

**ЮГОЗАПАДЕН УНИВЕРСИТЕТ
“НЕОФИТ РИЛСКИ”
БЛАГОЕВГРАД
ПРАВНО-ИСТОРИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ
КАТЕДРА „МЕЖДУНАРОДНО ПРАВО И МЕЖДУНАРОДНИ
ОТНОШЕНИЯ”**

АЛЕКСАНДРА ВЪЛЧЕВА

**РАЗВИТИЕ НА ОБЩАТА СЕЛСКОСТОПАНСКА ПОЛИТИКА НА
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ СЛЕД ДОГОВОРА ОТ ЛИСАБОН**

АВТОРЕФЕРАТ

**на дисертационен труд
за присъждане на образователна и научна степен „доктор”
в професионално направление 3.6 Право,
научна специалност „Международно право и международни отношения”**

Научен ръководител: доц. д-р Йордан Величков

Благоевград, 2017 г.

Дисертационният труд е обсъден и насочен за публична защита на заседание на Катедрен съвет на Катедра „Международно право и международни отношения“ към Правно-историческия факултет на Югозападния университет „Неофит Рилски“ – Благоевград, проведено на 20.04.2017 г.

Дисертационният труд се състои от увод, изложение (в четири глави), 8 приложения, заключение и библиография с общ обем от 199 страници. Списъкът на литературните източници съдържа 127 заглавия на български и чуждестранни автори и web-страници в Интернет.

Дисертационният труд е съобразен с действащото към м. май 2017 г. законодателство на Република България.

Защитата на дисертационния труд пред Научно жури ще се състои на 05.07.2017 г. от 11:00 часа в зала № 302 на 6 учебен корпус на Правно-историческия факултет.

на открито заседание на научно жури в състав:

1. Доц. д-р Йордан Величков
2. Проф. д-р Милан Миланов
3. Проф. д-р Ирена Илиева
4. Проф. д-р Божана Неделчева
5. Проф. д-р Динко Динков

Материалите по защитата са на разположение на интересуващите се на интернет страницата на Югозападния университет „Неофит Рилски“ – Благоевград и в Катедра „Международно право и международни отношения“ на Правно-историческия факултет.

**ЮГОЗАПАДЕН УНИВЕРСИТЕТ “НЕОФИТ РИЛСКИ”
БЛАГОЕВГРАД
ПРАВНО-ИСТОРИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ
КАТЕДРА „МЕЖДУНАРОДНО ПРАВО И МЕЖДУНАРОДНИ
ОТНОШЕНИЯ”**

АЛЕКСАНДРА ВЪЛЧЕВА

**РАЗВИТИЕ НА ОБЩАТА СЕЛСКОСТОПАНСКА ПОЛИТИКА НА
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ СЛЕД ДОГОВОРА ОТ ЛИСАБОН**

АВТОРЕФЕРАТ

**на дисертационен труд
за присъждане на образователна и научна степен „доктор”
в професионално направление 3.6 Право,
научна специалност „Международно право и международни отношения”**

Научен ръководител:
доц. д-р Йордан Величков

Рецензенти:
1.Проф.д-р Милан Миланов
2.Проф.д-р Динко Динков

Благоевград, 2017 г.

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННОТО ИЗСЛЕДВАНЕ

1. Актуалност на темата

Общата селскостопанска политика (ОСП) на Европейския съюз е създадена през 1962 г. Тя представлява комплексно единство от механизми и правила, като регламентира производството и търговията със земеделски продукти и тяхната преработка на територията на Общността. ОСП е особено важна за развитието не само на аграрния сектор в рамките на международната организация, но и за развитието на селските райони в Европа като цяло.

Главната цел на ОСП на ЕС е повишаване нивото на производителността в селскостопанския сектор, с помощта на което да се гарантира перманентното осигуряване на потребителите с храна на достъпни цени. Друга основна цел е осигуряването на добър стандарт на живот на земеделските производители.

Общата селскостопанска политика на Европейския съюз е първата по рода си изцяло интегрирана общоевропейска политика, която спомага в изключително голяма степен за създаването на единния пазар на ЕС. ОСП е предложена от холандския политик Сико Мансхолт, който през 1962 г. предлага разпределени субсидии и гарантирани цени на страните, влизащи в състава на Общността. Успехът на общата селскостопанска политика още през 60-те се свежда до това, че тя се явява превенция срещу заплахата от хранителна криза, както и се олицетворява от факта, че към края на десетилетието вече дори са налице признаци за появата на излишък на земеделска продукция. В подобни условия Сико Мансхолт извежда на преден план нуждата от модернизиране на земеделския сектор като цяло, както и необходимостта да бъде повишено нивото на ефикасност на свързаното с него производство.

В ретроспективен план развитието на общата селскостопанска политика на Европейския съюз преминава през няколко етапа. В този процес се формулират правилата, изграждат се институциите и механизмите на действие, както и се очертават спецификите на национално и регионално ниво при осъществяването на политиката на ЕС в тази основен, многопластов и многовекторен сектор.

Актуалността на настоящия дисертационен труд се определя от два ключови аспекта. Първият е свързан с промяната във вземането на решения на европейско равнище, в частност по отношение на общата селскостопанска политика след приемането на договора от Лисабон. Промените повдигат редица въпроси, свързани с вземането на решения относно насоките на политиката, разпределението на средствата между страните-членки, мерките, които се подкрепят, както и други сфери и дейности в този сектор. Вторият аспект е свързан с динамиката в претенциите на държавите-членки на ЕС, свързани с исканията за промяна, продиктувани от възприемането на по-отговорно поведение за устойчива икономика, съответно повече ангажменти за опазване на природната среда в областта на селското стопанство, включително и постигането на нови международни договорености.

