



Брюксел, 16.12.2021 г.  
COM(2021) 815 final

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА**  
**относно прилагането на общата рамка за мониторинг и оценка, включващ оценка**  
**на качеството на изпълнението на общата селскостопанска политика**  
**2014—2020 г.**

{SWD(2021) 387 final}

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

В настоящия доклад са обобщени данните за качеството на изпълнението на общата селскостопанска политика (ОСП) за периода 2014—2020 г. Тъй като съвпада с одобряването на ОСП за периода 2023—2027 г.<sup>1</sup>, докладът ще залегне в основата на оценката на стратегическите планове по ОСП. Той ще се използва също така при обсъждането на бъдещото развитие на политиката, включително на предизвикателствата и амбициите, произтичащи от [Зеления пакт](#). Той допълва доклада от 2018 г. относно общата рамка за мониторинг и оценка ([COM/2018/790 final](#)).

Докладът, придружен от работен документ на службите на Комисията с факти и цифри, се базира на набор от показатели, оценки и опит, извлечени от общата рамка за мониторинг и оценка.

## 2. ПРИЛАГАНЕ НА ОБЩАТА РАМКА ЗА МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

### 1.1. Показатели

Показателите се използват за мониторинг на прилагането на ОСП на равнище ЕС и държави членки. Те са в основата на оценката на отчетността и ефективността на разходите на ЕС и подпомагат изготвянето на оценките. Общата рамка за мониторинг и оценка включва повече от 200 показателя и около 900 подпоказателя.

От 2018 г. насам Европейската комисия публикува таблици с тематични и контекстуални показатели на своя портал за данни за хранително-вкусовата промишленост [Показатели за ОСП](#), с динамично визуално съдържание и достъп до базисните данни.

Те включват данни за крайния продукт и за резултатите в годишното докладване относно прилагането на ОСП (събрани от държавите членки) и данни от наблюдението на контекста, в който действа ОСП, посредством статистически данни (основно от Евростат). Периодичността на данните е различна в зависимост от източника.

### 1.2. Оценки

Оценките са основният инструмент за оценяване на осезаемите резултати и въздействието на политиката<sup>2</sup>. Те предоставят данни за вземане на решения и засилват прозрачността, извличането на поуки и отчетността. От 2014 до 2020 г. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ извърши повече от 20 [тематични оценки на различните аспекти на ОСП](#). При оценките беше използвана подготвителната работа (подкрепящи проучвания), проведена от независими външни изпълнители, и изводите от няколко консултации със заинтересованите страни.

Междинните оценки, дадени от държавите членки на техните програми за развитие на селските райони за периода 2014—2020 г., също предоставиха цялостна информация за

---

<sup>1</sup> Вж. Регламента относно стратегическите планове ([Регламент \(ЕС\) 2021/2115](#)) и Хоризонталния регламент ([Регламент \(ЕС\) 2021/2116](#)).

<sup>2</sup> Вж. [По-добро регулиране: защо и как](#).

този доклад. Техните последващи оценки, които се очакват през 2026 г., ще предоставят входни данни за непрекъснатата оценка на изпълнението на ОСП.

### **1.3. Извлечен опит от общата рамка за мониторинг и оценка**

От 2014 г. общата рамка за мониторинг и оценка беше разширена отвъд развитието на селските райони, за да обхване — за първи път — цялата политика. Това отвори няколко силни страни:

- показателите обикновено обхващат изчерпателно различните области на политиката;
- бяха разработени нови показатели (например за географските означения), които са резултат от непрекъснатото оценяване на потребностите;
- качеството на данните се подобри вследствие на по-голямата автоматизация и оперативна съвместимост, навременното разпространение и новите таблици, включващи функционалности за търсене и изтегляне.

В рамката обаче има и някои недостатъци, като не всички от тях са свързани с ОСП:

- показателите за въздействието върху биологичното разнообразие (напр. индекса на птиците, живеещи върху земеделски земи), и водата (напр. водочерпенето) бяха непълни или с ниско качество поради липсата на правно основание за събиране на данни или зависимостта от доброволчески проучвания;
- трудности при използване на съществуващите показатели за количествена оценка на въздействието на ОСП върху смекчаването на изменението на климата и адаптирането към него;
- ниска честота: за някои показатели има налични данни само веднъж на четири до шест години, като има забавяне между събирането и оповестяването им;
- ниска степен на географска разбивка за някои показатели;
- недостатъчно структурирана и подробна информация относно избора за прилагане, направен от държавите членки, кръстосаното съответствие (не са налични данни относно използването на хектар), екологичните практики и подхода LEADER.

