

НОВИ НАСОКИ И ЗАДАЧИ НА АГРАРНАТА ПОЛИТИКА В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Към края на XX век Европейският съюз (ЕС) се оформя като най-голям интегриран пазар в света. В него членуват 15 страни от Западна Европа с общо 370 млн. жители. Сега ръководителите на този съюз са изправени пред две забележителни исторически предизвикателства. Едното е изграждането на единен валутен съюз с обща валута (евро), а другото - разширяване на Съюза и включването на страните от Централна Европа (Полша, Чехия, Унгария, Словакия, Естония) и Кипър. Засега за по-късен етап се оставят преговорите за присъединяването на останалите източноевропейски страни (България, Латвия, Литва, Румъния, Словакия). Решено е към преговори с всяка от тези страни да се пристъпва, когато в нея се изпълнят поставените критерии и се постигне определено равнище на икономическо и социално развитие.

При разширяването на ЕС обаче държавните ръководители на страните-членки се натъкват на редица трудности, свързани главно с Общата аграрна политика (ОАП). Особено трудни за разрешаване се оказват такива проблеми като: осигуряване на финансови ресурси за субсидиране на земеделието в разширения Евросъюз; прилагане на подходящи механизми за премахване на съществуващите огромни излишъци на храни на западноевропейския пазар; преодоляване на организираната съпротива, която западноевропейските фермери оказват срещу приобщаването на техните източноевропейски конкуренти в ЕС.

Тези въпроси са обект на изследване в настоящата разработка. Целта е да се очертаят основните насоки на ОАП и да се разкрият главните задачи на аграрната политика в източноевропейските страни, вкл. и в България.

1. Механизми за регулиране на земеделското производство

Земеделието е особен отрасъл на икономиката. В него се произвеждат хранителни и други продукти чрез отглеждане на различни видове растения и животни; а това го прави твърде зависимо от биологични и почвено-климатични условия и фактори като земя, вода, слънчева енергия, градушки.

В земеделието органичният състав на капитала (съотношението между средствата за производство и живата работна сила) продължава да бъде по-нисък от този на промишлеността. Това пречи на земеделския капитал да участва пълноценно в оборота на съвкупния капитал на обществото и да получава средна норма на печалбата.

Ето защо в индустриално развитите държави и междудържавни интеграционни общности се появява необходимост да бъдат използвани икономически методи и средства за допълнително разпределение на доходите **между промишлеността и земеделието** и икономически механизми да се поддържа равнището на **доходите на земеделските стопани**.

Така се създават условия за разширено възпроизводство в селското стопанство, като с помощта на държавата се стимулира и регулира селскостопанското производство.

Държавата регулира земеделското производство чрез следните важни икономически лостове: лихви, цени, експортни субсидии, преки субсидии, митни сборове, данъци. Тяхното прилагане обаче става ефективно едва в условията на високоразвита индустрия за селското стопанство и хранително-вкусовата промишленост.

Държавата започва да подпомага земеделските стопани чрез отпускане на кредити при сравнително по-ниски **лихви**. За целта през 1916г. в САЩ се формира действащата и сега система за кредитиране на фермерските стопанства. Държавни институции предоставят на специално учредена фондова корпорация определени парични ресурси, облигации и други ценни книжа. Корпорацията търгува с тях и осигурява капитал на фермерски кооперативни банки, чрез които парите стигат до местните кредитни асоциации и кооперативи на фермерите. За разлика от търговските банки **във фермерските не се правят депозити**. Освен чрез търговия с ценни книжа, тяхната издръжка се осигурява и от предоставяните кредити, които се отпускат на фермерите и техните кооперативни с лихви, по-ниски от основния лихвен процент.

Фермерите получават заеми от фермерските банки предимно за придобиване на оборотни средства и трайни активи, включително закупуване на земя, както и за различни видове застраховки и финансови услуги като воденето на фермерско счетоводство и финансовото планиране.

Освен чрез лихви селскостопанското производство се регулира и като се гарантира приемливо за фермерите равнище на **изкупните цени на земеделските стоки**. Тези цени, поддържани с държавни пари, се определят съобразно търсенето и предлагането на съответната стока на пазара, като могат да бъдат индикативни, прагови или интервениращи, които ежегодно се регулират.

В рамките на дадена междудържавна общност изкупната цена на определен продукт се уеднаквява. При това за база се приема най-високата му цена в страната - членка на общността. Когато пазарните цени паднат под определеното равнище и се изпълнят някои други условия, интервенционният механизъм се задейства. Изкупува се цялата предлагана продукция, след което се складира и пласира, вкл. и на пазари извън общността.

По този начин се поддържа такова равнище на изкупните цени на земеделските произведения, което гарантира на фермерите определена печалба и им позволява да закупуват и внедряват съвременна техника и ноу-хау и да интензифицират селскостопанското производство. През последните две десетилетия в Европейския съюз изкупуваното по интервениращи цени зърно струва два пъти по-скъпо от това, което се продава на световния

пазар. В Япония държавната изкупна цена на ориза е осем пъти по-висока от неговата световна цена.

Важен инструмент за стимулиране и регулиране на земеделското производство са и **експортните субсидии**. Този елемент на аграрната политика е известен като “разходи за възстановяване” или т. н. компенсация. Чрез тях се компенсира разликата между вътрешните цени, по които износителите купуват продукцията, и по-ниските цени, по които трябва да я продават на международните пазари. Експортните субсидии правят тази продукция конкурентоспособна, а пласирането ѝ става на дъмпингови цени.

Обикновено дъмпингови са цените на стоки, които се продават на пазара за получаване на минимална печалба или на загуба с цел да бъдат изтласкани или разорени съответните конкуренти. Даден производител обаче може трайно да налага дъмпингови цени на своята стока на определен пазар, ако в същото време я продава и на друг пазар по монополно регулирани цени. Например вносът на субсидирана продукция в развиващите се и други страни разорява местните земеделски производители и елиминира конкуренти от други държави, където не се дават експортни субсидии.

