



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

**КОМУНИКАЦИЯ ОТ КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА
РЕГИОНИТЕ**

*ОСП към 2020: Храните, природните ресурси и териториалните предизвикателства
на бъдещето*

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН
КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ**

ОСП към 2020 г.:

Храните, природните ресурси и териториалните предизвикателства на бъдещето

1. Въведение

Общата селскостопанска политика (ОСП) е изправена пред серия от предизвикателства, някои уникални по своя характер и повечето непредвидими, което приканва ЕС да направи стратегически избор за **дългосрочното бъдеще на земеделието си и селските райони**.

В рамките на подготовката за настоящото съобщение, Комисията организира широка обществена дискусия по-рано през 2010 г., която бе финализирана с конференция през юли 2010 г.¹ Съветът обсъди реформата в продължение на четири последователни председателства, Европейският парламент (ЕП) прие по собствена инициатива доклад за ОСП за периода след 2013 г.², и нейната връзка със стратегията „Европа 2020“ и Европейският икономически и социален комитет и Комитета на регионите също предоставиха позиция.

В хода на тези дискусии, преобладаващата част от изразените мнения сочеха, че бъдещата ОСП трябва да остане **силна обща политика**, структурирана около **двата си стълба**. В общи линии изразените становища препоръчват следните стратегически цели:

- Да се запази потенциалът на производството на храни в целия ЕС, за да се гарантира дългосрочната **хранителна сигурност** за европейските граждани и за да отговори на увеличеното световно търсене на храни, очаквано от ФАО да се увеличи със 70% до 2050 г. Последните събития на увеличаваща се пазарна нестабилност, често изострени от климатичните промени, подсилват още повече тези тенденции и натиск. Капацитетът на Европа да осигурява хранителна сигурност по време на криза е следователно важен дългосрочен избор за Европа, който не може да бъде приеман за даденост.
- Да се подкрепят фермерските общности, които обезпечават европейските граждани с **качествени и разнообразни храни**, произведени устойчиво в съответствие с нашия стремеж за опазване на околната среда, водите и хуманното отношение към животните. Активното управление на природните ресурси чрез земеделие е ключов лост за поддържане на селския ландшафт и за борба със загубата на биоразнообразие и допринася за намаляване на климатичните промени. Това е съществена основа за динамичните територии и дългосрочната икономическа жизнеспособност.
- Да се поддържат жизнени селски общности, за които земеделието е ключова икономическа дейност, която създава местна **заетост**; това допринася за многобройни ползи за икономиката, обществото, опазването на околната среда и териториите. Значително намаление на местното производство също ще има ефект по отношение на парниковите газове, характерния местен ландшафт, както и по-ограничения избор за потребителя.

¹ 5 600 становища бяха получени в рамките на публичния дебат и Конференцията събра над 600 участника

² Линк към доклада на George Lyon

Селското стопанство е неразделна и съществена част от европейската икономика и общество. По отношение на косвените ефекти, всеки значителен спад в европейските селскостопански дейности може да предизвика намаление на брутния вътрешен продукт и загуба на работни места в други икономически сектори, особено в рамките на веригата за производство и доставки на селскостопански продукти, която е зависима от първичния селскостопански сектор по отношение на влягането на висококачествени, конкурентни и сигурни суровини. Селскостопанските дейности, от туризма, транспорта до местните и обществените услуги биха били също засегнати. Възможно е да се стигне до увеличаване на обезлюдяването в селските райони. Следователно биха могли да настъпят и важни социални последици и последици за околната среда.

Реформата на ОСП трябва да продължи и за да насърчи по-голямата конкурентоспособност, ефикасно използване на ресурсите на данъкоплатците и ефективна обществена политика, оправдаваща очакванията на европейските граждани, с оглед на осигуряване на хранителна сигурност, опазване на околната среда, **промените в климата** и социалния и **териториален** баланс. Целта би следвало да бъде изграждане на по-устойчиво, по-модерно и по-пълноценно развитие за селскостопанска Европа.

