



Bringing Organisations & Network Development
to higher levels in the Farming sector in Europe

Проучване относно добрите юридически практики по проекта BOND

ИЗПЪЛНИТЕЛНО РЕЗЮМЕ
ИЗГОТВЕНО ОТ KISLÉPTÉK (KLT)
В РАМКИТЕ НА BOND D3.2.

В проучването, изготвено по проекта BOND¹ бяха събрани нужните средства за подпомагане на селскостопанския сектор, както и най-добрите практики, действащи в различните юридически системи в страните от Европейския съюз, за да може да бъде оказана помощ на стопаните, да се може да формулират предложения, вземайки под внимание европейските примери, благодарение на които да могат да се преодолеят различните юридически предизвикателства и да могат както самите стопани, така и цивилните организации, действащи в тяхна помощ, да ги използват в ежедневието.

Предмет на проучването представляваха правилата за търгуване, засягащи от селскостопанския сектор, регулациите, свързани със селскостопанската дейност, до пласирането на продукцията и кооперациите. В определени случаи бяха разгледани и данъчните разпоредби, засягащи селското стопанство. Конкурентното право съставлява отделна част на проучването, но е от голямо значение в случаите на подпомагане на сътрудничеството между стопаните.

Изследването има за цел основно да изследва решенията за стимулиране от гледна точка на дребните производители. Причина за това е фактът, че само единичният стопанин, който е способен да функционира и да се развива икономически, може да пожелае да създаде съвместно сътрудничество с други стопани. В крайна сметка общото изявяване на стопаните с помощта на тези добри юридически практики ще осигури възможност за тях и за техните организации да се превърнат в активни участници при вземане на решенията.

Настоящата обобщена оценка представя най-приложимите добри юридически практики, които допринасят за “collective action”, за развитието на стопанското сътрудничество особено в региона на централно- и източноевропейските страни.

С помощта и сътрудничеството на партньорите документът има за цел да представи онези добри юридически практики, които са най-значими по дадена тема, с надеждата, че те ще бъдат прилагани за подобряване на сътрудничеството между дребните стопани, които се интересуват от достъпа си до възможностите на устойчивия пазар. Проектът няма за цел да запознае читателя с добрите юридически практики на всички 28 страни членки на ЕС иреспективно на други държави, а да анализира само добре функциониращите правни системи на страните, които си сътрудничат като партньори за изпълнение на задачите по проекта.

¹ BOND – Развитие на мрежата на организациите в интерес на сътрудничеството на европейския селскостопански сектор на по-високо ниво – Хоризонт 2020 - RUR-15-2017 – Договор за финансова помощ №: 774208 – За повече информация вж. : [www.https://www.bondproject.eu/](https://www.bondproject.eu/), www.kisleptek.hu

В редица случаи получихме юридически текстове на езика на страната членка, но буквалното им осмисляне за целевата група не е понятно, поради което се ангажирахме само с извличане на съществените откъси и с разбираемото описание на отделните случаи. Навсякъде обаче отбелязахме използваните източници и респективно достъпа до законодателството, за да може при желание някой да изследва и детайлите на основание на публикуваната тук информация, за да ги внедри в препоръчителните материали по време на изпълнението на местните интереси.

При събирането на добрите практики даваме препоръки, но не за юридическата приложимост на цялата разпоредба, а за изтъкване на помощния характер на криещите се в тях дребни частични правила, които са доказали своите подпомагащи характеристики също и на практика.

Взимайки под внимание това, целта на проучването беше да се обезпечат необходимите познания за читатели с различни правни интереси. По такъв начин обобщената оценка на проучването се фокусира върху най-добрите, доказали се практики.

Вторият раздел на проучването демонстрира по-обширно представените вече добри юридически практики.

В заключение е дадено приложението на проучването, което съдържа законовите разпоредби, на които се позоваваме или отбелязваме дори като извлечение. Те могат да се открият на сайта на Kislépték [чете се: Кишлептек] (www.kisleptek.hu) под името Publikáció/BOND Publikáció [чете се: Публикацио/ BOND Публикацио]. Дребните стопани, както и изпълнителите ена техните интереси, ще могат да намерят подходящи доводи за подобряване на рамките на регулиране в собствената си държава (поне се надяваме на това).