Напоследък в редица държави и междудържавни общности на фермерите се дават **преки субсидии**. Това става под различни форми. При намаляване на изкупната цена на даден земеделски продукт фермерите получават от специализирани държавни органи компенсация за загубата на приходите си. Сумата, която би трябвало да получи всеки фермер, се пресмята на базата на средния добив от декар земя в съответния район. Прeki плащания се дават и под формата на премии за глава добитък (теле, овца и др.). Такива плащания се правят на млади фермери и на земеделски производители от планински или отдалечени райони.

Държавата закриля местните земеделски производители и чрез **митни сборове**, като налага тарифни и нетарифни ограничения. Към тарифните се отнасят главно вносните мита, които се начисляват върху стойността на вносните чуждестранни стоки. Така цените на определени вносни стоки могат да се повишават до равнище, което да ги направи непродავаеми на вътрешния пазар, а конкурентите да бъдат принудени да се оттеглят от него.

Митническите тарифи (под формата на парични ставки на единица продукция или процент от нейната стойност) се използват за стимулиране развитието на определени отрасли, конкуриращи се с вноса. С тяхна помощ, от една страна, се набират парични ресурси в държавния бюджет, а от друга, се закрилят земеделски производства, чиято продукция представлява национална гордост или е предназначена за осигуряване на териториалната и продоволствената независимост на страната.

Така че в отделните страни или междудържавни съюзи сравнително по-малка защита от внос получават фермерите, които произвеждат стоки предимно за експорт. Протекции се дават главно на фермерите, чиято продукция е подложена на остра конкуренция от страна на аналогични чуждестранни стоки на местния пазар.

Действието на протекционистичните средства умело се засилва с помощта на **административни мерки за нетарифно регулиране**. Към тях се отнасят: карантина на растения и животни; количествени ограничения за износ или внос на определени стоки (експортни и импортни квоти); ембарго,

т.е. забрана да се изнася или внася продукцията на някои от пазарите; държавен монопол на външната търговия.

Разгледаните икономически механизми за стимулиране и регулиране на земеделското производство формират държавна система на **аграрен протекционизъм**. Те заемат централно място в аграрната политика на съвременните промишлено развити страни.

Исторически аграрният протекционизъм се формира като система по време на световната икономическа криза (1929 - 1933г.), която засяга особено дълбоко земеделието. С оглед на нейното преодоляване държавната администрация в САЩ започва пряко или косвено да протекционира фермерите, като използва разнообразни икономически и административни методи и средства за пряка намеса на пазара, ограничаване на свободната конкуренция и регулиране цените на стоките. В резултат от това след Втората световна война в САЩ се формира мощен аграрно-промишлен комплекс, в който получават повсеместно развитие машинната индустрия, индустриалните методи на отглеждане на растенията и животните, химията и селекцията. Значително се увеличава селскостопанското производство, а американските земеделски продукти заемат доминиращо положение на световния продоволствен пазар. За тези успехи спомагат и приетите през 1955 г. международни спогодби от над 100 страни - членки на ГАТТ (Общо споразумение за митата и търговията)¹. В тях се дава право на САЩ да осъществяват национална политика, насочена към поддържане на сравнително високи вътрешни изкупни цени на селскостопанските стоки и ограничаване на техния внос от други страни.

Сега относителният дял на САЩ в общия износ на продоволствие съставлява близо една пета. Американското селско стопанство осигурява по-голямата част от продажбите на зърно на световния пазар, в това число над 80% от световния износ на соя. Към края на XX век ежегодно от държавния бюджет се отделят милиарди долари за реализация на редица програми за: консервиране на част от обработваемата земя и намаляване отглеждането на определени земеделски култури; финансово подпомагане на млади фермери; мелиорация; внедряване на научните постижения във фермерските стопанства; субсидиране на фермерите, когато вътрешните цени на някои техни стоки се понижат под равнището на международните; стимулиране износа на пресни и преработени селскостопански стоки. Всяка програма се изпълнява от отделна държавна агенция или друга институция, чийто чиновнически апарат непрекъснато набъбва, поглъщайки все по-голяма част от държавните пари, предназначени за фермерите.

След Втората световна война освен в САЩ и в други държави (Япония, Канада, Швейцария и страните-членки на Европейския съюз) са изградени системи на аграрен протекционизъм. Ежегодните субвенции (държавни финансови помощи) за селското стопанство достигат стотици милиарди долари. В тези суми не се включват редица държавни разходи за земеделието като разходите под формата на отбив от цената при закупуване на някои горива, минерални торове и селскостопански машини, реализиране на мелиоративни програми, отстъпки при застраховане на реколтата.

¹ В началото на 1995 г. ГАТТ се преобразува в Световна търговска организация (СТО).

В подходите и начините на използване на икономическите механизми за регулиране на земеделското производство обаче има известни различия. Десетилетия наред земеделието на САЩ се дотира предимно чрез предоставяне на нисколихвени кредити на фермерите, а основен инструмент на аграрния протекционизъм в Европейския съюз е поддържането на гарантирани изкупни цени на земеделските стоки.

2. Цели, принципи и механизми на Общата аграрна политика в Европейския съюз

През март 1957г. в Рим представители на шест страни (Франция, Западна Германия, Италия, Белгия, Холандия и Люксембург) подписват договор за създаване на Европейска икономическа общност (ЕИО). Впоследствие нейни членове стават Великобритания, Ирландия и Дания (1973г.), Гърция (1981г.), Испания и Португалия (1986г.), Финландия, Швеция и Австрия (1995г.). През 1994г. Европейската икономическа общност се преобразува в Европейски съюз (ЕС).

В Римския договор (чл. 39) ясно се формулират основните **цели на Общата аграрна политика на Европейския съюз**:

- Да се увеличи селскостопанското производство.
- Да се осигури добро жизнено равнище на фермерите.
- Да се стабилизируют пазарите.
- Да се гарантира редовност на доставките.
- Да се осигурят приемливи цени на доставяните до потребителите стоки.