За да се постигне това, бъдещето на ОСП трябва да съдържа по-зелен и **по-справедливо разпределян** Първи стълб, както и Втори стълб, фокусиран повече върху **конкурентоспособността и иновациите**, промените в климата и опазване на околната среда, с цел развиване на възможния производствен потенциал, особено в новите ДЧ, като по този начин се допринася за постигане на целите на стратегията Европа 2020. Целевата подкрепа, насочена изключително към **активните фермери и възнаграждение за колективните услуги, които те предоставят на обществото**, биха повишили ефективността и ефикасността на подкрепата и постигането на признание за необходимостта от ОСП. Всички това трябва да се състои в условия на трудности, поради ограничени бюджетни ресурси и като се взема предвид тежкото въздействие на икономическата криза върху селското стопанство.

2. Пътят на реформите на ОСП

Основните цели на ОСП, заложи в Римския договор, се запазиха през годините. Все пак, пътят на реформите на ОСП от началото на 90-те години, доведе до напълно нова структура на политиката.

Предизвикателствата, които трябва да се разглеждат са свързани с производствения капацитет на селското стопанство, повишаващото се разнообразие от земеделски дейности и селски райони, вследствие на последователните присъединявания, изискванията на европейските граждани към околната среда, безопасността и качеството на храните, хуманното отношение към животните, опазване на селските райони, биоразнообразието и промените в климата. В същото време, инструментите за достигане на целите, също са значително променени. Днес те са структурирани в **два допълващи се стълба**, с годишни директни плащания и пазарни мерки, представляващи първия стълб и с многогодишни мерки за развитие на селските райони, обособяващи втория стълб.

Въвеждането на директните плащания беше лост към последователни пазарно-ориентирани реформи, повишаващи конкурентоспособността в селскостопанския сектор чрез насърчаване на фермерите да се адаптират към пазарните условия. Необвързаните директни плащания сега осигуряват основна подкрепа на доходите и подпомагат за основните публични блага, желани от европейското общество.

Поради по-сериозната пазарна ориентация, различните пазарни мерки, които бяха основни инструменти на ОСП в миналото, сега представляват само предпазна мрежа, използвана само в случаи на значителен спад на цените.

Развитието на селските райони цели повишаване на конкурентоспособността, устойчивото управление на природните ресурси, и балансираното развитие на селските райони чрез по-специфични и целенасочени мерки. Това дава на ДЧ възможност да проявяват гъвкавост и да насочат съфинансирането към най-проблемните области на своята територия. Други инициативи на ОСП, като политика по качеството, промоции и биологично земеделие, също има важно въздействие върху положението на земеделските производители.

Като цяло, ефектът от настоящия набор от политически мерки представлява **най-съществената част от ОСП – териториално и екологично балансирано земеделие в ЕС** в рамките на отворена икономическа среда. За да продължи и в бъдеще получаването на тези обществени ползи, е необходима силна обществена политика, защото благата предоставяни от сектор земеделие не получават съответстващото заплащане и не може да бъдат регулирани чрез нормалните пазарни механизми.

Премахването на обществената подкрепа би довело до по-висока концентрация на земеделско производство в някои области с особено благоприятни условия и използване на по-интензивни земеделски практики, докато в по-слабо конкурентните области биха се появили маргинализация и изоставяне на земята. Резултатът от такъв развой би се изразил в засилен натиск върху околната среда и влошаване състоянието на ценните хабитати със сериозни икономически и социални последици³, включително необратим спад в капацитета на европейското земеделско производство.

3. КАКВИ СА ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВОТА?

3.1 Хранителна сигурност

Основната роля на земеделието е да предоставя **храни**. **Затова** е изключително важно земеделието на ЕС да поддържа своя производствен капацитет. Един силен земеделски сектор е жизнено важен, за да може високо конкурентната хранителна индустрия⁴ да остане важна част от икономиката и търговията на ЕС (ЕС е водещ износител в световен мащаб предимно на преработени земеделски продукти с висока добавена стойност)⁵. Освен това, гражданите на ЕС изискват **високо качество** и **богат избор** на хранителни продукти, включително **местни продукти**.

В наши дни европейското земеделие е в условия на значително **по-конкурентна среда**, тъй като световната икономика става все по-интегрирана и търговията по-либерализирана. Макар и благоприятно в средносрочен план, перспективите за земеделските пазари се очаква, въпреки всичко, да се характеризират с повишена **нестабилност** и **непостоянство**.

