

**Валентин Бошкилов**

**ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ФИНАНСИРАНЕ НА  
СЕЛСКОТО СТОПАНСТВО В БЪЛГАРИЯ  
ПО ВТОРИ СТЪЛБ НА ОСП ЗА ПЕРИОДА  
2014-2020 г.**



**ГОДИШНИК НА ВУАРР**

**ТОМ V**



**Валентин Кръстев Бошкилов** е роден на 10.09.1975 г. в гр. Благоевград.

Завършил средното си образование в ПМГ „Акад. Сергей Корольов“ – гр. Благоевград през 1993 г.

Дипломира се в ЮЗУ „Неофит Рилски“ – гр. Благоевград, Стопански факултет, специалност „Маркетинг“, с образователно-квалификационна степен „магистър“ и професионална квалификация „Икономист“ през 2001 г.

Придобил следдипломна професионална квалификация в Технически университет – гр. София, в областта на Международни икономически отношения през 2004 г.

Работил в ДФ „Земеделие“ – Разплащателна агенция, ОД – Благоевград, на различни длъжности – главен експерт, ръководител инспекторат, началник отдел „Регионален технически инспекторат“. Общо професионален трудов стаж в Разплащателна агенция над 10 години.

В момента работи като мениджър проекти в частна фирма – Винарска изба „Вини-Бошкилов“ ООД – гр. Благоевград.

Зачислен за докторант на самостоятелна подготовка към ВУЗФ – гр. София на 24.10.2016 г., с научна специалност „Финанси“, докторантска програма „Финанси, застраховане и осигуряване“ и тема на дисертационния труд „Възможности за усъвършенстване на финансирането на селското стопанство в България“.

Научен ръководител доц. д-р Юлия Добрева – преподавател към ВУЗФ, гр. София.



UNIVERSITY OF AGRIBUSINESS AND RURAL DEVELOPMENT  
YEARBOOK, VOLUME V, 2017

---

---

**OPPORTUNITIES FOR FINANCING OF  
AGRICULTURE IN BULGARIA UNDER THE  
SECOND PILLAR OF THE CAP FOR THE  
PERIOD 2014-2020**

**Valentin Boshkilov**

**Abstract:** This research analyzes out-of-border financial help which is due to our membership in EU dating from 2007. That out-of-border financing has been done with applying of Common Agricultural Policy (CAP) for the program period from 2007 to 2013, as well as for the program from 2014 to 2020. Common Agricultural Policy (CAP) helps Bulgarian farmings using European funds, mainly with first pole – direct helping and second pole – schemes with measures of Program for Developing of Rural Regions (PDRR). Main focus of the current research is the impact of financial flows with second pole of Common Agricultural Policy (CAP) for the period from 2014 to 2020.

There is analysis of strengths and weaknesses of the process. It says recommendations for improving the system of receiving the European help per Program for Developing of Rural Regions (PDRR). It also defends the scientific thesis that distribution of financial funds between first and second pole of Common Agricultural Policy (CAP) is not balanced. The former leads to several basic misbalances in Bulgarian farmings. These misbalances don't lead to competitive and market orientated agricultural. They don't stimulate investments and innovations in agricultural. This leads to production of agricultural goods with low added value. The author gives recommendations and conclusions for decreasing of misbalances and for normal effective management of out-of-border financing in Bulgaria.

**Keywords:** European Union, Common Agricultural Policy, Rural development program, first and second pillar of Common Agricultural Policy (CAP), agricultural holdings, program period.

# ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ФИНАНСИРАНЕ НА СЕЛСКОТО СТОПАНСТВО В БЪЛГАРИЯ ПО ВТОРИ СТЬЛБ НА ОСП ЗА ПЕРИОДА 2014-2020 г.

**Валентин Бошкилов**

**Резюме:** Настоящата разработка разглежда и анализира външното финансово подпомагане, което се осъществява предвид реалното членство на страната ни в ЕС от 2007 г. Това външно финансиране се осъществява чрез прилагане на ОСП за първия програмен период от 2007 до 2013 г., както и през новия програмен период, с интервал на действие от 2014 до 2020 г. Чрез ОСП се осъществява подпомагане на земеделските стопанства в България с европейски средства, главно по Първи стълб – директното подпомагане, и по Втори стълб – схемите с мерките от ПРСР. Основен акцент на научната разработка е влиянието на финансовите потоци по втори стълб от ОСП за периода 2014-2020 г. Анализират се силните и слаби страни на процеса, както и се изказват препоръки за усъвършенстване на системата за получаване на европейско подпомагане по ПРСР. Защишава се научната теза, че разпределението на финансовите средства между Първи и Втори стълб от ОСП не е хармонично и балансирано, което води до формирането на няколко основни дисбаланси в селското стопанство в България. Тези дисбаланси не водят до формирането на конкурентоспособно и пазарно ориентирано земеделие, те не стимулират инвестициите и иновациите в селското стопанство, което води до производство на селскостопански стоки с ниска добавена стойност. Изказват се препоръки и обобщаващи изводи от автора с цел намаляването на тези формиращи дисбаланси и правилното функциониране на ОСП в бъдеще и ефективното управление на външното европейско финансиране в България.

**Ключови думи:** Европейски съюз, Обща селскостопанска политика, Програма за развитие на селските райони, първи и втори стълб на ОСП, земеделски стопанства, програмен период.

## УВОД

Реалното членство на страната ни в ЕС през 2007 г., както и процесът на пред присъединяване към Общността доведоха до промяната на условията за осъществяване на селскостопански бизнес. Основните източници на тези променени условия са предприсъединителният финансов инструмент – програма „САПАРД“, както и Общата селскостопанска политика на ЕС и присъединяването ни към Общия пазар. Същевременно се повишиха и изискванията към определени сектори от селското стопанство, което ги постави в една нова и непозната до момента ситуация. Факт е, че през този период се оказва и помощ от държавата чрез национално финансиране и изплащане на национални доплащания и преходна национална помощ за земеделските стопани в страната, но в сравнително малки размери.

Общият финансов резултат от членството на страната ни в ЕС се измерва с усвояването на над 6, 9 млрд. лв. само за първите седем години, т.е. през действието на първия програмен период на ОСП – 2007-2013 г. Това е един огромен финансов ресурс, разпределен към земеделските производители под формата на директно подпомагане по Първи стълб, и реализиране на проекти по схемите и мерките от обхвата на ПРСР – подпомагане по Втори стълб.

Именно този огромен финансов ресурс продиктува и наложи повишения интерес към земеделието в страната ни, такъв интерес, какъвто преди това никога не е имало, а и преди това не са съществували и реални предпоставки, които да подбудят тази огромна заинтересованост към агросектора.

Налага се изводът, че реалното ни членство в ЕС спомогна за извършване на т. нар. рестартиране на селското ни стопанство в условията на осигурени млрд. левове европейско финансиране и по-малък размер на финансово подпомагане от държавата.

Ефектите от този финансов импулс са няколко, но на първо място съществено предимство и реализация получи пазарът на земеделска земя. Начинът на отпускане на европейските финансови средства, а именно директно подпомагане на единица площ за хектар земя, доведе до формирането и налагането на тази тенденция. Другият ефект, който се налага, е че през годините във връзка с усвояването на тези финансови средства започна да се налага тенденцията за реструктуриране и на земеделските стопанства. Това реструктуриране и неравномерното усвояване на средствата оказва влияние върху неравномерното развитие на секторите от селското

стопанство. Формира се изводът за увеличаване на доходите на земеделските стопани, но се наблюдава и увеличаване на разходите за производство, особено в чувствителните и приоритетни сектори като животновъдство, зеленчуци, плодове и др.

Налага се тенденцията, че въпреки променените условия за осъществяване на бизнес в земеделието, породени от притока на големи финансови средства, отрасълът като цяло не може да достигне тези нива на развитие, които му биха осигурили конкурентоспособност, пазарно ориентиране и ефективност. Напротив, резултатите от действието на първия програмен период и ОСП налагат мнението, че прилаганите схеми и мерки не водят до стимулиране на производителността и повишаване на инвестициите в стопанствата, а оттам и не се произвеждат стоки с висока добавена стойност, които да бъдат конкурентоспособни както на вътрешния, така и на международния пазар.

Формира се нагласата, че трябва да бъдат внимателно анализирани и променени условията за усвояването на външните европейски средства по линия на ОСП. В тази насока е и приложението на новия програмен период, който има обхват на действие от 2014 до 2020 г.

Налага се мнението, че именно новият програмен период може да доведе до промяна в усвояването на финансовите средства и оказване на по-благоприятно влияние върху развитието на земеделието ни.

Освен европейските средства трябва да се обърне и внимание и на националното финансиране, което също следва да се управлява по-ефективно и прилага в по-голям размер, за да окаже съществено влияние върху процесите на развитие на земеделието ни.

Една от основните цели на ОСП е насочена към подкрепа на доходите на земеделските производители, но изпълнявайки тази функция, тя пречи на ефективното използване на ресурсите в отрасъла. Ниските нива на бруто образуване на основен капитал не дават повод за оптимизъм, че селското стопанство ще подобри позициите си на ниво ЕС.

„Най-добрият гарант за доходите на земеделските производители е ефективното и ефикасно управление на собствените им ресурси, а не директната финансова подкрепа, която ги прави зависими и слабопродуктивни“<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> ИПИ, Вълканов, Н. Развитие на производителността в българското селско стопанство след приемането на страната в ЕС, 2014 г.

Във връзка с направеното въведение, се налага изводът, че е необходимо да се изследват предизвикателствата и възможностите, породени от действието на новия програмен период през 2014-2020 г. с цел по-гъвкаво усвояването и разпределение на финансови средства по втори стълб от ОСП и отражението им върху българското земеделие.

Основната цел на научната разработка е да се изследват и анализират възможностите за финансиране на селското стопанство в България по втори стълб на ОСП, породени от действието на новия програмен период 2014-2020 г. Предмет на изследването е селското стопанство в България, а обект са самите земеделски производители, към които е насочено финансово подпомагане. Задачата на изследването е да се направи анализ на външното финансово подпомагане в България – дали то е ефективно, и дали води до стимулиране на развитието на селското стопанство в страната ни. Нужно е да се дефинират слабите моменти към настоящия момент и да се изкажат препоръки с цел усъвършенстване на възможностите за финансиране по втори стълб на ОСП и повишаване на конкурентоспособността на селското ни стопанство.

## **ОБЩАТА СЕЛСКОСТОПАНСКА ПОЛИТИКА (ОСП) КАТО ВЪНШЕН ФИНАНСОВ ИНСТРУМЕНТ ЗА РАЗВИТИЕТО НА СЕЛСКОТО СТОПАНСТВО В БЪЛГАРИЯ**

Исторически погледнато Общата селскостопанска политика е първата обща политика, разработена и успешно прилагана от Европейската общност. Тя е създадена през далечната 1962 година от държавите, основателки на Европейската общност. В този период от време държавите от ЕО са поставени в незавидна ситуация предвид тежкия период на въздействие на хранителната криза върху тях, която неминуемо оказва негативно влияние върху развитието им. Те са изправени пред дилема и приемат предизвикателството за създаване на тази обща политика в сферата на земеделието с цел по-бързо възстановяване. В началото прилагането на ОСП стартира чрез изплащане на субсидии, насочени към производството на основни земеделски продукти, като по този начин се стремят да осигурят една хранителна обезпеченост и възстановяване от дългия период на хранителна криза. Но при провеждането на тази политика през годините и в този и вид се формират големи излишъци при някои продукти от земеделската дейност и се налага нейната промяна и реформиране. През годините ОСП е претърпяла няколко промени и актуализации, но основната промяна се извършва през 1992 г., като

запазва сравнително стабилно действието си и до ден-днешен. Тези промени, извършени през 1992 г., коренно променят прилаганата до момента ОСП, като намалят нивата на финансова подкрепа към земеделските стопани от различните страни членки на Общността. До момента са били отпускани субсидии за произведено количество земеделски продукти, докато от 1992 г. се отпускат вече директни субсидии или плащания за фермерите, без да бъдат обвързани с производството. Това наистина е една много сериозна промяна, която осигурява един постоянен и гарантиран доход на директно финансово подпомагане на европейските фермери, без да бъде пряко обвързано в по-голямата си част с производството от селскостопанска дейност. За да бъде отпусната тази директна подкрепа, се въвеждат и нови правила и изисквания, на които трябва да отговарят фермерите.