Препоръки:

- Едно от условията за устойчивост на стопанствата е диверсификацията, за осигуряването на която е необходимо създаване на рамки за данъчно облагане, целящи подпомагане на ниво държава членка, с което да се стимулира преработването и услугите, свързани със селското стопанство и производството на хранителни продукти, както и със селския туризъм и услугите на социалното фермерство.
- Семейните стопанства са в състояние да подпомогнат смяната на поколенията и завръщането или ангажирането на младите в селското стопанство. Основно условие на програмите за стимулиране на смяната на поколенията и на модернизацията (цели на КАР 2020; тоест: ОПС 2020) е законодателството да подпомага младите стопани по отношение на наследяването и достъпа им до земя, както и да осигурява облекчени условия за предприемачество на начинаещите.
- Пазарният достъп на малките стопанства често може да се реализира чрез къси вериги за доставка на храна. Подробното им регулиране все още не е пълноценно при повечето от страните членки. Поради това е необходимо да се вземат под внимание добрите практики от европейски и световен мащаб, както и да има фокус върху правното регулиране за подпомагане на

иновативните форми на пласмент. Много съществена бъдеща задача за ЕС е създаването на къси вериги за доставка. Трябва да се вкарат и подходящи мерки, за да могат приетите закони да функционират благоприятно, когато стане въпрос за късите канали за пласмент. Така те няма да попаднат в разрез със Споразумението за свободна търговия нито на ниво ЕС, нито на национално ниво.

- Паралелно с формалните рамки за кооперативните стопанства вече се появиха иновативните, все още неформални форми на сътрудничество (collective action). Препоръчително е създаване на правни рамки за функционирането им и дефиниране на подходяща политика за развитието им.
- Разграничаването и различното данъчно облагане на селскостопанските и неселскостопанските дейности усложнява административната работа на стопаните, поради което предлагаме тяхното премахване в рамките на позволимото за справедлив приход и отчитането на вторични и допълнителни дейности в селскостопанството.
- Предлагаме създаване на самостоятелна работна група към Съвета на Европейския съюз или към неговите организации за техническа помощ (работна група KFI, работни групи EIP AGRI) за интегрирано обслужване на законодателството, свързано с маргиналните, занаятчийски и други продукти на селскостопанското диверсифициране, както и с тяхното професионално представяне и предоставяне на ръководствата с насоки.
- Трябва да се създадат справочници с примери и добри практики на ниво Европейски съюз, развити и в национален аспект (публикувани чрез мрежата на EIP AGRI и ENRD), които да подпомогнат съответното създаване на закони и тяхното практическо прилагане от службите на държавите членки:
 - окомплектоване на гъвкавите хигиенни правила, намиращите се в Пакета за регламентиране на хигиената, в отделен справочник, с което да бъде стимулирано съответното им прилагане;
 - ръководство за организиране на съвместни дребномащабни предприятия за преработка, за подвижни цехове за преработка и клане при облекчени хигиенни и административни условия;
 - справочник на услугите и снабдяването по отношение на общественото хранене, обхващащ аспектите на екологичната и социална среда;
 - справочник за локалната употреба чрез занаяти, свързани със страничните животински продукти (напр.: преработване на вълна чрез сплъстяване и предене);
 - справочник за производството на козметични средства от суровини с хранителни цели (напр.: с употребата на мляко, краставици, пчелен мед, т.н.).
- Предложения за изграждането на Общата селскостопанска политика 2020 г.:

- В рамките на стълб II. на ОСП е необходимо да се разработят мерки за подпомагане, които да дадат възможност за сътрудничеството на малките стопанства, в това число за развитие на най-дребните производители и на местните вериги за хранителни продукти (REL);
- Да се даде възможност на социалните предприемачи, на участниците в REL и на дребните селски стопанства да прилагат „групова форма за подпомагане“, използвана от някои страни членки в рамките на Програмата за развитие на селските райони за 2014-2020 г. (напр.: АКС в Холандия и ЕИР в Ирландия);
- В случай на инвестиционни помощи освен целите за конкурентоспособност предлагаме да се имат предвид и положителните обществени въздействия (напр.: на екологичната устойчивост, на обществените блага, на ефектите относно влиянието върху развитието на социалните общности и в съответствие с етичното поведение).
- По отношение на мерките за подпомагане на условията за по-добър живот на село предлагаме да се стимулират селскостопанските дейности, свързани с диверсификацията чрез социални фермерски услуги.
- При помощите за диверсификация, инвестиционни помощи на малките стопанства и за областите на преработка и пласмент на селскостопанската и хранителна продукция на социалните стопанства предлагаме помощите да се прилагат частично и с предварително финансиране или според стандартните таблици.

Добри практики, свързани с правното регулиране

1. В случай, че разходите за една дейност са по-големи от очакваните приходи, от икономическа гледна точка стопанисването не е устойчиво и не осигурява препитание. Освен от приходите прехранването (особено при малко по количество производство) зависи до голяма степен и от производствените разходи, от данъците и от допълнителните такси. Често разходите са прекалено високи, тъй като дребният единичен стопанин също е длъжен да отговаря на определени хигиенни, екологични и др. разпоредения в рамките на производствената инфраструктура и инвестиции, което не е възможно поради малкия обем. По време на нашето проучване (посредством национални уъркшопи и анкетни проучвания) се доказва нашата хипотеза, според която **гъвките помощни разпоредби**, засягащи дефинирането на селскостопанската дейност, подпомагането на начинаещите предприемачи, данъчните облекчения, подкрепата на формите на сътрудничество и семейните стопанства, **всъщност допринасят за поддържането на възможностите за икономическа и социална устойчивост на стопанствата.**

2. **Разграничаването и различното данъчно облагане на селскостопанските и неселскостопанските дейности води до едновременното прилагане на многостранни методи и отчетности, което усложнява административната дейност на стопаните.** Решаването на този проблем е решено от австрийските разпоредби, които (до определена стойност на приходите – 33000 Евро) разрешават отчитане на вторичните и допълнителни дейности в към селскостопанските такива. За облекчаване на данъчната администрация, съпрузите в Австрия и Румъния имат право да декларират общо данъците си.

3. В болшинството от европейските страни селскостопанската дейност протича в малки по размер семейни стопанства, поради което **считаме за добра практика това, че в голяма част държавите членки данъчното облагане е оформено в зависимост от производствените размери.** В по-голямата част от изследваните държави членки данъчната система признава един нискостепенен размер/обем (това обикновено се определя според прихода или според определена величина на доходите), под който не се налага заплащането на данък (напр. в Унгария това е 4 милиона форинта приход, в Румъния е определена гранична естествена стойност за всеки кръг продукти, в Словакия е 4035,84 EUR, в Австрия – 11 000 EUR, в Хърватия – 85 000 HRK, в Норвегия 6 580 EUR). При създаването на тези гранични стойности обаче трябва да се вземе под внимание, че **често заради привлекателните данъчни облекчения производителите могат да загубят възможността да кандидатстват за аграрни кредити и финансиране, както и за безвъзмездни помощи.**

4. Често отделните предимствени данъчни форми са свързани с данъчното облагане на частни лица, но съществуват и отклонения от тази практика. Добра практика е данъкът за микропредприятията в Румъния, който е свързан с **данъчното облагане на малките по размери (главно новосъздадените) предприятия** и може да се прилага и за селскостопанските дейности, като замества корпоративния данък. За данъчна основа служи чистият (нетен) оборот, а неговият размер е в зависимост от заетите лица, но не трябва да надхвърля 3%.