Освен това бъдещата ОСП ще функционира на фона на последиците от **икономическата криза**, което ще засегне сериозно земеделието и селските райони обвързвайки ги директно с по-голямо макроикономическо развитие, което ще окаже влияние на стойността на продукцията. След десетилетие на стагнация на чистия **доход**, през 2009 г. доходът от земеделие спадна значително в допълнение към вече деликатното състояние на значително по-ниския доход от земеделие (с около 40% на работна единица) в сравнение с този в останалите сфери на икономиката, а доходът на жител в селските райони е значително по-нисък (с около 50%) в сравнение с градските райони.

3.2 Промени в околната среда и климата

³ Вж Перспектива 2020- Проучване на перспективите и сценарии относно селското стопанство и селския свят

⁴ Хранителната индустрия представлява 13,5% от общата заетост и 12,2% от общата добавена стойност на европейската промишлена индустрия

⁵ Износът на земеделски продукти и храни представлява 6,8% от общия износ на ЕС

Въпреки че парниковите емисии от земеделски дейности са намалели с 20% от 1990 г. насам, ще бъдат необходими по-нататъшни усилия за изпълнение на амбициозния план на ЕС за енергетика и климат, за редуциране на парниковите емисии, за адаптиране и да направи положителен принос чрез намаляване отделянето на въглерода и производство на биомаса базирано на иновации. Предизвикателствата в околната среда, като намаляване на качеството на почвата, водата и въздуха, както и хабитатите и биоразнообразието трябва също да бъдат взети предвид.

3.3 Териториален баланс

Въпреки че нараства броят на **селските райони**, които все повече се движат от фактори извън селското стопанство, земеделието остава двигателят на развитието на селските райони в голяма част от Европа. Жизнеността и потенциалът на много селски райони остават тясно свързани с наличието на **конкурентен и динамичен земеделски сектор**, привлекателен за млади фермери. Това в частност е случаят при преимуществено селските райони, където първичният сектор представлява около 5% от добавената стойност и 16% от заетостта и в новите ДЧ, където е необходимо да се затвърди постигнатото понастоящем в производителността и да се осъществи пълния потенциал на селското стопанство. В допълнение селското стопанство играе важна роля в селските райони чрез генериране на допълнителна икономическа активност с особено силни връзки с преработвателната промишленост, туризма и търговията. В много региони, в частност в ДЧ, селското стопанство е основа на местните традиции и на социалната идентичност.

4. ЗАЩО СЕ НУЖДАЕМ ОТ РЕФОРМА?

ОСП се развива, но са необходими по-нататъшни промени с цел да отговори на новите **предизвикателства** и по-специално:

- да се отговори на нарастващите безпокойства по отношение на осигуряването на храни в европейски и в световен мащаб,
- да се повиши устойчивото управление на природните ресурси като вода, биоразнообразие и почви,
- да се отговори едновременно на нарастващия натиск върху условията за селскостопанско производство причинен от климатичните промени, както и от нуждата за земеделските производители да намалят своето въздействие върху промените на климата,
- да бъдат и да останат конкурентни в света, характеризиращ се с **нарастваща глобализация, с нарастваща нестабилност на цените, поддържайки в това време селскостопанското производство в целия Европейски съюз,**
- да могат максимално да се използват разнообразието на структурата на европейските земеделски стопанства и на системите за производство, което се увеличи с разширението на ЕС, поддържайки в същото време социалната, териториална и структурна роля.
- да се подпомогне териториалното и социално сливане на селските райони на Европейския съюз, най-вече чрез насърчаване на заетостта,
- да се направи подпомагането в рамките на ОСП **по-справедливо и балансирано** между отделните ДЧ и отделните фермери и насочено към активните земеделски производители.

Отговаряйки на тези предизвикателства, ОСП ще подпомогне *Стратегията ЕС 2020* по смисъла на:

- *Интелигентен растеж* – чрез повишаване на ефективността на ресурсите по пътя на стимулиране на технологичните знания и иновациите, чрез разработване на продукти с висока добавена стойност и на висококачествени продукти; чрез разработване на зелени технологии, чрез инвестиране в обучение и осигуряване на стимули за социални иновации в селските райони;

- *Устойчив растеж* – чрез поддържане на една производствената база за храни, фуражи и възобновяеми източници, чрез обезпечаване на устойчиво управление на земята, обезпечавайки обществени блага с грижа за околната среда, чрез насочване на вниманието към загубата на биоразнообразие, чрез промоция на възобновяеми източници на енергия, намалявайки допълнително емисиите и пълно развитие на потенциала на селските региони; и
- *Всеобхватен растеж* – чрез отключване на икономическия потенциал на селските региони, развитие на местните пазари и работни места, съпътствано от реструктуриране на селското стопанство и подпомагане доходите на фермерите с цел поддържане на устойчиво селско стопанство в цяла Европа⁶.