2. Обект, предмет, цел и задачи на дисертационния труд

Обект на изследването е ОСП на ЕС, а **предмет** на изследване са промените в политиката, включително тенденции и перспективи на развитие на политиката, обхват на финансираните мерки, начин на вземане на решение, както и съществуващи проблеми в рамките на ОСП.

Целта на настоящия дисертационен труд е да се очертаят основните характеристики и тенденциите на ЕС в ОСП, както и да се формулират основните акценти в съществуващите проблеми и противоречия в този сектор на Съюза след договора от Лисабон.

Основната задача на дисертацията е да изследва спецификите на селскостопанската политика на Европейския съюз през призмата на широкия спектър от взаимодействия и взаимозависимости между международноправните субекти в Съюза и извън него, чиято динамика и непредсказуемост в периода след 2009 г. постоянно нарастват.

Темпоралните граници на изследването са предопределени от поставената за постигане научноизследователска цел. Началото е свързано с действието на договора от Лисабон от декември 2009 г., а естествената граница е 2016 г., годината през която изненадващият резултат от референдума в Англия, опитът за преврат в Турция и неочаквания избор за президент в САЩ, промениха светът и оказаха съществено влияние върху цялостната политика на Европейския съюз, в частност в селскостопанския сектор.

От поставената основна цел произтичат следните **научноизследователски задачи**:

1) през историческата ретроспекция-очертаване на основните предизвикателства в развитието на селскостопанския сектор в Европейската общност преди и след приемането на договора от Лисабон;

2) да се анализират и формулират общите и специфичните акценти в прилагането на двата стълба на ОСП на ЕС към държавите-членки (новоприети и стари);

3) да се формулират тенденциите и перспективите на ОСП при действието на договора от Лисабон;

4) да се анализират и очертаят основните противоречия при прилагането на ОСП в условията на действие на договора от Лисабон.

Тезата, която чрез анализ на разнообразен и широк кръг от източници и изследвания се утвърждава в дисертационния труд има за цел да анализира общата селскостопанска политика на Европейския съюз в нейната цялост и в частност след влизането в действие на договора от Лисабон. В този смисъл може да се формулира и подтеза, свързана с доброто и последователното прилагане на законодателството (първично и вторично) по отношение на ОСП на ЕС. Това създава реална възможност за подобряване на качеството му и неговото ефективно прилагане в държавите членки.

3. Методология на изследването

Интердисциплинарното естество на темата се изразява в преплитане на въпроси от икономически, политически, социален и екологичен характер. ОСП често се определя като най-мощната и сложна политика на ЕС, която има многообразни и преплетени цели, в някои случаи противоречащи помежду си.

Методологията на изследването на ОСП е основано на прилагането на два научни метода – системният и историческият метод.

Системният метод се изразява в проучване на съществуващото положение на системата, формирана в рамките на Общата селскостопанска политика на ЕС, анализ на съществуващото положение с оглед извеждане на основни проблемни области, идентифициране на перспективите (вариантите) на развитие на ОСП.

Историческият метод е приложим при изследването на развитието на ОСП в ретроспективен план. Изразява се в установяване на историческите факти - обективни, системни и верифициращи процеса на развитие на ОСП. За целта се прилагат проблемно-историческият метод: методът на историческата периодизация (за разкриване на хронологичната периодизация на развитието на селскостопанската политика на Общността), историко-системен и историко-сравнителен метод.

4. Източници на дисертационния труд

Анализът в дисертационния труд се основава на широк кръг **информационни източници**, в частност нормативни актове на Европейския съюз (договори), разписани политики и стратегически документи, доклади и статистически данни за оценка на изпълнението, експертни становища и публикации.

5. Затруднения, свързани с провеждането на изследването

Основната трудност, с която се сблъсква авторът при написването на работата е, че като цяло в официалните документи и доклади проблемите са замаскирани, туширани, а често и напълно пренебрегвани. В много случаи истината се разпространява само от някои екологични организации, опозиционни политически партии, чийто глас е по-слабо чуваем в публичното пространство по принцип. Предизвикателен бе и изключително големият обем от информация, свързан с ОСП и нейното прилагане.

Темата, която е предмет за настоящето изследване има своите интердисциплинарни измерения, които определят и невъзможността да се включат в анализа всички проблеми, свързани с ОСП на ЕС след договора от Лисабон. Европейският съюз е международна организация, чиято дейност е подчинена на сложен механизъм на институционални вазимоотношения. Спецификата на ОСП на ЕС след договора от Лисабон е подчинена повече на политики, а не толкова на правни норми на приложение. Динамиката в

селскостопанската област предопределя акцентите в изследването да са поставени върху изследването на икономическите, финансовите и социалните аспекти на дейност, които изпреварват, нещо повече елиминират опитите за определянето на правни параметри и регламентиране на дейността на ЕС в ОСП. Това определя и основните насоки в изследването да бъдат ограничени в другите направления в областта на международните отношения – икономика, финанси, политика, екология.

Стремежът към използване на разнообразни термини в изследването е подчинен на елиминиране на тавтологията в изложението, води до естественото използване на синоними, в случая Съюз, Общност, Европейска общност в опитите да се избегне честото използване на термина Европейски съюз.

6. Практическо значение на научната разработка

Интердисциплинарният характер на дисертационното изследване обуславя и неговото практическо значение за формулирането на политики и сценарии от експертите в областта на прилагането на общата селскостопанска политика на ЕС на национално, регионално и европейско ниво.

II. СТРУКТУРА И СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Дисертационното изследване е структурирана в увод, четири глави, 8 приложения, заключение и библиография с общ обем от 199 страници. Списъкът на литературните източници съдържа 127 заглавия на български и чуждестранни автори, както и web-страници в Интернет. Съдържанието обхваща целта и задачите на изследването и е структурирано както следва:

Увод

Първа глава: Секторът селско стопанство в политиката на ЕС от неговото създаване до договора от Лисабон.

