

Селскостопанската политика и политиката за развитие на селските райони под ръководството на европейския комисар Мариан Фишер Боул



Европейска комисия
Селско стопанство

Въведение

Когато през един слънчев юлски ден на 2004 г. във фермата си в Дания получих по телефона предложение да стана европейски комисар по земеделието и развитието на селските райони, дълбоко в себе си осъзнах, че това би било една от най-големите отговорности, които някога съм поемала през живота си.

Техническите аспекти на селскостопанската политика и политиката за развитие на селските райони могат понякога да изглеждат чужди на обикновените хора. Но всъщност тази политика присъства по ненаатрапчив начин в тяхното всекидневие.

Нашите земеделски производители постоянно осигуряват храната за трапезата на 500 милиона граждани на ЕС — хранителни продукти, които трябва да бъдат безопасни и пълноценни. Тези земеделски производители стопанисват близо половината от територията на ЕС (и даже почти 80 % от нея заедно с лесовъдите) и по този начин ни осигуряват голяма част от най-ценните ни ландшафти. Земеделското производство би могло да бъде силен съюзник в борбата срещу изменението на климата — не на последно място чрез осигуряване на ценна енергия от възобновяеми източници. А с оглед на факта, че над половината граждани на ЕС живеят в селските региони, политиката за укрепване на социалната и икономическата структура на селските райони е ключова тема, а не въпрос от второстепенно значение.

Всички тези въпроси са предмет на Общата селскостопанска политика (ОСП) на ЕС. По време на председателството на Комисията от г-н Барозу през периода 2004—2009 г. ОСП се развиваше успоредно с динамиката на цялостното развитие на ЕС.

Ние внимателно насочвахме ОСП в посоки, които да позволят да се изправи открито срещу възникващите предизвикателства — като например необходимостта да се

повиши конкурентната сила на селскостопанския сектор, да се превърне грижата за околната среда в основен елемент на политиката и да се предприемат действия в отговор на международната криза с храните.

Ние премахнахме основните препятствия пред ежедневното управление на ОСП — направихме я по-опростена, по-добра, по-силна, по-видима за обществеността. Всички тези процеси се развиваха на фона на плавната интеграция на дванадесетте нови държави-членки в ЕС и в неговата система на земеделие.

Ние пренесохме принципите на реформираната ОСП в международен контекст в стремежа си да подкрепим търговския обмен и продоволственото осигуряване в целия свят.

През последните пет години тази работа определено запълваше цялото ми време! И в края на този период изпитвам огромно удовлетворение. Никога дадена политика не достига до степен на съвършенство, но ОСП — една от най-рано създадените общи политики на ЕС — донесе редица ценни промени и е в отлична форма, за да продължи да се развива в бъдеще.



Когато встъпих в длъжност през 2004 г., току-що беше отворена нова глава в историята на ОСП.

Според постигнатото в разгар на ялътото на 2003 г. споразумение за реформа бе планирано радикално преустройство на ОСП с оглед създаване на конкурентоспособно, отговарящо на пазарните потребности и устойчиво земеделско производство в здравословни и жизнеспособни селски райони.

Основното нововъведение бяха т. нар. **„отделени от производството“ плащания за подпомагане доходите на земеделските производители**. От 1992 г. ЕС намали традиционните механизми на ОСП за подпомагане на цените на земеделските продукти в полза на извършването на преки плащания за подпомагане доходите на земеделските производители от бюджета на ЕС. Реформата от 2003 г. до голяма степен премахва връзката между тези плащания и производството. Земеделските производители, получили такава отделено от производството плащане, могат да избират какво да произведат — и в какви количества — без това да засяга размера на получаваните от тях отделени от производството плащания. Чрез тази нова система — известна като схема за единно плащане — земеделските производители биха базирали своите производствени стратегии по-скоро върху пазарните реалности, отколкото върху политическите сигнали, идващи от Брюксел. За тях това би било силен стимул да повишат своята конкурентоспособност и би предотвратило нарушаване на търговията.

Второто нововъведение на реформата от 2003 г. беше **обвързването на подпомагането на доходите със стандартите за грижа за околната среда, хуманното отношение към животните и общественото здраве** чрез система, известна като **„кръстосано спазване“**. Според тази система земеделските производители биха могли да получат намалено подпомагане на доходите през дадена година, ако не успеят да спазват съответните стандарти. Тази обвързана подкрепа за селскостопанския сектор е по-ясно свързана с очакванията на обществото.

Също така заслужава да бъде изтъкнато решението за **прехвърляне на финансови средства от плащанията за подпомагане доходите на земеделските производители към политиката на ЕС за развитие на селските райони**, представляваща съществен елемент от ОСП. Тази нова система за трансфер, известна като „модулация“, стартира на умерено ниво, но независимо от това успя да освободи значителни средства за финансиране на селските райони на ЕС като цяло.

Чрез тези нововъведения и други промени, споразумението за реформата от 2003 г. постави отлична основа за бъдещото развитие. Моята задача през следващите няколко години не беше да разруша тази основа и да я заменя с нова. Задачата ми беше да работя за утвърждаването на тази основа и нейното последващо надграждане, помагайки по този начин за практическото осъществяване на ОСП в условията на един постоянно променящ се свят.

Ръководех се от следните три основни принципа:

- **От ОСП се изискваше да повиши още повече конкурентоспособността и способността на европейското земеделие да отговори на пазарните потребности** — предоставяйки по още по-категоричен начин възможността за вземане на производствените решения в ръцете на земеделските производители, а не на администраторите.
- **ОСП трябваше да потърси решения на нуждите на селските райони като цяло** — а не само на тези в областта на земеделието.
- **По-специално, ОСП трябваше да отрази нарастващата загриженост относно екологичните проблеми, включително изменението на климата.**

Тези принципи бяха призмата, през която анализирахме нашата политика, за да сме сигурни, че притежаваме правилния инструментариум — актуални инструменти, съобразени с днешните реалности.