Оценките се основаваха на стабилен и строг методологичен подход, включващ количествен и качествен анализ. Държавите членки трябваше да се научат как да създават повече данни, така че политиката да бъде по-силно ориентирана към постигането на резултати. Въпреки това количествени целеви стойности имаше само за разходите за развитие на селските райони. При повечето оценки не можеше да бъде определен количествено приносът на ОСП в показателите за въздействието поради ограничеността на данните, забавянето преди реалното проявление на въздействието, външни фактори и трудностите при установяване на причинно-следствена връзка.

### 3. ОЦЕНКА НА ОСП ЗА ПЕРИОДА 2014—2020 Г.

#### 1.4. Жизнеспособно производство на храни

##### Доходи на земеделските стопанства

От 2013 до 2019 г. факторният доход<sup>3</sup> за един работник средно за ЕС нарасна с 15 % в реално изражение. Това увеличение се дължи главно на голямо повишаване на производителността на труда, най-вече в резултат на отлив на трудови ресурси от селскостопанския сектор.

ОСП като цяло спомогна за поддържане и стабилизиране на доходите на земеделските стопанства. Мерките на пазара спомогнаха за ограничаване на нестабилността на цените на вътрешния пазар на повечето селскостопански продукти и улесниха възстановяването на цените в секторите, засегнати от кризата на пазара. От 2014 г. насам нестабилността на цените в ЕС е по-ниска от тази на международния пазар за всички продукти (с изключение на маслото и обезмасленото мляко на прах през последните години). Директното подпомагане на доходите — представляващо около 25 % от факторния доход за ЕС (средно за периода 2014—2018 г.) и достигащо до повече от 6 милиона бенефициери (2019 г.) — даде възможност на земеделските стопани да се справят по-добре с намаляването на доходите, причинено от спада на цените на селскостопанските продукти.

Инструментите за управление на риска могат да помогнат на земеделските стопани да смекчат тези спадове в доходите, но ОСП изигра незначителна роля при стимулирането на използването на тези инструменти от земеделските стопани.

##### Разпределение на подпомагането по ОСП

20 % от бенефициерите по ОСП получават 80 % от директните плащания и това повдига въпроси относно справедливостта при разпределението на директните плащания. Това съотношение обаче отразява по същество разпределението (а в някои държави членки — концентрацията) на собствеността върху земята; най-големите бенефициери са семейни земеделски стопанства, които обработват между 20 и 100 хектара земя, и получават повече от 7500 EUR. Около половината от всички бенефициери са много малки земеделски стопанства, обработващи по-малко от 5 хектара.

В резултат на ОСП за периода 2014—2020 г. директните плащания бяха преразпределени в значителна степен към по-дребни земеделски стопани и към райони с природни ограничения. От 2017 до 2019 г. плащанията на земеделските стопани от най-малката категория (със стандартна продукция на стойност под 8000 EUR) на хектар се увеличиха с 18 % в сравнение с периода от 2011 до 2013 г.

Директните плащания и подпомагането за развитие на селските райони представляват близо 50 % от доходите на земеделските стопани в планинските райони, като

---

<sup>3</sup> Чрез земеделския факторен доход ([Евростат](#)) се измерва доходът, получен от земеделски дейности, който може да бъде използван за заплащане на възнаграждение на собствени и наети фактори за производството: труд, земя и капитал.

финансирането по ОСП прави жизнеспособни земеделските стопанства в най-отдалечените селски райони. Въпреки това високото ниво на общото подпомагане на доходите в планинските райони не компенсира напълно разликата в доходите спрямо районите, които не са планински.

Анализът на доходите и на разпределението на директните плащания според доходите показва, че има възможност за подобрене при насочването на подпомагането към тези, които се нуждаят най-много от него. В някои случаи политиката имаше твърдо ограничено въздействие върху намаляването на разликите между регионите в дадена държава членка, върху постепенното намаляване на плащанията и върху поставянето на горна граница върху нивото на плащанията на земеделско стопанство. В редица държави членки директните плащания, получавани от по-малките земеделски стопанства, остават под или едва около средния национален доход. В допълнение, няма доказателство за ефективността на текущите разпоредби, насочващи подпомагането към активните земеделски стопани.