Налага се мнението, че с промяната през 1992 г. на прилагане на финансовото подпомагане чрез ОСП подкрепата за производството, което е отпускано до този момент, се пренасочва и преминава като подкрепа за земеделските производители, без да бъде пряко обвързано с производството.

С течение на времето и във връзка със своята реализация през годините тя изиграва важна роля в изграждането най-вече и реализирането на икономическата и политическа интеграция на страните членки на ЕС.

Общата селскостопанска политика на Европейския съюз представлява основният финансов инструмент, чрез който Общността предоставя финансово подпомагане за развитието на земеделието и селските райони в страните членки. Тя е една от най-важните политики за развитие, като нейният дял от общия бюджет на Европейския съюз е около 50 % от всички финансови средства. Другият приоритет на ОСП е нейният обхват на действие и засягането на голям брой хора, които са пряко подпомогнати от нея. По отношение на обхвата на ОСП той е в много широки географски граници – на територията на всички страни-членки на ЕС, а по отношение на субектите на помощта – тя се получава от млн. земеделски стопанства – малки, средни и големи. Значението на прилаганата ОСП нараства и се обуславя и от факта, че тя е пряко свързана и с два основни елемента на ЕС – Общия пазар на Европейския съюз, както и с Европейския валутен съюз. Това са два ключови елемента, чрез прилагането на които се постига европейската интеграция в Общността.

Формира се тенденцията, че ОСП е една от най-важните и ефективни финансови политики на ЕС, която оказва пряко финансово

подпомагане за развитието на земеделието в цялата Европейска общност и в отделните държави членки на ЕС.

***Основните принципи на ОСП са насочени към:***

– Стимулиране на свободната търговия в рамките на Европейската общност на база общи цени;

– Общата финансова отговорност от страните членки и преференции за европейското производство на пазарите на Европейската общност;

– Основните цели на прилаганата ОСП се стремят да постигнат:

– Осигуряване и повишаване на жизнения стандарт на фермерите;

– Осигуряване на качествени храни и продукти за потребителите, предлагани на приемливи цени;

– Опазване на околната среда и водите и запазване на европейското наследство в селските райони.

Основните инструменти за прилагане на ОСП и постигане на гореизброените цели и принципи са подпомагането на земеделските производители по първи стълб на ОСП, т.е. осъществяване на директни плащания и пазарна подкрепа. Характерното е, че мерките по Първи стълб от ОСП се финансират със финансови средства от Европейския земеделски фонд за гарантиране на земеделието (ЕЗФГЗ). Държавите членки на ЕС могат да осигуряват допълнително подпомагане и допълване на подкрепата по Първи стълб от ОСП чрез отпускане на финансови средства от националния бюджет – национални доплащания.

Подпомагането на земеделските стопани по Втори стълб от ОСП се извършва чрез провеждането на политика за развитието на селските райони. Тази политика е насочена главно към три основни теми:

- **Повишаването на конкурентоспособността на селско-стопанския и горския сектори;**

- **Подобряване и опазване на околната среда и ландшафта;**

- **Подобряването качеството на живот в селските райони и стимулиране процеса на диверсификация на икономиката.**

„*Политиката на развитие на селските райони* се финансира със средства от Европейския земеделски фонд за развитие на

селските райони (ЕЗФРСР), допълнени от бюджетите на държавите членки (национално съфинансиране)<sup>2</sup>.

За разлика от директното подпомагане по Първи стълб от ОСП, където финансовите средства се осигуряват изцяло от Европейския земеделски фонд за гарантиране на земеделието, то при финансирането по Втори стълб освен европейски средства се използват и финансови средства от националните бюджети, т.нар. национално съфинансиране.

## **ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ВЪНШНО ФИНАНСИРАНЕ ПО ВТОРИ СТЪЛБ НА ОСП**

През новия програмен период на действие 2014-2020 г. финансирането по ПРСР ще се осъществява чрез действието и приложението на Втори стълб от новата Обща селскостопанска политика. В България Министерството на земеделието и храните е отговорната институция за подготовката на програмата и нейното администриране и приложение.

Действието на програмата за периода 2014-2020 г. ще става във връзка съгласно „Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г.“<sup>3</sup>.

Като отговорна институция по прилагането на ПРСР Министерството на земеделието и храните трябва да осигури следните условия за приложимост и реализиране на програмата:

- Своевременно да приеме необходимите нормативни и административни разпоредби, в съответствие с действието на чл. 58 параграф 1 на Регламент (ЕС) № 1306/2013 г. Става на въпрос за приемане на нормативни актове с цел осигуряване на защита на финансовите интереси на Европейския съюз;

- Трябва да бъдат точно и ясно формулирани задачите и функциите на отговорните държавни органи с цел успешното и ефективно управление и прилагане на ПРСР по отношение на изискуемите критерии за допустимост и надежда процедура за избор на проекти за финансиране;

- Изграждане на ефективно действащи и отговарящи на нормативната уредба системи за управление и последващ контрол на ПРСР с цел осигуряване на прецизно разпределение и възлагане на

---

<sup>2</sup> МЗХ, „Дирекция Стратегическо планиране, „ОСП – настояще и бъдеще“, 2010 г.

<sup>3</sup> Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФЗРСР) и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета

функциите между управляващия орган и другите институции, на които са вменени конкретни отговорности за прилагането на програмата.

Функциите на управляващ орган, определен от нашата страна с Решение на Министерски съвет №792 от 17 декември 2013 г., е Дирекция „Развитие на селските райони“ към Министерството на земеделието и храните. Съгласно това решение на МС са определени институциите, отговорни за управлението, извършването на контрола и осъществяване на координация и одита на европейските структурни и инвестиционни фондове в България. С решението са определени и фиксирани и други подходящи финансови инструменти и инициативи на ЕС, които ще се прилагат за новия програмен период през 2014-2020 г. и в съответствие с разпоредбата на чл. 66 на Регламент (ЕС) № 1305/2013.

Както през първия програмен период 2007-2013 г, така и през новия такъв функциите на управляващ орган се изпълняват от Дирекция „Развитие на селските райони“ към МЗХ. Това е една добра тенденция предвид факта, че държавната структура е придобила необходимия административен опит и капацитет при прилагането на старата ПРСР и при прилагането на новата ПРСР ще се ръководи от тези принципи и компетентности. Ръководител на Управляващия орган е директорът на дирекция „Развитие на селските райони“.

Във връзка с горесцитираните решения и нормативна уредба определеният Управляващ орган за прилагане на ПРСР в България е пряко отговорен за ефективното прилагане и осъществяване на контрол при изпълнението обхвата на действие на програмата.

Управляващият орган следва да създаде необходимата организация за изпълнението на програмата чрез предприемане на конкретно разписани мерки и процедури:

- Запознаване на бенефициентите по програмата и другите отговорни институции за провеждането ѝ и реализирането на проектите с конкретните произтичащи задължения и отговорности. Следва да бъдат запознати и с практиката за поддържане и прилагане на отделна счетоводна система с цел правилното и изрично отчитане на резултатите от изпълнението на програмата. Трябва да знаят, че имат задължение да предоставят данни, справки и резултати на Управляващия орган при поискване и проверка и запис на всички крайни продукти.

- Изграждане и функциониране на съответната надеждна електронна система, която да служи за събиране, поддържане, управление и предоставяне на необходимата статистическа

информация за нуждите и целите на наблюдението, оценката и изпълнението на заложените приоритети за постигане по ПРСР.

- Трябва да се гарантира, че проектите и продуктите на тематичната подпрограма от ПРСР се определят отделно за целите на системата за осъществяване на мониторинг и извършване на оценка, посочено в чл. 67 на Регламент (ЕС) №1305/2013.

- Всяка година от прилагането на ПРСР трябва да се предоставя необходимата информация по отношение на конкретните данни за показателите във връзка с дейностите, избрани за финансиране на Европейската комисия. Предоставя се обобщена информация и относно постигнатите резултати, текущата финансова отчетност и нивото на финансовите показатели.

- Предоставяне на актуална информация за Разплащателна агенция като прилагащ разплащателен и административен орган, за степента на обезпеченост и ефективността на изпълнение на програмата. Отчита се и информацията за разработените процедури и извършване на контрола по одобрение на финансиране на дейностите.

- Изготвяне и представяне на комуникационен план, който прилага дейностите по популяризиране на програмата и информация за нейното реализиране. Извършване на информационни и комуникационни дейности с цел запознаване на конкретните възможности, които предлага програмата. Разясняване на правилата за кандидатстване и получаване на информиран достъп до финансиране. Цялата тази информация се разработва и представя пред потенциалните бенефициенти по програмата, както и партньорите, заинтересованите браншови организации, обществеността.

- Разработване и изпълнение на План за оценка във връзка с действието на чл. 56 на Регламент (ЕС) № 1303/2013 г. и гарантиране, че оценките на ПРСР във връзка с чл. 55 и чл. 57 на Регламент (ЕС) № 1303/2013 са изготвени в необходимите срокове. Трябва да се гарантира, че оценките са изготвени и в съответствие с действащата система за осъществяване мониторинг и оценка.

Сред задълженията на Управляващия орган е и отговорността за организирането и провеждането на текущи заседания на Комитета по наблюдение на програмата. Тази организационна дейност се подпомага, като се изготвят и предоставят от Управляващия орган необходимите за работата на Комитета анализи, справки и доклади. Заседанията на Комитета по наблюдение се провеждат регулярно с цел текущо отчитане и представяне на дейността по изпълнението на програмата. Впоследствие Управляващият орган изготвя и годишните

доклади за степента на напредък при прилагането и изпълнението на програмата за съответната година пред Комитета за наблюдение и след неговото одобрение годишните доклади се предоставят пред Европейската комисия.

„Комитетът за наблюдение на ПРСР (2014-2020) се създава със заповед на министъра на земеделието и храните в срок от три месеца след издаване на решението на ЕК за одобрение на Програмата.

Комитетът за наблюдение на Програмата (КН) следи за ефективното, ефикасно и качествено изпълнение на Програмата с помощта на финансови показатели и показатели за резултати<sup>4</sup>.

Комитетът за наблюдение извършва своята дейност в съответствие с приложението на обхвата на чл. 74 от Регламент. (ЕС) № 1305/2013. Съгласно разписаните процедури и дейности Комитетът за наблюдение ще отговаря за извършването на няколко основни задължение и приоритетни дейности през новия програмен период до 2020 г.:

- Четири месеца след одобрението на новата ПРСР от Европейската комисия Комитетът за наблюдение ще трябва да приеме и разгледа основните критерии за избор на дейностите, които ще се финансират по програмата. Тези критерии ще подлежат на промяна и преразглеждане в зависимост от нуждите и изискванията на обхвата на програмата и нейното действие.

