

Организация на директните плащания слез 2013 г.

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

Резюме: Директните плащания са инструментът, чрез който се реализират над 80% от обема на земеделските помощи. От тази гледна точка е необходима оценка на последиците на вече направените предложения на Комисията на ЕС за внасяне на нови елементи в разпределението и структурата на директните плащания за периода след 2013 г. Целта на настоящия доклад е да се анализират заявените промени, да се очертае виждането на България по тях и да се направят конкретни предложения по някои от главните проблемни области на директните плащания.

Актуалното предложение на Комисията е: да се постигне по-справедливо разпределение на националните пакети чрез сближаване на нивата на подкрепа посредством директните плащания (ДП). Предлага се това да стане, като страните, чието равнище на ДП е под 90% от средното за ЕС, през течението на периода до го увеличат с 1/3 от тази разлика. Това преразпределение ще бъде финансирано пропорционално от пакетите на страните с плащания над средното за ЕС на хектар. От гледна точка на новите страни - членки предложението е незадоволително. Алтернативното виждане е - допълването да стане до средното за ЕС ниво на директните плащания и то дава значително по-изравнена подкрепа за единица площ.

България е заинтересована от по-голяма гъвкавост на организацията на директните плащания, която да позволи по-равномерно разпределение на подкрепата между отделните подотрасли. Определени възможности в това отношение предлагат националните доплащания към директните плащания. Те отговарят на специфичните условия в страната и в отделни нейни райони, допринасят за запазване на важни селскостопански дейности, позволяват да се преодолеят в известна степен някои от дефектите на подкрепата чрез изплащаните на база на площ директни помощи, водят до по-балансирано и хармонично развитие на българското

земеделие.

Въвеждането на „зелен“ компонент в директните плащания не трябва да води до ново неравенство в подкрепата на производството между страните и фермерите, нито до усилване на административната тежест на земеделската политика. Въпросът за оценката на ефекта от въвеждането на екологичния компонент е открит и България е силно заинтересована от изясняване на проблема.

Българското земеделие ще бъде силно засегнато от въвеждането на лимит за подкрепата на големите стопанства. В крайна сметка, на интересите на България отговаря висок горен праг за подкрепа. Важната икономическа, социална, екологична и културна роля на малките ферми напълно оправдава подкрепата за тяхното запазване и конкурентоспособността им чрез директните плащания.

Ключови думи: директни плащания, национални доплащания, конкурентоспособност, ОСП

Увод

Директните плащания са инструментът, чрез който се реализират над 80% от обема на земеделските помощи. Това определя решаващото значение на тяхната организация за ефекта от подкрепата, включително и за развитието на земеделието в рамките на ЕС и на отделните страни. От тази гледна точка е необходима оценка на последиците на вече направените предложения за внасяне на нови елементи в разпределението и структурата на директните плащания за периода след 2013 г. Целта на настоящия доклад е да се анализират заявените промени, да се очертае виждането на България по тях и да се направят конкретни предложения по някои от главните проблемни области на директните плащания.

Значение на директните плащания

Главният аргумент в полза на земеделската подкрепа е по-ниската доходност на стопанската дейност в сектора, както и възнаграждението за предоставяните обществени услуги. Данните на МЗХ, отдел «Агростатистика», показват, че доходите от Схемата за единно плащане на площ (СЕПП) и националните доплащания формират между 23% и 32% от предприемаческия доход в селското стопанство (40% средно за ЕС). В резултат на тези плащания ежегодно нараства броят

на регистрираните стопанства, както и средният доход на фермерите – с 26,7% през 2010 г., спрямо 2009 г. През 2010 г. доходите са нараснали с 58,7% в сравнение с тези през 2005 г. По този начин директните плащания допринасят за стабилизирането на земеделското производство и гарантирането на хранителните доставки. Тъй като получаването на директните плащания не зависи от обема на произведената продукция, те изпълняват функцията на мрежа за сигурност, например в години с лоши метеорологични условия. Без съмнение директните плащания създават благоприятна среда за инвестиции и предприемачески инициативи, което е в основата на модернизацията на сектора. Запазването на жизнен земеделски стопанства е от особена важност за заетостта в селските райони и фактор за намаляване на миграцията към градовете. Въвеждането и постепенното увеличаване на земеделските помощи чрез директните плащания има главен принос за намаляването на изоставените земеделски земи в страната.