1.1. За Общоевропейската селскостопанска политика в контекста на Римските договори от 1957 г.

1.2. Общата селскостопанска политика на Европейската общност след влизането в действие на Римските договори.

Втора глава: Селското стопанство на ЕС след подписване на Договора от Лисабон.

2.1. Основни параметри на Общата селскостопанска политика на Европейския съюз

2.2. Общата селскостопанска политика на ЕС – тенденции и перспективи

Трета глава: Двата стълба на Общата селскостопанска политика след договора от Лисабон – приоритети и действия

3.1. Стратегически комплексни цели на Европейския съюз

3.2. Новите предизвикателства пред ЕС след договора от Лисабон

Глава четвърта: Общата селскостопанска политика на ЕС – тенденции и перспективи

4.1. ОСП при действието на договора от Лисабон . Акценти и приоритети

4.2. ОСП на ЕС – предизвикателства и непредсказуемост

Заключение

Използвана литература

Приложения

III. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Уводът на дисертационното изследване въвежда в разглежданата проблематика, като подчертава актуалността на темата в духа на промените, които договърът от Лисабон налага в Общата селскостопанска политика на ЕС след 2009 г. Откроява се обектът на дисертационния труд. Предметът и целите са ясно формулирани. Поставените задачи са конкретизирани и изяснени подробно в текста на разработката. Използваната методология на изследване включва различни методологически подходи. Представен е подробен анализ на различни литературни източници по темата, който обогатява изводите, формулирани от автора на труда.

Първа глава:

Секторът селско стопанство в политиката на ЕС от неговото създаване до договора от Лисабон

Първа глава разглежда историческото развитие на ОСП до приемането на договора от Лисабон. Направен е преглед на основните цели, етапите и периодите, през които преминава развитието на тази изключително важна европейска политика. Отделено е място на Римските договори от 1957 г. и тяхното значение за Общата селскостопанска политика.

Именно Римските договори полагат организационните и структурни основи на ОСП на базата на създаването на условия за изграждане на общоевропейски механизми за вземане и налагане на задължителни за страните-членки на Европейския съюз общностни решения. Главната причина за появата на Общата селскостопанска политика е необходимостта от парирание на действието на механизмите на национално ниво от регулаторно и протекционистко естество за целите на общностната политика на ЕС. Надмощието на подобни механизми е несъвместимо по презумпция с идеята за общ пазар, като снемането им в решаваща степен улеснява присъствието на селскостопанска продукция в сферата на свободното движение на стоки в неговите рамки.

Правната рамка на Общата селскостопанска политика на ЕС се задава от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), членове 38 - 44.

Така, например, нейните специфични стратегически цели са постулирани в чл. 39:

- увеличаване на размера на производителността в сектора на селското стопанство с помощта на техническия прогрес;
- създаване на условия за рационално развитие на земеделското производство;
- осигуряване на едно по-оптимално използване на производствените фактори, с приоритетно поставен акцент в това отношение върху работната ръка;
- постигане на добър стандарт на живот за гражданите на Европейския съюз, ангажирани в сектора на селското стопанство;
- постигане на стабилност на пазарите за селскостопанска продукция;
- гарантиране на сигурността на доставките от селскостопанския сектор;
- гарантиране на едни рационални цени на доставяната до крайните потребители селскостопанска продукция.

От списъка на дефинираните цели е видно, че в своята правна основа ОСП се стреми да защитава интересите както на производителите, така и на потребителите на селскостопанска продукция в рамките на общоевропейския пазар. В този смисъл може да се каже, че целите на Общата селскостопанска политика на Европейския съюз, още по логиката на своя първоначален генезис, са от една страна социални, а от друга – комплексно икономически. На базата на посочената целева правна рамка, която се оказва особено широка, функционална и гъвкава, се извършват многобройните последващи реформи и общоевропейски политики в селскостопанския сектор на ЕС. Горепосочената гъвкавост се оказва и особено полезна при различните видове ситуации на пазара, които предлагат европейските реалности през XX и XXI век, с които политиките на равнище Европейски съюз приоритетно се съобразяват.

Още от самото начало на провеждането на ОСП през годините се забелязва трайна тенденция за засилена публична намеса в областта на селското стопанство вече на общностно равнище. Тя се свежда до налагане на комплексни мерки по отношение на:

- производството на хранителна продукция;
- мерки основаващи се на принципа на устойчивото развитие
- оптимизиране на темповете и качеството на териториалното благоустройство;
- полагане на приоритетни грижи за благоустройството по отношение на характеристиките на ландшафта;
- комплексно стимулиране на жизнеспособността на икономиката в селските региони и диверсификация;
- насърчаване на производството на биоматериали и енергия;

- приоритетно подпомагане на функциите на селскостопанската дейност, които нямат търговски характер (но са с важно значение за общественото благо) и поради това от тях не се инкасират пазарни печалби.

В дисертационното изследване е отделено внимание и на периода на развитие на Общата селскостопанска политика на Европейския съюз от влизането в сила на Римските договори до приемането на договора от Лисабон.

В този смисъл дисертантът подчертава, че плодотворите на Общата селскостопанска политика още от началните години на нейното провеждане са повече от добри. С нейна помощ е успешно преодоляна опасността от възникване на хранителна криза в Западна Европа. Нещо повече – към края на 60-те години дори започва да се наблюдава устойчива тенденция да има наличие на излишъци от селскостопанска продукция.

На практика първите опити за реформиране на сектора на селското стопанство в рамките на ОСП датират от края на 60-те години.

Фундаменталните реформи на Общата селскостопанска политика започват през 1992 г. и продължават и до наши дни като вектор, и логика на своето развитие. Същите водят до радикална трансформация на ОСП и намаляват размера на помощта, предоставяна на селскостопанските производители на територията на Европейския съюз. Преките плащания към фермерите почти изцяло изместват отпусканите до този момент субсидии за произведено количество земеделска продукция.