- Трябва да наблюдава цялостното изпълнение на програмата и напредъка по усвояването на финансовите средства по нея чрез отчитане на конкретните финансови данни и отчети. На тази база ще се определя и изпълнението на поставените основни цели от програмата, както и отчитането на изпълнението на междинните цели на програмата.

- Приема предложенията на Управляващия орган за извършване на промени в ПРСР, като разглежда тези предложения и дава становище за необходимостта от извършване на промяната.

- Осъществяване на обмен на информация и активен диалог с Националната мрежа на селските райони в България с цел стимулиране на изпълнението на програмата.

- Приема годишните доклади от Управляващия орган за напредъка и изпълнението на програмата и след одобрение ги изпраща към Европейската комисия.

---

<sup>4</sup> Програма за развитие на селските райони в Република България 2014-2020 г.

- Трябва да разгледа и приеме комуникационната стратегия на ПРСР. В случай на необходимост да се извършат промени и изменения в стратегията с цел отговаряне на новите предизвикателства в сектора земеделие.

- Приема и разглежда плана за извършване на оценка на програмата, както и да следи за постигнатите резултати от неговото цялостно изпълнение. В случай на нужда ще се приемат и актуализират параметрите и целите в плана за оценка на програмата.

- Получаване на конкретна информация от Управляващия орган и на тази база и анализ да се разгледат основните въпроси, които се отнасят до изпълнението на предварително дефинираните условия за развитие на селските райони, дали са изпълнени приоритетите на развитие и до каква степен те са приложими.

С цел по-ефективно изпълнение на дефинираните основни дейности и мероприятия от Комитета по наблюдение той организира и включва всички браншови организации и партньори в областта на развитието на селските райони. По този начин се осъществява един полезен и градивен дебат, основаващ се на основни и достоверни данни, анализи и препоръки с цел провеждане и осъществяване на една прозрачна и ефективна процедура за реализацията и изпълнението на ПРСР, която да бъде в помощ на земеделските стопани в България. В тази обща група от партньори се включват специализирани местни, регионални, национални организации и публични власти, икономически и социални партньори, граждански организации, неправителствения сектор, организации за защита на околната среда, както и представители на Европейската комисия, която участва със съвещателен глас в провеждането на заседанията.

Прилагането на ПРСР в България през новия програмен период 2014-2020 г. ще се осъществява от Управляващия орган и от Разплащателна агенция. Държавен фонд „Земеделие“ е акредитиран като Разплащателна агенция още при прилагането на първия програмен период на ОСП и действието на старата ПРСР. Тази акредитация е извършена в съответствие и изискванията на Европейската общност, и по-конкретно приложението на чл. 7 от Регламент (ЕС) № 1306/2013 г. При прилагането на програмата в България се прави едно разделение, съгласно което на Управляващия орган към Министерството на земеделието и храните се делегират правомощия за прилагането на мерките по „Водено от общностите местно развитие/Лидер“ и „Техническа помощ“, докато изпълнението

и прилагането на другите мерки от обхвата на програмата се предоставят за изпълнение на акредитираната Разплащателна агенция.

В стария програмен период през 2007-2013 г. в България беше акредитирана само една разплащателна агенция, която да изпълнява функциите по разплащане и подпомагане на земеделските стопани при кандидатстването им по старата ПРСР. Европейските финансови средства по стария програмен период се отпускаха за подпомагане и развитие на земеделието, селските райони и рибарството чрез средства от Европейския земеделски фонд за гарантиране, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони, Европейския фонд за рибарството. При изпълнението на програмата се предвижда и отпускане на финансови средства от националния бюджет, чрез така нареченото съфинансиране от страна на държавата.

Разплащателната агенция управлява и упражнява контрол върху поверените ѝ отговорности и операции, свързани с публична интервенция, и носи цялата отговорност в тази отговорна и последователна дейност.

Основните функции на Разплащателната агенция са коректно извършване на плащанията към одобрените за финансиране бенефициенти, комуникацията и обмен на информация между страните при подготовка и реализиране на проекта, както и съхраняването на информацията по цялостния процес на реализиране на бизнес предложението на фермера и документацията към проекта.

Във връзка с изпълнение на дефинираните по-горе функции на Разплащателната агенция е необходимо да се съблюдават следните изисквания към реализирането на цялостния процес по финансирането чрез новата ПРСР, а именно:

- Подадените заявления за подпомагане от бенефициентите да отговарят на изискванията и критериите за допустимост според изискванията на програмата.

- В рамките на развитието на селските райони процедурите за разпределение на финансирането са проверени предварително и не застрашават извършване на окончателно плащане към бенефициента, като е потвърдено тяхното съответствие с правилата и изискванията на Европейската общност.

- Извършването на определен брой проверки на кандидатите за финансиране по програмата, предвидени в законодателството на Европейския съюз.

- За получената финансова помощ по програмата се водят прецизни и последователни счетоводни записи от бенефициентите.

- За усвояване на финансирането по програмата са представени изискуемите и легитимни документи от фермерите в указаните срокове и административен вид съгласно правилата на Европейската общност, т.е. налице е оформеност и окомплектованост на документите за кандидатстване на стопаните.

- Гарантиране на правилното съхраняване и осигурен достъп на документите, чрез които е подпомогнат даден бенефициент по програмата. След определен период от време трябва също да се гарантира достъпност до това досие, в пълен обем и съхраняване на информацията, включително и на електронен носител.

Разплащателната агенция трябва да изпълнява всичките тези основни задължения по разплащанията към кандидатите за европейско финансиране, като през определен период от време ще изготвя и предоставя доклади и анализи за изпълнението на програмата към Управляващия орган в Министерството на земеделието и храните.

„В съответствие с целите на политиката на ЕС за развитие на селските райони ПРСР за периода 2014 – 2020 г. има три цели:

1. Повишаване на конкурентоспособността на селското стопанство и жизнеспособността на стопанствата, за повишаване на доходите на производителите и осигуряване на доставката на качествени хранителни продукти.

2. Опазване на екосистемите и устойчиво управление и използване на природните ресурсите в земеделието, горското стопанство и хранителната промишленост.

3. Социално-икономическо развитие на селските райони, осигуряващо нови работни места, намаляване на бедността, социалното включване и по-добро качество на живот<sup>5</sup>.

Програмата има и набелязани три хоризонтални приоритета:

- чрез ефективното усвояването на финансовите средства по програмата да бъдат насърчавани стопаните за внедряване на иновациите в производството, ориентиране на стопанствата към пазарната организация и мениджърско управление;

- чрез правилното прилагане на схемите и мерките по програмата да бъде постигнато предотвратяване на климатичните промени и ефективното приспособяване към тях.

- чрез изпълнението на програмата да се насочи вниманието на стопаните за полагане на усилия за опазване на околната среда и нейното възстановяване.

---

<sup>5</sup> Възможности за финансиране на проекти за бизнеса, февруари, 2014 г.

„Програмата е структурирана около всичките пет тематични приоритета и петнадесет приоритетни области на политиката за развитие на селските райони. Освен това за постигане на специфичните цели на тематичните приоритети са програмирани интервенции, включващи стимулиране на иновациите и трансфер на знания и информация, и по този начин тя адресира всичките шест приоритета/приоритетни области на политиката за развитие на селските райони на Общността“<sup>6</sup>.

Първата основна цел на ПРСР през новия програмен период и с период на действие до 2020 г. е насочена към повишаване на конкурентоспособността на селското стопанство и жизнеспособността и надеждността на самите земеделски стопанства. По този начин ще се постигне един цялостен и устойчив растеж и икономическо развитие и повишена селскостопанска активност в България. За достигане на тази основна цел са заделени финансови средства по програмата в размер на 20 % от общия финансов ресурс на програмата.

Факторите, които ще спомогнат за реализиране на тази основна цел на ПРСР, са внедряване на иновациите от земеделските стопани в своята селскостопанска производствена дейност, реализиране на качествена продукция на селскостопанските пазари, реструктуриране и увеличаване на икономическата стабилност на земеделските предприятия, подобряване на информираността и знанията на заетите лица в този процес, подобряване на организацията на провежданата селскостопанска дейност, както и засилване и стабилизиране на хоризонталните и вертикални отношения във веригата за производство, доставка и реклама на селскостопанските продукти.

В обхвата на първата основна цел по програмата са предвидени и определени действия в четири приоритетни области, които са насочени към постигането на две специфични цели. Този цялостен процес е отразен в таблицата по-долу.

---

<sup>6</sup> Програма за развитие на селските райони на Република България, 2014-2020 г.

**Таблица 1. Повишаване на конкурентоспособността на селското стопанство и жизнеспособността на стопанствата**

<b>Повишаване на конкурентоспособността на селското стопанство и жизнеспособността на стопанствата</b>			
<b>Повишаване на жизнеспособността на стопанствата и конкурентоспособността на всички видове селскостопанска дейност във всички райони (П2)</b>		<b>Насърчаване на организацията на хранителната верига, включително преработката и маркетинга на селско-стопански продукти, хуманното отношение към животните и управлението на риска в селското стопанство (П3)</b>	
Подобряване на икономическите резултати на всички стопанства и улесняване на реструктурирането и модернизиранието на стопанствата (ПО2А)	Улесняване на навлизането на квалифицирани земеделски стопани в селскостопанския сектор (ПО2Б)	Подобряване на конкурентоспособността на първичните производители чрез по-доброто им интегриране в селскостопанската и хранителната верига посредством схеми за качество, добавяне на стойност към селскостопанските продукти, популяризиране на местните пазари и къси вериги на доставки (ПО3А)	Подпомагане на превенцията и управлението на риска на стопанствата (ПО3Б)

*Източник: Програма за развитие на селските райони на Република България, 2014-2020 г.*

Втората основна цел на програмата е насочена към прилагане на мерки и благоприятни практики с цел опазване на изградените екологични системи в страната. В тази връзка се цели и постигането на едно устойчиво и балансирано управление на природните ресурси, както и тяхното ефективно и екологично използване. За изпълнение на тези поставени насоки е отделен финансов ресурс в размер на 45 % от общата финансова рамка на програмата.

Прави впечатление, че финансовите средства по Втората основна мярка са в два пъти по-голям размер, отколкото планираните финансови средства за изпълнение на Първата основна мярка на програмата.

За постигането на тези дефинирани насоки във Втората основна цел са предвидени извършването на определени действия по два приоритета, отбелязани в Таблицата, която следва.