Сред областите на ОСП, които анализирахме на един по-ранен етап, бяха три сектора, които реформата от 2003 г. не беше засегнала: **захар, плодове и зеленчуци, вино**. Първоначално тези сектори бяха пренебрегнати отчасти поради тяхната твърде обособена „индивидуалност“ и отчасти поради факта, че тяхното реформиране беше свързано с огромни политически трудности. Но, в съответствие с изложените по-горе принципи, обхващането на тези сектори от ОСП беше от съществено значение.

Предприехме също така стъпки за укрепване на нашата **политика за развитие на селските райони**, като я подготвим да генерира по-съгласувани и балансирани резултати за постигане на ясно поставените цели през новия финансов период 2007—2013 г.

На един по-късен етап от моя мандат като комисар дойде време на ОСП като цяло да се погледне под различен ъгъл. Този преглед, който стана известен като **„преглед на състоянието на ОСП“**, доведе до допълнителни промени в политиката, които трябваше да гарантират, че реформираната ОСП изпълнява своето предназначение и е насочена към предизвикателствата на XXI век.



Реформата в сектора на захарта

До ноември 2004 г., когато станах европейски комисар,, ЕС беше регулирал своя сектор на захарта с помощта на почти едни и същи механизми в продължение на около 40 години, поддържайки цените на захарта на вътрешния пазар на далеч по-високи нива от тези на световния пазар, за да бъде запазено производството в рамките на всяка една държава-членка на Съюза.

Проявиха се обаче някои пукнатини в системата. Въпреки че ЕС не притежаваше сравнителни предимства в производството на захар, нашата политика водеше до огромни излишъци, чийто износ беше субсидиран — факт, който не беше приветстван от голяма част от нашите търговски партньори. Настъпи време за промени в системата, които трябваше да я направят по-отворена към конкурентоспособно и устойчиво производство, както и по-благоприятна за нашите търговски партньори производители на захар в света, особено от по-слабо развиващите се държави. Необходимостта от тези реформи стана още по-осезаема, когато работна група на Световната търговска организация обяви някои от аспектите на нашата политика за незаконосъобразни.

Мнозина изразиха становище, че секторът на захарта не може да бъде реформиран. Но ние осъществихме реформата.

Договорените през 2005 г. промени доведоха до намаление на базисните цени на захарта в ЕС с 36 % през последвалите няколко години. Това спомогна захарната индустрия на ЕС отново да се върне към един устойчив и по-естествен баланс с останалата част от световния пазар — като нетен вносител, а не като износител. Чрез включването им в **схемата за единно плащане** производителите на захарно цвекло получиха помощи в съответствие с необходимостта от конкурентоспособност, както и в зависимост от спазването на екологичните стандарти (чрез кръстосано спазване).

Реформите също така финансират **програми за реструктуриране** в области, в които се закриват захарни фабрики, като по този начин уволнените работници получават помощ за намирането на нова работа, а излезлите от експлоатация производствени обекти се привеждат в екологосъобразно състояние.



Реформата в сектора на плодовете и зеленчуците

Производителите на плодове и зеленчуци в ЕС отглеждат и предлагат на пазара продукти, които са от съществено значение за здравословния начин на хранене и чийто дял възлиза на 17 % от общата стойност на селскостопанската продукция на ЕС. Но секторът беше подложен на силен натиск от страна на търговията на дребно и международната конкуренция. Той се нуждаеше от подсилване: това бе основната идея на пакета от реформи в сектора, договорен в общи линии през **юни 2007 г.**

Реформите предлагат на производителите допълнителни стимули да се обединяват в „**организации на производителите**“, които биха могли да преговарят с търговците на дребно на една по-равнопоставена основа. Днес организациите на производителите разполагат с допълнителни политически инструменти. По-специално, Комисията им възложи да управляват кризите на пазара чрез схеми за пазарно предлагане и други методи. По-големите права носят и по-големи отговорности: например, в новите условия организациите на производителите трябва да изразходват минимален дял от своя бюджет за **опазване на околната среда**.

С оглед постигането на пазарно ориентирано и екологосъобразно земеделско производство, предишните плащания в полза на преработвателите се трансформират, в рамките на един преходен период, в необвързани с производството плащания в полза на земеделските производители по силата на **схемата за единно плащане**.

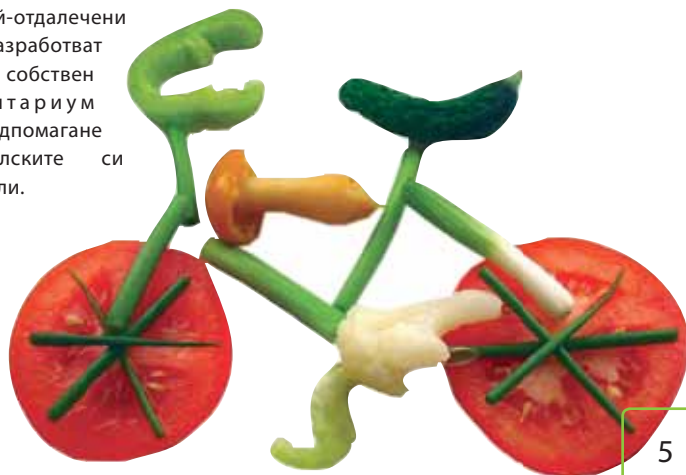
Един аспект на реформата, който беше породен до голяма степен от възникващите обществени нужди, беше възлагането на мандат за разработване на **схема за предлагане на плодове в училищата**, която ЕС одобри през **ноември 2008 г.**

Около 22 милиона деца в ЕС са с наднормено тегло, а около 5 милиона страдат от затлъстяване. Тези числа нарастват с всяка изминала година, което има сериозни последствия за здравето. Неправилният режим на хранене засилва този проблем: повечето хора в ЕС не консумират необходимия дневен минимум от 400 грама плодове и зеленчуци, препоръчван от Световната здравна организация.

