

## Насоки, дейности и мерки за реструктуриране на тютюнопроизводството

Доц. д-р РУМЕН ПОПОВ  
Институт по аграрна икономика – София  
E-mail: rgorov@yahoo.com

**Резюме:** България е заинтересована от запазване и развитие на тютюнопроизводството поради очевидни икономически, социални и екологични причини. Развитото производство на висококачествени сортове тютюни, натрупаният производствен опит на няколко поколения и създадените традиции, както и уникалните местни природни условия, трябва да продължат да се използват в интерес преди всичко на местните общности. Всичко това е надеждна основа за развитие на сектора, но само по себе си не е достатъчно, защото условията, в рамките на които се развива този сектор, днес са вече много различни и изискват нови решения.

Целта на изследването е да се анализират световните тенденции в тютюнопроизводството, промените на Общата селскостопанска политика (ОСП) на ЕС, както и следваната национална политика, като на тази основа се изведе стратегическата цел на България, в този сектор, и насоките, задачите и мерките за нейното постигане.

Като се отчита променената икономическа, социална и институционална среда и въздействието ѝ върху тютюнопроизводителите, главната стратегическа цел на България в тази област е формулирана по следния начин: „да подкрепи местните общности в районите, в които тютюнопроизводството е главен поминък, като създаде предпоставки, първо, за устойчиво развитие на този сектор, и второ, за диверсификация на местната икономика”.

В изпълнение на тази стратегическа цел са дефинирани две приоритетни направления за нейното реализиране:

- Създаване на предпоставки за изграждане на устойчиво тютюнопроизводство, адаптирано към пазарните промени и развитието на ОСП;
- Диверсификация на селскостопанското производство и развитие на стопански дейности от секторите на промишлеността и услугите, с цел разкриване на нови работни места и

източници на доходи.

Устойчивото развитие на сектора на практика означава да се създадат условия за по-силна роля на пазарния механизъм за регулиране на производството, засилване на хоризонталната и вертикалната интеграция в сектора, структурно приспособяване на стопанствата чрез тяхното уедряване и постигане на по-силна конкурентоспособност, главно чрез повишаване на качеството на продукцията. Диверсификацията на стопанската дейност ще се реализира както в рамките на отделното стопанство чрез преминаване към производство на други селскостопански продукти или неселскостопанска дейност, така и, преди всичко, чрез създаване на микро- и малки предприятия от сферата на промишлеността и услугите.

Ефективното провеждане на целенасочена политика за подкрепа на местните общности в тютюнопроизводителните райони, модернизацията на производството и развитието на други стопански дейности изискват промени в ЗСПЗС, ефикасно приложение на мерките от Програмата за развитие на селските райони (ПРСР), както и създаването на отделна мярка в рамките на тази програма - „Модернизация и реструктуриране на тютюнопроизводството”.

**Ключови думи:** устойчиво тютюнопроизводство, реструктуриране, уедряване, диверсификация на земеделските дейности, конкурентоспособност

### Увод

Тютюнопроизводството в продължение на много години е в основата на икономическия живот на значителна част от територията на страната, предимно в района на Родопите. Това е обусловено от природни, социални, исторически и други фактори, които продължават да оказват своето въздействие и днес. В същото време промените след 1989 г. – разпадането на СИВ и СССР, членството на страната в ЕС от 2007 г., измениха из основи условията, в които се развива този традиционен за България стопански сектор. Сложността на възникналите проблеми не позволява да се намери решение в рамките само на секторната политика. Необходимо е и прилагането на териториален подход, който да позволи провеждането на комплексна политика в полза на местните общности.

Целта на статията е на основата на анализ на

променената икономическа, социална и институционална среда да се изведат приоритетите в реструктурирането на тютюнопроизводството и развитието на районите, в които то е главен стопански сектор. На следващо място да се определят направленията, задачите, дейностите и мерките, чрез които трябва да се постигне така формулираната цел.

*Национална политика в сектор тютюн - 1990-2007 г.*

Развитието на тютюнопроизводителния сектор след Втората световна война до 1990 г. е подчинено на производството на тютюн и тютюневи изделия за гарантирания пазар на СИВ. След 1990 г. политиката на всички правителства е насочена към решаване на текущи, неотложни проблеми, преди всичко за изкупуването на произведения тютюн, с цел запазване на поминъка на населението в тези райони. Загубата на позиции от монополиста в производството на цигари – Булгартабак, и неразвитите пазарни институции и механизми предизвикват нестабилност и необходимост от вземане на управленски решения под натиска на събитията. Новата законова уредба в сектора има само частични и временни резултати.