Общата аграрна политика на Европейския съюз почива на следните принципи:

1. Единен пазар за селскостопанските стоки (свободно движение на селскостопанските стоки в Съюза и единни цени).
2. Преференция на Съюза (обща митнически бариери срещу вноса от трети страни).
3. Обща финансова отговорност (разходите се покриват от общ фонд, в който всички членове правят вноски).

Тези принципи са взаимосвързани и не могат да се спазват един без друг.

На базата на тези принципи за десет години (1958 - 1968г.) в Европейския съюз е създаден общ аграрен пазар². През 1962г. на обществените пазари са предложени първите свободно движещи се продукти, а през 1968г. са въведени общи, единни цени на селскостопанските стоки.

За набиране на финансови ресурси и осъществяване на Общата аграрна политика на Европейския съюз през 1962г. е създаден **Европейски аграрен фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство (FEOGA - ФЕОГА)**. Той набира пари от мита, които се начисляват за внасяните в Общия пазар промишлени стоки от държавите извън Съюза, както и от данъка върху добавената стойност на страните-членки в размер на

² Вж. Ленард, Д., Европейският съюз. Справочник. С, Изд. "Книжен тигър", 1996, с. 148.

1,6%. Обикновено разходите по линия на фонда съставляват около две трети от бюджета на Съюза. Основната част от паричния му ресурс се изразходва от "Секция гарантиране" за осигуряване на стабилни доходи на фермерите. Това става главно чрез поддържаните цени на около 70% от селскостопанските стоки, включително пшеница, ечемик, ръж, царевица, ориз, захар, млечни продукти, говеждо и овче месо.

С пари от фонда се възстановява разликата между световните и по-високите изкупни цени в Съюза. Изкупуват се излишъци от някои селскостопански продукти с цел да се регулира тяхното търсене и предлагане и да се запази високото равнище на вътрешните им цени. Предоставят се помощи на организации на производителите за изкупуване на излишъци на плодове и зеленчуци, за складиране на свинско месо и дестилация на трапезни вина. Дават се и **преки субсидии** на производителите на твърда пшеница, зехтин, семена на маслодайни култури и тютюн за покриване на разликата между световната и гарантираната цена.

Парични ресурси се изразходват и за експортни субсидии.

Сравнително по-малки (10% от разходите на фонда) са субсидиите за реструктуриране на селскостопанското производство, валутни компенсации, санитарни, агрономически и други мероприятия.

Финансовите ресурси на фонда се разпределят почти пропорционално на величината на аграрния сектор на всяка страна-членка на Съюза. Държавите с високо развито земеделие (Франция, Италия и т.н.) фактически се финансират от Германия и Англия, където възможностите за разширяване на собственото селскостопанско производство са твърде ограничени. Значителна част от субсидиите, които тези страни предоставят на фонда, обаче се връщат обратно, тъй като фермерските стопанства се снабдяват предимно с немски и английски машини и съоръжения. Може би в това е тайната на съчетаването на националните интереси на страните-членки на Европейския съюз, и успеха на осъществяваната от тях аграрна политика.

Общата аграрна политика води до рязко увеличаване на селскостопанското производство в ЕС. Докато през 70-те години в Съюза са внасяни значителни количества зърно за изхранване на населението, през 90-те години оттам ежегодно се изнасят милиони тонове зърнени храни.³ Освен зърно, страните-членки експортират говеждо месо, масло и вина. Преди 20 години среднестатистическо семейство от Европейския съюз е харчило за хранителни продукти 28% от семейния бюджет, а сега този процент е 21.

Основните елементи (гарантирани цени и експортни субсидии) на Общата аграрна политика на ЕС обаче пораждат някои остри **проблеми**. Преди всичко тяхното по-нататъшно прилагане изисква все повече финансови ресурси от държавите. В сравнение с 1973г. през 1995г. разходите на ФЕОГА за гарантиране са нараснали от 5,0 млрд. на 47,5 млрд. долара.

Освен това се създава постоянен стимул за свръхпроизводство, а понякога и за натрупване на огромни запаси от един или друг продукт.

³ През 1996 г. зърнената реколта за страните-членки на Европейския съюз достига около 190 млн. т, а интервенционните запаси - 1 млн. тона.

Неслучайно в страните-членки на ЕС, се говори и пише за съществуване на "планини от говеждо и масло", за "винени езера". Направени са огромни разходи за построяване на складове, за складиране и унищожение на излишъците от селскостопанска продукция.⁴

Гарантирани цени и експортни субсидии се дават за количество произведена продукция. Затова в стремежа си да получат по-големи доходи фермерите непрекъснато увеличават добивите на селскостопанските култури и животни, като употребяват значителни количества минерални торове и химикали, в резултат на което се замърсява околната среда.

Наред с посочените проблеми (финансов товар, породен от огромните субсидии, свръхпроизводство и излишъци на храни), в Европейския съюз възникват и трудности, свързани с пласмента на земеделските стоки. През 80-те години някои развиващи се страни с многочислено население като Китай и Индия започват напълно да се самозадоволяват с основния продукт - зърното. Други пък намаляват вноса на продоволствени стоки поради ограничената си платежоспособност. В резултат от това предлагането на продоволствие на международните пазари превишава неговото търсене. Много страни започват още повече да субсидират своя износ на селскостопанска продукция, а това поражда нови конфликти между традиционните селскостопански износители като САЩ, Канада и Австралия и новите от Европейския съюз.

През 1986г. започва т. н. Уругвайски кръг от преговори за либерализация на търговията в рамките на Общото споразумение за митата и търговията (ГАТТ). Главно поради острата конфронтация между САЩ и ЕС, относно общата им аграрна политика преговорите се проточват и приключват едва след седем години (1994г.) с приемане на Селскостопанско споразумение. В него има четири раздела: достъп до пазара; субсидиране на националното производство; конкуренция в износа; санитарни и фитосанитарни мерки. То предвижда:

- замяна на системата на гарантираните изкупни цени с преки плащания (компенсации) на земеделските производители;
- намаляване на експортните субсидии с тенденция в перспектива да бъдат напълно премахнати;
- увеличаване на възможностите за внос чрез понижаване на митата и премахване на нетарифните ограничения.