Определяне на националните пакети за подкрепа

Постигането на целите на ОСП изисква на първо място жизнен земеделски стопанства, т.е. стопанства, които са конкурентоспособни в откритата пазарна среда на ЕС. Успехът в това отношение зависи преди всичко от способността им да използват ефективно наличните ресурси, в условията на приложение на ОСП, и от степента на достъп до земеделските помощи, преди всичко до директните плащания. Неравенството в това отношение е съществена пречка пред реализацията на потенциала на българското земеделие. Дори след 2016 г., когато страната ще получава 100% от полагащата ѝ се подкрепа, определена в съответствие с произведената продукция през референтния период, равенство няма да се постигне. Накратко, от гледна точка на България земеделието на ЕС трябва да функционира в рамките на единен пазар и при еднакви правила, включително и по-отношение на размера на земеделските помощи.

Актуалното предложение на Комисията е: да се постигне по-справедливо разпределение на националните пакети чрез сближаване на нивата на подкрепа посредством ДП. Предлага се това да стане, като страните, чието равнище на ДП е под 90% от средното за ЕС, през течението на периода до го увеличат с 1/3 от тази разлика. Това преразпределение ще бъде финансирано пропор-

ционално от пакетите на страните с плащания над средното за ЕС на хектар.

Предложението е в отговор на настоятелните искания на новите страни - членки за изравняване на равнището на подкрепа. От тази гледна точка това е скромна стъпка, за въпросните страни явно незадоволителна. Дори не се предлага запълване с 1/3 на разликите до средното за ЕС ниво на подкрепа на хектар, а до 90%-ното.

Както се вижда от табл. 1, допълването на директните плащания на хектар, на страните с по-ниско ниво на тези плащания, с 1/3 от разликата до средното за ЕС дава значително поизравнена на единица площ подкрепа. От това преразпределение естествено най-много печелят Латвия, Естония, Литва, Румъния, Португалия и Словакия, и в по-малка степен Испания, Великобритания, Швеция, Финландия и България, и незначително Чехия, Унгария и Австрия. За България, за периода, увеличението би било 11 евро на хектар, което е умерено нарастване. Дори и след достигането на новото ниво страната ще бъде под средното плащане в ЕС.

Преразпределението на средствата за подкрепа предполага пропорционално намаляване на пакетите на страните с плащания над средните за ЕС. Това са страните с интензивно производство и високо историческо ниво на подкрепа за земеделието – Малта, Холандия, Белгия, Гърция, Италия, Дания, Кипър, Словения, Германия, Франция. Намалява също плащането на хектар на Ирландия и Люксембург, като то би било по-ниско от средното и дори от това на някои страни (Чехия, Унгария и Австрия), които получават увеличение по тази схема. Очевидно това несъответствие трябва да се отстрани, като двете засегнати страни получат средното плащане на хектар за ЕС

Разпределение на националните пакети. Национални доплащания и възможности за обвързана подкрепа

На второ място възниква въпросът за въздействието на организацията на директните плащания върху функционирането на пазарния механизъм и поведението на фермерите. Известно е, че директните плащания са най-малко разстройващи по отношение на действието на пазарните сили, но в същото време предизвикват нарастване в краткосрочен план на цената на земеползването – рентата, и в дългосрочен - на цената на земята. Това от своя страна затруднява влизането и излизането на стопански агенти от сектора, което

Таблица 1
Table 1

Директни плащания на хектар по страни, съгласно съществуващото законодателство и двете коригиращи предложения

Direct payments per ha by countries, according the existing legislation and the two adjusting proposals