Законът за тютюна и тютюневите изделия от 1994 г., както и промените му от 1999 г., предвиждат силна държавна регулация на производството, окачествяването, изкупуването, промишлената обработка и преработката, и търговията с тютюневи изделия. Със закона е създаден и фонд „Тютюн”, който може да предоставя парични премии на тютюнопроизводителите, с цел регулиране на производството на тютюн. Фондът приема квотите, сортовата структура, селекцията на нови сортове тютюн, стратегия за развитие на тютюнопроизводството, минималните изкупни цени и премиите. Изкупуването и търговията с тютюн и преработени тютюневи изделия е предмет на лицензиране.

Значителният период на приложение на Закона дава основание да се направят някои изводи:

- прилаганите регулации и премирането стабилизираха условията за производство в твърде променливата пазарна среда;

- по този начин Законът позволи да се запази натрупаният опит и капацитет в тютюнопроизводството, както и организацията в сектора, относително познати на многобройните производители;

- силната регулация на сектора направи тютюнопроизводителите институционално зависими и

не позволи приспособяването им към пазара (чрез създаването на сдружения, кооперативи и др.);

- премиите върху изкупения тютюн осигуриха значителна част от доходите на производителите, но в същото време ги изолираха от пазарните сигнали, което ги направи уязвими в по-дългосрочен план;

- премиите не влияят на търсенето и предлагането на суров тютюн, като по тази причина, чрез пазарния механизъм, част от тях се прихващат от търговците и преработвателите.

В крайна сметка Законът за тютюна и тютюневите изделия по времето на своето действие създаде по-стабилна среда и известна сигурност за производителите на тютюн. В същото време те останаха изолирани от пазара. Това е една от причините да не създадат и развият кооперации и други асоциации, т.е. нови стопански субекти с достатъчна пазарна сила, способни да отстояват интересите им. Действащият през периода регламент не създава предпоставки за участие на фермерите в продуктовата верига (преди всичко в етапите на първичната преработка на тютюна) и създаването на продукт с по-висока добавена стойност. Подобно на ситуацията в други страни, премиите не дават възможност производителите да получат справедлива цена за своята продукция. Освен това, дейността на фонда показва ниска ефективност на бюджетните разходи – поради организационни, но преди всичко поради икономически причини.

*Реструктуриране на тютюневия сектор – цел и съдържание*

Опитът от изминалите години, пазарното развитие и особено членството на страната в ЕС императивно изискват реформа на институционалните механизми и организацията на производство в сектора за производство и преработка на тютюн. В същото време е налице ясното разбиране, че всяка реформа носи риск за сериозно разстройство на вече установени взаимоотношения и организация. По този начин се застрашава провеждането на необходимите промени. Сложността на реформата изисква обединение на усилията на всички заинтересовани страни, преди всичко на производителите, преработвателите и органите на държавната власт.

Решаващият фактор за началото на реформите са промените в Общата селскостопанска политика (ОСП) на ЕС. От 1992 г. в производството на тютюн в ЕС са действали регулации, подобни на тези в България – квоти, премии и др. В резултат

- продукцията от тютюневия сектор е била на стойност около 900 млн. евро, като само 250 млн. от приходите са от продажната цена. Високите и неоправдани разходи и борбата срещу тютюнопушенето доведоха до ново законодателство в сектора. То влезе в сила от реколта 2006 г., като за периода 2006-2009 г. се предвижда частично отделяне на премиите от производството (40-60%). От 2010 г. няма да има обвързване на подкрепата с тютюна, като ще се прилага единно плащане на хектар или стопанство. За България това означава, че тютюнопроизводителите ще получават единно плащане при условията и в размер, еднакъв с този на другите земеделски производители. Поради социалното значение на тютюнопроизводството в някои райони, България получи разрешение за държавна подкрепа на сектора за 2007-2009 г. и 2010 и 2011 г., чрез която да се облекчи процесът на реструктуриране на сектора.

Като отчита променената икономическа, социална и институционална среда и въздействието ѝ върху тютюнопроизводителите, целта на България в тази област е да *подкрепи местните общности в районите, в които тютюнопроизводството е главен поминък* чрез:

- създаване на предпоставки за изграждане на устойчиво тютюнопроизводство;
- разкриване на нови източници на заетост и доходи.