Лошите условия на труд за сезонните работници в земеделието понякога водят до призиви плащанията по ОСП да се обвържат със спазването на законодателството в областта на условията на труд. Въпреки че разликата между доходите в земеделието и средното възнаграждение в икономиката като цяло намаля, тя остава значителна. Това вреди на привлекателността на земеделието като професия и намалява приемствеността между поколенията.

### **Конкурентоспособност и производителност**

ОСП продължи да дава значителен принос към продоволствената сигурност чрез повишаване на производителността на труда и устойчивост на търговските пазари.

Общата факторна производителност на селското стопанство в ЕС се увеличи с 6 % от 2013 до 2019 г. (ЕС-27). ОСП спомогна за значително повишаване на производителността на труда (с 24 % от 2013 до 2020 г.). Чрез увеличаване на относителния капитал, който е на разположение на земеделските стопанства, и повишаване по този начин на тяхната конкурентоспособност, подпомагането на инвестиции в земеделските стопанства оказва непряк положителен ефект върху доходите им.

ОСП подпомогна също така и подобряването на организацията на веригите на доставка, като броят на признатите организации на производители и асоциации на организации на производители се повиши със 7 % през 2020 г. в сравнение с 2016 г., а делът на плодовете и зеленчуците, предлагани на пазара от тези организации, се увеличи с 2,3 процентни пункта от 2014 до 2019 г. (до 45,6 %).

Делът на ЕС в износа на селскостопански хранителни продукти в световен мащаб възлизаше на 18 % през 2019 г. Някои външни фактори (включително забраната за внос на продукти от ЕС в Русия) отслабиха до известна степен конкурентната позиция на сектора на земеделските стопанства в ЕС през повечето години от 2014 до 2020 г., но търговията със селскостопански хранителни продукти, произведени в ЕС, показва висока степен на устойчивост. От 2018 г. насам конкурентната позиция на ЕС леко се подобри, което добави един процентен пункт към дяла на ЕС в световния износ.

Износът на ЕС обхваща основно продукти с висока добавена стойност, които имат подкрепата на гарантираното качество и репутация на продукти, сертифицирани по схемите за качество на ЕС. Това осигурява ясна икономическа изгода за производителите по отношение на предлагането на пазара и увеличаването на приходите от продажбата. Подкрепата за програмите за популяризиране показва ефективност при повишаването на информираността относно продуктите от ЕС и представянето им, особено на пазарите с най-висок потенциал за растеж. Секторните политики бяха ефективни и при насърчване на конкурентоспособността, като политиката на ЕС в областта на лозаро-винарството изигра ключова роля при пренасочването на вниманието в сектора от количеството към конкурентоспособността и качеството.

### **Лоялна конкуренция и отваряне на пазара**

От 2014 до 2020 г. пазарът на ЕС ставаше все по-отворен. Вносът на селскостопански хранителни продукти се увеличи и пазарът на ЕС запази позицията си на вносител номер едно от развиващите се държави.

Пазарните стандарти създадоха успешно еднакви условия на конкуренция за производителите на селскостопански продукти.

Правилата за държавна помощ за селскостопанския сектор спомогнаха да се гарантира, че положителното въздействие на държавната помощ върху бенефициерите, и преди всичко съответните обществени политики, надхвърлят отрицателното въздействие върху конкуренцията и търговията. Въздействието на доброволно обвързаното с производството подпомагане върху решенията на земеделските стопани и селскостопанското производство, с няколко ограничени изключения, не предизвикват нарушаване на конкуренцията.

### **Качество и етикетиране**

ОСП спомогна на пазара на ЕС да се доставят стандартизирани продукти с гарантирано качество, които предлагат на потребителите добро съотношение качество/цена. Прогнозната обща стойност на продажбите на продукти, попадащи в обхвата на схемите за продукти с географски означения или за храни с традиционно специфичен характер, възлезе на 77 милиарда евро в ЕС-28 през 2017 г., което представлява 7 % от общия обем на приходите от продажбата на хранителни продукти и напитки.

Мерките по ОСП бяха ефективни при предоставянето на потребителите на полезна и прозрачна информация относно качеството и етикетите за биологично производство, както и относно произхода на селскостопанските продукти. Има обаче възможност за подобряване на разбирането от потребителя на правилата на ЕС за етикетиране и на схемите за качество, както и за постигане на по-голямо съответствие на пазарните стандарти със засилващите се безпокойства сред обществото относно здравето, храненето, околната среда и климата.