5. Първото и много важно ниво на сътрудничество **е семейното** - сътрудничеството между членовете на семейството. Практики за стимулиране на дейността на семейните стопанства се откриват в много държави членки напр. в Хърватия, Португалия, Австрия и Франция. Тези наредби често засягат дефинирането на нивата на семейна връзка, на третирането на общата собственост, на наследяването, на формите и помощите за извършваната селскостопанска дейност и на данъчните облекчения, които може да се ползват. Проучването и резултатите от уъркшопите показват, че **по време на уреждането на наредбите относно произведените количества или относно приходите, законодателството определя прекалено ограничен аспект за семействата, с което може да ги принуди към аматьорски** (тоест, отнасящи се само до пласмента на

излишъците) **производствени разходи, което може да се превърне в най-голямата пречка на тяхното развитие** (напр. както в Португалия, Унгария).

6. Най-голяма възможност за достигане до пазарите на дребните стопанства са местните къси вериги за доставка (REL), които се намират в процес на значително развитие във всички точки на Европа. **Понятието REL обаче не е уточнено или унифицирано нито на общеевропейско ниво, нито в самите държави членки. Така те не могат да се оползотворят възможностите, криещи се в многообразието и иновациите на каналите за пласмент (EIP AGR Focus Csoport, 2015, JRC научни и политически доклади, 2013, SKIN доклад 2017)²**. Подпомаганото от общността селско стопанство, онлайн продажбите, общественото хранене, съвместният пласмент и кооперативните продажби са все съвместни дейности на сътрудничество, които допринасят за устойчивото развитие на стопанствата на производителите. Възможно е **дейностите на REL в болшинството държави членки да са напразно, тъй като понякога дори свързаните с тях понятия, като отнасящите се до търговските форми подробни условия и правила** (напр.: обществени поръчки и техните форми, участници и места на пласмента, документното удостоверяване на продажбите, свързването с касови апарати, транспорт, стопанисване на отпадъците), **както и формите и лицата на междинно сътрудничество, не са разработени**. Това от своя страна означава също, че новите по характера си форми на търговия на REL не могат да се прилагат от производителите или да се определят еднозначно от институциите. Същевременно може да се заяви, че поддръжката им по принцип е налице в повечето от страните. Добри практики могат да се намерят в Италия и Норвегия, където кооперативната форма не се явява междинен участник на REL, въпреки че изкупува продуктите на собствените си членове и ги препродава под форма на съвместна дейност. Друга добра практика произлиза от Валенсия (201/2017 decreto и 134/2018 decreto). При нея понятието REL и неговите участници се дефинират и обезпечават хигиенни облекчения за целите на производствената дейност на дребните местни стопани, а тя е изградена чрез местни източници и служи за общественото и екологично обществено благо.
7. По темата за достъп до пазарните възможности **в множество национални уъркшопи, както и от отговорите на анкетата от особена важност се оказва въпросът за дефиниране на междинните участници при преработката на хранителни продукти**. Често пъти това не е изяснено и официалните институции не третираат еднозначно дали трябва да се счита

² Kneafsey, M., Venn, L., Schmutz, U., Balázs, B., Trenchard, L., Eyden-Wood, T., Bos, E., Sutton, G. and Blackett, M., 2013. Short food supply chains and local food systems in the EU. A state of play of their socio-economic characteristics. JRC scientific and policy reports, 123.

Kneafsey, M. "EIP-AGRI Focus Group Innovative Short Food Supply Chain management." Final report, Brussels: European Commission (2015).

De Pascale, Gianluigi, et al. "Economic sustainability in Short Food Supply Chain. The case of the Horizon 2020 project" Short Food Supply Chain Knowledge and Innovation Network (SKIN)". "RIVISTA DI STUDI SULLA SOSTENIBILITA' (2017).

за междинен участник в преработката, или става дума само за самостоятелна услуга. Във Франция например съществува съвместно управляван преработвателен център, който предоставя на своите производители-членове услуга, с което производителят може да продаде като свой продукт вече преработеният такъв. Така се спестява нуждата от скъпоструващи инвестиции и професионални познания в областта на хранително-вкусовата промишленост. От гледна точка на хигиенните изисквания за храните общият център за преработка запазва характера си надребно производство, което прави възможно базираното на местни суровини, действащо на принципа на гъвкавото производство на продукти, попадащи в категорията на дребните стопанства, при сътрудничеството на мнозина производители.