*Задачи, дейности и мерки за реструктуриране на тютюнопроизводството и развитие на местната икономика*

България е заинтересована от запазване на тютюнопроизводството поради очевидни икономически, социални и екологични причини. Производството на висококачествени сортове тютюни, натрупаният производствен опит на няколко поколения и създадените традиции, както и уникалните местни природни условия, трябва да продължат да се използват в интерес преди всичко на местните общности. Всичко това е надеждна основа за развитие на сектора, но само по себе си не е достатъчно. За успешно тютюнопроизводство е необходим напредък, на първо място, по отношение на неговата конкурентоспособност, преди всичко чрез повишаване на качеството на продукцията (нови сортове, технологично развитие, иновации в първичната преработка и др.). Това е начинът да се постигнат по-високи доходи на производителите и този сектор да запази значението си.

На второ място, устойчивото тютюнопроиз-

водство изисква основната част от доходите на производителите да идва от пазарната реализация на тяхната продукция. Откъсването от пазара и зависимостта от бюджетната подкрепа в крайна сметка се оказват една от главните причини за кризата. Опитът на страните от ЕС показва, че премахването на субсидиите е предпоставка за позитивно развитие в сектора, в дългосрочен план. Подкрепата по линия на ОСП на ЕС и държавния бюджет трябва преди всичко да създаде необходимата стабилност в сектора и да подпомогне неговата модернизация.

Трето, пълноценната роля на пазара за регулиране на производството изисква промяна в представителството на производителите. Наивно би било да се мисли, че десетките хиляди дребни индивидуални производители могат да бъдат равностойни партньори на няколкото едри, с големи възможности, търговци и преработватели, които, освен всичко друго, разполагат със запаси от тютюн и могат да отлагат изкупуването на нови партии.

Решението е в създаването на регионални асоциации и кооперативи на тютюнопроизводителите, които да имат определени функции и правомощия по отношение на регулирането на производството (планиране на обемите, сортова структура, окачествяване, продажби) и договарянето на изкупуването. Този процес е ключов за защитата на интересите на производителите и може да получи подкрепа по линия на Програмата за развитие на селските райони (ППСР) чрез Мярка 142 – „Създаване на организации на производителите”.

Четвърто, въпросът за доходите на производителите е свързан с участието им в преработката на суровия тютюн. Добавената стойност по продуктовата верига е голяма и производителите на суров тютюн биха могли да търсят по-широко участие в този процес. Това би позволило да се постигне по-висока трудова заетост, стабилност и ниво на доходите. Вертикалната интеграция чрез трудово и капиталово участие както на производителите на суров тютюн, така и на преработвателите, може да даде стабилна перспектива за развитие на сектора в страната.

Пето, структурното приспособяване на сектора изисква уедряване на индивидуалните стопанства, произвеждащи ориенталски тютюни. Минималната площ на стопанство, която може да осигури приемливо ниво на доходи на производител (или неговото семейство), е 10 декара. Като се има предвид, че преобладаващата част от заетите в

този бранш е над 55 години, че няма навлизане на нови фермери в сектора, то може да се очаква естествен процес на намаляване на броя на тютюнопроизводителите. Част от стопанисваната от тях земя е логично да премине в стопанствата, които продължават да функционират. Такова развитие е твърде бавно и процесът на уголемяване на стопанствата трябва да се улесни от държавата. От тази гледна точка е необходимо пазарът на земя (покупко-продажба и наемане) да получи тласък чрез промени в нормативната основа за упражняване правото на собственост. На практика това означава да се реши въпросът с ползването на земите по чл. 19 от Закона за собствеността и ползването на земеделски земи (ЗСПЗЗ), както и на тези, чиито собственици не са в страната. 20 години след приемането на ЗСПЗЗ е необходимо земите, които не са потърсени от собствениците си, да преминат в разпореждане на общините. Земите, чиито собственици са в чужбина или по друга причина не упражняват правото си на разпореждане с тях, трябва да бъдат отдавани под наем по служебен път от общините. Сключването на договори за наем, с продължителност 5 и повече години, ще позволи на тютюнопроизводителите да разширят стопанствата си, да правят инвестиции за подобрения на земята и да получават помощи по I и II стълб на ОСП. Промени в този дух в ЗСПЗЗ са логични и необходими.

