относно новата структура на ОСП, г-жа Улрике Мюлер (група на Алианса на либералите и демократите за Европа) относно новия хоризонтален регламент и г-н Ерик Андрийо (група на Прогресивния алианс на социалистите и демократите в Европейския парламент) относно измененото предложение относно общата организация на пазара (ООП).



През април 2019 г. комисията по земеделие и развитие на селските райони гласува по трите направления на предложенията. Сред приетите изменения основните решения се отнасяха до следното:

- ООП: засилване на мерките за контрол на предлагането като част от разширяването на „Пакета за млякото“; усъвършенстване на правилата в областта на конкуренцията с цел допълнително насърчаване на организациите на производителите; разширяване на обхвата на инструментите за регулиране на лозаро-винарския сектор;
- стратегически планове: начало на изпълнението през 2022 г.; завършване на външното сближаване на помощите за хектар през 2027 г.; насоченост на финансовите средства в рамките на първия стълб (60 % за основното плащане и преразпределителното плащане; 20 % за екологичната програма; 10 + 2 % за обвързаното с производството подпомагане; 3 % за секторните схеми); разпределение на финансовите средства по втория стълб (насочено към 30 % от целите в областта на околната среда и 30 % от мерките за инвестиране и за управление на риска); въвеждане на горна граница в размер на 100 000 евро за помощите, освен ако държавите членки прилагат преразпределително плащане от 10 %; ограничаване до 15 % на трансферите от първия към втория стълб и до 5 % на трансферите от втория към първия стълб;
- хоризонтален регламент; подобряване на общата рамка за одити и проверки; резерв за кризи в размер на 1,5 милиарда евро.

След изборите за Европейски парламент през май 2019 г. новоизбраните членове на ЕП започнаха да преразглеждат измененията, приети от комисията по земеделие и развитие на селските райони през предходния парламентарен мандат, с цел да приключат с първото четене през юни 2020 г.

Последният етап от преговорите в областта на селското стопанство ще протече успоредно с обсъжданията на „Зеления пакт за Европа“, чието начало беше положено на 11 декември 2019 г. чрез съобщение на Комисията (COM(2019)0640). Зеленият пакт предвижда изграждането на модел на устойчиво и неутрално по отношение на климата развитие в срок до 2050 г., като този модел ще окаже огромно въздействие върху европейската агро-хранителна система. Очаква се, че през март 2020 г. ще бъдат представени конкретни предложения в редица области: наред с другото, биологичното разнообразие, горите или нивата на емисиите на парникови газове, както и по-специално стратегията „от фермата до трапезата“, насочена към укрепване на продоволствената сигурност, намаляване на употребата на пестициди, торове и антибиотици, оказване на подкрепа за иновациите в селското стопанство и подобряване на информацията за потребителите. Приетите в рамките на Зеления пакт насоки за действие ще бъдат последвани от национални стратегически планове, които трябва да бъдат представени през 2021 г. и които по принцип ще се прилагат от 2022 г. нататък.

Albert Massot
02/2020