Схемата на ЕС за предлагане на плодове в училищата популяризира добрите идеи и практики, които някои държави-членки вече са приложили самостоятелно. Тя осигурява финансиране за предлагането на плодове и зеленчуци в училищата, както и за осъществяването на образователни програми, които да предоставят на децата и техните учители и родители информация за здравословното хранене. И двата вида мерки следва да насърчат по-добри навици на хранене. По този начин схемата предлага на производителите постоянен пазар, като същевременно отговаря на належащи обществени нужди. Онези държави-членки, които избраха да се включат в схемата, трябва да осигурят и финансов принос, който за по-бедните държави е по-нисък.

В рамките на един отделен процес през **декември 2006 г.** ЕС одобри **реформа** в системата за подпомагане на своите **производители на банани**. Повечето от тези производители са в отвъдморските територии на ЕС — Гваделупа, Мартиника, Мадейра и Канарските острови (четири от т. нар. „най-отдалечени региони“).

Ние премахнахме старата система за субсидиране на цените на бананите – система, която изолираше производителите от сигналите на пазара и обезсърчаваше конкурентоспособността. Вместо това, за да помогнем на производителите да се справят с предизвикателствата на един по-конкурентен световен пазар, ние осигурихме допълнително финансиране за програмата за решаване на специфичните проблеми на отдалечените региони и регионите с островен характер (POSEI), в рамките на която отделните най-отдалечени региони разработват свой собствен инструментариум за подпомагане на земеделските си производители.



Реформата в лозаро-винарския сектор

Лозаро-винарският сектор е „една от перлите в короната“ на земеделието на ЕС. В ЕС се произвеждат едни от най-прочутите и най-предпочитани вина в света. Сред най-красивите и вдъхновяващи ландшафти в Европа са десетките хиляди отглеждани с любов лозарски масиви, всеки от които има своя неповторим облик.

Въпреки това, в продължение на години лозаро-винарският сектор на ЕС бе съпътстван от редица проблеми. Голям брой производители бяха с вързани ръце поради прекалено ограничителните разпоредби; секторът губеше пазарни дялове под натиска на силната конкуренция извън Европа; „излишъкът“ от запаси от вино остана висок; твърде голяма част от бюджета на ОСП за този сектор се изразходваше за спорни и скъпоструващи политически мерки – например около 500 млн. евро годишно се изразходваха за субсидирана дестилация на вина, за които липсваха купувачи.

Както и в случая със сектора на захарта, мнозина твърдяха, че реформирането на лозаро-винарския сектор е политически невъзможно. Но въпреки това през **декември 2007 г.** ЕС одобри пакет от реформи, който да създаде устойчива база за развитие на лозаро-винарския сектор в дългосрочен план.

Субсидиите за дестилиране на вина, за които няма пазарно търсене, постепенно намаляват, като средствата, предназначени за такова дестилиране, се изразходват за широк набор от мерки — от които държавите-членки правят своя избор — с цел повишаване на конкурентоспособността на лозаро-винарския сектор и полагане на грижи за лозарските ландшафти.

Като важна стъпка към подготовката за либерализация беше въведена тригодишна доброволна „схема за изкореняване“ — обезпечена със строги мерки за опазване на околната среда — предлагаща финансиране на неконкурентоспособни

производители, които биха желали да изкоренят своите лозови масиви и да напуснат сектора. Това ще доведе до балансиране на пазара. От 2016 г. **конкурентоспособните производители ще разполагат с по-голяма свобода да засаждат повече лозови масиви** и по този начин да се възползват от нарастващото световно търсене.

Лозаро-винарският сектор също е в процес на включване в **схемата за единно плащане**, така че лозарите, които са използвали схемата за изкореняване, да бъдат подпомогнати с цел да могат свободно да отговорят на пазарното търсене, както и да бъдат стимулирани да опазват околната среда.

Промените в правилата за етикетирание означават, че потребителите вече могат да закупуват европейски вина, носещи обозначение единствено за сорта грозде и годината на производство (т. е. без защитено наименование за произход или защитено географско указание). Това поставя европейските производители на по-равнопоставена основа с техните конкуренти, които в продължение на години успешно продават такива вина.

От значение е също **реформата в европейския сектор на спиртните напитки**, одобрена също така през декември 2007 г. Наред с друго, тя въведе **много по-ясно за потребителите етикетирание на водката** и по този начин разреши продължителния спор между производителите в различните държави в ЕС. Произведената от зърнени култури или картофи водка се обозначава просто като „водка“; в противен случай се етикетира като „водка, произведена от ...“.

Реформата в политиката за развитие на селските райони

Земеделското производство е пулсиращото сърце на селските райони в Европа; но човешкото тяло не се състои единствено от сърце. За да помогне на населението на ЕС да има здравословни и жизнеспособни селски области — с чиста земя, въздух и вода, широки икономически възможности и привлекателни общности за живеене в тях — ОСП съдържа в себе си силна политика за общо развитие на селските райони.

Често сочена като „втория стълб на ОСП“ („първият стълб“ се състои от плащания за подпомагане на доходите на земеделските производители и пазарни инструменти), политиката за развитие на селските райони разглежда селските райони в тяхната органична цялост. Тези области обхващат над 90 % от територията на ЕС и в тях живее повече от половината от неговото население.