Страни ЕС-27 Countries EU-27	Директни плащания (съществуващото законодателство 2017 г.), евро/ха/ Direct payments (existing legislation 2017) €/ha	Директни плащания на хектар по страни през 2020 г. съгласно предложението в МФР на ЕС/ Direct payments per ha by countries – 2020, according the proposal in the IFF of the EU	Директни плащания (съществуващото законодателство 2017 г.), +1/3 под средното за сметка на страните над средното, евро/ха/ Direct payments (existing legislation 2017)+ 1/3 of the difference to the average value for the EU
Белгия / Belgium	434,80	421	406,90
България / Bulgaria	233,20	236	244,87
Чехия / Czech Republic	257,20	257	260,87
Дания / Denmark	363,10	351	339,85
Германия / Germany	318,60	308	298,13
Естония / Estonia	116,90	158	167,33
Ирландия / Ireland	270,70	262	253,39
Гърция / Greece	383,50	371	358,93
Испания / Spain	229,00	233	242,07
Франция / France	296,20	287	277,24
Италия / Italy	404,10	391	378,19
Кипър / Cyprus	372,30	360	348,42
Латвия / Latvia	94,70	144	152,53
Литва / Lithuania	143,80	176	185,27
Люксембург / Luxemburg	274,60	266	256,97
Унгария / Hungary	259,70	260	262,53
Малта / Malta	696,30	674	651,33
Холандия / Holland	457,50	443	428,14
Австрия / Austria	262,20	262	264,20
Полша / Poland	215,10	224	232,80
Португалия / Portugal	194,00	210	218,73
Румъния / Romania	183,20	203	211,53
Словения / Slovenia	324,90	314	304,10
Словакия / Slovakia	205,60	218	226,47
Финландия / Finland	236,70	238	247,20
Швеция / Sweden	235,00	237	246,07
Великобритания / UK	229,00	233	242,07

Източник: Council of the EU, Brussels, 11 July 2011, Average direct payments per hectare for the year 2017 – existing legislation, note.

е пречка пред структурното приспособяване в земеделието. При тези условия производителите в подотраслите, които имат ниски текущи разходи на хектар и при които ефективното производство изисква големи компактни площи при сравнител-

но ниски дългосрочни инвестиции, имат висок дял на субсидиите в реализирания доход, като по този начин се оказват в благоприятна позиция. Това са фермерите от зърнопроизводството и производството на някои индустриални култури

(предимно слънчоглед), както и тези, ползващи пасища и естествени ливади. В същото време стопанствата от зеленчукопроизводството, овощарството и млечното животновъдство, които имат интензивен характер, получават незначителна подкрепа, представляваща малка част от техния доход.

Приложението на ОСП се оказва благотворно за българското зърнопроизводство и производството на слънчоглед, както и за някои стопанства от районите с природни ограничения за селскостопанска дейност. В същото време организацията на директните плащания задълбочи неравномерното развитие на отделните подсектори, ограничи продуктовата структура и предизвика концентрация на подкрепата в малък брой големи по площ стопанства. Преминаването от SAPS към SPS след 2013 г. едва ли ще реши тези проблеми. Напротив, може да се очаква загуба на гъвкавост и допълнително административно натоварване. Лимитирането на подкрепата за големите ферми вероятно ще предизвика изкуственото им разделяне на по-малки стопанства, докато допълнителната подкрепа за малките стопанства ще се окаже с висока административна цена. Следователно и двете мерки, сами по себе си, няма да могат да решат изброените проблеми. При тези обстоятелства България е заинтересована от по-голяма гъвкавост на организацията на директните плащания, която да позволи по-равномерно разпределение на подкрепата между отделните подотрасли. Определени възможности в това отношение предлагат националните доплащания към директните плащания. Те са регламентирани с договора за присъединяване на България към ЕС и позволяват провеждане на целенасочена структурна политика.

В допълнение към директните плащания на площ, през 2011 г. бяха осигурени и национални доплащания на площ в размер на 293,4 млн. лева, които представляват почти 27% от общата сума по този инструмент (<http://www.dfz.bg>). Без съмнение тези доплащания изравняват в значителна степен конкурентните условия за българските производители с тези от другите страни от ЕС, но в същото време задълбочават коментираните вече дефекти на земеделската подкрепа по тази линия.