8. Многократно установихме, че **липсват диференцирани наредби за дребните и едри производители, за дребните и едри преработватели на хранителни стоки и при сектора за услуги в селските райони.** Както по отношение на основните суровини, така и в случая с категорията на преработените продукти, липсва категория дребна/дребномащабна стопанска единица (дребномащабна пекарна, дребномащабно месопреработвателно предприятие, цех за конфитюри, занаятчийница за кашкавал и пр.), която да е в състояние да функционира в подходяща за размерите и икономическия си потенциал юридическа среда (хигиенни условия, администрация, изисквания за професионална квалификация, инфраструктура, екологични наредби, данъчно облагане и пр.). Тези недостатъци засягат в особено много социалните ферми, обвързани с производство на хранителни продукти.
9. В много страни в рамките на каналите на REL общественото хранене предлага сериозен потенциал за достъп на производителите до пазарни възможности. **Като пазарна възможност и като средство за развитие на стопанството на основата на местните суровини, общественото хранене играе голяма роля и за социалните стопанства.** По време на обществените поръчки може да се прилагат добре екологичните и социални директиви напр.: минимизиране на отпадъците, прилагане на местни и локални източници. Директивите 2014/23/ЕС и 2014/24/ЕС формулираха като цел това, че при определяне на обществените поръчки не може да се вземат под внимание изключително само чисто икономическите аспекти, а е възможно да се имат предвид и екологичните, обществените и иновационните аспекти. За подпомагане на тази цел вече съществува ръководство на ЕС с насоки за екологичните и социално отговорни обществени поръчки (за поръчките за строителната индустрия, за производството на мебели и т.н.). **Необходимо е подобно ръководство и за екологичните и социални аспекти при поръчките за общественото хранене,** което да се фокусира върху агроекологичните и локални/регионални аспекти на обществените поръчки. Като добра практика може да се изтъкне френският пример на кметството в Sain-Laurant-des-Vignes, представен на националния уъркшоп (промяна на член 11 на [унгарския] Закон за селското стопанство и хранителните продукти). Там се полагат усилия за реализиране на националната цел, според която през 2022 г. общественото хранене трябва

да използва поне 50% местни екологични продукти. В това малко село с помощта на локалната CUMA (машинна асоциация на производителите) местните стопани доставят 80% от продуктите за общественото хранене, което е изисквало сериозна организационна подготовка и гражданско сътрудничество. Франция обясни и че осъществяването на поставената цел представлява сериозно изпитание за много кметства, тъй като на заден план няма обществено сътрудничество, като това в представеното селище. Друга добра практика е общото третиране на наредбите за общественото хранене и за социалните стопанства във Валенсия, където се обръща специално внимание на реализирането на обществените блага, на социалната и екологична трайност, но като недостатък трябва да се отбележи, че то е свързано с голяма административна тежест.

10. С малки отклонения държавите членки прилагат общите правила в съответствие с основните принципи на сътрудничество. В проучването си успяхме да подберем добри практики от Норвегия, Франция, Италия, Англия и Холандия. Основните принципи на сътрудничество и функционалните им особености, както и произтичащите от тях предимства не са известни, респективно не са приети от страните в Централна и Източна Европа. Поради това възниква необходимост от предаване на познанията, касаещи коопериране и другите форми на сътрудничество (производствена група, други правни форми) към държавите членки. Начинът за това може да бъде чрез **експертна консултация относно сътрудничествата и тяхното менторство**, с помощта на които да се обезпечи помощ при сформирването им и при последващото им развитие и функциониране, както и при проследяването на дейността им (бизнес план, уставни форми за разпределяне на печалбата, взаимната сътрудническа помощ, способности за упражняване на правото на глас).