Промени в рамките на Общата селскостопанска политика се извършват вследствие на приемането на т. нар. реформа Мак Шери през 1992 г., която носи своето наименование от тогавашния европейски комисар за селското стопанство – ирландецът Рей Мак Шери. Тя представлява по своята същност първата по-цялостна и важна реформа в ОСП.

Един от най-важните акценти в развитието и реформирането на Общата селскостопанска политика на Европейския съюз в периода непосредствено преди договора на Лисабон е т. нар. неин Втори стълб или политиката за развитие на селските райони, която започва своето действие от 2007 г. Това е така, защото тя по своеобразен начин разширява периметъра на развитие на ОСП. Същата се базира на принципа, че селските стопани не произвеждат единствено храна, но са по един или друг начин активно въввлечени в живота на общността в селските региони и по този начин до голяма степен я олицетворяват и формират тяхната жизненост и развитие. В една решаваща степен би могло да се каже, че именно селскостопанските производители поддържат жив ритъм на селския бит.

Етапът от развитието на Общата селскостопанска политика на Европейския съюз непосредствено преди приемането на договора на Лисабон е преимуществено съобразен с процесите на либерализиране на световната търговия и постигнатите договорености в рамките на Световната търговска организация. С това до голяма степен е свързано и поставянето на акцент върху

директната помощ за селскостопанските производители в ЕС за сметка на изоставянето на политиката за подкрепа на производствената дейност.

Общата селскостопанска политика на Европейския съюз в периода преди приемането на договора на Лисабон е от изключително и базисно голяма важност за цялостния темп на интеграционните процеси в рамките на общността. ОСП е първата успешна интеграционна политика в ЕС. По този начин тя допринася изключително много за цялостната икономическа и политическа интеграция на страните от Европейската икономическа общност.

Втора глава:

Същност на селското стопанство на ЕС след подписване на Договора от Лисабон до днес

Втора глава е озаглавена „Същност на селското стопанство на ЕС след подписване на Договора от Лисабон до днес” и разглежда основните параметри на ОСП. Очертават се и основните насоки за бъдещо развитие, като се обобщават и следните основни изводи:

Развитието на Общата селскостопанска политика на Европейския съюз след подписването на договора на Лисабон през 2007 г. и особено след влизането му в сила през 2009 г. в преимуществена степен е определено от неговите базисни постановки, третиращи проблематиката на ОСП и детерминиращи нейните основни цели:

- покачване на нивото на производителността с помощта на едно по-оптимално използване на производствените средства, включително и приоритетно – на работната сила, както и посредством техническия прогрес и неговото развитие;

- оказване на целенасочена подкрепа на доходите на селскостопанските производители от Европейския съюз, както и гарантиране с помощта на горепосоченото на един достоен стандарт на живот за същите;

- укрепване на стабилността на пазара на селскостопанска продукция в рамките на ЕС;

- осигуряване на сигурността свързана със задоволяването на потребностите касаещи производството на хранителна продукция на всички потребители от Европейския съюз;

- гарантиране на цени на хранителната и селскостопанската продукция, които да са достъпни за всички потребители на територията на ЕС .

Цялостната философия на Общата селскостопанска политика е насочена към изграждането на определена икономическа общност – реално действаща и функционална, която преследва именно общностни цели, като същевременно се отчитат особеностите на отделните държави влизащи в състава на ЕС и ситуацията в тях. Точно през призмата на подобен подход постепенно през

годините се постига подобряване на стандарта на живот и на предлагане на стоки и услуги в селскостопанския сектор в развитите западноевропейски страни, а не обратното – наличие на свръхразвити такива в земеделско отношение и други, които далеч по-трудно се справят със своите национални проблеми във въпросната област. Затова може да се каже, че и Общата селскостопанска политика е и първата възможно най-успешна общоевропейска кохезионна такава, защото задава хоризонта на едно цялостно и комплексно колективно общностно развитие на европейския селскостопански сектор, като по този начин спомага и по отношение на пълноценното общоикономическо такова както на общностно, така и на национално ниво.

Общата селскостопанска политика на Европейския съюз след приемането на Договора от Лисабон до наши дни като цяло се основава на постигането на нов тип баланс между необходимостта от приоритетно подпомагане на селскостопанския сектор на територията на ЕС и обвързаните с него производители, потребители и т.н. и съобразяването от друга страна с пазарните реалности. Това се прави с оглед на това да не се получат отново негативните тенденции на свръхпроизводство и генериране на излишъци от земеделска продукция така характерни за 70-80-те години на миналия век. Основен и същностен момент на ОСП е и стремежът към спазване на всяка цена на едни високи производствени и екологични стандарти в селскостопанската сфера, като с това е свързан и бумът на зеленото и екологично ориентирано земеделие на Стария континент през последните години. Базисен момент в разгръщането на бъдещия вектор на развитие на Общата селскостопанска политика е съобразяването ѝ със съвременните нагласи, изисквания и конкретни потребности както на гражданите на Европейския съюз, така и на общоевропейския пазар.

Трета глава:

Приложение на Договора от Лисабон към старите членки на ЕС, както и към новоприетите държави членки в рамките на двата стълба на Общата селскостопанска политика

В глава трета от изложението се прави анализ на приложението на Договора от Лисабон към държавите основателки на ЕС, както и към новоприетите държави членки в рамките на двата стълба на Общата селскостопанска политика. По този начин се ограничават рамките на изследването, като се акцентира на стратегическите комплексни цели на Европейския съюз и новите предизвикателства, пред които Договорът от Лисабон изправя Съюза.