Слабият достъп на някои подотрасли до подкрепа чрез директните плащания предизвика необходимостта от подпомагане чрез секторно насочени национални доплащания. Тютюнопроизводителите в страната през 2010 г. получиха

национално доплащане в размер на 70 млн. лв.

През същата година са разширени възможностите за подкрепа на животновъдството чрез прилагане на няколко схеми - за крави с бозаещи телета; клане на възрастни говеда; подпомагане за клане на телета; подпомагане за говеда, необвързано с производството; подпомагане за овце - майки и кози - майки, обвързано с производството. Бюджетът за тези мерки е в размер на 74 млн. лв. Определен успех са приложените за пръв път през 2010 г. три схеми за подкрепа на млечното говедовъдство с общ ресурс от 23 млн. лв., финансиран от Европейския фонд за гарантиране на производството. Това са схеми за директна подкрепа на млечното говедовъдство и са насочени към поддържане на производството на мляко в икономически уязвими ферми, във ферми в необлагодетелстваните райони, както и такива, разположени в нитратно уязвими зони.

През 2011 г. за първи път се прилага схема за подкрепа за овце - майки и кози - майки в икономически уязвими общини в Южна България и необлагодетелстваните райони на страната за периода 2011-2013 г. Схемата се финансира от Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) в размер на 14 794 хил. лв.

През 2011 г. в схемата за необвързано подпомагане на едър рогат добитък са включени и биволите, като допустими за подпомагане са стопанствата, отглеждащи 10 или повече животни.

Изложените по-горе схеми за подпомагане са добър пример за гъвкаво приложение на подкрепата за доходите чрез директните плащания. България е силно заинтересована тези възможности за специфична подкрепа да се запазят и разширят през новия програмен период. Смятаме, че те отговарят на специфичните условия в страната и в отделните нейни райони, допринасят за запазването на важни селскостопански дейности, позволяват да се преодолеят в известна степен някои от дефектите на подкрепата чрез изплащаните на база на площ директни помощи и допринасят за по-балансираното и хармонично развитие на българското земеделие.

Нова структура на директните плащания

Предложенията на ЕК относно директните плащания предвиждат сериозни промени:

- Базисно подпомагане на доходите чрез отделени от производството плащания, които ще бъдат равни за земеделските производители от дадена страна или регион;

- Определяне на горна граница на директните плащания за големите стопанства и опростяване на правилата за кръстосано съответствие;

- Въвеждане на „екологичен“ компонент на директните плащания, който ще се изплаща за дейности, надхвърлящи рамките на кръстосаното съответствие;

- Подкрепа за стопанствата в райони с природни ограничения за селскостопанска дейност;

- Запазване на възможностите за обвързана помощ в райони със специфични проблеми;

- Въвеждане на схема за подкрепа на малките ферми;

- Опростяване на правилата за кръстосано съответствие;

- Мерки за насочване на помощта към активните фермери.

Очевидно „единното“ плащане вече придобива многосекторен характер. По принцип това е положително развитие, защото открива възможности за по-гъвкава организация на подкрепата, която да може да отчита многообразието на икономическите, социалните, природните и регионалните условия за упражняване на селскостопанска дейност.

Както може да се види, отделните компоненти на директните плащания са насочени към постигане на различни цели. Ето защо е логично получаването на подкрепата по някои от тях да не зависи от получаването на такава от друг компонент. Например базовото подпомагане на доходите не трябва да зависи от кандидатстването по екологичния компонент. Предназначението на последния е да подкрепи постигането на екологични ефекти над тези, включени в кръстосаното съответствие, като условие за получаване на директните плащания.

България е заинтересована от запазване на стабилно базово подпомагане на доходите на производителите като средство за запазване на жизнеспособно и динамично селскостопанско производство. Тази подкрепа е така важна поради ролята ѝ на мрежа за сигурност, т.е. като противодействие на колебанията на доходите поради ценовите изменения. Механизмът за прилагане на това плащане трябва да е опростен, а изискванията за кръстосано съответствие да покриват приложими и достъпни екологични правила за селскостопанска дейност. Заслужава си да се обсъди възможността за запазване, изцяло или отчасти, на схемата за единно плащане на площ (SAPS) и през следващия програмен период, тъй като тя отговаря по-добре на условията в някои

страни (нетрайно земеползване). Изискванията ѝ за приложение са сравнително ясни и опростени, административната ѝ цена е относително ниска и вече е натрупан значителен опит на различни нива при функционирането ѝ.