**Таблица 2.** Опазване на екосистеми и устойчиво управление и използване на ресурсите в земеделието, горското стопанство и хранителната промишленост

<b>Опазване на екосистемите и устойчиво управление и използване на природните ресурси в земеделието, горското стопанство и хранителната промишленост</b>	
<p><b>Възстановяване, опазване и укрепване на екосистемите, свързани със селското и горското стопанство (П 4)</b></p> <p><i>Възстановяване, опазване и укрепване на биологичното разнообразие</i></p> <p><i>Подобряване управлението на водите, включително управлението на торовете и пестицидите (ПО4Б)</i></p> <p><i>Предотвратяване на ерозията на почвите и подобряване на управлението им (ПО4В)</i></p>	<p><b>Насърчаване на ефективността на използване на ресурсите и подкрепа на прехода към нисковъглеродна и устойчива на изменението на климата икономика в секторите земеделие, храни и гори (П 5)</b></p> <p><i>Увеличаване на ефективността на потреблението на водата в земеделието (ПО 5А)</i></p> <p><i>Увеличаване на ефективността на потреблението на енергията в земеделието и обработката на храни (ПО 5Б)</i></p> <p><i>Улесняване на доставките и използване на възобновяеми източници на енергия (ПО 5В)</i></p> <p><i>Намаляване на емисиите на парникови газове от селското стопанство (ПО 5Г)</i></p> <p><i>Стимулиране на съхраняването и поглъщането на въглерода в сектора на селското и горското стопанство (ПО 5Д)</i></p>

*Източник: Програма за развитие на селските райони на Република България, 2014-2020 г.*

Не случайно по втората основна цел на програмата са отделени финансови средства в два пъти по-голям размер. Това се налага предвид факта, че селските райони в България са привлекателни места, в тях има голям брой разнообразие на растителни и животински видове и съответно добре изградени и функциониращи екосистеми. Това са важни условия и предпоставки за формирането и прилагането на диверсификацията в селскостопанската дейност в тези селски райони, за повишаването на доходите и жизнения стандарт на заетите лица, за повишаването на заетостта и икономическата активност на сектора. Налага се изводът, че именно прилагането на основните приоритети по втората основна цел от ПРСР ще доведе до съхраняване и опазване на биологичното разнообразие в природата, почвите, водите и околната среда като цяло в селските райони. Чрез прилагането на тези

приоритети ще се увеличи и селскостопанското производство на хранителни стоки с високо качество и добавена стойност, като се произвеждат специализирани хранителни и сертифицирани продукти от селското и горското стопанство и хранително-вкусовата промишленост.

Правилното прилагане на подходящи практики за ефективното оползотворяване на отпадъците от селскостопанската и горската дейности, както и въвеждането на подходящи технологии и инвестиции за усъвършенстване на поливната структура в страната ще постигнат осигуряването на устойчиво и ефективно използване на природните ресурси. Налага се тенденцията, че опазването на горите и развитието на екологично горско стопанство като система от всички горски масиви ще окаже много важна роля за намаляването на измененията в климата и климатичните особености и намаляване на неблагоприятните последици от него и неговите особености.

Третата основна цел на ПРСР е с предимно социална функция и насоченост. Основните приоритети на развитие тук са насочени към стимулиране на социално-икономическото развитие на селските райони. Постигането на този приоритет ще доведе до формирането на по-голяма заетост на населението, до повишаване на доходите и жизнения стандарт на лицата, както и до формиране на селските райони като по-добри и привлекателни места за живот в страната. Тук се проявява и социалната функция на програмата, като по този начин се намаляват безработицата, бедността на лицата и реалният риск от социално изключване в селските райони.

За постигането на тези приоритети по третата основна цел, значение ще окажат извършването на определени дейности, насочени в три приоритетни области, посочени в Таблица 3.

Програмата за развитие на селските райони начертава няколко важни потребности, които имат особено значение за общото стимулиране на цялостното социално-икономическо развитие на селските райони в страната. Тези важни и приоритетни потребности са насочени към необходимостта от увеличаване на икономическата активност и добавената стойност в развитието на икономиката на селските общини. Този процес може да се планува и реализира чрез прибавяне на застрашените от бедност и социално изключване социални групи от обществото и полагане на усилия за повишаване на жизнения стандарт и качество на живот на местното население.

**Таблица 3.** Социално-икономическо развитие на селските райони

<b>Социално-икономическо развитие на селските райони</b>		
Насърчаване на социалното приобщаване, намаляване на бедността и насърчаване икономическото развитие в селските райони		
<b>Улесняване на диверсификацията, създаване и развитие на малки предприятия и разкриване на работни места (ПО 6А)</b>	<b>Стимулиране на местното развитие в селските райони (ПО 6Б)</b>	<b>Подобряване на достъпа до използването и качеството на информационните и комуникационните технологии (ИКТ) в селските райони (ПО 6В)</b>
Развитие на неземеделските сектори на икономиката на селските райони Насърчаване на предприемачеството	Насърчаване воденото от общностите местно развитие чрез Подхода <i>ЛИДЕР</i> Подобряване на достъпа до и качеството на основните услуги и малката инфраструктура в селските райони	Осигуряване на достъп до широколентов интернет в райони без покритие

*Източник: Програма за развитие на селските райони на Република България, 2014-2020 г.*

**Финансов план на ПРСР за периода 2014 – 2020 г.**

**Таблица 4.** Годишни вноски от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони, планирани в евро

Бюджет за година	2014 г	2015 г	2016 г	2017 г	2018 г	2019 г	2020 г	Общо 2014-2020
Сума, евро средства на ЕЗФРСР (Less Developed Regions & OR & SAI within the meaning of Regulation (EEC) No 2019/93)	335 499 038	335 057 822	334 607 538	334 147 994	333 680 052	333 187 306	332 604 216	2 338 783 966

*Източник: Програма за развитие на селските райони на Република България, 2014-2020 г.*

**Таблица 5.** Финансов план по мерки и вид операции със специфично процентно участие на ЕЗФРСР в евро, период 2014-2020 г.

КОД	Мярка	Бюджет ЕЗФРСР, евро	Бюджет публични средства, евро	Дял на финансиране на ЕЗФРСР, проценти
1	Мярка 1-Трансфер на знания и действия за осведомяване.	22 855 136	25 394 595	90,00%
2	Мярка 2-Консултантски услуги, управление на стопанството и услуги по заместване в стопанството.	7 016 352	8 254 532	85,00%
3	Мярка 3-Схеми за качество за селскостопански продукти и храни.	2 338 784	2 751 511	85,00%
4	Мярка 4-Инвестиции в материални активи.	623 813 881	753 062 305	82,84%
	<i>в т.ч. Инвестиции, към които се прилага основен процент съфинансиране</i>	501 645 791	590 171 519	85,00%
	<i>в т.ч. Инвестиции, свързани с изпълнение на агроекологични и свързани с климата ангажменти</i>	23 016 575	30 688 767	75,00%
	<i>в т.ч. Дейности, свързани с агроекологични инвестиции</i>	99 151 514	132 202 019	75,00%
5	Мярка 5-Възстановяване на потенциала за селскостопанска продукция, претърпял щети в резултат на природни бедствия и катастрофични събития, и въвеждане на подходящи превантивни мерки.	0	0	0,00%
6	Мярка 6-Развитие на стопанства и предприятия.,	149 682 174	173 421 596	86,31%
	<i>в т.ч. Инвестиции, към които се прилага основен процент съфинансиране</i>	108 753 454	127 945 241	85,00%
	<i>в т.ч. „Стартова помощ за млади земеделски производители“</i>	40 928 720	45 476 355	90,00%
7	Мярка 7-Основни услуги и обновяване на селата в селските райони.	536 117 024	630 725 910	85,00%
8	Мярка 8-Инвестиции в развитието на горските територии и подобряване на жизнеспособността на горите.	53 076 491	64 309 597	82,53%
	<i>в т.ч. Инвестиции, към които се прилага основен процент съфинансиране</i>	41 176 491	48 442 931	85,00%
	<i>в т.ч. Инвестиции за залесяване</i>	11 900 000	15 866 667	75,00%
9	Мярка 9-Учреждаване на групи и организации на производителите.	7 016 352	7 795 947	90,00%
10	Мярка 10-Агроекология и климат.	217 899 924	290 533 233	75,00%
11	Мярка 11-Биологично земеделие.	77 179 871	102 906 495	75,00%
12	Мярка 12-Плащания по „Натура-2000“ и Рамковата директива за водите.	46 775 679	62 367 572	75,00%
13	Мярка 13-Плащания за райони с природни или други специфични ограничения.	222 703 506	296 938 008	75,00%
14	Мярка 14-Плащания за хуманно отношение към животните.	48 330 584	56 859 510	85,00%
15	Мярка 15-Екологични услуги и услуги във връзка с климата в горското стопанство и опазване на горите.	6 562 500	8 750 000	75,00%
16	Мярка 16-Сътрудничество.	31 316 352	34 795 947	90,00%
17	Мярка 17-Управление на риска.	44 812 046	52 720 055	85,00%
18	Мярка 18	0	0	0,00%
19	Мярка 19-Водено от общностите местно развитие/ЛИДЕР.	116 939 198	129 932 443	90,00%
20	Мярка 20-Техническа помощ.	54 500 000	64 117 647	85,00%
21	Тематична подпрограма по ПРСР (2014-2020)	69 848 111	82 174 249	85,00%
	<b>Общо ПРСР</b>	<b>2 338 783 966</b>	<b>2 847 811 150</b>	<b>82,13%</b>

*Източник: Програма за развитие на селските райони на Република България, 2014-2020 г.*

**ОСП (2014 - 2020) в цифри - развитие на селските райони.  
Разбивка на помощта от Европейския съюз за развитие на  
селските райони (2014-2020 г.), (текущи цени в евро)**

**Таблица 6. Разбивка на помощта от Европейския съюз за развитие на селските райони**

Държава	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	ОБЩО (2014-2020г.)
Белгия	78 342 401	78 499 837	78 660 375	78 824 076	78 991 202	79 158 713	79 314 155	551 790 759
България	335 499 038	335 057 822	334 607 538	334 147 994	333 680 052	333 187 306	332 604 216	2 338 783 966
Чешка Република	314 349 445	321 969 048	311 560 782	310 124 078	308 659 490	307 149 050	305 500 103	2 170 333 996
Дания	90 287 658	90 168 920	90 047 742	89 924 072	89 798 142	89 665 537	89 508 619	629 400 690
Германия	1 178 778 847	1 777 251 936	1 175 693 642	1 174 103 302	1 172 483 899	1 170 778 658	1 168 760 766	8 217 851 050
Естония	103 626 144	103 651 030	103 676 345	103 702 093	103 728 583	103 751 180	103 751 183	725 866 558
Ирландия	313 148 955	313 059 463	312 967 965	312 874 411	312 779 690	312 669 355	312 485 314	2 189 985 153
Гърция	601 051 830	600 533 693	600 004 906	599 465 245	598 915 722	598 337 071	597 652 326	4 195 960 793
Испания	1 187 488 617	1 186 425 595	1 185 344 141	1 184 244 005	1 183 112 678	1 182 137 718	1 182 076 067	8 290 828 821
Франция	1 404 875 907	1 408 287 165	1 411 769 545	1 415 324 592	1 418 941 328	1 422 813 729	1 427 718 983	9 909 731 249
Хърватия	332 167 500	332 167 500	332 167 500	332 167 500	332 167 500	332 167 500	332 167 500	2 325 172 500
Италия	1 480 213 402	1 483 373 476	1 486 595 990	1 489 882 162	1 493 236 530	1 496 609 799	1 499 799 408	10 429 710 767
Кипър	18 895 839	18 893 552	18 891 207	18 888 801	18 886 389	18 883 108	18 875 481	132 214 377
Латвия	138 327 376	138 361 424	138 396 059	138 431 289	138 467 528	138 498 589	138 499 517	968 981 782
Литва	230 392 975	230 412 316	230 431 887	230 451 686	230 472 391	230 483 599	230 443 386	1 613 088 240
Люксембург	14 226 474	14 272 231	14 318 896	14 366 484	14 415 051	14 464 074	14 511 390	100 574 600
Унгария	495 668 727	495 016 871	494 351 618	493 672 684	492 981 342	492 253 356	491 391 895	3 455 336 493
Малта	13 880 143	13 965 035	14 051 619	14 139 927	14 230 023	14 321 504	14 412 647	99 000 898
Нидерландия	87 118 078	87 003 509	86 886 585	86 767 256	86 645 747	86 517 797	86 366 388	607 305 360
Австрия	557 806 503	559 329 914	560 883 465	562 467 745	564 084 777	565 713 368	567 266 225	3 937 551 997
Полша	1 569 517 638	1 567 453 560	1 565 347 059	1 563 197 238	1 561 008 130	1 558 702 987	1 555 975 202	10 941 201 814
Португалия	577 031 070	577 895 019	578 775 888	579 674 001	580 591 241	581 504 133	582 317 022	4 057 788 374
Румъния	1 149 848 554	1 148 336 385	1 146 793 135	1 145 218 149	1 143 614 381	1 141 925 604	1 139 927 194	8 015 663 402
Словения	118 678 072	119 006 876	119 342 187	119 684 133	120 033 142	120 384 760	120 720 633	837 849 803
Словакия	271 154 575	270 797 979	270 434 053	270 062 644	269 684 447	269 286 203	268 814 943	1 890 234 844
Финландия	335 440 884	336 933 734	338 456 263	340 009 057	341 593 485	343 198 337	344 776 578	2 380 408 338
Швеция	248 858 535	249 014 757	249 173 940	249 336 135	249 502 108	249 660 989	249 768 786	1 754 315 250
Обединено Кралство	371 473 873	370 520 030	369 548 156	368 557 938	367 544 511	366 577 113	365 935 870	2 580 157 491
Общо ЕС-28	13 618 149 060	13 618 658 677	13 619 178 488	13 619 708 697	13 620 249 509	13 620 801 137	13 621 363 797	95 338 109 365
Техническа помощ (0,25%)	34 130 699	34 131 977	34 133 279	34 134 608	34 135 964	34 137 346	34 138 756	238 942 629
Общо	13 652 279 759	13 652 790 654	13 653 311 767	13 653 843 305	13 654 385 473	13 654 938 483	13 655 502 553	95 577 051 994