През май 1992г. в ЕС се приема решение за **реформа на Общата аграрна политика (ОАП)**. Нейното прилагане започва през периода 1993 - 1995г. Реформата засяга пряко зърнените, маслодайните и протеиновите култури, производството на млечни продукти, говеждо и овче месо и тютюн и косвено - свиневъдството и птицевъдството. С нея се цели в ЕС да се осигуряват определени количества земеделска продукция само за вътрешно потребление, плюс субсидирания износ по линия на Световната търговска организация (СТО). При това се разчита на следните механизми: интервенционна система; изтегляне на земя от производството (консервация на земеделски земи); директни плащания на производителите.

⁴ През 80-те години са похарчени сравнително най-много пари от Фонда за изкупуване и складиране на излишъци на млечни продукти.

Решено е за три години (1994 - 1997г.) **изкупните цени на зърното в ЕС да се намалят с 30%**. Постепенно да се понижават и цените на животинските продукти - главно на говеждото месо с 15%.

Сравнително по-евтиното зърно намира пласмент в по-големи количества на вътрешния пазар и измества продаваните на него фуражни заместители като царевичен глутен или маниока. С намаляването на изкупните цени на зърното се ограничава и неговото по-нататъшно производство. Същевременно пада и експортната му цена (преди прилагане на експортната субсидия).

Макар че СТО изисква откриване на пазарите, не се очаква чувствително увеличение на вноса на зърно в ЕС. Определят се квоти с минимални мита за внос на пшеница (от Канада), с текущи мита за царевица (от САЩ) и на малки количества зърнени храни от Австралия и други страни.

Реформата на ОАП включва консервация на земеделски земи в страните-членки на ЕС.⁵ Това са главно онези земи, върху които се отглеждат зърнени, маслодайни и протеинови култури. Чрез консервацията се цели да бъде намалено свръхпроизводството на селскостопански стоки и постепенно да отпадне нуждата от плащане на големи експортни субсидии за дъмпинг при пласмента на натрупани излишъци от такива стоки на международните пазари. Очакванията са, че при осъществяване на тази политика представителите на САЩ, Аржентина, Австралия, Канада и с голям износ на храни ще спрат оплакванията, че ЕС завладява техните пазари.

Фермерите в Съюза се компенсират за загубите на доход чрез **преки плащания**. Преди всичко те получават компенсации за загубите, които понасят при намаляването на цените на стоките, съгласно реформата в ОАП. Плащат им се помощи и на брой акри (1 акър = 4,050 кв. м) обработваема земя. Общо в ЕС се дават компенсации на производителите за 550 млн. дка.

Животновъдите, които отглеждат едър рогат добитък на открити пасища, получават премии на теле или овца. Премии не се дават на фермери, отглеждащи добитъка в обори, но те могат да неутрализират падането на цените на говеждото месо, като използват по-евтини житни храни за фураж. Преки субсидии се получават и за развитие на по-екологично земеделие (с по-малко пестициди и минерални торове), производство на нехранителни продукти (биогорива) върху консервирана земя, привличане на млади фермери и земя, привличане на млади фермери и преждевременно пенсиониране на по-стари земеделски стопани.

Очевидно сърцевината на реформата на ОАП на ЕС е в умелото съчетаване на политиката на поддържане на пазарните цени на земеделските стоки с политиката на поддържане на доходите на фермерите. Целта е да се ограничи съществуващото свръхпроизводство в земеделието и се да премахнат натрупваните излишъци от селскостопанска продукция.

Планира се за периода 1995 - 2001г. в развитите страни-членки на СТО, да се намали размерът на субсидиите за земеделието спрямо обема им през 1986 - 1988г. с около 20%. Това ще става чрез едновременно съкращаване на субсидиите за поддържане нивото на вътрешните пазарни

⁵ Решено е до 2005 г. в ЕС да бъдат консервирани 10-15% от земеделските земи.

цени, за експорта и преките плащания на фермерите. Засега в Европейския съюз обаче все още не е проявена готовност към ограничаване на дотациите за земеделието и отстраняване на деформациите на търговията с пресни и преработени селскостопански стоки. Почти не спада нивото на предоставяните експортни субсидии за сирене и други млечни продукти, говеждо месо и зехтин.

Увеличават се субсидиите за износ на ечемик (поради по-високата му вътрешна цена от тази на световния пазар) и други зърнено-фуражни култури. Предполага се, че в сравнение с 1995г. към 2001г. те ще нараснат с около 40%.

Реформата на ОАП не осигурява широк достъп до обединения пазар на ЕС. Той продължава да бъде ограничаван с тарифи за трети страни и разпределен между големите традиционни вносители на растителни и животински стоки. Незначително е неговото разширяване и след **въвеждане на нови тарифи на квоти за внос на земеделски продукти**, повечето от които са почти равни и дори по-ниски от тези, включени в списъка на СТО.

Съгласно Споразумението на Уругвайския кръг на преговорите на СТО за периода 1995 - 2001г. в ЕС тарифите за стоки, които се внасят извън определените квоти, трябва да се намалят с около 36%. Посоченото ограничаване и редуциране на тези тарифи обаче се прави съобразно потребностите на Общия пазар. Анализите показват, че тарифите, които СТО определя за внос на земеделски стоки в Европейския съюз, обхващат едва 10% от неговия аграрен внос. Огромната част от този внос се осъществява по вътрешна система на тарификация.