В този смисъл на преден план в дисертацията се поставя твърдението, че основните норми на Договора от Лисабон, касаещи Общата селскостопанска политика на Европейския съюз, целят канализирането на общия вектор на нейното бъдещо развитие, както за старите страни-членки на ЕС, така и по отношение на новоприетите такива, които в една или друга степен следва да се

приспособят към темпа на процесите свързани с нейното преформулиране, разгръщане и реформиране.

Първият стълб на Общата селскостопанска политика е пряко ангажиран с постулатите на договора от Лисабон, свързани с гарантирането на стабилността на пазара на селскостопанска продукция, както и на спазването на интересите на производителите и потребителите на същата в контекста на най-възможно доброто му и оптимално развитие.

Вторият основен приоритет по първия стълб на Общата селскостопанска политика на Европейския съюз е свързан с прякото подпомагане на селските стопанства.

Вторият стълб на ОСП след влизането в сила на договора от Лисабон с оглед на конкретното приложение на неговите предписания по отношение на старите и новоприетите страни-членки на Европейския съюз се отнася вече приоритетно и целенасочено единствено за развитието на селските райони въз основа на принципите на регионалното/националното многогодишно програмиране, съфинансирането и други подобни, като се приема, че новосъздадената система е далеч по-функционална, опростена, работеща и гъвкава.

Прокарваните цялостни и конкретни мерки в рамките на първия и втория стълб на Общата селскостопанска политика на Европейския съюз прилагат на практика постулатите на договора от Лисабон по отношение и на старите, и на новите страни-членки на ЕС, като същевременно всички тези практики се основават на стремежа това да не пречи, а напротив – да подпомага, стимулира и улеснява процеса на вътрешно сближаване между държавите влизащи в състава на Европейската общност.

Главните постановки на Договора от Лисабон поставят нови предизвикателства както пред страните, така и пред новоприетите държави-членки на Европейския съюз в контекста на комплексното развитие на Общата селскостопанска политика.

Като цяло първият стълб на ОСП след влизането в сила на Договора от Лисабон е директно фокусиран върху изпълнението на неговите конкретни постановки, които са обвързани с гарантирането на стабилността на пазара на селскостопански продукти, синхронизирано със спазването на интересите на потребителите и производителите на същата в хоризонта на неговото възможно най-оптимално и функционално развитие. Първият стълб на Общата селскостопанска политика на Европейския съюз след влизането в сила на договора от Лисабон по отношение на старите и новоприети страни-членки на ЕС е свързан на първо място със създаването на условия за поддръжка и стимулиране на пазарите, които отговарят на логиката на разпределение по отделни селскостопански сектори.

След влизането в сила на договора от Лисабон на територията на старите и нови държави-членки на Европейския съюз постепенно се редуцира

използването на гарантирани цени на селскостопанска продукция. Това се реализира посредством едно цялостно, а след това и частично компенсиране с помощта на отпускането на преки помощи за селскостопанските производители. По-голямата част от тези директни субсидии представляват органична част от пазарните регулации от общ характер. Постепенно основна характеристика на първия стълб на ОСП след влизането в сила на Договора от Лисабон става предефинирането на мерките по него в защитни, които намират място в практиката единствено в контекста на криза и свързаните с нея евентуални посериозни и дълготрайни смущения на селскостопанския пазар. В тази връзка се видоизменят и инструментите за намеса обвързани с конкретното приложение на мерките касаещи въпросния първи стълб.

В рамките на втория стълб на Общата селскостопанска политика се насърчава и ефективната употреба на ресурси като енергия и вода, както и оказване на подкрепа на прехода към икономика, за която е характерна ниската въглеродна интензивност, като например, прилагането на практиката на използване на енергия идваща от възобновяеми източници на енергия. Успоредно това се стимулира и социалното включване, както и вземат приоритетно мерки за ограничаване на бедността, насърчаване на икономическото развитие на селските региони под формата на откриване на нови работни места, насърчаване на общото регионално развитие, оптимизиране на достъпа до модерни комуникационни и информационни технологии и други подобни.

По отношение на старите и новоприети държави-членки на ЕС предприеманите комплексни и цялостни мерки в рамките на двата основни стълба на Общата селскостопанска политика след влизането в сила на договора от Лисабон се базират на общата философия за стимулирането на кохезионните процеси между тях, приоритетно фокусирана върху целенасоченото устойчиво развитие на селските региони и повишаването на стандарта на живот на селскостопанските производители и на хората живеещи и работещи в тях.

Глава четвърта:

Тенденции и перспективи на Общата селскостопанска политика на ЕС

Четвърта глава обобщава основните тенденции и перспективи на ОСП на ЕС, в контекста на настоящия програмен период, като са очертани и основните противоречия и критики, възникващи на различни равнища при програмирането и изпълнението на ОСП. Очертани са три сценария – оптимистичен, реалистичен и песимистичен за бъдещото развитие на ОСП.

Основните направления са две – във връзка с осигуряването на финансиране на мерките по линия на европейския бюджет и във връзка с ефекта от прилагането на мерките. Основните предизвикателства в икономически план пред ОСП, са свързани с намаляването на темпа на производителност, нестабилност на цените и приходите в сектора, както и продължаващото негативно влияние на икономическата криза. Все още много европейски страни продължават периодично да отчитат спад в брутния вътрешен продукт,

сблъскват се с високо равнище на безработица и бавно възстановяване на реалната икономика. В тези условия на селското стопанство, както и на свързаните с този сектор преработвателна индустрия и туризъм, се гледа като възможност да се даде тласък на икономическия растеж и възстановяването от кризата.

След приемането на Договора от Лисабон ОСП, както и през текущият програмен период, ОСП се отличава с приоритетно обвързване на общите мерки с такива, ориентирани към борбата с измененията на климата, по-широката употреба на възобновяеми енергийни източници, опазване на биоразнообразието, управлението на водите и т.н. Основните задачи на ОСП в този период са: повишаване на екологичната и икономическата конкурентоспособност на селскостопанската сфера в ЕС, стимулиране на по-мощното навлизане на иновациите и модерните технологии, поощряване на повишаването на ръста на трудовата заетост на селските региони на територията на Стария континент, както и устойчивото им развитие като цяло.