Втората линия на подкрепа на общностите в районите с преобладаваща стопанска дейност тютюнопроизводство е диверсификацията на земеделската дейност и местната икономика, с цел разкриване на нови източници на заетост и доходи. Такава политика е необходима не само поради променената пазарна и институционална среда в производството на тютюн, но и за да се преодолее зависимостта на местните общности от стопанската конюнктура в един сектор – тютюнопроизводството, и произтичащите от това нестабилност и рискове.

Въпреки че възможностите за разнообразяване на икономиката са били предмет на проучвания, мерки и програми, постиженията в тази посока са ограничени. Решенията трябва да се търсят в две направления:

- възможности за използване на наличните ресурси – земя и труд, за производство на други селскостопански продукти;

- възможности за развитие на неселскостопански дейности.

Наложително е да се даде отговор и на въпроса – защо българските тютюнопроизводители от

планинските райони (главно Родопите), въпреки всички трудности, не се отказват от тази дейност. В тази връзка трябва да се отчете, че:

- тютюнът може да се отглежда на почви с ниско плодородие, заплашени от ерозия. Ориенталските типове се отглеждат най-добре в засушливи почви. Тези условия не са подходящи за отглеждане на други култури;

- отглеждането на тютюн изисква големи вложения на труд със специфични умения. Тези знания и умения, при преминаване към отглеждане на друга култура, се оказват ненужни;

- отдалечените от големите градове и пристанища райони са неподходящи за производство на масови и нетрайни селскостопански продукти;

- тютюнът е траен продукт, който лесно се складира;

- в тези райони стопанствата са малки и изискват производство с висок доход от единица площ, за да се осигури семейният доход;

- често тютюнопроизводството се осъществява на силно наклонени участъци, на които други култури биха се отглеждали трудно;

- в много случаи тютюнопроизводството прави успешни други селскостопански дейности в едно стопанство.

Към всичко това трябва да се добавят наличието на социалнопсихологически черти на населението, устойчиви трудови навици и традиции в тези райони.

Изложените фактори правят трудно намирането на реалистични алтернативни земеделски дейности. Решения в тази посока са търсени и съществуват програми с предложения и мерки – например за отглеждане на трайни насаждения, ароматни и медицински растения, развитие на биологично земеделие, на говедовъдство и овцевъдство. Днес това изглежда постижимо, защото са налице средствата и инструментите за тяхната реализация. Земеделските стопани могат да получат подкрепа по линия на мерките от ПРСР – Мярка 214 – „Агроекологични плащания”, както и Мярка 211 – „Плащания за земеделски стопани за природни ограничения в планинските райони”, и Мярка 212 – „Плащания за земеделски стопани в райони с ограничения, различни от планинските райони”.

Преструктурирането на стопанствата и преминаването им към алтернативна селскостопанска дейност ще изисква време и финансов ресурс. Освен това, такъв преход е немислим без подкрепа за изграждане на необходимата пазарна и преработвателна инфраструктура, особено за

събиране, съхраняване и първична преработка на селскостопанската продукция – депа за агнета и овце, млекосъбирателни пунктове, промишлени хладилници и др. Тези мероприятия могат да се финансират по Мярка 123 – „Добавена стойност към земеделски и горски продукти”, и Мярка 142 – „Създаване на организации на производителите”.

Въпреки трудностите, съществува положителен опит за конверсия на селскостопанското производство. Например в Кърджалийска област част от производството на тютюн е заместено с отглеждане на пипер. Тъй като такова заместване е възможно с култури, осигуряващи висок доход от декар, ключово значение за този процес, при наличните природни условия, има достъпът до вода за напояване. Това означава както развитие на напоителните системи в тези райони, така и ползването на вода на достъпна цена. Предвид структурата на собствеността и ползването на земеделските земи, изграждането на ефективна система за напояване изисква учредяването и функционирането на сдружения и кооперативи на водоползвателите. Този процес, както и създаването на напоителни системи, може да получи подкрепа от ПРСР в рамките на условията по мерките за развитие на селскостопанската инфраструктура, чиито старт е предстоящ.