През средата на 90-те години в ЕС се откриват известни възможности за увеличаване вноса на някои стоки (свинско и пилешко месо, масло, сирене, яйца и сухо мляко). Поставя се задачата до края на века делът на внасяните количества от тези продукти в Съюза да достигне до 5% от тяхното потребление. По всяка вероятност обаче посочената норма ще се изпълнява само за вноса на мляко на прах и сирене. Делът на внасяните количества свинско месо в неговото потребление продължава да е под 1%, на масло и яйца - под 4%, и на птиче месо около 4%. За периода 1995 - 2001г. стойностният обем на земеделските стоки, които се пласират на пазарите на ЕС, нараства с около 1 млрд. долара. Тази сума съставлява едва 2% от извършения през 1996г. общ (възлизащ на 50 млрд. дол.) аграрен внос на ЕС.⁶ Новите тарифи на квоти за внос на земеделски стоки от трети (нечленуващи в Съюза) страни са като тези на старите квоти, предоставяни на лицензирани вносители. При определянето им се използват главно три критерия: ред на заявките, традиционни стокови потоци в търговията и пропорционални съотношения на количествата на внасяните стоки. Предимства имат притежателите на сертификат, а свидетелства за сертификат се издават от правителствата на съответните страни, в които се произвеждат внасяните стоки.

Лицензите за износ и внос са свързани и с т. Н. "квотни ренти". Обикновено този вид рента се получава от компании на ЕС, които са

⁶ Вж. Tod Morath Tariff - rate Quotas have little impact on EU Market Access. EUROPE international Agriculture and Trade Report. Washington, December 1997, с. 6.

оторизирани да осъществяват внос на стоки и да се занимават с лицензиране на чуждестранни доставчици. Размерът на квотната рента се определя в зависимост от съществуващото различие между вътрешната и обмитената (с платено мито) вносна цена на дадена стока.

Засега в ЕС се използват различни видове тарифи. Според тяхното предназначение би могла да им се направи следната условна класификация: **текущи**, които са заварени от миналото и продължават да се прилагат за поддържане на исторически сложилите се внос на определени стоки (текущ достъп до пазара); **допълнителни**, които се въвеждат на мястото на нетарифните търговски бариери и създават благоприятни условия за увеличаване вноса на стоки в страните (минимален пазарен достъп); **извънквотни** - за стоки, които се внасят, освен определените квоти (обикновено тези тарифи са по-високи от квотните); **вътрешноквотни** - за част от количеството на дадени стоки, внасяни в рамките на отделните квоти (по принцип са по-ниски от квотните тарифи).

Освен посочените тарифни облагания на вносни стоки широко приложение намират и още две групи тарифи - за най-облагодетелствана нация и преференциални. В двете групи има квотни и извънквотни тарифи.

Тарифите за най-облагодетелствана нация могат да се прилагат за страни, подписали Търговското споразумение на СТО. **Преференциалните тарифи** се въвеждат в отделните региони чрез подписване на спогодби за междудържавна търговия на двустранна и многостранна основа.

Тези тарифи се определят на базата на търговията за най-облагодетелствана нация. При това една извънквотна преференциална тарифа винаги е по-ниска от съответната извънквотна тарифа за най-облагодетелствана нация, но не винаги определена вътрешноквотна преференциална тарифа за дадена стока е по-ниска от подобна вътрешноквотна тарифа за най-облагодетелствана нация. Това е така, защото в ЕС вътрешноквотните преференциални тарифи се изчисляват като процент от извънквотните тарифи за най-облагодетелствана нация. Вътрешноквотните преференциални тарифи са равни на една пета от извънквотните тарифи за най-облагодетелствана нация. В ЕС с преференциални тарифи се облагат редица вносни стоки като сирене, пресни домати, орехи, плодови сокове и консервирани плодове. Сравнително по-ниски тарифи се прилагат и за внос на фасул, мед, тютюн и други продукти.

След тарифиране на внасяните количества пшеница, ечемик, ръж, царевица и сорго тяхната импортна цена (с платено мито) възлиза на 155% от интервенционната им цена в ЕС. Аналогичната вносна цена на ориза варира между 180 и 270% от неговата интервенционна цена.

Всичко това позволява на Унгария и други страни от Централна и Източна Европа да изнасят само ограничен брой земеделски стоки (главно свинско месо) на западноевропейския пазар. Разширяването на техния аграрен износ за ЕС се задържа и поради обстоятелството, че някои от земеделските им стоки се облагат със сравнително по-високи тарифи.

3. Проблеми на аграрната политика в Европейския съюз и в източноевропейските страни

Към края на XX век започва процес на разширяване на Европейския съюз. Засега се предвижда към него да се присъединят десет държави от Източна и Централна Европа (без Русия). Разширяването на ЕС обаче поражда редица **проблеми**, свързани с **Общата аграрна политика**.

Първият от тях е породен от огромните бюджетни вноски на страните-членки на Съюза, в Европейския аграрен фонд за насочване и гарантиране. В него размерът на вноските на всяка държава съответства на нейния икономически потенциал и вътрешния ѝ търговски оборот.

Източноевропейските страни имат значителен аграрен сектор. Затова като пълноправни членове на Европейския съюз те би трябвало да дават по-малко и да вземат повече от ФЕОГА. Това обаче едва ли ще се приеме от Великобритания, Германия и други страни-членки на ЕС, които внасят основните парични ресурси във фонда. Техните представители в ръководните органи на Съюза пледират за съкращаване на бюджетните разходи по прилагането на Общата аграрна политика.

При евентуално присъединяване на десетте страни от Източна и Централна Европа към ЕС обработваемата земя в него ще се увеличи с още една втора (над 600 млн. дка). Ежегодните бюджетни разходи за дотиране на земеделието в Съюза би трябвало да се увеличат от около 50 млрд. на 70-80 млрд. долара. Такова бюджетно натоварване не би могло да се понесе от страните-членки на ЕС.

С включването на държавите от Източна и Централна Европа в ЕС още повече ще нараства **проблемът за свръхпроизводството на храни и натрупването на излишъци**. На пренаситения със земеделски стоки общ пазар на Съюза ще се появят и тези от източноевропейските страни, особено при разширяване обсега на ОАП в тях. Това неминуемо ще засегне интересите на фермерите от сегашните страни-членки. Ето защо се предлага след постигане на политическата цел - разширяване на ЕС, да има преходен период, през който да не бъдат давани субсидии на източноевропейските земеделски производители. Такъв диференциран подход към фермерите обаче може да наруши свободното движение на стоки между новите и старите членове на Европейския съюз и да обезсмисли присъединяването на източноевропейските страни в него.