Това означава **зелен растеж** в селскостопанския сектор и в икономиката на селските райони като начин да се преследва икономически растеж едновременно с опазване на околната среда.

5. ЦЕЛИ НА БЪДЕЩАТА ОСП

Трите основните цели на бъдещата ОСП, следователно ще бъдат:

Цел 1: Жизнено производство на храни

- да допринесе за повишаване на **доходите на земеделските стопанства** и да ограничава тяхното непостоянство, вземайки предвид, че непостоянството на цените и доходите, така както и природните рискове са по-изразени отколкото в повечето други сектори, както и това, че нивата на доходите на земеделските стопани и на нивата на доходност са под нивата в другите сектори.
- да се подобри **конкурентноспособността** на селскостопанския сектор и да се повиши стойността му дял в **хранителната верига**, тъй като селскостопанския сектор е по-разпокъсан в сравнение с другите сектори на хранителната верига, които са по-добре организирани и са следователно в по-силна и в по-изгодна търговска позиция. В допълнение, европейските фермери са изправени пред конкуренцията на световния пазар, като в същото време трябва да спазват високи стандарти свързани с целите за опазване на околната среда, безопасността и качеството на храните и хуманното отношение към животните.
- да бъдат компенсирани за трудности в производството в региони със специфични **природни ограничения**, тъй като тези региони са с повишен риск от изоставяне на земята.

Цел 2: Устойчиво управление на природните ресурси

- с цел да се гарантират практиките на устойчиво производство и да се обезпечи осигуряването на **обществени блага в сферата на опазване на околната среда**, тъй като много от ползите за обществото създадени от селското стопанство не се възнаграждават чрез нормалното функциониране на пазара.
- с цел да се насърчава **зеления растеж** чрез **иновации**, които изисква приемането на нови технологии, разработване на нови продукти, промяна на производствения процес, и подкрепа на нови търсени модели.
- с цел провеждане на действия за смекчаване ефекта от **промените на климата** – и също да се облекчи адаптирането на селското стопанство към промените в климата. Тъй като селското стопанство е особено уязвимо спрямо влиянието на промените в климата, предоставянето на сектора на възможност за по-добра адаптация към ефектите на екстремните климатични промени може да намали отрицателното въздействие на промените в климата.

⁶ ОСП в частност ще обезпечи принос в инициативите на ЕС „Европа – нисковъглеродна, ресурсно ефективна”, „Иновационен съюз” и „Европейска платформа срещу бедността”

Цел 3: Балансирано териториално развитие

- да подпомага селската заетост и да поддържа социалната структура в селските райони;
- да подобри селската икономика и да спомогне за **диверсификация**, за да даде възможност на местните лица да отключат своя потенциал.
- да позволи **структурно разнообразие** в земеделските системи, да подобри условията за малките ферми и да развие местните пазари, защото в Европа хетерогенните земеделски структури и производствени системи допринасят за атрактивността и идентичността на селските райони.

Постигането на всичките тези цели ще изисква обществената подкрепа за земеделския сектор и селските райони да бъде запазена. По тази причина са необходими политики, определени на ниво ЕС, за да се подсигури, че фермерите са поставени при справедливи условия с общ набор от цели, принципи и правила. Също така, една селскостопанска политика, създадена на ниво ЕС осигурява по-ефективно използване на бюджетните ресурси отколкото едновременното съществуване на националните политики. В допълнение към проблемите на единния пазар, редица други цели са по-добре адресирани на транс-национално ниво, като например кохезията (сближаването) между държавите-членки и регионите, трансграничните екологични проблеми и глобалните предизвикателства като изменението на климата, управлението на водите и биоразнообразието.

6. ОРИЕНТАЦИЯ НА РЕФОРМАТА

6.1. Бъдещи инструменти

Всички възможни опции за бъдещата ОСП налагат промени в инструментите на настоящата ОСП. Този раздел изследва как могат да бъдат дефинирани инструментите с оглед да отговорят по-ефикасно на горе-цитираните цели.