**Източник:** [www.agroinnovations.bg](http://www.agroinnovations.bg) – *Институт за агростратегии и иновации*<sup>1</sup>

<sup>1</sup> [www.agroinnovations.bg](http://www.agroinnovations.bg) – Институт за агро стратегии и иновации

## **ДЕФИНИРАНЕТО НА НЯКОИ ОСНОВНИ ХОРИЗОНТАЛНИ ПРОБЛЕМИ И ПОУКИ ОТ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА СТАРАТА ПРСР И ПРЕДЛАГАНЕ НА НАЧИНИ ЗА ПРЕОДОЛЯВАНЕТО ИМ В НОВИЯ ПРОГРАМЕН ПЕРИОД ЧРЕЗ ПРИЛАГАНЕ НА НОВАТА ПРСР ДО 2020 Г.**

От началото на прилагане на старата ПРСР през периода от 2007 до 2013 г. и на база практиката от приложението на програмата може да се обобщят някои основни проблеми, които оказват неблагоприятна тенденция върху цялостното усвояване на финансовите средства по програмата, на нейната ефективност при прилагането ѝ, както и върху цялостното въздействие на програмата за развитие на селското стопанство в България.

Единият от проблемите, който се налага, е неравномерното усвояване на финансовите средства по програмата, по схемите, мерките и осите от нейния обхват. Тази неблагоприятна тенденция се формира като резултат на забавянето от администрацията на Фонда на одобрението на подадените заявления за подпомагане на земеделските стопани, по част от схемите и мерките, по които те кандидатстват. Налага се мнението, че по едни схеми и мерки одобрението става по-бързо в сравнение с други схеми и мерки, при които се дефинира голямо забавяне, което формира и този негативен процес, т.е. прилага се един неравномерен процес на одобрение на заявленията за подпомагане по различните схеми и мерки от ПРСР, което оказва влияние върху намеренията и интересите на земеделските стопани при реализиране на самите проекти в различните области на действие.

Другият фактор, който оказва влияние върху формирането на неравномерното усвояване на финансовите средства по програмата, е липсата на интерес или много нисък такъв по някои от предлаганите мерки за кандидатстване в сравнение с други схеми и мерки, които са атрактивни и при тях интересът е много по-голям, т.е. формира се един дисбаланс по отношение на атрактивността на обхвата на предлаганите различни схеми и мерки от програмата.

Не на последно място се налага и тенденцията за забавеното изпълнение от страна на фермерите на вече одобрени и контракутувани с Фонда проекти. В някои от случаите стопаните имат одобрен проект и подписан договор за финансово подпомагане с Фонд „Земеделие“, но поради определени причини се забавя изпълнението на проекта или въобще не се реализира. Това неминуемо оказва влияние върху общата

усвояемост на финансовите средства по програмата, като може да се стигне и до намаляването на тези общи реализирани средства, при положение, че инвестиционният проект въобще не се изпълни от стопанина. Това забавяне може да бъде продиктувано от различни причини, например инвестицията е извършване на СМР, което изисква по-дълъг период на изпълнение, невъзможност за осигуряване на надеждни партньори за изпълнение на предвидените инвестиции, необходимост от извършване на задълбочени проучвания и анализ за издаване на съответно разрешително за извършваната инвестиция и др.

Евентуалните мерки за преодоляване на този проблем могат да се предложат в повишаване нивото на информираност на земеделските стопани както по отношение на обхвата и възможностите на програмата, така и по отношение на основните и задължителни изисквания, които следва да изпълнят и сроковете за изпълнение на предвидените инвестиции или други мероприятия по проектите им. По този начин ще се повиши и насърчаването на кандидатите да кандидатстват за получаване на европейки средства, но при ясни условия и запознаване с процедурите и сроковете им за изпълнение.

Другият проблем, който се оформя при прилагането на ПРСР от стария програмен период, е затрудненият достъп до осигуряване на финансови средства на земеделските стопани за реализиране на проектите им.

В много от случаите при реализиране на одобрения проект от земеделския стопанин се изисква т.нар. самоучастие, което е обикновено в размер на 10, 20 или 30% в зависимост от интензитета на безвъзмездно подпомагане по различните схеми и мерки от програмата. За да изпълни проекта, е нужно фермерът да осигури тези допълнителни финансови средства над одобрения размер на безвъзмездно финансиране, което в много случаи се оказва проблемно, особено за инвестиционните проекти, които се реализират в по-голям размер. Реализирането на проекта става предварително, чрез цялостното му изпълнение на заложените намерения, и след това следва извършване на проверка от страна на администрацията и отпускането на безвъзмездната финансова помощ, подписана по проекта. Ето защо е необходимо осигуряване на цялостния финансов размер за изпълнение на проекта, и едва след неговото коректно реализиране се превежда одобрената финансова помощ.

През стария период на действие на програмата по някои от мерките се предвиждаше отпускане на авансово плащане за изпълнение на проекта. Но тези авансови плащания бяха в малък

процент – 20%, което оказваше сравнително малка помощ на стопаните в намеренията им да реализират цялостно и предварително одобрения инвестиционен проект.

Бяха предприети мерки за увеличаване на авансовото плащане за изпълнение на проектите, като то достигна до 50% по някои от тях, което ще окаже благоприятно влияние върху реализирането на инвестиционните намерения.

Евентуалните мерки за осигуряване на необходимите свободни финансови средства за земеделските стопани може да се разглеждат в насока облекчаване на условията на търговските банки, за отпускане на кредити за агробизнеса при облекчени условия и изисквания, както и гаранционната схема, разработена от НГФ, с издаване на безплатни гаранции за обезпечаване на вземането на фермерите. В последните 2-3 години финансови средства се отпускат и от т.нар. небанкови финансови институции, но те са предназначени предимно за закупуването на земя и в по-малка степен за инвестиции и закупуване на специализирана селскостопанска техника и прикачен инвентар.

Следващият проблем, който се формира, е свързан с огромните закъснения при обработката на подадените заявления за подпомагане от земеделските стопани. Това е един много съществен проблем, тъй като често по нормативна уредба срокът за обработка на проектите е до 2-3 месеца от приключване на приема, а в действителност обработката и одобрението от администрацията се извършва до 1-2 години след започването на приема. Това е един много сериозен проблем, тъй като предложенията за финансиране се подават в конкретната стопанска година при конкретни параметри и изисквания, а впоследствие има случаи, при които се преминава в друга стопанска година и стопанинът не е на ясно дали ще трябва, и дали ще може да изпълни тези намерения, при положение че има огромна забавяне и неяснота за това дали въобще проектът ще му бъде одобрен за финансиране или не, и дали да започва да изпълнява дейностите по него чрез осъществяване на кредитиране, отношения с доставчици партньори по проекта и т.н.

Другият фактор, който оказва влияние върху забавянето на обработката на проектите на земеделските стопани, е неправилното планиране на предстоящи приеми по различните схеми и мерки от Разплащателна агенция. Това води до увеличаване на обема на работа за администрацията и то по различни схеми и мерки, с приложението на различни изисквания и различна на нормативна уредба, което води до огромно забавяне и надхвърляне на административния и оперативен

капацитет на служителите. Освен административна обработка в някои от случаите се изисква и предварително посещение на място и извършване на проверка на стопанството на кандидата, което също забавя цялостното разглеждане и одобрение на проекта.

В тази насока мерките за намаление на проблема се наблюдава в изготвянето на предварителни индикативни графици от Фонд „Земеделие“, при които предварително са фиксирани датите и сроковете на кандидатстване по различните схеми и мерки от предстоящата кампания, което ще доведе до намаляване на неопределеността за кандидатите. Тези графици се обявяват публично, на страницата на Фонда, откъдето всеки може да се запознае с тях и тяхното приложение в бъдеще време. Въведен е принципът на ротация и командироване на служители от една дирекция в друга с цел по-бързото обработване на по-големия брой заявления в дирекцията, за сметка на по-слабо натоварената друга дирекция.

Друга мярка за намаление на забавянето е назначаването на служители за оказване на помощ със временна трудова заетост за периода на кампанията и натоварването по нея. Някои от мерките от старата програма бяха децентрализирани и обработката и одобрението им вече става на регионално ниво, например мерки 112, 114, 141.

Друг важен проблем, който възниква и се налага като неблагоприятна тенденция, е голямото забавяне на изпълнението на проектите. Практиката показва, че това забавяне се отнася предимно за големи инвестиционни проекти, при които е предвидено изпълнението на процедури за възлагане на обществени поръчки за реализиране на проекти от публични бенефициенти. Това са предимно общини, обучителни организации и др. Това забавяне се дължи на факта, че сроковете за възлагане на обществени поръчки са дълги, процедурите сложни и неясни, като в повечето случаи имаме и обжалване на някои от неспечелилия кандидат за изпълнение на дадена инвестиционна дейност. Друг неблагоприятен фактор в страната е политическият риск, като той се поражда от смяната на ръководството на общината, което може да доведе и до по-голямо забавяне или въобще на неизпълнение на проекта. При това забавяне отношение оказва и слабият административен капацитет на моменти в общините кандидатки, при които няма изградени специализирани отдели и служители с нужната подготовка и се допускат множество грешки и неточности при изписването и защитата на проекта.

Това забавяне на изпълнението на тези проекти може да окаже сериозно влияние върху общото усвояване на финансови средства по

програмата, защото обикновено тези проекти са на голяма стойност, и забавянето или неизпълнението дори, ще повлияе върху общото неизпълнение на финансовата рамка на програмата.