Фокусът на реформите на ОСП е насочен към осигуряване на работни места и растеж и подобряване конкурентоспособността на селскостопанския сектор и сектора за преработвателната промишленост. Съществен аспект на реформата в ОСП през новия програмен период е по отношение на обвързването на подкрепата със значими цели на ЕС. Продължава обвързването на мерките с целите във връзка с екологичната политика и намаляване на регионалните различия. ОСП активно се използва като инструмент за промяна по отношение на други икономически и социални цели, включително подкрепа на заетост и доходи на младежи и др. По този начин ОСП си поставя цели за постигане на устойчив растеж и в отговор на климатичните промени.

Социалният ефект на ОСП освен директно по отношение на доходите се наблюдава и във връзка със заетостта, което е особено значимо за отдалечени райони с липса на алтернативна заетост. Наред с това ОСП носи и допълнителни социални ефекти, като се фокусира върху удовлетворението на базови потребности, подобряващи качеството на живот в селските и отдалечени райони.

Освен в икономически и социален план ОСП е зависима и повлиява ЕС и в областта на политиката. Несъмнена е ролята на селското стопанство и ОСП за възстановяването на Европа след Втората световна война и за оформянето на идеята за Обединена Европа. Но докато в началото именно селското стопанство е двигател на реформи и прогрес в множество области днес преобладават критиките към провежданата политика. Реформата на ОСП често е критикувана, че е частична, че липсва вътрешен стремеж за кардинална промяна и постигане на качествено нови резултати. Нежеланието е продиктувано от липсата на интересите сред големите бенефициенти на земеделски субсидии, съответно политическата зависимост на властимащите от относително многобройна част от населението. Но ако в началото на създаването на ЕИО ОСП е имала решаващо

значение за укрепване на интеграционните процеси, днес въпреки реформата, ОСП продължава да разделя страните-членки.

Налага се изводът, че въпреки определянето на ОСП като най-успешната и първата политика на Общността, водеща до реална интеграция, провеждането ѝ често е критикувано в различни аспекти. Критиките към ОСП са в икономически, социален и политически план, като варират от реалистични и обективни, посочващи реални слабости и възможност за подобрене, до крайни позиции за цялостно прекратяване на политиката.

ОСП в някои случаи се използва като довод в подкрепа на политически интереси и желание за реформи. Особено случай е кампанията във Великобритания във връзка с референдума за оставане или напускане на ЕС.

Анализът показва, че предизвикателствата пред ОСП следва да се търсят от една страна в контекста на предизвикателствата на европейската интеграция и процесите на сближаване, а от друга – в контекста на вътрешно политическите, икономическите и социални процеси в страните-членки. Несъмнени са ползите от ОСП, наред с това обаче въпреки реформата, политиката продължава да поражда неравенства и несъответствия, което създава напрежение и противоречия вътре в страните и в международен план.

Заключение

Общата селскостопанска политика на Европейския съюз след влизане в действие на договора от Лисабон през 2009 г. се превръща в съществена част от цялостната икономическа, финансова, екологична и социална политика на Съюза. Осигуряването на последователна, ефективна и с висока степен на устойчивост перспективна селскостопанска продукция за обществата в Европа е съществен елемент за защита на бъдещите поколения от недостиг на храна. Изследването на политиките на национално, регионално и европейско ниво в селскостопанския сектор разкриват тревожни тенденции и перспективи. Всяка една от тях има своята предистория, финансова мотивация и политически действия.

Анализът на създадените, но и съществуващите проблеми в ОСП на ЕС очертава съществуващите противоречия, но и формулира действени модели за обезпечаването на положително и устойчиво бъдещо развитие на ОСП. Измеренията на постигнатите резултати в изследването на темата за ОСП на ЕС след договора от Лисабон има своите конкретни резултати.

1) Общата селскостопанска политика е вероятно най-сложната и комплексно комплицирана общностна политика в рамките на Европейския съюз. Това намира своите конкретни доказателства в трудната проследяемост и невъзможност от прогнози за бъдещо въздействие и позитивна резултатност. Популярността в мненията, отсъствието на търсене и постигане на национални,

а не на европейски резултати в този сектор води до отсъствие на консенсус по отношение на адекватност, валидност, легитимност и постигане на качество.

2) ОСП е сред най-значимите политики на Общността, но същевременно е и най-често критикуваната европейска политика. За целия си период на съществуване ОСП акумулира все повече увеличаващи се бюджетни средства, макар в последните програмни периоди да се наблюдава спад в дела на ОСП в европейския бюджет. В първите години на съществуването си чрез финансовата подкрепа на европейските фермери ОСП способства за преодоляване на продоволствената криза, типична за следвоенна западна Европа и реализирането на свръхпроизводство. Като основни постижения на политиката често се посочват оказваната подкрепа на доходите на заетите в селското стопанство. Тази тенденция обаче не може да преодолее изоставането на доходите на работещите в тази област спрямо доходите в други сектори в европейски мащаб. Освен това остава като нерешен проблем въпросът с подпомагане развитието на изоставашите селски райони, насърчаване на екологични практики, насочени към опазване на биоразнообразието и водите, стимулиране на внедряването на иновации в селскостопанския сектор и др.