## 1.5. Устойчиво управление на природните ресурси и действия в областта на климата

### Устойчиво управление на природните ресурси

ОСП осигурява високо ниво на „базова защита“ за околната среда чрез задължителното кръстосано съответствие (за 84 % от земеделската земя в ЕС през 2019 г.) и задълженията за екологизиране (80 %, като за сравнение този дял е бил 76 % през 2015 г.). Тя предвижда по-целенасочени, но доброволно поети ангажменти в рамките на развитието на селските райони (12—15 % за мерките за агроекология и климат и 3—5 % за биологичното земеделие)<sup>4</sup>. Подпомагането на доходите и подкрепата за зоните с неблагоприятни природни условия, оказвани по ОСП, спомагат за предотвратяване на изоставянето на земи, за забавяне на интензификацията и специализирането на системите за земеделие и за поддържане на диверсификацията на културите и постоянно затревените площи<sup>5</sup>.

Всички земеделски стопанства получават основни плащания независимо от степента на използване на материали. В резултат тези плащания често се възприемат като противоречащи на устойчивото управление на природните ресурси. Фактите не винаги са в подкрепа на този начин на възприемане. Чрез разделяне на подпомагането от производството и свързването му със спазването на стандартните практики за опазване на околната среда и за предотвратяване на изменението на климата, основните плащания не представляват стимул за увеличаване на интензивността на производството. Доказателство за това е нивото на директните плащания на хектар, получени от 10-те процента най-силно промишлени стопанства, което спадна с 12 % и достигна 451 EUR на хектар (от 2017 до 2019 г.) в сравнение с нивото преди реформирането на ОСП от 2011 до 2013 г. И обратното, директните плащания се увеличиха с 23 % за 10-те процента най-екстензивни земеделски стопани в ЕС, като достигнаха 154 EUR на хектар. Директните плащания на работник в най-силно промишлените стопанства възлизат на 1900 EUR, което е почти със 78 % по-малко отколкото при най-екстензивните земеделски стопанства (7700 EUR).

Механизмът за кръстосано съответствие обвързва плащанията по ОСП със спазването на основен набор от правила, произтичащи от законодателството на ЕС за околната среда (и в други области), и с добрата агроекологична практика, установена в рамките на ОСП. Следователно ОСП спомага за засилване на прилагането на съществуващото законодателство относно околната среда с едно съществено изключение — почвата, тъй като тя не е обхваната от специфично законодателство на ЕС.

---

<sup>4</sup> Биологичното земеделие доведе до повишаване средно с 34 % на изобилието и богатството от видове и до повишаване средно с 23,5 % на запасите от въглерод в почвата (kg C/ha) при обработваемата земя, в сравнение с конвенционалното земеделие.

<sup>5</sup> Това е изтъкнато и в [Scenar 2030 — Pathways for the European agriculture and food sector beyond 2020](#), където е направена оценка на въздействието на съпоставителен сценарий „без ОСП“ върху използването на земята и околната среда (наред с другите аспекти). Това показва, че без ОСП изоставянето на земите (включително на пасищата) би било по-голямо (намаление от 6,9 % при използваната земеделска площ и 8,8 % при площта на пасищата).

Посредством новата схема на екологизиране, въведена с реформирането на ОСП през 2013 г., беше направен опит за справяне с този проблем чрез допълнителен стимул, обвързващ 30 % от директното подпомагане с практики, водещи до устойчиво управление на природните ресурси. „Екологизирането“ постигна успех при предотвратяването на по-нататъшни екологични щети, но стимулът за промяна на земеделските практики (по-конкретно задължението за диверсифициране на насажденията или за поддържане на екологично насочени площи) не беше подходящ за всички земеделски стопани. Въпреки че схемата за екологизиране притежаваше потенциала да насърчи практиките за опазване на околната среда и за предотвратяване на изменението на климата, изборите, направени от държавите членки и земеделските стопани, не позволиха пълно разгръщане на този потенциал.

Предвид факта, че бяха изготвени с конкретно и насочено действие, доброволните мерки в областта на развитието на селските региони бяха най-ефективни за насърчаване на устойчивото управление на природните ресурси. Изборът на начина на изпълнение на тези мерки повлия в голяма степен върху цялостното им въздействие. Освен това те бяха възприети в ограничена степен от земеделските стопани и лесовъдите, по-конкретно поради сложните условия за допустимост и премиите, които са твърде ниски, за да стимулират промяна, особено в някои производителни площи. Ангажиментите за агроекология и климат подкрепяха практики, които ограничават загубата на органични вещества в почвата, насърчават биологичното разнообразие в почвата и намаляват замърсяването на почвата (въпреки че намалената обработка на обработваемата земя беше ограничена до специфични площи).