Трети голям и почти неразрешим на този етап проблем е **малоземието на отделните земевладелци и земеделските стопанства на източноевропейските страни**. Сега в 15-те страни-членки на ЕС, средната площ на една семейна ферма е близо 190 дка (Англия - 700 дка, Франция - 350 дка), докато в Полша средният размер на такава ферма е под 60 дка, Словения - 41 дка, Унгария - 20 дка, Румъния - 18 дка, Словакия - 10 дка, България - 6 дка.

Тези съществени различия се преодоляват чрез използване на различни форми на колективно стопанисване на земеделските земи в източноевропейските страни, но засега те са слабо ефективни и рентабилни, тъй като функционират в спекулантска, мафиотска пазарна среда.

На състоялите се през 1998г. първи разговори между ръководители на ЕС и Полша се изтъква, че дребните земеделски стопанства на полските селяни са една от главните причини за отлагане на присъединяването на страната към Евросъюза.

С подобни мотиви се отлагат и преговорите по присъединяването на България към ЕС. Посочва се, че за това е излишно да се говори, докато у нас не бъдат уточнени титулите за поземлена собственост и липсва активен пазар на земеделските земи. Изглежда се очаква с покупко-продажби на земеделски земи да се постигне окрупняване на малките земеделски площи, принадлежащи на милиони български граждани. Но притежаването на нотариални актове за собственост на земеделски участъци е само едно от условията за развитие на пазара на земята. Може да се предполага, че той ще се раздвижи, когато земеделието стане печеливш отрасъл. Едва тогава ще се засили търсенето на земя за производство на земеделски продукти.

Четвъртият проблем, свързан с разширяването на ЕС, е сравнително **ниската ефективност на производството в земеделието на източноевропейските страни**. Този проблем се изостря особено при либерализацията на външната търговия и ожесточаващата се конкуренция между американските и европейските земеделски производители на международните пазари.

През 90-те години в страните от Източна и Централна Европа се извършва деколективизация на земеделските стопанства. Главно по тази причина намалява общото селскостопанско производство. За периода 1989 - 1995г. то се съкращава средно с около една трета (в балтийските държави с около 50%; Унгария - 34%; България и Русия - 30%; Чехия - 28%; Словакия - 25%; Полша - 20%). Само в Словения селскостопанското производство има растеж с близо 20%, а в Румъния се запазва предишното равнище. Особено голям е спадът на производството на животинска продукция (България - с над 50%, Унгария и Словакия - 40% и т.н.) и зеленчуци.

През разглеждания период в източноевропейските държави рязко намалява и броят на животните. Броят на кравите в десетте страни от Източна и Централна Европа се съкращава от 11,5 млн. на 8,8 млн. броя или с над 40%. Сравнително най-много е намалял броят на кравите в България, Чехия и Словакия, а на овцете в Полша, България (от 9 млн. на 3 млн.) и балтийските държави.

Тези процеси са съпроводени от със значително намаляване на добивите и продуктивността на селскостопанските растения и животни. В нашата страна за последните десет години средният добив на отглежданата пшеница спада от над 400 на под 300 кг/дка (сега във Великобритания, Германия и Франция се произвежда средно около 600-700 кг пшенично зърно от един декар).

С намаляването на селскостопанското производство в страните от Източна и Централна Европа спада и стойностният обем на тяхната търговия с пресни и преработени селскостопански стоки. С изключение на Унгария те се превръщат в нетни (чисти) вносители (износ минус внос) на земеделски произведения.

В източноевропейските страни все още е твърде ниско равнището на интензификацията на земеделското производство. В тях стопанисваната земя съставлява 44% от тази на ЕС, но броят на заетите в земеделието им превишава с 1,3 млн. души този на фермерите от Съюза (вж. табл. 1). Изравняването на равнищата на икономическо развитие в земеделието предполага и съкращаване на земеделските производители в държавите от

Източна и Централна Европа с около една трета, тоест от 9,5 млн. на 6,4 млн. души. За изпълнението на тази задача са нужни значителни инвестиционни ресурси, с които да се обнови материално-техническата база на земеделието. Целесъобразно е да се осигуряват висококвалифицирани селскостопански специалисти и да се повишава културата на земеделието.

Таблица 1

Страни	Население	Заети в земеделието (хил. души)	Дял на работещите в земеделието от общия брой на заетите (%)	Стопанисвана земя
Страни от и Централна Източна Европа (СЦИЕ - 10)	105,5	9,540	26,7	606
ЕС - 15	369,7	8,190	5,7	1,381
СЦИЕ - 10/км ЕС - 15	29%			44%

Източник: European Commission Directorate-General for Agriculture, Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries, Summary report, 1995, 3, 5, 10.

Разширяването на Европейския съюз предполага и осъществяване на протекционистична аграрна политика в източноевропейските страни. Необходимо е постепенно да се формира система на държавна закрила на земеделието чрез: поддържане на сравнително високо равнище на изкупните цени на определени земеделски стоки; защита на земеделските производители от нелоялна конкуренция на чуждестранни вносители на земеделски стоки; осигуряване на нисколихвени кредити на земеделските стопани. Само така аграрната политика на тези държави може да се адаптира към ОАП на ЕС. С оглед на това в някои източноевропейски страни се създават **национални организации за търговия с основни земеделски стоки**. Такива са: Агенцията за регулиране на земеделски пазари в Полша (създадена през 1990г.); Държавен фонд за регулиране на пазарите в Чехия (1991г.); Държавен фонд за пазарно регулиране в Словакия (вж. табл. 2).