През **2005 г.** ЕС одобри серия от промени за засилване на потенциала на политиката за развитие на селските райони през периода 2007—2013 г.

Промените изясниха общите цели на политиката, определяйки ги по следния начин: засилване на конкурентоспособността на земеделското производство и лесовъдството; полагане на грижи за селските области и околната среда; помощ за създаването на повече възможности за трудова заетост; и повишаване на качеството на живот в селските райони.

Понастоящем от всички държави-членки се изисква да прилагат политиката за развитие на селските райони по един по-балансиран начин в сравнение с миналото. Например, те трябва да изразходват най-малко 25 % от своя бюджет за развитие на селските райони за мерки, свързани с опазването на околната среда.

Нещо повече, по-голяма част от тях вече трябва да изразходват най-малко 5 % от своя бюджет за **проекти по идеи на местни лица** — в съответствие с т. нар. „метод Leader“. Досега по метода Leader са генерирани някои много находчиви идеи за разрешаване на строго специфични, характерни местни проблеми.

Благодарение на **опростената финансова структура** на политиката за развитие на селските райони бяха премахнати някои наследени от миналото огромни административни затруднения. Същевременно новата стратегическа рамка спомага да се гарантира, че използваните от различните държави-членки политически мерки не работят една срещу друга на ниво ЕС, а се прилагат по хармонизиран начин.



Прегледът на състоянието на ОСП

До 2007 г. вече беше очевидно, че ОСП би спечелила от едно преразглеждане по следните четири причини.

Първо, бяхме натрупали опит в практическото осъществяване на реформите, одобрени принципно през 2003 г.

Второ, 12 нови държави-членки се присъединиха към ЕС, внасяйки ново разнообразие.

Трето, земеделските пазари продължиха да се развиват успоредно с разширяването и засилването на глобализацията.

Четвърто, беше необходимо да се обърне по-специално внимание на нарастващите предизвикателства, като например изменението на климата.

Тези фактори обусловиха **прегледа на състоянието на ОСП** — пакет от промени, одобрен през **ноември 2008 г.**, който запази ОСП в духа на реформите от 2003 г. в условията на променящи се обстоятелства.

Изменението на климата беше една от главните точки в дневния ред на разискванията във връзка с прегледа на състоянието. В отделни обсъждания държавните и правителствените ръководители в ЕС се съгласиха, че ЕС трябва да намали своите емисии на парникови газове с най-малко 20 % до 2020 г. Земеделските производители трябва да помогнат за постигането на тази цел, като едновременно с това се приспособяват към вече проявяващото се изменение на климата.

Изглеждаше напълно вероятно политиката на ЕС за развитие на селските райони да осигури най-добрия политически

инструментарий за оказване на подкрепа на земеделските стопанства и на другите икономически дейности в селските райони, за да могат да отговорят на следните сериозни предизвикателства:

- борба с и приспособяване към **изменението на климата**;
- по-грижливо **управление на водите**;
- осигуряване и използване на **възобновяема енергия**;
- запазване на **биоразнообразието**; и
- стремеж към **иновации** във всички тези сфери.

Към тези основни предизвикателства ЕС добави **задачата за подпомагане на икономическото приспособяване в сектора на млечните продукти. След прегледа, по запитване на лидери от Европейския Съюз, Комисията направи също така подробен анализ на опциите за подпомагане на млечния сектор по време на растяща пазарна криза.**

Реалистичните решения на тези предизвикателства се нуждаеха от допълнително финансиране. Поради това ключов елемент от споразумението за преглед на състоянието е клаузата, според която до 2012 г. **земеделските производители в ЕС ще внасят допълнително 5 % от получаваните от тях плащания за подпомагане на доходите им в полза на политиката за развитие на селските райони** (чрез модулация), които ще бъдат използвани за проекти за разрешаване на изброените по-горе предизвикателства.

Още 4 % се прехвърлят ежегодно от всички плащания за подпомагане на доходите, надвишаващи прага от 300 000 евро. По този начин в крайна сметка се установява принцип на „прогресивност“, който отдавна се подкрепя от обществеността



— а именно, че земеделските производители, които получават значително подпомагане от бюджета на ЕС, следва да правят по-големи „вноски“ за проекти от обществен интерес.

(В допълнение, ЕС се съгласи също да предостави над 1 милиард евро за допълнително финансиране през 2009 и 2010 г. с цел да се подпомогне справянето с горепосочените предизвикателства и да се засили използването на широколентови интернет връзки в селските райони, като част от Европейския план за икономическо възстановяване.)

С цел да повиши допълнително пазарната ориентация на земеделското производство, прегледът на състоянието **отделя от производството още по-голям дял от плащанията за подпомагане доходите на земеделските производители.** А като стъпка към една по-еднородна схема, която в по-малка степен се влияе от предходни получени субсидии, държавите-членки имат право да коригират базата за разпределяне на тези плащания в рамките на техните територии — например, осреднявайки размера на плащанията на хектар.

Прегледът на състоянието също така премахва ограниченията относно свободата на земеделските производители да произвеждат по-големи количества в отговор на пазарното търсене. Изискването да „заделят“ част от тяхната обработваема земя е отменено и квотите за производство на мляко са увеличени като подготовка за тяхното премахване през 2015 г.

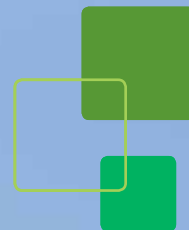
На последно място, **традиционните механизми за регулиране на цените на земеделските стоки** — като например временното изкупуване на продукция и съхраняването в публични складове — постепенно намаляват до такава степен, че **тяхното влияние да се прояви единствено по време на криза.** По този начин те се превръщат в елемент от спасителна мрежа, а не в инструмент за редовно регулиране на цените.