До 2019 г. 8 % от земеделската земя в ЕС се използваше за биологично земеделие. 66 % от тази земя се обработва с подкрепа по ОСП. Биологичното земеделие води до очевидни ползи за биологичното разнообразие, почвите и водите, за смекчаването на изменението на климата и за хуманното отношение към животните, като едновременно с това намалява употребата на химични пестициди и антимикуробни средства.

Върху околната среда влияят много външни фактори и е необходимо време, за да се видят резултатите от мерките. Това затруднява силно оценяването на нетното въздействие на ОСП за периода 2014—2020 г., а следователно — и на причинно-следствената връзка между приложените мерки и резултатите. Липсата на подходящи показатели затруднява оценяването на цялостния принос на ОСП за биологичното разнообразие и ландшафта (напр. въпреки забавянето на спада на индекса на птиците, живеещи върху земеделски земи, не е ясно до каква степен загубата на биологично разнообразие може да се счита за причинена от ОСП). ОСП има голям потенциал за насърчаване на практики, които подобряват качеството на почвата и водата и намаляват използването на пестициди и торове върху значителен дял от обработваемата земя в ЕС. Значителният принос на политиката за трайни промени в практиките на земеделските стопани чрез насърчаване на отглеждането на междинни култури, покривни култури и култури, обогатяващи почвата с азот, демонстрира това.

### **Изменението на климата и емисиите на парникови газове**

В ОСП за периода 2014—2020 г. държавите членки определиха малък бюджет и нисък приоритет за смекчаването на изменението на климата и адаптирането към него.



Емисиите на парникови газове от селското стопанство в ЕС са спаднали с повече от 20 % от 1990 г. насам, но се задържат на едно ниво от 2010 г. досега. Въпреки че намаляването като цяло на емисиите в селското стопанство продължава да е от съществено значение за постигане на целите на ЕС, свързани с климата, заслужава да се подчертае значителното повишаване на ефективността на крайните продукти (т.е. пониски емисии на единица краен продукт): селскостопанското производство се е увеличило с 9 % от 2010 г. досега. Това засилва устойчивостта на сектора и продоволствената сигурност.

ОСП има по-голямо действие при намаляването на емисиите от управляваните земеделски почви отколкото на тези от селскостопанските животни. Дебатът относно намаляването на емисиите от селскостопанските животни обаче не може да бъде сведен до намаляване на броя на селскостопанските животни. Преживните животни запазват в добро състояние трудната за обработване земя, което често подпомага улавянето на въглерод в системите на екстензивно производство. Подобряването на управлението на селскостопанските животни трябва да върви ръка за ръка с намалена консумация и поустойчиви хранителни режими, за да се постигне ефективно намаляване на емисиите от селскостопанските животни, като същевременно се намали рискът от въздействие на изместването на въглеродните емисии (като увеличаване на вноса от държави, чието производство е с по-висок отпечатък върху климата).

Анализът показва, че мерките за смекчаване на изменението на климата изискват основно екстензивни пасищни системи за селскостопанските животни, оптимизация на фуражите, обработка на оборския тор, включително анаеробно разграждане, и поддържане на запасите от въглерод чрез запазване на постоянно затревените площи. Основният принос на системите за отглеждане на култури е да осигурят подпомагане за култури, обогатяващи почвата с азот (например екологично насочени площи или обвързано с производството подпомагане за протеинови култури), управление на земята с цел запазване и увеличаване на запасите от въглерод в почвата и промени в емисиите на  $N_2O$  от почвата и оборския тор. Опазването на почвите с високо съдържание на въглерод в екстензивно обработваните площи е особено важно, тъй като чрез ОСП беше постигнато по-слабо намаление при пасищата за интензивен добив или полевъдните стопанства. Това означава, че има силен акцент върху улавянето на въглерод.

Въпреки че много малко програми за развитие на селските райони се позовават изрично на адаптирането към изменението на климата, някои мерки от ОСП играят роля в него. Подпомагането, която тя предоставя за разнообразието на културите и системите за земеделие, за инвестиране в адаптиране към новите климатични условия, за ограничаване на ерозията на почвата и за подобряване на устойчивостта на наводнения, са от голямо значение, като се има предвид растящият брой екстремни събития, които засягат селското стопанство.