Таблица 2

Държавни търговски предприятия (ДТП)

Страна	Наименование	Притежание	Стоки	Предмет на дейност
ПОЛША	Агенция за регулиране на земеделските пазари	Правителство	Пшеница, ръж, млечни продукти, свинско месо, захар, вълна	- определя минимални цени; - прави интервенционни покупки; - осигурява кредитни гаранции на оторизирана компания, която купува пшеница по минимална цена; - осигурява 45% предплащане на производители, които пазят пшеницата на склад; - оторизира фирми за субсидиран износ; - купува и продава стратегическия резерв
Република ЧЕХИЯ	Държавен фонд за регулиране на пазара	Правителство	храни от пшеница, масло, сухо мляко, сирене, малц	- определя минимални цени; - оторизира чрез търгове фирми, които правят интервенционни покупки за негова (на фонда) сметка; - администрира субсидиите за износ
СЛОВАКИЯ	Държавен фонд	Правителство	пшенични изделия,	- определя минимални цени;

	за регулиране на пазара		живи животни, говеждо месо, свинско месо, млечни продукти, птиче месо и яйца, захар, картофи	- оторизира чрез търгове фирми, които правят интервенционни покупки за негова (на фонда) сметка; - администрира субсидиите за износ
СЛОВЕНИЯ	Агенция за стокови резерви	Правителство	Пшеница, захар	- определя минимални цени; - прави интервенционни покупки; - оторизира безмитен внос за пшеница по квоти; - субсидира продажба на брашно от мелници

Тези организации регулират пазарите предимно на зърно, като правят директни интервенционни покупки на продукцията за поддържане на държавните резерви; дават банкови гаранции на мелници и други юридически лица да теглят кредити с по-ниски лихви и да изкупуват зърно от производителите; отпускат нисколихвени заеми на производителите, които се погасяват след прибиране на реколтата; разрешават безмитен внос на зърно и предоставят кредитни гаранции за търговците, които извършват този внос.

Интервенция на зърнения пазар в Чехия се прави само ако се очаква свръхпроизводство и поява на излишъци на зърно, за разлика от ЕС, където пазарът се интервенира, когато пазарните цени на този продукт паднат под определено равнище. Чешкият държавен фонд за регулиране на пазарите определя и квотите за износ на зърно. Тези квоти се разпределят чрез конкурс между търговците, които предлагат най-високи цени и претендират за най-ниски експортни субсидии.

През последните няколко десетилетия в България зърнената реколта се изкупува, съхранява и преработва предимно от държавната фирма "Зърнени храни", която извършва и износ на зърно. Съгласно споразумението с Международния валутен фонд обаче българското правителство трябва да раздели "Зърнени храни" на множество районни фирми и да ги приватизира. По този начин се осигурява широк достъп на чуждестранни търговци до нашия зърнен пазар и се ограничават възможностите на местните зърнопроизводители да изнасят зърно в чужбина. Държавни търговски предприятия за регулиране на външната търговия със земеделски и други стоки продължават да функционират в Русия и Китай. Предполага се, че тяхното по-нататъшно съществуване няма да бъде пречка за активно участие на двете страни в СТО.

Очевидно държавните търговски предприятия в аграрния сектор на източноевропейските и други държави имат важно значение за осигуряване на националната продоволствена независимост. Парите, които им се отпускат от държавните бюджети, се използват най-вече за снабдяване на населението с необходимите количества зърно, брашно и хляб. Затова се очаква дейността на тези предприятия да бъде обект на следващия кръг от преговори с представителите на Световната търговска организация.

Задачата е да се изготви система от критерии за определяне на мястото и ролята на държавните търговски предприятия в развитието на съвременните пазарни отношения. Разграничителни характеристики на отделните предприятия могат да се правят, като се използват редица основни показатели:

- търговски баланс (импортна или експортна ориентация);
- пазарен режим (степен на контрол върху снабдяването, преработката, вноса и износа на стоки);
- политически режим (степен на използване на икономически лостове - експортни субсидии, мита, цени);
- притежание на предприятието (правителство, група производители, други);
- регулиране на производството.

Така че **засега официално не се изисква да бъдат ликвидирани държавните търговски предприятия**, а само се търсят механизми, посредством които да се постигне по-голяма прозрачност на тяхната дейност и стриктно да се спазват споразуменията със СТО за постепенно намаляване на вносните мита и експортните субсидии.

След 1990 г. в нашата страна възниква необходимост от формиране на система на държавна закрила за земеделието. През периода 1992 - 1995 г. от държавния бюджет ежегодно се отделят по 2 млрд. лв. главно за кредитиране на земеделски стопани, които отглеждат зърнени култури. При това на банките се изплащат две трети от основния лихвен процент и невърнатите кредити. Бюджетните пари се разпределят между 12-13 банки и много малко от тях стигат до земеделците.⁷

През юни 1995 г. в Народното събрание се приема Закон за защита на земеделските производители (ЗЗЗП).⁸ Съгласно този закон се дава право на правителството да регулира производството и търговията с непреработени и преработени земеделски стоки чрез система от субсидии, цени, кредити, данъци, акцизи, митни сборове, такси и стандарти.

По силата на ЗЗЗП се създава Държавен фонд "Земеделие", който е юридическо лице и се ръководи от управителен съвет (УС), съставен от девет членове. Председател на УС по право е министърът на земеделието.

Основен източник на парични ресурси за Държавен фонд "Земеделие" е държавният бюджет. Ежегодните бюджетни вноски във фонда са минимум 0,5% от БВП на страната.

Законът за защита на земеделските производители е приет в период, когато нашата страна изживява тежка финансова криза. С много от механизмите, които се съдържат в него, е почти невъзможно да се бори. Определените вноски за фонд "Земеделие" не постъпват регулярно, а след въвеждането на валутен съвет (1997г.) и фиксирането на валутния курс на лева спрямо германската марка възможностите на държавата да оказва финансова помощ на земеделието значително се ограничават.

Освен това не винаги се използват заложените в закона ефективни механизми, чрез които да се създава благоприятна икономическа среда за развитие на жизнени и конкурентоспособни земеделски стопанства. Основната част от паричните ресурси на фонд "Земеделие" се

⁷ През 1994г. в Народното събрание група депутати депозират Закон за закрила на земеделските производители, който предвижда с пари на Държавния фонд "Земеделие" да бъде създадена Централна земеделска банка. Следващата година правителството внася същия законопроект в Народното събрание, но без текстовете за учредяване на такава банка.