Бъдещата концепция трябва да бъде основана на структура, съставена от два стълба, каквото беше преобладаващото мнение, изразено по време на обществения дебат и което беше ясно подкрепено от Съвета, Европейския парламент и Комитета на регионите. Първият стълб следва да съдържа подпомагането, което се изплаща на земеделските производители на годишна основа, докато вторият стълб е инструментът за подпомагане за общностни цели, който дава на държавите-членки достатъчно гъвкавост, за да отговорят на своите специфики. Разделението между двата стълба трябва да донесе яснота, като всеки стълб да допълва другия без да се припокриват и да се съсредоточи върху ефикасността.

Директни плащания

Необходимото приспособяване на системата за директни плащания се отнася до **преразпределение, пре-проектиране** и по-добра **насоченост** на подпомагането. Съществува широко разпространено съгласие, че разпределението на директните плащания трябва да бъде преразгледано и направено по-разбираемо за данъкоплатеца. Критериите трябва да бъдат както икономически, за да се изпълни основната функция на директните плащания за допълване на доходите, така и свързани с околната среда, за да се подкрепи осигуряването на основни публични блага.

Използването на единно, единно (по размер/flat-rate) директно плащане беше едно от предложенията по време на обществения дебат. Земеделските производители, обаче са поставени пред различни икономически и природни условия в рамките на ЕС, което препоръчва справедливо разпределение на директните плащания.

По този начин основополагащият въпрос е как да се постигне по-справедливо разпределение, което отразява по прагматичен, икономически и политически приложим

начин декларираните цели на тази подкрепа, докато се осигури достатъчен преход за избягване на големи разрушителни промени, които могат да имат по-всеобхватни икономически последици в някои региони и/или производствени системи. Възможен път може да бъде система, която ограничава печалбите и загубите за държавите-членки като гарантира, че земеделските производители във всички държави-членки получават средно минимален дял от средното ниво на директни плащания в ЕС.

Бъдещето на директните плащания, които се дават на активните земеделски стопани, трябва да се основава на следните принципи, като се отчита концепцията, предложена от Европейския парламент:

- **Основна подкрепа за доходите** чрез осигуряване на основно необвързано с производството директно плащане, осигуряващо единно ниво на всички фермери в една държава-членка (или в един регион) базирано на прехвърляеми права за плащане, които е необходимо да бъдат активирани чрез съответни допустими парцели със земеделска земя плюс изпълнение на изискванията за кръстосано съответствие. Трябва да бъде въведен **горен таван** на директните плащания, получавани от големи индивидуални ферми (capping) за да се подобри разпределението на плащанията между фермерите. Несъразмерните ефекти върху големите ферми с голяма трудова заетост могат да бъдат омекотени чрез отчитане на интензивността на платения труд.
- Повишаване на екологичната насоченост на ОСП чрез задължителен „**зелен**” елемент на директните плащания чрез подпомагане на екологичните мерки, приложими на цялата територия на ЕС. Това може да бъде под формата на прости, генерализирани, извъндоговорни и годишни агро-екологични действия (например постоянни пасища, зелена покривка, сеитбооборот и екологично оставяне под угар). В допълнение, възможността за подобряване на определени елементи на стандартите за ДЗЕС следва да се анализира.
- Насърчаване на устойчивото развитие на земеделието на територии със **специфични природни ограничения** чрез осигуряването на допълнителна подкрепа на доходите на фермерите в тези райони под формата на плащания, базирани на площ с възможни национални доплащания на доброволна основа. Съществуващата подкрепа за необлагодетелстваните райони, давана по втори стълб следва да бъде прекратена.
- С оглед отчитането на специфичните проблеми на определени райони, където определени типове земеделие се считат за особено важни по икономически и/или социални причини, доброволно **обвързано** подпомагане може да продължи да бъде давано в ясно определени граници (с подпомагане базирано на определени площи, реколти или глави добитък).
- Загубата на възможности за заетост в много селски райони може да бъде омекотена с подкрепа за **малки фермери** чрез осигуряване на минимално ниво на директно плащане.
- Опростяване на правилата за **кръстосано съответствие** чрез представяне на земеделските производители и администрациите на по-прост и разбираем набор от правила, без разводняване на самата концепция за кръстосано съответствие.

Тези промени в модела на директните плащания трябва да вървят ръка за ръка с по-добро определяне и насоченост на подкрепата само за „**активни фермери**”, което отговаря на критиките на Европейската сметна палата.