Въпреки това като цяло държавите членки не използват в пълна степен наличните инструменти на ОСП за адаптиране (напр. кръстосаното съответствие). Процентът на напояваната земя в ЕС, за която по време на програмния период земеделските стопани са въвели по-ефективни напоителни системи, е много ограничен. Има също така възможности за постигане на по-добри резултати при разпространяването на знания и

при консултирането на земеделските стопани относно техниките и практиките за по-добро опазване на климата.

Като цяло ОСП предоставя обширен набор от инструменти за устойчиво управление на природните ресурси и действия в областта на климата, но държавите членки не използват всички възможности, за да подобрят екологичната устойчивост на земеделието и да засилят действията в областта на климата. ОСП можеше да бъде по-ефективна, ако бяха използвани по-стратегически подход, по-насочени мерки и финансиране и ако бенефициерите бяха по-амбициозни при прилагането ѝ, вместо да минимизират промените.

Въпреки това ОСП донесе добавена стойност от ЕС, като повиши амбицията и определи минимални равнища на разходите за постигане на тази обща цел.

## **1.6. Балансирано териториално развитие**

### **Приемственост между поколенията**

Намаляването на работната сила в селското стопанство в рамките на ЕС забавя темпа си: от  $-3,8\%$  годишно за периода от 2005 до 2011 г. на  $-1,4\%$  годишно за периода от 2011 до 2019 г. Към края на 2019 г. заетостта достигна 9,1 милиона еквиваленти на заетост на пълен работен ден. Застаряването на заетото в селското стопанство население е едно от най-големите предизвикателства, пред които са изправени селските райони в ЕС, тъй като само  $11\%$  от земеделските стопани са на възраст под 40 години (2016 г.).

ОСП улеснява приемствеността между поколенията, като поддържа икономическата устойчивост на работните места. Това обаче само по себе си не е достатъчно за премахване на основните бариери пред избора на селското стопанство като професия, а именно достъпа до земя и до капитал, както и привлекателността на работата и условията на живот в селските райони.

По линия на ОСП се предоставят финансово подпомагане на младите земеделски стопани и гаранции пред банките. Въпреки това достъпът до кредит сам по себе си не освобождава земята, а в някои региони цените на земята са твърде високи. Освен това в някои региони подпомагането на доходите, получавано по ОСП, може да забави прехвърлянето на земеделски стопанства между поколенията и освобождаването на земята, тъй като може да компенсира недостатъчно ефективните национални пенсионни системи. Други негативни фактори — включващи социокултурни фактори и икономически фактори в по-широк план, които възпират избора на селското стопанство като професия и живота в селските райони — неутрализират въздействието на ОСП.

### **Странични ефекти на ОСП върху селските райони**

Подпомагането по линия на ОСП е насочено основно към земеделието, но има доказателства за значителни странични ефекти върху икономиката на селските райони в по-широк план, по-конкретно защото стимулира разходите на местно равнище и осигурява заетост. Секторът на селскостопанските хранителни продукти осигурява 40 милиона работни места в селските райони. В допълнение, въпреки малкия дял на финансирането, подпомагането по линия на ОСП може да бъде ключ към

подобряването на инфраструктурата, услугите и свързаността, особено в отдалечените райони.

ОСП спомага за намаляване на темпа на обезлюдяване и изоставянето на земите в ЕС. Тя играе и социална роля, като разпределението на подпомагането по линия на ОСП е много приобщаващо (половината от получателите получават по-малко от 1250 EUR на година). Селското стопанство и ОСП спомагат в значителна степен за намаляване на бедността в селските райони.

### **1.7. Трансфер на знания и иновации**

Обменът на знания, консултациите и мерките, свързани с иновации, предприети през периода 2014—2020 г. в рамките на ОСП, имаха нисък приоритет при програмирането на разходите (3,5 % от сумата, разпределена за развитие на селските райони), последван от забавяне при прилагането (също дължащо се на административната тежест<sup>6</sup>) и следователно ниска степен на изразходване (в края на периода от шест години са изразходвани са само 23 % от планираните суми). Мерките достигнаха до приблизително 10 % от земеделските стопанства и бяха ефективни при натрупването на знания, по-конкретно относно кръстосаното съответствие и екологичната устойчивост.

Нивото на базовото обучение се увеличи от 12 % през 2010 г. до 23 % през 2016 г., но остава твърде ниско, за да се справят земеделските стопани с предизвикателствата пред осигуряването на продоволствена сигурност, като едновременно с това засилват грижата за околната среда и действията в областта на климата.