Следващата негативна тенденция, която се налага, е нарушената обратната връзка с кандидатите по съответните схеми мерки от обхвата на програмата.

Обратната връзка с бенефициентите по ПРСР е много важна по отношение на цялостното усвояване на финансовите средства. Чрез постигане на добра комуникация и информираност се повишава нивото на подадените заявления за финансово подпомагане. От друга страна, се намаляват грешките и неточностите по проекта, както и се спестява времето за неговата обработка. При обратната комуникация с кандидатите се формират и тенденциите за налагащите се и променящи нужди и интереси на земеделските стопани през годините. Тези нови тенденции е необходимо да бъдат адаптирани към новите условия и правила за изготвяне на изискванията и условията в нормативните уредби за подпомагането по програмата.

Важна стъпка за разрешаване на този проблем ще бъде направена при организиране на кръгли маси за проблемите на селското стопанство, дискусии по места и региони, организирани от специализираната администрация с цел запознаване на новостите в нормативната уредба, провеждането на анкети и проучвания сред земеделските стопани с цел дефиниране на реалното състояние на сектора и запознаване с проблемите в него.

Една от тенденциите, която се формира, е че при осигуряване на допълняемост между отделните схеми и мерки от ОСП ще се получи по-високо ниво на усвояване на финансовите средства по ПРСР.

Финансовите инструментите на ОСП, които се прилагат за успешното усвояване на европейските финансови средства, са Първи и Втори стълб на политиката. Чрез осигуряване на една допълняемост между стълбовете се налага мнението, че се увеличава обемът на усвоените средства по ПРСР. По Първи стълб от ОСП се изплащат млрд. лв. директно подпомагане към земеделските стопани през всяка година както от стария програмен период, така и през новия програмен период. Това директно подпомагане е сигурно и регламентирано през годините и то може да послужи като финансова основа за реализиране на даден инвестиционен проект от фермера по Втори стълб от ОСП, т.е. реализиране на инвестиционен проект по ПРСР чрез получени финансови средства по първи стълб. При получаване на средства за директно подпомагане, стопанинът може да планува да реализира

инвестиция по ПРСР именно чрез тези средства, които ще му бъдат необходими да осигури своето самоучастие в проекта. Но се налага тенденцията, че тази допълняемост важи и се прилага в по-голямата част за големите земеделски стопанства. Те получават по-големи директни субсидии и по този начин формират финансови остатъци по дейността, които могат да им послужат за реализиране на инвестиционен проект по ПРСР чрез тези остатъчни финансови средства. За малките и средни земеделски стопанства тази допълняемост се реализира по-трудно и няма да може да окаже благоприятно въздействие върху общото усвояване на финансовите средства по ПРСР. Малките стопанства получават ограничен размер субсидии по Първи стълб и те се използват предимно за осъществяване на текущата селскостопанска дейност на стопанството.

Другият начин на допълняемост се осигурява чрез изпълнението на седемте оперативни програми, съфинансирани от структурните и Кохезионен фонд.

„Оценката на изпълнението и въздействието на ПРСР е изключително важна. В тази връзка бяха предприети целенасочени усилия за изграждане на партньорства с всички заинтересовани лица. Основните участници са представители на браншовите организации, на селскостопанския и преработвателния бизнес, други дирекции и структури на МЗХ, както и представители на местни и централни администрации. Важни са контактите, които се поддържат с членовете на КН, и постоянните работни групи към КН. Също така обратна връзка и оценка на прилагането на ПРСР се получава от журналистите, специализирали се в отразяване на темата. Редовно се организират срещи с различни асоциации, създадена е постоянна приемна в сградата на МЗХ, участие в семинари, кръгли маси и др.“<sup>2</sup>.

## **ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ПРИЛАГАНЕТО НА КОРИГИРАЩИ МЕРКИ И ДЕЙСТВИЯ ПРИ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА НОВАТА ПРСР (2014-2020) С ЦЕЛ УСПЕШНОТО УСВОЯВАНЕ НА ПЛАНУВАНИЯ ФИНАНСОВИ РЕСУРС**

„Опитът от прилагането на Програмата в програмния период 2007-2013 г. показва, че причините за установените грешки са свързани както с дейността на Управляващия орган и на Разплащателната агенция, така и с бенефициентите и се основават най-общо на неспазване на изискванията за допустимост“<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Програма за развитие на селските райони на Република България, 2014-2020 г.

<sup>3</sup> Програма за развитие на селските райони на Република България, 2014-2020 г.

Във връзка с приложението на старата ПРСР (2007-2013) и отчетени анализи и тенденции се налагат изводите за прилагане на следните коригиращи мерки в приложението на новата ПРСР до 2020 г., които да доведат до по-успешно усвояване на финансовите средства по програмата.

Налага се мнението, че допусканите грешки при провеждане на процеса на усвояване на средства от ПРСР са както от самите бенефициенти, така и от администрацията на Разплащателния орган. Затова процесът на намаляване на тези грешки ще бъде един сложен и продължителен административен акт, който трябва да обхване основните участници в процеса – администрацията и кандидатите. От страна на кандидатите това са малките, средните и големите земеделски стопанства, както и общините, и обучаващи организации, които имат интерес от усвояване на повече финансови средства от ПРСР. От страна на административните органи това са Управляващият орган, Разплащателната агенция, Комитетът по наблюдение, специализираните браншови организации, неправителственият сектор и други партньорски сходни организации.

**Спрямо бенефициентите на ПРСР могат да бъдат приложени следните препоръчителни коригиращи мерки:**

- Повишаване на административния капацитет на земеделските стопани чрез участие в специализирани обучения, консултации, изложби, търгове и дебати по проблемите на селското стопанство както на местно, така и на национално ниво.

- Повишаване на нивото на публичност спрямо кандидатите по схемите и мерките от програмата чрез провеждане на разяснителни медийни и информационни кампании, публикуване на общодостъпни места на условията, изискванията и критериите по различните схеми и мерки, издаване на брошури, дигитални и наръчници за прилагане на правилата за европейско финансиране по Втори стълб от ПРСР. В тази връзка могат да бъдат организирани и изнесени приемни и командировани служители в най-отдалечените и икономически слабо-развити селски райони, където на практика да бъдат обяснени и приложени изискванията и правилата за финансово подпомагане.

- Изготвянето на нормативните уредби да бъде ясно и точно формулирано, без да има двусмислие и тълкуване по текстовете. Много често самите текстове не могат да бъдат правилно разбрани и в последствие приложени при реалното кандидатстване на фермерите по програмата. Налага се да се извършват консултации с трети лица, консултантски фирми, а това оскъпява процеса и го удължава във

времето, което оказва неблагоприятно влияние върху намерението на стопанина за кандидатстване по програмата.

- Плануване и въвеждане на система за кандидатстване по електронен път от земеделските стопани. За дадена част от стопаните може да се окаже приемлива, защото ще се намали времето за кандидатстване, както и прекият контакт между служителя и кандидата с цел избягването на негативни практики. Но от друга страна, тази електронна система крие рискове, защото не всеки земеделски стопанин би могъл да се справи с тези още по-трудни и специфични технологични практики за кандидатстване по електронен път.

- Намаляване на изискуемите административни документи, които се изискват от фермера и се издават от институции, намиращи се под шапката на земеделското министерство. Тези документи могат да бъдат осигурени от служителя чрез осигуряването му на служебен допуск до нормативната база на сходните земеделски институции.

- Въвеждането на по-голяма степен на децентрализация за повечето мерки и схеми по програмата и прилагането на опростени правила за допустимост на кандидатите чрез изготвяне на заявленията им за подпомагане на регионално ниво.

**Спрямо администрацията, която е отговорна за прилагането на ПРСР, могат да бъдат приложени следните препоръчителни коригиращи мерки:**

- Подобряване на системата за извършване на вътрешна оценка и класиране на подадените проектни предложения от страна на земеделските стопани

- Осигуряване на публичност и прогнозируемост при оповестяването на предстоящите приеми по програмата през настоящата кампания.

- Изготвяне и подобряване на подхода при обявяване и одобряване на допустимите разходи чрез приложението на стандартни таблици, разчети, цени, фиксирани стойности за единица продукт или разход за единица декар.

- Изготвяне на една обща електронна система за достъп на всички служители по степен на компетентност в системата на земеделието с цел издаване и служебно получаване на изискуеми различни административни документи от различните служби при кандидатстването на даден бенефициент.

- Повишаване нивото на вътрешен контрол и организация на служителите в държавната администрация, отговорни за прилагането на обхвата на действие на програмата.
- Повишаване на административния капацитет на администрацията чрез организиране и провеждане на обучения, семинари и посещения в централно управление на Фонда, където да добият повече опит и умения.
- Намаляването на срока за обработка и одобрение на проектите чрез въвеждането на кратки срокове и активна комуникация вътре в системата на Разплащателна агенция.
- Подобряването на пряката и обратната връзка с кандидатите с цел запознаване и дефиниране с промените и предизвикателствата пред селското стопанство и отразяването на тези тенденции в следващия етап от изготвянето на нормативните уредби по програмата.
- Осигуряване и прилагане на по-широко ниво на публичност и информираност на обществото и по-специално заетите в селското стопанство за възможностите и начините, които им дава приложението на обхвата на ПРСР в България.

## **ОСНОВНИ ИЗВОДИ ОТ ПРИЛАГАНЕТО НА НОВАТА ПРСР И ВЪЗМОЖНОСТИТЕ ЗА ФИНАНСИРАНЕ НА СЕЛСКОТО СТОПАНСТВО В БЪЛГАРИЯ ДО 2020 Г.**

Видно от гореизложените анализи, таблици и разчети, се налага мнението, че за външното финансиране за селското стопанство в България са планирани над 2 338 783 996 млрд. евро. Този финансов ресурс въобще не е малък – напротив – това е една огромна сума, която следва да бъде успешно усвоена и отчетена пред ЕС. За успешното ѝ усвояване обаче влияние оказват редица фактори и изисквания. На първо място, за да бъде ефектът оптимален, трябва да бъде приложено балансирано и равномерно усвояване на финансовите средства както по отношение на кандидатите, така и по отношение на секторите на селското стопанство в България. Трябва да се въведе принцип на равнопоставеност и по отношение на географските райони, за които е предназначен финансовият ресурс.

Спрямо земеделските стопани трябва да бъде приложено опростяването на тежките административни процедури – формулиране на кратки, точни и ясни изисквания при кандидатстване. Самите документи за кандидатстване трябва да бъдат унифицирани и утвърдени за всички кандидати, като се осигури свободен достъп до тях чрез интернет страниците на управляващият орган.

За да няма двусмислия и неправилни тълкувания на нормативната уредба, трябва да бъдат фиксирани и критериите за допустимост на даден инвестиционен и други проекти, т.е. кои са точните критерии за класирането и реализирането на дадения проект.

В тази връзка трябва да се хармонизират еднозначно и действащите нормативни уредби в Р България и Европейското законодателство. Не са малко случаите, при които има различия, и е необходимо да се тълкуват нещата по различен начин. С цел улесняване на процедурата по реализиране на проекти в сферата на земеделието е необходимо и синхронизиране на нормативната уредба на Управляващия орган с нормативните уредби на финансиращите институции, т.е. банките. Много често се налага теглене на кредит за изпълнение на проекта, но изискванията на Управляващия орган са едни, а на банките съвсем други, което възпрепятства успешното реализиране на даден земеделски проект.