Прегледът на състоянието сам по себе си беше един много ценен опит. Но той също така даде ясни насоки за бъдещото развитие на ОСП.

Твърде вероятно е в бъдеще политиката за развитие на селските райони да бъде още по-жизнеспособен инструмент в нашия политически арсенал за борба с широк кръг от предизвикателства. Поради това осигуряването на адекватно финансиране за повишаване на нейния потенциал ще продължи да бъде задача от първостепенно значение.

Същевременно призивите за една „по-еднородна“ схема за единно плащане — не само в рамките на държавите-членки, но и в ЕС като цяло — изглежда ще заемат постоянно място в политическия дневен ред.

Накрая, ЕС все повече се отказва от опитите си да регулира дългосрочното развитие на цените на земеделската продукция и вместо това предпочита да използва своите пазарни инструменти като спасителна мрежа по време на криза. Това развитие ще продължи и напред.



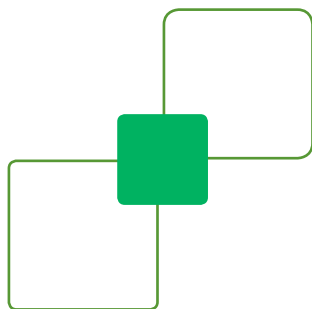
Част 2: Управление на политиката на ЕС в съответствие с очакванията на обществото

Част от работата на всеки политик е да генерира и оценява нови идеи и решения на съществуващите проблеми. Но друга жизненоважна задача е да осигури компетентно осъществяване на политиката всеки ден.

Убедена съм, че по отношение на текущото провеждане на ОСП обществото има следните три очаквания:

- че политиката ще бъде управлявана стриктно и въз основа на **добри принципи**;
- че политическите действия ще бъдат **прозрачни**; и
- че политиката ще бъде възможно **най-опростена**.

Аз и моят екип приехме много сериозно тези очаквания по време на председателството на Комисията от г-н Барозу и в резултат на нашите усилия ОСП завоюва изключително силни позиции.



Правилните принципи



Имаше един период, когато, поне в съзнанието на хората, ОСП тясно се свързваше с масовото производство на основни стоки, независимо дали потребителите се нуждаят или не от тези количества. Случваше се ЕС да натрупа огромни запаси от определени стоки в публични и частни складове, което доведе до появата на колоритни изрази като „планината от масло на ЕС“, „виненото езеро на ЕС“ и т. н.

Когато г-н Барозу пое председателството на Комисията, реформите в ОСП вече допринасяха за разрешаването на този проблем. Но новите правила все пак ни даваха значителна свобода да маневрираме при използването на различни пазарни инструменти на ЕС — като публичната интервенция (временното изкупуване на излишната продукция) и субсидиите за износ.

Седмица след седмица, месец след месец ние използвахме **разумно** нашите пазарни инструменти. Когато възникнеше криза, ние не се колебаехме да стабилизираме положението, използвайки мрежите за сигурност, с които разполагаме. Например **ние реагирахме бързо, когато случаите на птичи грип и замърсяване с диоксин разклатиха доверието** и доведоха до рязък спад на цените. Но ние избягвахме да насочваме непрекъснато пазара и **направихме така, че „планините“ от продукти, ако такива въобще се появяха, бързо бяха изравнявани.**

Например от януари 2005 г. до май 2009 г. ние намалихме публичните запаси на ЕС от зърнени култури от близо 10 млн. тона на доста под 2 млн. тона, а промените, въведени от прегледа на състоянието на ОСП, ще ни дадат възможност да упражняваме строг контрол върху този обем занапред. Също така намалихме публичните запаси от винен алкохол с около 1 млн. хектолитра и премахнахме всички изисквания за закупуване на допълнителни количества в бъдеще. Ние изведохме наличните количества от публичните складове за обезмаслено мляко на прах през 2006 г. и за масло през 2007 г. — макар че през 2009 г. твърде слабият пазар ни задължава да изкупим известни количества. По време на председателството на Комисията от г-н Барозу нямаше публични запаси от месо.

По този начин успяхме да контролираме запасите, без да прибъгваме до груба намеса с помощта на нашите пазарни инструменти. От 2005 до 2009 г. намалихме наполовина ставката за субсидиране на износа на говеждо месо. До месец май 2009 г. не предоставихме никакви субсидии за износа на зърнени култури, считано от септември 2006 г., и на захар, считано от октомври 2008 г. До 2007 г. намалихме до нулеви ставките за субсидии за износ за всички млечни продукти, макар и временно да ги увеличихме отново през 2009 г. в усилията си да овладеем кризата на пазара. Също така премахнахме субсидиите за износ на плодове и зеленчуци, както и за вино, въз основа на проведените реформи в тези сектори. Нещо повече, изтеглянето на плодове и зеленчуци от пазара на ЕС рязко спадна и последната реформа, приета от Съвета, следва да затвърди тази промяна.

От изключително значение е, че постигнахме всичко това, докато плавно интегрирахме 12 нови държави-членки в ЕС и в неговата селскостопанска система — разрешавайки евентуално възникващите проблеми и откривайки потенциалните предимства от разширяващия се селскостопански пазар на ЕС.

Благоразумното използване от наша страна на пазарните инструменти беше част от подхода ни за управление на ОСП, с което настойчиво акцентирахме на **качеството вместо на количеството**. Тази промяна на акцентите се прояви ясно и по други начини.



Например **ЕС ревизира своята схема за предлагане на мляко в училищата**, с която се насърчават децата да консумират питателни млечни продукти, чрез подпомагане на предлагането на такива продукти в училищата. Преди това високомаслените продукти получаваха по-големи субсидии от нискомаслените, което отразяваше необходимостта от намиране на пазар за излишъците от млечни мазнини, произвеждани в ЕС. Това вече е променено, а с цел да се привлече още по-успешно вниманието на децата, в схемата бяха включени някои нови продукти, като например плодово кисело мляко и ароматизирани сирена.