В обучението продължават да участват едни и същи групи земеделски стопани, което означава, че е трудно да се достигне до по-широката общност и че е важно да се засили взаимното обучение. Консултациите в областта на земеделието са важен лост за промяна на земеделската практика, но осигуряването на квалифицирани и безпристрастни консултантски услуги продължава да бъде съществен проблем. Необходимо е също така да се актуализират знанията и уменията на консултантите.

Европейското партньорство за иновации за селскостопанска производителност и устойчивост (ЕПИ за селскостопанска производителност и устойчивост) оказва положително въздействие благодарение на използването на интерактивния модел за иновации. Така различните типове знания (практически, научни, технически и организационни) се използват по най-добрия начин и се осъществява участие на потребителите, използващи резултатите от проекта. В резултат на партньорството, до септември 2021 г. завърши работата на 2085 оперативни групи (т.е. интерактивни проекти за иновации на местно равнище).

Има възможност инструментите на ОСП да се използват по-стратегически, да се намират повече възможности за полезни взаимодействия и да се разчита на утвърдени структури за обмен на знания и консултации в някои държави членки.

---

<sup>6</sup> По време на програмния период с Регламента относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза ([Регламент \(ЕС\) 2017/2393](#)), бяха премахнати ограниченията при възлагането на обществени поръчки.

#### **4. КЪМ ОСП, ОСНОВАВАЩА СЕ НА КАЧЕСТВОТО НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО**

##### **1.8. Извлечени поуки за следващия период на ОСП, 2023—2027 г.**

През 2021 г. Европейският парламент и Съветът постигнаха съгласие за изграждане по нов начин на ОСП въз основа на многото поуки, извлечени от предходната политика през периода 2014—2020 г.

Климатът и биологичното разнообразие заемат важно място сред 10-те специфични цели на новата ОСП. Поставя се нов акцент върху храните, здравето и хуманното отношение към животните във връзка с предизвикателствата на продоволствените системи. През следващия период политиката ще е насочена към модернизиране на практиката чрез улесняване на обмена на знания, иновациите и преминаването към цифрова технология, които подкрепят всички цели на ОСП в трите измерения на устойчивостта (икономическо, екологично и социално).

В рамките на новата ОСП всяка държава членка трябва да интегрира всички инструменти в единен план (стратегически план по ОСП) и да ги заложи в основата на конкретни елементи. Новата ОСП до голяма степен слага край на прилагането на един и същи подход за всички при директното подпомагане. Държавите членки получават повече гъвкавост при проектирането и комбинирането на инструментите на политиката. За да се осигурят достатъчни действия в областта на околната среда и климата, приемствеността между поколенията и преразпределението, част от подпомагането на равнище ЕС е заделена за тези конкретни области.

Парламентът и Съветът премахнаха някои ограничения в политиката за периода 2014—2020 г. относно устойчивото управление на природните ресурси и емисиите на парникови газове. Парламентът и Съветът подсилиха аспектите на основните изисквания за плащанията по ОСП, като запълниха пропуските при опазването на въглеродните запаси, особеностите на ландшафта с голямо разнообразие и защитата на почвата. Има по-големи възможности за доброволни действия при екосхемите с директни плащания, които допълват използвания от доста време инструмент за развитие на селските райони, и за по-голяма гъвкавост при определянето на премиите с цел стимулиране на възприемане в достатъчен мащаб. Тези промени би трябвало да убедят земеделските стопани да се захванат с устойчиво земеделие, вместо да им се казва как да го направят. Тяхната стойност обаче ще зависи от качеството на финансираното действие. Намаляването на административната тежест и опростяването на процедурите ще бъдат от значение също и за подобряване на популяризирането и възприемането. Допълнителни предпазни мерки са добрите връзки със законодателството на ЕС и задължението за държавите членки да демонстрират по-високото равнище на амбиции в националните си планове отколкото през предшестващия период.

Продоволствената сигурност остава политически приоритет. За да се гарантира, че земеделските стопани са в състояние да произвеждат хранителни продукти навсякъде в ЕС, директното подпомагане продължава да бъде относително ефективен инструмент за подпомагане на доходите на стопанствата в пазарно ориентирана система. Парламентът и Съветът се споразумяха 10 % от директните плащания в държавите членки да бъдат задължително преразпределени към по-малките стопанства.