Пазарни мерки

Общественият дебат разкри широк консенсус по запазването на **пазарната ориентация** на ОСП, като в същото време се запази общата архитектура на инструментите за управление на пазара.

В действителност през 2009 г. кризата на пазара на млечни продукти подчерта важната роля, която играят съществуващите механизми в подкрепа на пазара по време на криза. Въпреки това, някои специфични промени изглеждат необходими, най-вече в **модернизиране и опростяване** на настоящите инструменти, както и при въвеждането на нови елементи на политиката по отношение на функционирането на хранителната верига.

Потенциалните промени може да включват удължаване на периода на интервенцията, използването на клаузи при сериозни увреждания на пазара и на частното складиране също и за други продукти, както и други промени за подобряването на ефективността и контрола.

Предложение за промяна на политиката по качеството ще бъде представено до края на 2010 за подобряване на възможностите на земеделските производители да информират потребителите за специфичните качества или характеристики на своите продукти.⁷

Премахването на квотите за млечни продукти ще се проведе през 2015 година. Законодателни предложения ще бъдат внесени в края на 2010 г. въз основа на препоръките от групата на експертите на високо равнище по млякото, за да се даде възможност за дългосрочно планиране и по този начин да се гарантира стабилността за млечния сектор. В секторите захар и изоглюкоза, действащият режим трябва да изтече през 2014/15. Няколко варианта за бъдещето, включително и на безпрепятствен край на квотите на дата, която следва да бъде определена, трябва да бъдат проверени, за да доведат до повишена ефективност и по-голяма конкурентоспособност на сектора.

Последно също така е необходимо подобряването на функционирането на **веригата за предлагане на хранителни стоки**. Дългосрочните перспективи за селско стопанство няма да се подобрят, ако земеделските производители не могат да променят постоянната тенденция на намаляване на дела на добавената стойност, създадена от веригата за предлагане на хранителни стоки.⁸ Всъщност, дялът на селското стопанство в хранителната верига е намалял от 29% през 2000 г. на 24% през 2005 г., докато през същия период дялът на хранително-вкусовата промишленост, търговия на едро и на сектора на дистрибуцията са се увеличили.

Без добре функциониращо предаване на сигналите на пазара, в дългосрочен план перспективите за развитие на селското стопанство и неговия дял в добавената стойност на цялата хранителна верига, са в опасност. От ключов интерес са въпросите, свързани с настоящият дисбаланс при договаряне на условията по веригата, договорните отношения, необходимостта от реструктуриране и консолидация на сектора на селското стопанство, прозрачност и функционирането на пазарите на селскостопанските суровини използвани в промишлеността.

Развитие на селските райони

Като неразделна част от ОСП, политиката за развитие на селските райони е доказала стойността си чрез засилване на устойчивостта на сектора в ЕС на селското стопанство и селските райони-икономическо, екологично и социално.

⁷ Вж COM (2009)234 относно качествените продукти и предстоящия доклад за прилагането на новия Регламент на Съвета 834/2007 за биологично земеделие.

⁸ „По-добре функционираща хранителна верига в Европа”- COM (2009) 519 от 28/10/2009.

Има силни призови политиката да продължи до пълното интегриране на ограниченията спрямо околната среда и изменението на климата и да предостави широк спектър от ползи за земеделието, селските райони и обществото като цяло и да допринесе за:

- **конкурентоспособността** на селското стопанство, чрез насърчаване на иновациите и реструктуриране и да даде възможност на селскостопанския сектор да използва по-ефективно ресурсите;
- **устойчивото управление на природните ресурси**, като се грижи за околната среда и селските райони, и поддържането на производствения капацитет на земята;
- на **балансирано териториално развитие** на селските райони в целия ЕС, като се даде възможност на хората в местните райони, изграждане на капацитет и подобряване на местните условия.

В тази рамка, **околната среда, климатичните промени и иновациите** следва да бъдат водещи теми, които да ръководят политиката повече от всякога. Например, инвестициите трябва да оказват положително въздействие както на икономическите, така и на екологичните показатели; мерките за околната среда трябва да бъде по-тясно съобразени с индивидуалните потребности на регионите и дори с местните райони; мерките за подпомагане отключването на потенциала на селските райони следва да обръщат специално внимание на иновативни идеи за бизнеса и местното управление. От значение ще бъде подкрепата за развитието на директните продажби и местните пазари. Приоритет ще бъде посрещането на специфичните потребности на младите земеделски стопани и на новите участници.