3) Критичният поглед към резултатите от функционирането на ОСП обаче позволява да се очертаят редица слабости и неадекватности в политиката, което подкопава нейните успехи. Огромният годишен размер в европейски мащаб на средствата, заделяни за ОСП (в текущия планов период близо 60 млрд. евро), е основен довод да се изисква по-висока ефективност от разходването на този публичен ресурс. В икономически план наред с призивите за намаляване на бюджета за ОСП и промяна на парадигмата на нейната подкрепа (изоставане на първия стълб на директни плащания и мерки на пазара и цялостно фокусиране върху втория стълб за развитие на селските райони) има призови за прекратяване на политиката. За множество поддръжници на идеите на свободния пазар намеса с подобни мащаби не само нарушава пазарните принципи, но също така е обречена на провал. Субсидирането на заетост, чиято продукция не е конкурентна на пазара, съдейства за понижаването на общата ефективност на производството в европейски мащаб, респективно за недостатъчно ефективното оползотворяване на човешките и други ресурси в Общността. За поддръжниците на пазара и либерализацията на международната търговия ОСП води до загуба за Общността като цяло, като настояват средствата да се насочват към сектори с висока добавена стойност, съответно храните да се осигуряват чрез внос от развиващи се страни. Този поглед обаче не отчита социалната значимост на аграрния сектор, нито отчита ролята му за сигурността на хранителните доставки. Поверяването на изхранването на европейското население от външни източници на практика представлява загуба на независимост, която в някои случаи може да е изключително деструктивна.

4) Не могат да бъдат пренебрегнати и едни от най-сериозните критики към ОСП и диференцираният подход в прилагането ѝ към държавите от Западна и Източна Европа. Напрежението нараства в две основни направления – по линия на нетни донорки/нетни получатели и по отношение стари-нови страни-членки),

така и вътре в самите държави (заради финансирането предимно на големи ферми). Значими критики към ОСП се отправят и по линия на социалните й ефекти, в частност трудностите да се преодолеят екологичните последици на интензивното фермерство (което продължава да получава около 80% от субсидиите в общността). Критиките се задълбочават и по отношение на негативните ефекти върху световната търговия, в частност в развиващите се страни, особено в Африка и Латинска Америка.

5) Несъмнено към момента разпределението на субсидиите по ОСП не може да се разглежда като справедливо, напротив то води до задълбочаване на неравенствата вътре в страните-членки, така и между отделните държави в Общността. Това е пряк резултат от установените механизми на разпределение на средствата на равнище политика и в национален план. В тази връзка обаче не е за пренебрегване фактът, че ОСП е пряко повлияна, но и влияе върху политическите процеси в Общността и в отделните страни-членки. Освен това ОСП често се използва за натиск за вземане на политически решения. В редица страни, а често и на европейско ниво, реформите в ОСП се бламират от недоволни фермери, готови да защитават финансовите си интереси със стачки, демонстрации, блокирани пътища и други. Това допълнително нагнетява недоволството сред широката общественост във връзка с политика, голяма част от която не получава никаква подкрепа в кризисни условия счита за несправедливо толерирането на земеделския сектор. Нещо повече, заради полесното администриране националните власти като цяло разпределят европейското финансиране сред големите производители, като малките освен че нямат достъп до финансова подкрепа, се справят още по-трудно, доколкото продукцията им става още по-неконкурентоспособна спрямо тази, произведена от големи земеделски стопани. Това поставя под въпрос доколко ОСП способства реално да се повишат доходите на земеделските стопани и дали по-скоро не способства за оформяне на по-голямо разделение между богати (големи) и бедни (малки) фермери.

6) Противоречие между резултати и прокламирани цели на ОСП се наблюдават и по отношение на мерките във връзка с климатичните промени и опазването на природната среда. Въпреки обвързването на финансирането по ОСП с екологични мерки, продължават да се наблюдават редица негативни ефекти като намаляване на биоразнообразието (особено в Западна Европа, където нивото на интензивно фермерство е изключително високо), застрашаване чистотата на почвите и водите (особено заради прекомерно използване на пестициди), разпространение на изключително лоши практики, като нехуманно отношение към отглежданите животни, прекомерно използване на антибиотици и др. Доказан факт е, че мерките за насърчаване на производството на биохрани се оказват не особено ефективни, доколкото дори в Германия, най-големият пазар на биохрани, редица фермери се отказват от биопроизводството, заради ниските добиви, високите бюрократични и контролни изисквания, и високата несигурност по отношение на предоставяното подпомагане.

7) Разкритите несъвършенства на ОСП показват неспособността на политиката да защити сектора от кризи. Понастоящем задълбочаването на проблемите в аграрния сектор е в резултат на падащите цени и фермерските протести в множество страни, са причина все по-активно да се настоява за цялостен преглед на ОСП. През март 2016 г. не прави неуспешен опит от повече от 50 неправителствени организации с отворено писмо до Председателя на Европейската Комисия да поискат провеждане на анализ и открит дебат между всички заинтересовани страни. Сред участващите неправителствените организации са Европейското бюро по околна среда, Европейския алианс за обществено здраве, Грийнпийс и BirdLife Европа и др. което не промени ситуацията. Трудно могат да се преодолеят интересите на големите бенефициенти на земеделски субсидии.

8) Анализът на ОСП ясно демонстрира разминаване между декларирани ценности в контекста на стратегическите документи и реалните действия и постижения на политиката. Това разминаване е причина за нарастване на съпротивата срещу провежданата политика и за засилване на натиска за промяна. Също така се засилва евроскептицизма сред много европейски граждани и се увеличава риска от бъдещи сътресения, подобни на решението за излизане на Великобритания от ЕС. Показателно за нарастващите проблеми в областта на ОСП бе трудното договаряне за финансовата рамка на настоящия програмен период. Напълно вероятно е обаче постигането на споразумение за следващия програмен период да бъде още по-трудно. Предвид негативните ефекти от излизането на Великобритания от Общността, бежанската криза, която увеличава противоречията между страните-членки и на няколко пъти провокира прекратяване действието на Шенгенското пространство, както и конфликта в Украйна, чието потенциално задълбочаване може да постави под въпрос самото съществуване на ЕС в този му вид. Този песимистичен вариант е малко вероятен, но не е за пренебрегване, доколкото негативите от него може да се използват като подбудители за реформи.