Намаляването и поставянето на горна граница на големите суми за директно подпомагане, изплащани на един и същи бенефициер, обаче остава на доброволен принцип за държавите членки. Критериите, с които се определя кой може да поиска директни плащания, също остават доста широки.

Като се отчитат оценките и растящата загриженост на обществото, подпомагането по линия на ОСП ще бъде — за първи път — свързано със зачитането от земеделските стопани на основните социални и трудови права на селскостопанските работници в ЕС.

За да се увеличи привлекателността на селските райони, е необходимо тази политика да бъде интегрирана в националните политики. По-конкретно, политиката за приемственост между поколенията в селското стопанство трябва да се основава на интегриран подход, подпомаган от значително финансиране по ОСП.

Селскостопанската политика трябва също така да бъде част от по-голяма трансформация на продоволствената система, за да се постигнат целите, утвърдени в [стратегията „От фермата до трапезата“](#). По подобен начин [дългосрочната визия за селските райони съдържа](#) множество поуки, извлечени от териториалното развитие. Това на свой ред осигурява допълнителни входни данни за новата ОСП.

Новата правна рамка е солидна основа, но решаващи за превръщане на целите в реалност ще бъдат качеството на стратегическите планове и прилагането им от 2023 г. нататък. В препоръките на Комисията от 2020 г. се определят основните области, върху които трябва да се фокусират плановете, като се отчитат целите на стратегиите от Зеления пакт. 2022 година ще бъде друг важен етап в този процес, тъй като тогава Комисията ще дава оценка и ще одобрява тези планове.

### **1.9. Нова рамка за качество на изпълнението, мониторинг и оценка**

В новата рамка за качество на изпълнението и оценка има по-малко показатели, рационализирани за всички области и източници на финансиране. Рамката обхваща всички цели с количествено измерими целеви стойности на показателите за резултатите, което дава възможност за по-добро проследяване. Показателите за резултатите създават връзки между дадено действие на ЕС и неговата(ите) цел(и), за да се измерва напредъкът при постигането на целите в стратегическите планове по ОСП. Това осигурява добро показание за годишния напредък по отношение на изпълнението на ОСП, но Комисията използва и задълбочени оценки, за да установи реалното въздействие на политиката.

В новата ОСП има редица подобрения, насочени към повишаване на качеството на данните като цяло: разчитане в по-голяма степен на уведомленията и статистиката на държавите членки; нови показатели за биологичното разнообразие, пестицидите и здравето на животните; и нова сателитна система за мониторинг на площта, за да се увеличи надеждността на показателите за крайните продукти. Ще се събират по-подробни данни за земеделските практики и ще има по-добри базови знания за изясняване на причинно-следствените връзки между целите и показателите за резултатите от въздействието. Целта на новата ОСП е да се намали тежестта върху земеделските стопани и администрацията чрез проучване на начини за подобряване на споделянето на данни.

Първите данни за прилагането на ОСП за периода 2023—2027 г., които да се използват за бъдещи оценки, ще бъдат налични едва през 2025 г. Предвид трудностите при съгласуването на цикъла на политиката с времето, необходимо за събиране на данни — включително времето за проявление на последствията от действията на ЕС — важно е да се приложи дългосрочен подход към наличността на данните и приноса на оценките към оценката на качеството на изпълнението.

## **5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ**

Мерките, предприети по ОСП през периода 2014—2020 г., осигуриха икономическа, екологична, социална и политическа добавена стойност от ЕС. По-конкретно това включваше:

- поддържане на достоен жизнен стандарт за земеделските стопани и посрещане на нуждите в селските райони, по-конкретно в отдалечените райони и в тези с ниска гъстота на населението, като по този начин се укрепва регионалното и социалното сближаване;
- осигуряване на стабилно и сигурно снабдяване със здравословни храни;
- предоставяне на потребителите на ЕС на ясна информация за храните;
- засилване на действията в областта на опазването на околната среда и на климата чрез повишаване на стандартите и насърчаване на промените.

ОСП обаче трябва да направи повече за поддържане на устойчивостта на селското стопанство в ЕС в съответствие с Европейския зелен пакт и стратегията „От фермата до трапезата“. По-конкретно, тя трябва да допринася повече за екологичните цели и по-големите амбиции по отношение на климата, залегнали в законодателния акт на ЕС в областта на климата. Реформирането на ОСП през 2021 г. ще даде възможност за значителен принос към постигането на тези по-амбициозни цели.