Аналогично, новата **схема на ЕС за предлагане на плодове в училищата** е друг пример за схема на „предлагане“, която е насочена към обществените нужди, вместо към необходимостта от пазарно предлагане на дадени стоки.

Друга важна стъпка в управлението на политиката се отнася до биологичното земеделие. От януари 2009 г. са въведени нови правила, които по недвусмислен начин очертават принципите на биологичното производство във всичките 27 държави-членки на ЕС въз основа на хармонизирани стандарти. През април 2009 г. бе обявен конкурс за проектиране на нов логотип на ЕС за биологични продукти, чието използване ще започне през юли 2010 г.

Накрая, през **октомври 2008 г.** Комисията започна консултации относно всички аспекти на своята **политика за качеството на селскостопанските продукти** — включително основните правила за селскостопанско производство, търговските стандарти и географските обозначения — за да се подсили преминаването на селскостопанското производство в ЕС от количествени към качествени измерения. До месец май 2009 г. в резултат на тези действия се очертаха насоките на нови предложения за политика, които следващата Комисия ще доразвие. Занапред качеството, още повече отколкото в настоящия момент, ще бъде най-силното оръжие на селскостопанските производители в ЕС на сцената на глобалната конкуренция и това ще намира все по-голямо отражение в развитието на ОСП.



Добро финансово управление и прозрачност



Като „обща“ политика, ОСП все още ангажира голям дял от бюджета на ЕС, макар че този дял намалява с всяка изминала година. Поради това имаме още по-големи основания да продължим още по-активно усилията си всеки цент от бюджета на ОСП да бъде изхарчен по предназначение. По тази причина, по време на председателството на Комисията от г-н Барозу, използването на стабилни принципи в управлението на ОСП беше подкрепено и от **строга финансова дисциплина**.

Нашите практически резултати бяха добри. Всяка година Европейската сметна палата проверява до каква степен средствата от бюджета на ЕС са били изразходвани правилно. Както би могло да се очаква, летвата е вдигната много високо: за всяка област на политика Европейската сметна палата дава „положително становище“ единствено ако за 98 % от изразходваните средства не са били установени никакви грешки. Под мое наблюдение ние увеличихме дела на разходите за селско стопанство, които преминават тази летва. За бюджетната 2007 г. Европейската сметна палата издаде положително становище по отношение на всички разходи за „селско стопанство“ (с други думи, относно преките плащания за подпомагане доходите на селскостопанските производители в ЕС и използването на пазарните инструменти). Общият процент на грешка при разходите за „селско стопанство“ и развитие на селските райони понастоящем се доближава до 2 %.

Ще продължим усилията си за отстраняване на грешките във всички категории разходи на ОСП — както и ще продължим да възстановяваме средствата, които са били изразходвани погрешно.

Докато институциите на ЕС са длъжни да осигурят правилното изразходване на средствата от бюджета на ЕС, гражданите с право искат да знаят за какво и за кого се харчат тези пари, чийто източник фактически са самите те.

През март 2008 г. ЕС прие нови правила, които поставиха изискванията относно прозрачността на плащанията, свързани с ОСП, на коренно различно ниво. От април 2009 г. всички държави-членки на ЕС са задължени да поддържат интернет страници, в които се изброяват бенефициерите на финансови средства по ОСП. За всеки един бенефициер в интернет страницата трябва да се посочи пълното име, административната единица и размера на получените финансови средства (разделени на три категории разходи). В интернет страницата на ЕС — EUROPA, има връзки към тези национални интернет страници.

Накрая, ние реформирахме правилата относно **държавните помощи за селско стопанство**.

Европейското селско стопанство получава финансова помощ предимно от бюджета на ЕС — но също така, в определени случаи, и от националните правителства и органите на местното самоуправление. Важно е да се гарантира, че тези държавни помощи се отпускат съгласно установените правила, с цел постигане на условия на равнопоставеност. Държавните помощи трябва също така да са в съответствие с политиката на ЕС за селското стопанство и развитието на селските райони, както и с международните търговски правила. Реформата в областта на държавните помощи ще спомогне да се гарантира постигането на всички тези цели.

Реформата също така повишава „de minimis“ прага от 3 000 на 7 500 евро. Този важен инструмент за гъвкавост е финансовият праг, над който правителствата трябва да искат разрешение за изплащането на държавна помощ — и неговото ново, по-високо ниво е много по-реалистично.



Опростяване

За да осигури храна за 500-милионното население на ЕС и други жизненоважни суровини и да полага грижи за развитието на селските райони, ОСП се нуждае от системи и правила. Трябва обаче да поддържаме тези системи и правила възможно най-полезни и опростени - и това беше ключов приоритет за мен. Много от реформите през последните няколко години поради самото си естество доведоха до значително опростяване (например отделянето на производството от подпомагането на доходите на селскостопанските производители). Освен това, редица проекти бяха насочени специално към постигането на опростяване.

През **2007 г.** Комисията извърши много съществено опростяване на законодателството за селскостопанската политика чрез обединяването на 21 пакета от пазарни правила за различни селскостопански продукти в един-единствен пакет - **„единна организация на общия пазар“**.

Това намали драстично броя на съответните правни текстове с около три четвърти. По този начин политиката относно селскостопанските пазари стана много по-ясна и следователно представляваше важна крачка към по-съгласувана политика.

ЕС също така продължи своята работа по **опростяването на кръстосаното спазване** - системата, която намалява плащанията за подпомагане доходите на селскостопанските производители, ако те не спазват някои стандарти за грижа за околната среда, хуманното отношение към животните и общественото здраве. Например ние изключихме от системата някои правила, които нямаха никакво или почти никакво отношение към селското стопанство.