9) Проблемите могат да бъдат преодоляни чрез радикални мерки, които да реструктурират финансовата рамка и на ОСП,. Това може да бъде постигнато чрез рязко прекратяване през следващия програмен период на помощите за интензивното селско стопанство, освен когато са свързани с биопроизводство. Подкрепата по линия на ОСП следва да обхваща само малки стопанства, прилагащи традиционни методи за отглеждане и съхраняващи биоразнообразието, интензивно фермерство биопроизводство и за мерки за развитие на селските райони. Последното приоритетно следва да е свързано с обезпечаване на нормално водоснабдяване и канализация в селските райони и достъп до интернет, адекватни здравни услуги и др., чието присъствие ще способства да започне по-масово завръщане на село. Подобни условия ще способстват за преселването на много хора, заети в сферата на информационните услуги и образованието.

10) Предсказуемата негативна реакция от рязкото прекратяване на финансирането на големите селскостопански производители не трябва да бъде

причината за отлагане или прекратяване на реформите. Това обаче е единственият ефикасен начин, за да се проведат реформите в ОСП докрай, така че политиката да постига истинските цели на гражданите на Общността – чисти храни на достъпни цени, запазена природа и благоденствие на селското население.

11) Значителна част от критиките към ОСП са част и от проблемите на българското селско стопанство. Отсъствието на постоянна стратегическа подкрепа на европейско ниво България като малка страна не може да защити интересите си, чието доказателство са решенията за новия програмен период. Голяма част от българското селско стопанство са малки и средни ферми, които остават извън възможностите за подкрепа (доколкото у нас е по-силно изразено неравенството при директните плащания и по-малка част от средствата по ОСП са по направление на втория стълб за развитие на селските райони). Въпреки даваното предимство на овощарството и зеленчукопроизводството при кандидатстването по мерки за развитие на селските райони, секторите не получават адекватна подкрепа. В годините на преход България е все по-зависима от вноса на плодове и зеленчуци, като към момента едва 10-12% от консумацията са българско производство. Близко 10 години след присъединяването на България към ЕС, въпреки подкрепата по ОСП българското селско стопанство като цяло (с малки изключения като зърнопроизводството) продължава да има сериозни проблеми.

12) Отчасти това е резултат от текущото състояние на ОСП, независимо от реформата в начина на вземане на решения след влизането в сила на договора от Лисабон и в самата ОСП. Бавното реструктуриране на ОСП, включително заради силното лоби на европейските фермери в старите страни-членки, както и наличието на вътрешни проблеми затрудняват възстановяването и устойчивото развитие на селското стопанство. Към вътрешните проблеми особено значими са недостатъчно адекватна дългосрочна политика, дори липса на стратегическа визия, съобразена с особеностите на отделните пазари, особено на зеленчукопроизводството и овощарството, чести политически протекции (лобиране) за отделни групи бенефициенти, съчетано с политически промени във фонд „Земеделие“, създават значителни трудности пред фермерите.

13) Предвид съществуващата система на неравенство в ЕС и съществуващата процедура за вземане на решения след договора от Лисабон, България има ограничени възможности за въздействие по линия на ОСП. Според мен, възможностите за спасяване на българското селско стопанство минават през няколко задължителни действия. Първо, фокусът на държавните мерки следва да е поставен върху малки и средни ферми, които са преобладаващи. Тук опитът на Полша може да бъде поучителен, затова се налага проучване на добрите практики и слабостите при тяхната политика и прилагане на подходящите за българските условия. Второ, на европейско равнище за следващия програмен период България следва по-добре да защити националния си интерес. Това обаче може да стане само с формиране на „приятелски кръг“. Предвид начина на вземане на решение правителството трябва да привлече за своята цел други

заинтересовани страни от новите страни-членки (особено Полша, Румъния, Унгария и прибалтийските страни), а също и поне една от големите в ЕС – Германия или Франция, макар да последната шансът за подобно сътрудничество е минимален.

IV. НАУЧНИ ПРИНОСИ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Дисертационният труд представя цялостно изследване на Общата селскостопанска политика на ЕС след Договора от Лисабон, с което запълва известна празнота в българското научно-изследователското пространство.

2. Представен е комплексен сравнителен анализ, въз основа на който се прави оценка на настъпилите промени в процеса на развитие на Общата селскостопанска политика на Европейския съюз след Договора от Лисабон.

3. Изследването на ОСП на ЕС след договора от Лисабон очертава диференциацията, а така също и дискриминацията във финансовата формула и политика, която се прилага освен в дихотомията стари-нови членове на ЕС, но и в рамките на всяка страна в контекста големи-средни-малки стопанства.

4. Формулираните в дисертационния труд тенденции и перспективи на ОСП в ЕС спомагат за създаването на сценарии и за ефективно и последователно преодоляване на несъвършенствата и недостатъците на ОСП на Съюза.

V. ПУБЛИКАЦИИ В МАТЕРИЯТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. **Вълчева, А.,** Геодемография и национална сигурност, сб. България през 20-те години на 21 век. Аспекти за стратегическо развитие, 2016

2. Implementation of the Lisbon Treaty for Old EU Member States within the Two Pillars of the Common Agricultural Policy.

3. Вълчева, А., Бежанската вълна-заплаха за националната сигурност на Европа, Кръгла маса с международно участие Европа през 21 век: Регионална сигурност и необходимите реформи в ЕС, бр 4, 2016

4. Вълчева, А., Обща селскостопанска политика на Европейския съюз-основни противоречия и критики, сб. Политики на развитие в България и на Балканите, бр. 2, 2017

5. Вълчева, А., Тенденции и перспективи на общата селскостопанска политика на ЕС, Международен научен журнал „Перспективи”, бр. 2, 2016