В първия програмен период и старата ПРСР имаше проблем и с точното и ясно идентифициране на т.нар. допустими разходи за изпълнение от кандидата. Необходимо е да се въведат едни общи, утвърдени критерии или референтни суми, под формата на финансови таблици или разбивка за разходи за единица труд или единица продукт с цел точното задаване на параметрите по инвестиционния проект и правилното му изпълнение при точни фиксирани финансови параметри. Така се намалява финансовият риск от неизпълнение на проекта, намалява се администрирането на процеса и за земеделския стопанин, и за администрацията. Всичко това би довело до един по-голям процент усвояване на финансовия ресурс по новата ПРСР до 2020 г.

В старата ПРСР се налагаше да бъдат предоставяни множество писмени и съгласувателни документи от кандидатите, които се издават от различни институции, но намиращи се под шапката на МЗХ – например – РИОСВ, БАБХ, ОСЗ и др. Нужно е да се направи генерална промяна и да се осъществи една електронна връзка между всички тези институции, намиращи се в сферата на земеделието с цел опростяване и намаляване на нормативната тежест при кандидатстването по различните схеми и мерки от новата ПРСР. Издаването на всеки един писмен документ е съпроводено с входиране на заявление и отнема определено време – между 7 и 14 дни, а в някои случаи и по-голям период. Това затруднява процеса по кандидатстване, реализиране на проекта и усвояване на финансовите средства по програмата.

Налага се мнението, че трябва да се отдели сериозно внимание и на повишаване на административния капацитет както на кандидатите земеделци, така и на администрацията на Управляващия орган. С утвърждаването на новата ПРСР са приложени и някои промени в нормативната уредба. Именно чрез организиране на обучителни курсове и земеделски семинари трябва да се повишат познанията на участниците в нелекия процес по разработване, реализиране и усвояване на финансовите средства по новата ПРСР.

Голяма част от старата ПРСР беше централизирана, което затрудняваше процеса на общуване и пряка връзка с кандидатите по европейските проекти от ПРСР. Необходимо е в по-голяма степен да бъде децентрализирано изпълнението и управлението на новата ПРСР с цел облекчаване на оперативните процедури при усвояване на финансовите средства от новата ПРСР. В тази насока вече бяха децентрализирани мерките 6.1. – „Създаване на стопанства за млади фермери“, както и 6.3. – „Стартова помощ за развитие на малки стопанства“ от новата ПРСР.

Друг негативен ефект върху усвояването на средствата от новата ПРСР може да окаже и продължаващата и неотшумяла все още и в пълна сила финансово-икономическа криза. Свидетели сме на това, че във връзка с възникване на непредвидени ситуации и нуждата от финансови средства се редуцират финансовите средства, отделени за развитие на земеделието. Финансовата криза има своето проявление както в България, така и в останалите страни членки и целия ЕС. Това води до несигурност в международните аграрни пазари, стокообмена между отделните страни и търговски партньори на България в земеделието и хранително-вкусовия бранш. Тази несигурност може да доведе до намаление на търсенето и износа на родна земеделска продукция на международните аграрни пазари. В същото време не сме защитени и от т.нар. нерегламентиран внос на земеделска продукция и чрез налагането на дъмпингови, неконкурентни цени на земеделската продукция отвън, сме обречени на слаба реализация и на родните земеделски пазари.

През 2016 г. е факт излизането на Великобритания от ЕС. Това също ще окаже влияние върху формирането и прилагането на ОСП към останалите страни членки на ЕС, както и за България. Това е един пример за възникване на непредвидена ситуация, която обаче оказва неблагоприятно влияние върху разпределението на финансовите средства върху останалите страни членки и преформатиране на финансови рамки, условия, изисквания и др. административно-

финансови условия и изисквания за общността. Разбира се, това е външен, международен проблем, който ще окаже по-слабо влияние върху финансовите средства и пазари в селското стопанство в България.

По време на старата ПРСР не беше постигнат баланс за развитие на отделните селски райони. Една голяма част от финансовите средства бяха насочени и усвоени в определени райони за сметка на други такива. Това доведе до неравномерно развитие на селските райони и намаляване на различията между тях. Не беше постигнат изцяло и социалният ефект от прилагането на старата ПРСР. Безработицата в селските райони не спадна значително, напротив, стигна се до намаляване на квалифицираната работна ръка поради слабо развитие на даден селски район и неконкурентно заплащане на земеделския труд. Въведоха се т.нар. едnodневни трудови договори, но те в по-голяма степен затрудниха земеделските стопани, отколкото да ги улеснят. Целта беше държавата да изкара на светло сезонния характер в селското стопанство и заплащане на по-голям брой осигуровки за държавната хазна. Но за земеделския стопанин това беше едно допълнително затруднение – сключване на едnodневен договор, отчитане пред институциите, водене на допълнителна отчетност, което не доведе до желанния ефект за земеделските производители.

В новата ПРСР трябва да се насочи внимание и стимулиране на качество в производството, за сметка на количеството. Нараства цената на използваните ресурси и материали за производство – цената на земята се увеличава, цената на труда се увеличава, водни ресурси и др. Именно заради тези повишени цени на производство трябва да се преследва и по-висок стандарт на производство и преработка на земеделската продукция с цел конкурентоспособност на вътрешния и международен аграрен пазар.

Друг неблагоприятен фактор върху усвояването на финансовите средства от новата ПРСР може да окаже глобалната промяна на климата, на която всъщност сме свидетели в последните 1-2 години. Свидетели сме на топла и кратка зима и на по-продължително и сухо лято, което ще доведе до намаляване на произведената продукция и намаление на реализацията ѝ. Не бяха малко и други природни бедствия като наводнения, които доведоха до загуби на големи земеделски площи и територии, възникване на пожари, които в сезона на активната кампания също нанасят огромни щети върху бъдещата земеделска продукция.

В новата ПРСР е засилена ролята на т.нар. биологично или екологично земеделие. Това се налага поради факта, че през последните години и през стария програмен период се констатира увеличение на замърсяването на околната среда чрез производствени дейности, транспорт, туризъм и прилагането на конвенционално земеделие. Целта на мярката „Биологично земеделие“ е да стимулира земеделските стопани да произвеждат земеделска и селскостопанска продукция с биологичен произход. Това ще доведе до по-малко замърсяване на околната среда и производство на екологично насочени земеделски стоки и продукти. Получаването на по-голям размер на субсидиите за биологично и агроекологично земеделие също е съществен стимул за стопанина.

**Във връзка с направеното научно изложение се оформят и няколко негативни тенденции по отношение на приложението на ПРСР в нашата страна. Чрез начините на усвояване на финансовите средства по програмата се формираха негативни практики за опити за измама и корупция на различни нива с тези не малко европейски средства. Усвояването на финансовите средства създаде и формира отношението между големи и малки земеделски стопани и борба за завладяване на по-голям дял обработваема земя. Европейското подпомагане по Втори стълб от ОСП доведе до изкривяване на конкурентоспособността на целия аграрен сектор, т.е. едни подотрасли се развиват с по-висока скорост за сметка на други отрасли. Малките и средни земеделски стопанства са поставени в положение на почти ограничен достъп до финансовите средства по ПРСР поради невъзможността да формират стабилен финансов доход и участие по инвестиционните мерки и схеми от програмата. Създават се все повече големи и икономически независими земеделски стопанства, формирани от усвояването на голям размер финансово подпомагане по ПРСР за сметка на малки и ограничени в своята дейност и свобода земеделски стопани, зависещи от волята и действията на големите. Чрез неправилното прилагане на изискванията на програмата се създадоха и не малки финансови проблеми за земеделските стопани, които бяха подведени и поставени в невъзможност да реализират своите конкретни бизнес идеи. В сферата на земеделието бяха формирани не малко изкуствено създадени условия и фиктивни земеделски стопанства с цел използване на възможностите за достъп до европейски финансови средства. Между големите земеделски стопани има и икономическа**

**свързаност, която в последно време все повече се утвърждава и налага като практика на действие и изразяване на монополно, а не пазарно ориентирано селско стопанство. Създадоха се и голям брой браншови и специализирани организации в сферата на земеделието, чиято основна цел не е да защитават интереса на селското стопанство и земеделския стопанин, а лекия и пряк достъп до европейското финансиране по Втори стълб от ПРСР, което се характеризира с голям интензитет на финансовото безвъзмездно подпомагане.**

„Съгласно учените от БАН „Аграрната политика на България е най-скъпата икономическа политика в управлението за последните 25 години, в която са вложени милиарди левове, но без адекватен ефект за икономиката на страната. До този извод стигат учени от Икономическия институт към БАН, които в годишния си доклад за 2015 г. изследват състоянието на селското стопанство и неговата роля за българската икономика“<sup>4</sup>.

„Има няколко категорични доказателства, че европейските „инвестиционни“ проекти се оказаха по-скоро вредни, отколкото полезни за развитието на българските селски региони и агро бизнес. Като се започне от предприсъединителната програма САПАРД, ПРСР 2007-2013 и стигнем до скандалните особености на новата ПРСР 2014-2020, то окончателният резултат и обективна фактология показват редица негативи на т.нар. Обща селскостопанска политика (ОСП). Каквито и пари да се наливат за рекламни клипове и билбордове в нейната пропаганда, то дори за фермерите с основно образование вече е напълно ясно, че европейската политика донесе много повече беди на българското фермерство и села, отколкото дори най-големите песимисти очакваха“<sup>5</sup>.

## **ОБОБЩАВАЩИ ИЗВОДИ**

Земеделието е сектор от икономиката на България. То е един от най-трудно прогнозируемият сектор за развитие, тъй като факторите, оказващи влияние върху него, са различни – вътрешни и външни. Непредвидим сектор е, защото никой земеделски стопанин не може да предвиди и определи каква ще е земеделската година, дали ще има благоприятни атмосферни условия за развитие и производство на

---

<sup>4</sup> www.sinor.bg, БАН: „Прилагането на селскостопанската политика на ЕС разруши земеделието у нас“, 03.06.2016 г.

<sup>5</sup> www.fermer.bg, „Европейските проекти и субсидии всъщност се оказаха вредни за фермерите и селата в България!“, 10.06.2016 г.

реколта. От друга страна, можем да кажем, че земеделието е и предвидим сектор на развитие, поради факта, че то е силно обвързано с европейските субсидии, които получава, и което финансиране не е гарантирано за други сектори от икономиката. Т.е. селското стопанство в България има един минимален обем на усвояване на финансови средства чрез европейското подпомагане, които гарантират известна стабилност, но това въобще не е достатъчно, за да го определим селското стопанство като стабилен и предвидим сектор на икономическото развитие в страната ни.

Очертава се тенденцията, че трябва да се намери и изгради един баланс между тази т.нар. предвидимост и очертаване на една основна, сигурна финансова рамка за развитие на селското стопанство в България чрез получаване на европейско финансиране. Т.е. от една страна, родното ни земеделие е сигурно, че ще получи немалък външен финансов ресурс, но не е сигурно и дали правилно ще бъде разпределен той, а също и дали ще доведе до формиране на стабилна селскостопанска политика в страната ни. Това е един смущаващ факт, който трябва да бъде променен в бъдеще време чрез прилагане на правилни и различни от досегашните финансови техника за усвояване на външен финансов ресурс.