За целите на политиката, за привеждането в конкретни резултати, **ефективните механизми за изпълнения** са от първостепенно значение. Настоящият стратегически подход ще бъде засилен чрез определяне на количествени цели на ниво ЕС и след това на ниво програми, по възможност обвързани със стимули. Такава промяна към подход, базиран на целите, най-добре ще ръководи политиката по отношение на приоритетите на ЕС и ще покаже какво всъщност той постига. За тази цел наборът от показатели в Общата рамка за мониторинг и оценка, трябва да бъдат опростени и подобрени.

За по-голяма ефективност, ще бъде от съществено значение да се подсили **съгласуваността** между политиката за развитие на селските райони и други политики на ЕС, а също така да се опрости и намали бюрокрацията, където е възможно. За тази цел, може да бъде предвидена **обща стратегическа рамка** за европейски фондове.

По отношение на инструментите, широка гама от инструменти биха продължили да бъдат полезни, от инвестиции и инфраструктура до плащания за услуги, свързани с екосистеми, подкрепа за околната среда и мерки, свързани с промяната на климата, подкрепа за иновации, трансфер на знания и изграждане на капацитет, създаване на бизнес, социално и институционално развитие. Подобренията могат да бъдат чрез по-доброто свързване на мерки заедно, особено с обучението, създаване на пакети, насочени към нуждите на конкретните групи или райони (напр. дребните земеделски производители, планински райони), или да се предлагат стимули, като преференциални нива на интензитета на помощта, за по-добро насочване.

В допълнение, следва да бъде включен **набор от инструменти за управление на риска**, за да се справи по-ефективно с несигурните доходи и нестабилност на пазара, които възпрепятстват възможността на селскостопанския сектор да инвестира в запазването на своята конкурентоспособност. Инструментариумът ще бъде на разположение на ДЧ да се справят едновременно с рисковете за производството и доходите, вариращи от нов пакет инструменти за стабилизиране на доходите, съвместим със зелената кутия на СТО, до засилване подкрепата за застрахователни инструменти и взаимни фондове.

Що се отнася до разпределението на помощта за развитие на селските райони между ДЧ, използването на обективни критерии, трябва да бъде обмислено, като същевременно се ограничи значително разрушаване на сегашната система.

Също така от съществено значение е по-нататъшното укрепване и опростяване на **качеството** (включително и биологичното земеделие) и на **промоционалните политики**, за да се повиши конкурентоспособността на земеделския сектор.

6.2. Основни политически опции.

Три основни варианти на политика, които отразяват основните насоки на обществения дебат, без да се изключват взаимно, заслужават по-нататъшно разглеждане. Тук, те са представени като индикация за потенциалните пътища, чието въздействие ще бъде анализирано преди окончателното приемане на решенията. И трите варианта са базирани на структурата на двата стълба (с различен баланс между стълбовете).

Опция 1: подобро настоящо състояние

Тази опция ще се основава на добре функциониращите аспекти на политиката и ще се фокусира върху **ограничени** подобрения в специфични области (например по-голяма справедливост в разпределението на директните плащания между ДЧ).

Докато тази опция ще осигури продължаване на съществуващата ОСП, като по този начин улесни дългосрочното планиране за операторите в рамките на хранителната верига, би могло да се оспори, че представлява пропусната възможност за реформиране на ОСП в една по-ефективна и справедлива политика, приспособена да отговори на бъдещи предизвикателства и да отговори на критиките относно баланса на подпомагането.

Опция 2: по-балансирана, целенасочена и устойчива подкрепа

Друга алтернатива би могла да бъде да се използва възможността за реформа и да се направи щателен преглед на политиката за да се осигури, че тя е **по-устойчива**, и че **балансът** между различните цели на политиката, земеделски производители и ДЧ е спазен по-добре. Това ще се направи чрез **целеви** мерки, което също би било по-разбираемо за гражданското общество.

Тази ориентация би била по-подходяща като отговор на икономическите, екологични и социални предизвикателства. В допълнение, ефективността на разходването на бюджетните ресурси ще бъде увеличено благодарение на подобреното насочване, въпреки че изискваната адаптация на механизмите за изпълнение би изисквала да се избягва допълнителна административна тежест.