Един образен пример за други действия, предприети в посока на опростяване, се отнася до **плодовете и зеленчуците**. До юли 2009 г. 36 вида плодове и зеленчуци подлежах на регулиране от специални „пазарни стандарти“. Това означаваше, че, както стана общоизвестно, на пазара не можеха да се предлагат прекалено „криви“ краставици - и така качествени храни не успяваха да стигнат до рафтовете в супермаркетите.

Комисията премахна пазарните стандарти за 26 вида плодове и зеленчуци, така че понастоящем индустрията решава какви стандарти да прилага. Полезните стандарти в рамките на ЕС остават в сила за останалите 10 вида, но дори екземплярите, които не отговарят на тези стандарти, могат да бъдат продавани, ако бъдат разграничени чрез подходяща етикетировка. Това означава, че правилата няма да ограничат предлагането в магазините на напълно годни и вкусни храни само заради по-особената им форма.

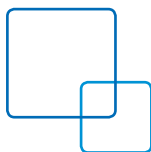


ЕС не съществува или функционира изолирано. Това се отнася и за селскостопанския сектор: той е свързан с останалата част от световната икономика чрез огромна мрежа от фини нишки. ЕС традиционно изнася селскостопански хранителни продукти на стойност около 70 милиарда евро годишно и се превръща в нетен износител в този сектор. Тъй като ЕС се специализира все повече в готови продукти с висока добавена стойност, а не в масови стоки, този успех не оказва натиск върху земеделските производители в развиващите се страни. Във всеки случай, ЕС внася повече селскостопански стоки от развиващите се страни, отколкото САЩ, Канада, Япония, Австралия и Нова Зеландия, взети заедно.

Поради тези силни търговски връзки, структурата на ОСП оказва влияние върху целия свят - което се отнася и за селскостопанските политики на други индустриализирани държави.

Общественото внимание към тези факти се засили след края на 2007 г., когато рязко покачващите се цени на хранителните стоки застрашаваха здравето и социалната стабилност на населението в най-бедните държави.

По време на председателството на Европейската комисия от г-н Барозу необходимостта от поемане на отговорност пред целия свят при изготвянето и прилагането на селскостопанската политика и политиката за развитие на селските райони логично формираше подхода на ЕС към търговските преговори - многостранни и двустранни - както и към въпроси от по-широко международно значение.



Многостранна търговия

Международната търговия трябва да функционира съгласно определени правила. През последните пет години ЕС работи с всички сили в кръга „Доха“ от търговските преговори в рамките на Световната търговска организация (СТО) за усъвършенстване на правилата за осъществяване на търговията – в полза както на ЕС, така и на най-бедните държави в света.

Това е задачата, която все още не сме изпълнили – макар че вече отбелязахме сериозен напредък, с което се приближихме до крайната цел, особено по отношение на търговията със селскостопански продукти. По време на последната среща на министрите в кръга „Доха“ беше преценено, че около 90 % от дискутираните важни въпроси са решени.

В рамките на „предложението“ за цялостна либерализация, което ЕС направи в кръга „Доха“, селскостопанският елемент получи силна подкрепа като много амбициозен и далновиден,

макар успоредно с това да защита собствените интереси на ЕС. Той включва намаляване в максимална степен на видовете национални субсидии, които нарушават търговията (особено онези, които по някакъв начин са свързани с производството). Той включва намаления на тарифите за внос, което би осигурило благоприятни нови възможности за нашите търговски партньори, без да се нанасят щети на селскостопанския сектор на ЕС. От съществено значение е и включването на планове за постепенно отпадане на субсидиите за износ на селскостопанска продукция – един пазарен инструмент, който предизвика твърде противоречиви мнения през последните няколко десетилетия.

Поради това, през последните няколко години на ЕС се гледаше като на фактор, който улеснява, а не възпрепятства процеса на договаряне в рамките на кръга „Доха“. Това рязко се отличава от досегашната ситуация и ЕС възнамерява да запази тази промяна и в бъдеще.



Двустранна/регионална търговия

В основата на търговската стратегия на ЕС е заложена солидна многостранна рамка. Независимо от това, двустранните споразумения имат своето място като допълнения към тази рамка.

По време на председателството на Европейската комисия от г-н Барозу ЕС отдели голямо внимание на укрепването на връзките си с **държавите от Африка, Карибския и Тихоокеанския басейн (АКТБ)**.

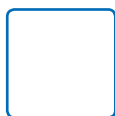
Преференциалните търговски условия между ЕС и държавите от АКТБ преди това бяха установени от Споразумението от Котону, което насърчаваше търговията до степен, в която на практика ЕС поемаше близо 60 % от общия износ на селскостопанска продукция на държавите от АКТБ (включително преработени продукти). Обаче от 1 януари 2008 г. всички страни са длъжни да прилагат общите правила на СТО, които не позволяват едностранните преференции.

ЕС постигна значителен напредък в сключването на **Споразумения за икономическо партньорство (СИП)** с държавите от АКТБ, които замениха предишните споразумения с тях. Тези споразумения предлагат освободен от мита и квоти достъп до пазара на ЕС за износа от държавите от АКТБ, включително и на селскостопански стоки. (През януари 2010 г. тези условия ще влязат в сила за износа на ориз, а през октомври 2009 г. — за износа на захар, при определени условия.)

В резултат на това нивото на пазарен достъп, предложен от ЕС на държавите от АКТБ, се доближава до високото равнище, предложено на най-слабо развитите държави в света по силата на споразумението „Всичко освен оръжие“.