Диверсификацията на местната икономика в тези райони изисква развитие на нови дейности в сектора на промишлеността и услугите. Това може да стане както в рамките на отделното земеделско стопанство, така и чрез създаването и функционирането на самостоятелни микро- и малки предприятия. По първото направление може да се получи подкрепа в рамките на Мярка 311 – „Разнообразяване към неземеделски дейности”, която включва развитие на селски туризъм, местно занаятчийство, социални услуги за населението, преработка и маркетинг на земеделски продукти, производство и продажба на енергия от възобновяеми източници, създаване, обновяване или подобряване на работилници за поддръжка и ремонт на машини и съоръжения. Използването на възможностите за развитие, съдържащи се в тази мярка, е особено важно за земеделието в тези райони, тъй като в тях преобладават дребни ферми с монокултурно производство. Реалистичният начин за реструктурирането на тези стопанства в посока на устойчиво развитие е диверсификацията на тяхната дейност, а отгук на семейния доход. Мярка 312 – „Подкрепа за създаване и развитие на микро предприятия”,

съдържа възможности за финансиране развитието на неземеделски дейности в селските райони, вкл. преработвателна промишленост – мебелна, леко машиностроене, както и на инвестиции в други области. Реализацията на проекти по другите мерки от Ос 3 на ПРСР също може да създаде временна или постоянна трудова заетост в сектори извън селското стопанство – това са Мярка 313 – „Насърчаване на туристическите дейности”, Мярка 321 – „Основни услуги за населението и икономиката в селските райони”, и Мярка 322 – „Обновяване и развитие на населените места”.

## Заклучение

За ефективното провеждане на целенасочена политика за подкрепа на местните общности в тютюнопроизводителните райони, за модернизацията на производството и развитието на други стопански дейности в рамките на ПРСР е целесъобразно да се създаде и реализира нова Мярка – „Модернизация и реструктуриране на тютюнопроизводството”. Създаването на тази нова мярка ще позволи да се реализират комплексни мероприятия и да се постигнат резултати с дългосрочен положителен ефект.

## ЛИТЕРАТУРА

- Закон за тютюна и тютюневите изделия (ДВ, бр. 101/1993; ДВ, бр. 19/2011).
- Програма за развитие на селските райони 2007-2013. МЗХ, prsr.government.bg.
- Council Regulation (EEC), No 2075/92 of 30 June 1992 on the common organisation of the market in raw tobacco [http://europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/agricultural\\_products\\_markets/111059\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/agricultural_products_markets/111059_en.htm).
- Council Regulation (EC), No 1679/2005 of 6 October 2005 amending Regulation (EEC) No 2075/92 on the common organisation of the market in raw tobacco.
- Evaluation de l'Organisation Commune de Marché (OCM) dans le secteur du tabac brut, 2003, [http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/tobacco/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/tobacco/index_fr.htm).

## Directions, Activities and Measures for Tobacco Production Restructuring

R. POPOV

*Institute of Agricultural Economics – Sofia*

(Summary)

Bulgaria is interested in tobacco production conservation

and development, by reason of evident economic, social and ecological reasons. The built production of high-quality tobacco kinds, the cumulate production experience of several generations, the created traditions and the unique local natural conditions must continue to be used in favour of local communities. All the above-mentioned is a reliable, but not sufficient base for this sector development, because the sector actual development conditions are too much different and require new solutions.

The research purpose is to analyze world trends in the tobacco production, the EU CAP changes and the followed national policy and on this base, to identify the strategic aim of Bulgaria in this sector and directions, tasks and measures for its achievement.

Taking in consideration the changed economic, social and institutional environment and its impact on tobacco producers, the main strategic purpose of Bulgaria in this sphere has been formulated this way: “to support local communities in areas with tobacco production as main occupation, creating preconditions for this sector sustainable development firstly and secondly, for local economy diversification”.

For this strategic aim implementation were defined two priority directions, namely:

- Creation of premises for sustainable tobacco production building, which has to be adapted to market changes and CAP development;

- Diversification of agricultural production and economic activities’ development from sectors of industry and services, aiming new jobs positions’ and incomes sources’ revealing.

Sustainable sectors development means in practice to create conditions for stronger role of the market mechanism for production regulation; sector’s horizontal and vertical integration reinforcement; farms structural adaptation through their consolidation and achieving of better competitiveness, mainly by production quality improvement. Economic activity diversification would be realized in the framework of a definite farm through the production of other agricultural products or non-agricultural activities and mainly through the creation of micro and mini enterprises from the industry and services.

Effective purposeful policy-making for local communities support in the tobacco production areas, production modernization and other economic activities development require changes of the Law of the agricultural ownership and land-use, effective application of Rural Development Program measures and creation of a separate measure in the framework of this program “Tobacco production modernization and restructuring”.

**Key words:** sustainable tobacco production, restructuring, consolidation, diversification of agricultural activities, competitiveness

*Статията е постъпила в редакцията на 13.IV.2011 г.*