Опция 3: изоставяне на пазарната подкрепа и подкрепата на доходите

Тези, които искат **по-радикална** реформа на ОСП, поддържат отдалечаване от подкрепата на доходите и повечето пазарни мерки и фокусиране изцяло върху цели, свързани с околната среда и промяната на климата. Тази алтернатива би могла да има предимството, защото би позволила ясно фокусиране на политиката. Това обаче би довело до значително намаление на производствените нива, дохода на земеделските стопанства, и броя на фермерите по отношение на най-уязвимите сектори и райони, както и да предизвика изоставяне на земя в някои райони и интензификация на производството в други райони, с потенциални сериозни екологични и социални последици. Тази опция следователно би представлявала предпоставка за загуба на съгласуваността между икономическите, екологичните и социални аспекти на ОСП.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Отговорът на Комисията на дебата за бъдещето на ОСП е във формата на настоящата комуникация, която очертава опции и открива междуинституциалния дебат около тези опции. Въз основа на отговорите на настоящия дебат и на публичната консултация, предприета в рамките на Вътрешноведомствената група за оценка на въздействието, ще бъдат представени законодателни предложения през 2011 г.

Опциите за реформа се състоят както от големи изменения, които изискват нов модел и подобрения на елементите, които са доказали своята уместност в своя настоящ модел. На тази основа, бъдещата ОСП би трябвало да стане по-устойчива, по-балансирана, по-целенасочена, по-опростена и ефективна политика, по-отговаряща на нуждите и очакванията на обществото.

ПРИЛОЖЕНИЕ I – ОПИСАНИЕ НА ТРИТЕ ОСНОВНИ ОПЦИИ ЗА ПОЛИТИКАТА

	Директни плащания	Пазарни мерки	Развитие на селските райони
Подобрено настоящо състояние	Въвеждане на по-голяма справедливост в разпределението на директните плащания между ДЧ (в същото време оставяне непроменена настоящата система за директни плащания)	Подсилване на инструментите за управление при кризи Модернизиране и опростяване на съществуващите пазарни инструменти, където това е подходящо	Запазване на ориентацията от Междинния преглед за увеличаване на финансирането за посрещане на предизвикателства, свързани с промяната на климата, водите, био-разнообразието, възобновяемата енергия и иновациите.
По-балансирана, целенасочена и устойчива подкрепа	Въвеждане на по-голяма справедливост в разпределението на директните плащания между ДЧ и значителна промяна в техния модел. Директните плащания ще се състоят от: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Базово ниво, което служи за подкрепа на доходите, ▪ Задължителна допълнителна помощ за специфични „зелени” публични блага чрез прости, обобщени, годишни и извъндоговорни агро-екологични действия, основани на допълнителните разходи за извършване на тези дейности, ▪ Доброволно допълнително съфинансирано плащане за компенсиране на специфични природни ограничения, ▪ И компонент на доброволно обвързано подпомагане за специфични сектори и райони ⁹ <p>Въвеждане на подпомагане насочено към малките земеделски стопанства.</p> <p>Въвеждане на таван на базовото ниво, като също се взема предвид приноса на големите стопанства към наемаването на работна ръка в селските райони.</p>	Подобряване и опростяване на съществуващите пазарни инструменти, където това е необходимо	Коригиране и допълване на съществуващите инструменти, за да бъдат в по-пълно съответствие с европейските приоритети, подпомагане фокусирано върху околната среда и/или реструктурирането и иновациите и насърчаване на регионалните/местни инициативи. Засилване на съществуващите инструменти за управление на риска и въвеждане на доброволен инструмент за стабилизиране на доходите, съвместим със зелената кутия на СТО за компенсиране за значителни загуби на доходи Може да бъде предвидено известно преразпределение на средства между отделните ДЧ, основано на обективни критерии
Изоставяне на пазарната подкрепа и подкрепата на доходите	Отпадане на директните плащания в настоящата им форма Вместо това, предоставяне на ограничени плащания за публични блага, свързани с околната среда и плащания за допълнителни специфични природни ограничения	Отпадане на всички пазарни мерки, като потенциално изключение биха могли да бъдат клаузи в случай на смущения, които могат да бъдат активирани по време на големи кризи	Мерките ще бъдат насочени основно върху промяната на климата и екологични аспекти

⁹ Това ще бъде еквивалентно на днешното обвързано подпомагане, плащано чрез чл. 68 и други обвързани мерки.