Извън групата на държавите от АКТБ, ЕС сключи **предварителни споразумения за търговия със селскостопански продукти с Египет и Израел** и отбеляза значителен напредък към постигането на съгласие с Мароко. Когато бъдат потвърдени, тези споразумения ще освободят търговията в значителна степен, което със сигурност ще бъде от полза за всички страни.

ЕС също така **започна преговори за сключване на търговски споразумения с Корея, Индия и с държавите от Югоизточна Азия (ASEAN)**. Почти приключихме преговорите за споразумение с Корея, което ще премахне митата върху повечето ключови селскостопански продукти на ЕС, изнасяни за този пазар — по-специално свинско месо, сирене, вино и уиски.



Подпомагане на изхранването на човечеството

Както в рамките на търговските преговори, така и извън тях ЕС играе водеща роля в търсенето на международни решения на проблема с глада в света.

Част от решението трябва да се търси на национално равнище. Световните нужди от хранителни продукти нарастват и земеделските производители на ЕС трябва да имат свободата да произвеждат необходимите количества за задоволяване на тези нужди. Поради това, в рамките на ОСП, ние премахнахме бариерите пред увеличаване на производството.

Независимо от това, даже и ЕС да направи рязък завои от висококачествена продукция към принципа "количество на всяка цена" проблемите с глада в света няма да бъдат решени. Поставянето на акцента върху качеството оказа изключително благоприятен ефект върху сектора на селскостопанските хранителни продукти на ЕС и тази тенденция ще се запази и занапред. Производството на висококачествени продукти в ЕС допълва производството на стоки в развиващите се държави посредством ефикасно разделение на труда.

С други думи, проблемът с глада в развиващите се държави до голяма степен може да бъде преодолян посредством решения в самите развиващи се държави - и с наша подкрепа.

Такава беше нашата ясна политика по време на председателството на Европейската комисия от г-н Барозу. ЕС предприе по-решителни действия за стимулиране на дългосрочното производство на селскостопанска продукция в развиващите се държави - чрез отваряне на нашите пазари и чрез предоставяне на повече финансови средства на земеделието в нашите програми за развитие.

В края на **2008 г.** предприехме една много практична стъпка. В отговор на идея, която представих през първото полугодие, ЕС се съгласи да осигури т. нар. **„инструмент за продоволствена помощ“** на стойност 1 милиард евро за период от три години. Този инструмент оказва така необходимата подкрепа за селскостопанското производство в най-бедните държави, например чрез улесняване на достъпа на земеделските производители до торове и семена. Също така беше предоставено финансиране на „предпазни мрежи“, които да обезпечат задоволяването на основните продоволствени нужди на групите от населението в най-уязвимо положение в тези държави, включително децата.



Заклучение

Надявам се, че настоящата брошура ще даде известна представа за причините, поради които считам работата си като европейски комисар през последните пет години за толкова вълнуваща и носеща ми огромно удовлетворение.

От самото си начало ОСП постоянно се развива и обновява. През последните години този процес на обновление набра пълна скорост.

ОСП спомага за създаването на по-тесни отношения между земеделските производители и потребителите, предоставяйки на едната страна много по-голяма свобода да отговори точно и конкурентоспособно на нуждите на другата. Тя също така предлага на селското стопанство пазарно ориентирани „предпазни мрежи“, които са част от политиката на ЕС за застраховане срещу проблеми с доставките на храни във времена, когато този въпрос се изостря.

От друга страна, напредъкът на ОСП не се ограничава единствено до селскостопанското производство. Ние направихме тази „зелена“ политика на ЕС — политиката за нашата планета Земя — „по-зелена“ отвсякога, влагайки значителни инвестиции за здравословни селски области и околна среда в бъдеще.

Ние укрепихме основите на нашето финансово управление във време, когато ОСП намалява своя дял в бюджета на ЕС. Бяхме напълно прозрачни в действията си, за да могат гражданите да видят за какво се изразходват техните пари. Рязко намалихме бюрокрацията. Също така превърнахме ЕС в още по-отговорен и отзивчив участник на международната сцена по отношение на търговията със селскостопански продукти и сигурността на доставките на храни.

Това не винаги е било лесна задача – и в момента на създаване на този документ, ние все още работим за подпомагането на млечния сектор в един много труден период.

Въпреки това, всички тези действия и резултати очертаха пътя, който ще следваме и през следващите години.

Убедена съм, че докато вървим по този път, две неща ще бъдат пределно ясни.

На първо място, ОСП притежава забележителен капацитет за промяна. По-специално, земеделската общност на ЕС — с произхода си от която се гордея — е готова да се адаптира и модернизира, когато ясно е разяснена необходимостта от това и се даде достатъчно време за приспособяване.

Второ, ОСП като инструмент извлича огромна сила и стойност от факта, че представлява обща политика. Тази сила неминуемо трябва да бъде достатъчно гъвкава. Не могат да се прилагат универсални стандарти, поради което редица аспекти на ОСП дават възможност за индивидуализиран подход — по-специално що се отнася до политиката за развитие на селските райони. Независимо от това, колкото повече разговарям със земеделски производители, политици, защитници на околната среда, потребители и учени в рамките на ЕС, толкова повече се убеждавам, че за да бъде ефективна, политиката се нуждае от единство в многообразието. Твърдо съм убедена, че ако позволим ОСП да се разклони на многобройни, взаимно конкуриращи се национални и регионални политики, ползите от изразходваните средства ще бъдат хаотично разпилени по същия начин.

Съзидание, а не разрушение — това е правилната посока за бъдещото развитие на ОСП.



БЪДЕЩЕТО



■ Служба за публикации

ISBN 978-92-79-12845-5



9 789279 128455

DOI 10.2762/15862

© photos: european communities,
fotolia.com & istockphoto.com