⁸ Вж. ДВ, бр. 57, 1995, бр. 110, 1996.

изразходват под формата на субсидии на засети площи с есенни и пролетни селскостопански култури. Това е примитивна и тромава система за дотиране на земеделието. Така значителни суми от фонда се преливат в банки, снабдителни и търговски фирми, застрахователни дружества.

През 1998г. Законът за защита на земеделските производители се отменя. Законът за защита на земеделските производители се отменя в изпълнение на подписаното през 1997г. споразумение с Международния валутен фонд. По предложение на Министерския съвет в Народното събрание се приема нов закон за "подпомагане" на земеделските производители. С този законодателен акт се преследват определени цели: либерализация на външната търговия със селскостопански стоки чрез премахване на вносните мита, такси и квоти; в бъдеще да няма защитни изкупни цени на основни земеделски стоки; разширяване на функциите на Държавен фонд "Земеделие", като се дава право на неговото ръководство да става гарант на производители и търговци и да поема поръчителство при получаване на кредити от финансови институции; предоставяне на държавни пари за закупуване на земеделски земи.

Очаква се в бъдеще под натиска на МВФ и валутния борд у нас още да се съкращава размерът на бюджетните субсидии за родното земеделие. Неслучайно в приетия "нов" закон не е запазен текстът, който задължава изпълнителната власт ежегодно да осигурява от държавния бюджет на фонд "Земеделие" сума, превишаваща 0,5% от brutния вътрешен продукт на страната. В тригодишното (1999 - 2001г.) споразумение между българското правителство и Международния валутен фонд се предвижда у нас изцяло да бъдат премахнати държавните субсидии за земеделието и дори се изисква ДФ "Земеделие" да прекрати покриването на част от лихвите по кредити, които земеделски производители получават от банки.

В мотивите за приемане на новия закон се изтъква, че изкупуването на някои земеделски стоки по защитни цени и поддържането на външнотърговски режим, при който се закрилят местните производители, не съответства на аграрната политика на ЕС. Твърди се също, че прилагането на тези икономически механизми у нас отдалечава страната от пълноправно членство в Съюза.

Изпълнението на тези законодателни мерки обаче може да остави страната ни извън Европейския съюз, защото: по този начин развитието на българското земеделие ще продължи да изостава от това на западноевропейските държави; либералният характер на националната аграрна политика е несъвместим със системно закрилящата западните фермери Обща аграрна политика на Европейския съюз. При това, в близко бъдеще няма изгледи ЕС да се откаже от такава политика, поне през следващите няколко десетилетия, когато се очаква да дойде ред и на България да се присъедини към него. А дотогава е почти невъзможно без държавни дотации да бъде подобро окаяното състояние, в което изпадна родното земеделие (раздробена земя, рухнали сгради и машини, едва съществуващи земеделски стопанства, липса на вътрешна и външна система на маркетинг).

Сега у нас на един зает със селскостопанска дейност се падат по 58 дка обработваеми площи, а в земеделието на 15-те страни-членки на

Европейския съюз, те са средно 170 (Франция - 250 дка; Дания - 206 дка; Гърция - 73 дка). Това показва, че степента на интензификация на производството на единица площ в българските земеделски стопанства е над три пъти по-ниска от тази на западноевропейските ферми. Субсидиите, които западните фермери ежегодно получават от държавните бюджети на страните-членки на Съюза, съставляват средно по 33 долара на декар обработваема земя. През 1998г. парите, предвидени от българския държавен бюджет за фонд "Земеделие", са около 17 млн., или на декар се падат по 36 цента.

Всичко това налага да бъде променен курсът на осъществяваната сега у нас аграрна политика. Необходимо е нейните механизми да се използват за решаване на първостепенните задачи на българското земеделие. Преди всичко трябва да се създават предпоставки за формиране и развитие на ефективни и конкурентоспособни земеделски стопанства, които да могат успешно да конкурират както европейските, така и американските ферми. Но това едва ли може да стане при съществуващата у нас раздробена собственост върху земеделски земи. **Ето защо е нужно в България ни да бъде разработена нова държавна политика на собственост и стопанисване на земята.**

Друга важна задача на нашата аграрна политика е създаването на **съвременен маркетинг в аграрния сектор**. С оглед на това е необходимо да се изгради широка мрежа от снабдителни и търговски кооперативи на земеделските производители.

Нужно е също да се налага **държавен контрол върху външната търговия със зърно, цигари и алкохол**, който да се осъществява от специализирани организации на самите производители.

Като се отчитат изискванията на Световната търговска организация, у нас трябва да се формира институционална система за **държавна закрила на земеделските производители**, постепенно се скъса с неоконсервативните концепции на Международния валутен фонд и Световната банка и отново да започне прилагането на социално-либералната политика на Европейския съюз. Българската аграрна политика би трябвало да се съчетава с общата аграрна политика на Европейския съюз и да служи на интересите на земеделските производители в страната. Само при това условие България може да стане достоен член на европейското семейство.

НОВИ НАСОКИ И ЗАДАЧИ НА АГРАРНАТА ПОЛИТИКА В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Ангел Димов
(Резюме)

В изследването се прави анализ на извършващата се след 1992 г. реформа на Общата аграрна политика на Европейския съюз. Обобщават се резултатите от тази реформа и либерализацията на търговията с пресни и преработени селскостопански стоки. Доказва се, че неолибералната аграрна политика, която сега се води у нас, минира пътя на страната към пълноправно членство в ЕС. Определят се насоките и задачите на бъдещата ни аграрна политика.

NEW DIRECTIONS AND GOALS OF THE AGRICULTURAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION

Angel Dimov
(Summary)

The paper contains analysis of the reforms in EU's Common Agricultural Policy since 1992. It summarizes the results of these reforms and the liberalization of trade for fresh and processed agricultural products. It proves that the neo-liberal agrarian policy which is currently followed in Bulgaria hampers the chances of the country for membership in the European Union. The paper highlights the future directions and tasks of Bulgarian agrarian policy.