През 2016 и 2017 г., както и в бъдещите 2-3 години, селското стопанство в България ще се развива под знака на европейското финансиране – ежегодните субсидии за директно подпомагане по СЕПП и схемите и мерки по новата ПРСР. Именно европейското финансиране се оказва основният източник за усвояване на финансови средства в земеделието ни. Но въпреки огромния финансов ресурс, все още не може да се определи еднозначно, че той оказва благоприятно влияние за развитие на земеделието. Съществува и се налага мнението за оказване на ограничена роля на европейското финансиране върху развитието на селското стопанство. Вероятно ще продължат процесите по увеличаване на обработваемите земеделски площи като основен източник за получаване на субсидии, както и процесът на комасиране, окрупняване на земеделските масиви. Все по-голяма част от европейското финансиране ще продължи да попада в ръцете на едрите, крупни земеделски стопанства за сметка на дребните и средни такива. Става на въпрос и за европейските субсидии по СЕПП и за схемите и мерките по ПРСР. Подпомагането по Първи и Втори стълб от ОСП са взаимно свързани по-между си, те са част от прилагането на една обща селскостопанска политика. Но за съжаление в България нещата са на другия полюс. Връзката между двата стълба на ОСП е прекъсната и

нарушена, имаме дисбаланс при осъществяването ѝ. Налага се мнението, че малките и средни стопанства, които са повече на брой и са гръбнака на земеделието ни, са ошетени и не могат в пълна степен да се възползват от Втори стълб на подпомагане, получавайки и по-малко директно подпомагане по Първи стълб. Те получават директни субсидии по СЕПП, които са малко и не водят до увеличаване на производствения им обем и капацитет на земеделските стопанства, т.е. имат нужда от допълване на дохода. По този начин са неконкурентноспособни и им липсва необходимият финансов ресурс и капацитет, за да подготвят и реализират инвестиционен проект по някои от схемите и мерките на новата ПРСР. Както знаем, там проектите са сложни, изискват много документация, отчетност и финансов ресурс. Така малките и средни стопанства се задоволяват с получаване на ежегодни директни подпомагане по СЕПП по Първи стълб от ОСП, но не и пълноценно участие и усвояване на финансови средства от Втори стълб на политиката.

Първи и Втори стълб на ОСП са по-благоприятни към развитието и функционирането на големите земеделски стопанства. Те, имайки повече обработваема земеделска земя, получават значителния финансов ресурс от Първи стълб на ОСП и формират икономии от мащаб на полученото директно подпомагане, като нямат нужда от допълване на дохода. Това формиране на икономии от подпомагането води до развитие на стопанствата им, увеличаване на техния капацитет и възможност за кандидатстване по Втори стълб на ОСП, където вече могат да се реализират и инвестиционни проекти. Всичко това води до увеличаване на техния капацитет – селскостопанска техника, материална база, внедряване на нови технологии и иновационни селскостопански продукти.

Дисбаланс наблюдаваме и по отношение на обема на средствата по двата стълба – по Първи стълб имаме над 5 млрд. евро за директно подпомагане, а по Втори стълб – малко на 2 млрд. евро за проекти по ПРСР, т.е. финансовите средства за директно подпомагане са 2 пъти и половина повече от средствата по инвестиционни проекти по ПРСР. На пръв поглед това е факт и написано на книга изглежда и звучи добре. Но де факто, на практика нещата съвсем не са добре и не стоят така, както изглеждат от страни. Оформя се изводът, че това разпределение също не е балансирано, напротив – то е вредно за развитието на земеделието в България. Основните аргументи в тази насока са следните: по СЕПП броят на кандидатите е много голям – около 115 000 заявления, и огромният ресурс по схемата всъщност се

разпределя между много на брой кандидати, които усвояват средствата над 99 %. Но основният финансов пакет по СЕПП се усвоява от малко на брой, но големи земеделски стопанства. По Втори стълб обаче нещата не стоят така – тук вече финансовият ресурс е по-малък – малко на 2 млрд. евро, но в същото време той се усвоява от много по-малък брой кандидати. Това означава, че тук основните кандидати са големите земеделски стопанства и този ресурс е насочен главно към тях.

**Налага се изводът, че разпределението по двата стълба от ОСП е нехармонично, неправилно и облагодетелства усвояването на по-голям обем от финансови средства от големите земеделски стопанства за сметка на малките и средни стопанства.**

Преструктурирането е основен приоритет от прилагането на ОСП и усвояването на милиардите левове финансово подпомагане. Но и то ще бъде приложен еднозначно – само за част от земеделските стопанства в България. Оформя се мнението, че по-голямата част от земеделските стопанства трябва да бъдат преструктурирани с цел да изпълнят някои условия и изисквания за изпълнение на европейските изисквания и да получат по-лесно външно финансиране. Това е приоритетна цел, залегнала в ОСП и важаща за всички земеделски стопанства. Но тя реално ще намери приложение само за една част от земеделските стопанства, и то за по-големите такива. Те ще получат „лъвския пай“ от финансовия ресурс и ще могат да приложат някои промени с цел успешното им преструктуриране. Ще започнат да развиват модерно земеделие – внедряване на иновативни и биологични методи на развитие, нови технологии, обучения и др. Малките и средни стопанства на базата на получен сравнително по-малък финансов ресурс много по-трудно или въобще няма да могат да извършат това жизнено необходимо реструктуриране и така косвено ще бъдат обречени на неуспех. Т.е. и тук общата цел, която се поставя чрез усвояването на големия външен финансов ресурс и се отнася за всички земеделски стопанства, за тяхното преструктуриране, ще бъде постигната само за част от тях, което ще изкриви общата картина на структурата на селското стопанство в България и ефекта от усвоените европейски финансови средства.

Оформя се изводът, че и в бъдеще тази несиметричност на подпомагане по двата стълба на ОСП ще окаже по-скоро неравномерно въздействие върху развитието на селското стопанство в България, отколкото да доведе до постоянно и равномерно развитие на земеделските стопанства. Това е един парадокс, тъй като двата стълба

от ОСП трябва да изпълняват ролята на един взаимодопълващ се и взаимнозамеждаем финансов инструмент за по-лесно достигане и усвояване на финансови средства до всички земеделски стопани в България, което да доведе до развитието на земеделието като цяло. В България обаче това не е така, именно на база на научния анализ, представен по-горе.

Налага се тенденцията, че се наблюдава един огромен дисбаланс в структурата на земеделските стопанства в България, както по отношение на техния брой и големина, така и по отношение на финансовите средства, които получават. С цел премахване на този дисбаланс беше и приложена новата ОСП с нейното основно проявление – премахване на различията и развитието на селското стопанство. Но за съжаление, се налага обобщението, че именно ОСП, която се реализира в България, доведе до утвърждаването на този дисбаланс спрямо земеделските стопанства и в никакъв случай не спомага за равномерното им развитие и премахване на различията.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**Във връзка с направения научен анализ се налага обобщението, че при усвояването на финансови средства през периода 2007-2013 г. и плануването на усвояване на финансови средства от европейските програми до 2020 г. се очертава проявлението на няколко основни дисбаланси в селското стопанство в България:**

1. Дисбаланс по отношение на финансовите средства по двата стълба на ОСП, т.е. неравномерно разпределение на огромния финансов ресурс.

2. Дисбаланс по отношение на структурата на земеделските стопанства във връзка с усвояването на средствата по двата стълба от ОСП, т.е. продължаване на тенденцията на формиране и утвърждаване на малко на брой големи стопанства и много на брой малки и средни стопанства.

3. Дисбаланс по отношение на възможностите за усвояване на средствата по двата стълба от ОСП от земеделските стопанства, т.е. огромният финансов ресурс отива при големите земеделски стопанства за сметка на малките и средни такива.

4. Дисбаланс в развитието на селското стопанство и отделните сектори в него, т.е. проявлението на по-горе цитираните дисбаланси водят до неравномерно развитие на отделните сектори в селското

стопанства и развитие на отделните географски селски райони в страната ни.

**Формирането на тези няколко дисбаланса са нещо нетрадиционно за страна членка на ЕС и това тяхно проявление е учудващо и нелогично.**

**Нужно е провеждане и реализиране на една фундаментална промяна в сферата на земеделието и принципите на усвояване на финансовите средства, които да доведат до развитието на едно устойчиво, модерно и иновативно селско стопанство, което да бъде формирано на принципа на пазарното ориентиране, а не на принципа на сигурното директно подпомагане, което всъщност води до неговото ограничаване.**

В какво може да се състои тази генерална промяна. Разбира се, това е един много труден и сложен процес, който изисква и немалко време за анализ, развитие и приложение. Формира се нагласата, че към момента системата за европейско подпомагане е твърде централизирана и сложно администрирана. Плановите, графици и финансовите разчети се правят директно в Брюксел и се спускат за изпълнение към съответните страни членки. Въведени са критерии, които в съвременното развитие на селското стопанство и глобализацията на ЕС може би не са толкова актуални. Например дискусиата и проблемът с напускането на Великобритания от ЕС поражда не малко въпроси и загадки за бъдещето развитие на селскостопанската политика в целия ЕС.

Налага се изводът, че процедурата трябва да бъде до известна степен децентрализирана и състояща се от конкретен анализ за отделните страни и тенденциите на развитие на селското стопанства в тях. Не може под един общ знаменател да се поставят всички страни и основният критерий да бъде дали си стара страна членка или нова, и на тази база да получаващ различен процент финансово подпомагане. Трябва да се отчитат спецификата на земеделието, декари обработваема площ, географски фактори, демографски фактори, човешки ресурси и др. водещи компоненти, т.е. да се изгради и приложи индивидуален подход за оценка и анализ за финансово подпомагане за всяка отделна страна. Всяка страна има различен климат, релеф, култура, бит и традиции и тези социално-икономически фактори също трябва да бъдат преценени и отразени. Колкото повече процедурите се централизират, толкова повече те се превръщат в тежест на една администрация да ги прилага и да взима компетентни решения, съобразени с реалната и променяща се действителност.

Обобщава се и предложението, съгласно което трябва да се приложи децентрализация на процедурата по планиране и отпускане на европейско директно подпомагане по Първи и Втори стълб на ОСП с цел намаление и на административната, и тежест за изпълнение. В същото време се налага нагласата, че трябва да се вменят и повече права на местните държави за обективно определяне възможността и необходимостта от финансово подпомагане по ОСП, чрез изготвяне на едни пълноценни и задълбочени селскостопански анализи на развитие на сектора в страната.

Оформя се тенденцията, че именно децентрализацията на процеса по отпускането на финансовите средства от европейското финансиране и вменяването на по-големи права на държавата за формиране на гъвкави, приложими и разбираеми финансови техники и процедури ще доведе до разбиване на модела на дисбалансите в България.

## ЛИТЕРАТУРА

1. ИПИ, Вълканов, Н. Развитие на производителността в българското селско стопанство след приемането на страната в ЕС, 2014.

2. МЗХ, Дирекция Стратегическо планиране. ОСП – настояще и бъдеще, 2010.

3. Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФЗРСР) и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета.

4. Програма за развитие на селските райони в Република България 2014-2020 г.

5. Възможности за финансиране на проекти за бизнеса, февруари, 2014 г.

### *Интернет източници*

1. [www.agroinnovations.bg](http://www.agroinnovations.bg) – Институт за агро стратегии и иновации

2. [www.sinor.bg](http://www.sinor.bg), БАН: Прилагането на селскостопанската политика на ЕС разруши земеделството у нас, 03.06.2016 г.

3. [www.farmer.bg](http://www.farmer.bg), Европейските проекти и субсидии всъщност се оказаха вредни за фермерите и селата в България!, 10.06.2016 г.