Екологичният или „зелен“ компонент на директните плащания ще се ползва при изпълнение на годишни и извъндоговорни дейности по опазването на околната среда, извън задълженията по кръстосаното съответствие (например зелена покривка, угар, сеитбооборот, постоянни пасища). Предлаганият 30% дял на „зелените“ плащания от гледна точка на България е висок. От друга страна, прекалено ниският праг вероятно ще предизвика незаинтересованост във фермерите от поемането на нови екологични задължения. Освен това предлаганите дейности, предназначени преди всичко за намаляване на въглеродните емисии, ще имат различна структура и ще изискват различни разходи на хектар в отделните страни, региони и производства (например за постоянни пасища или за обработваема земя). За България този нов компонент ще означава значителни допълнителни разходи на хектар. При тези условия трябва да получи удовлетворително решение проблемът с нарастващите по тази линия разходи и произтичащата загуба на конкурентоспособност, включително и на външните пазари. Във всички случаи въвеждането на „зелен“ компонент в директните плащания не трябва да води до ново неравенство в подкрепата на производството между страните и фермерите, нито до усилване на административната тежест на земеделската политика. Неприемливо е дублирането на помощи и изисквания за получаването им – например за кръстосано съответствие или екологичните плащания по II стълб.

Смятам, че въпросът за оценката на ефекта от въвеждането на екологичния компонент е открит и България е силно заинтересована от изясняване на проблема.

Комисията предлага също така въвеждане на *подкрепа на доходите на стопанствата в райони със специфични ограничения за селскостопанска дейност*. Такава помощ в момента се реализира чрез компенсаторните териториално базирани плащания за стопанствата в планинските и други райони с неблагоприятни условия. Въвеждането на ново плащане ще дублира вече съществуващи и ще представлява нова административна тежест. Такова плащане би имало смисъл, ако открие възможности за подкрепа на земеделието в ясно очертани райони със строго специфични ограни-

чения за селскостопанска дейност.

Поради обстоятелството, че значителна част от животновъдите не разполагат със собствена или наета земя и фактически не могат да ползват подкрепата чрез директните плащания, *България подкрепя запазването и дори в някои случаи разширяването на възможностите за обвързана подкрепа* при условията на чл. 68 от Регламент на ЕС №73/2009. За условията на България тези плащания са крайно необходими, като трябва да се търсят възможности за разширяване на техния обхват. Смятам, че границата от 3,5% от общия размер на директните плащания за този вид подкрепа е ниска.

Българското земеделие ще бъде силно засегнато от въвеждането на *лимит за подкрепата на големите стопанства*. „Големи“ стопанства в България са тези, които ползват големи площи земеделска земя. Тази ситуация в аграрната структура е логично следствие от условията в страната и организацията на директните плащания на база на хектар земеделска площ. Лимитирането на подкрепата за тези стопанства ще ограничи силно обема на текущата (на база година) подкрепа за българското земеделие. Прехвърлянето на тези средства във II стълб няма безспорен ефект или най-малкото ясен ефект, поради условия характер на подкрепата на инвестициите. Досегашният опит показва, че средствата по много мерки не се усвояват, административните разходи са сравнително високи и, освен всичко друго, средствата за модернизация и реструктуриране се усвояват отново предимно от големите, икономически силни стопанства.

Горният праг за подкрепа освен това може лесно да бъде избегнат чрез изкуствено разделяне на стопанствата. И още: ефектът върху различните стопанства ще бъде различен - очевидно тези с високо ниво на заетост ще усетят най-силно последиците от тази нова мярка. В крайна сметка на интересите на България отговаря висок горен праг за подкрепа. Заслужава да се обсъди възможността освободените средства да не се прехвърлят по II стълб, а да се използват за подкрепа на стопанствата от сектори, лишени или с минимална подкрепа по линия на директните плащания – такива са животновъдството, производството на плодове и зеленчуци.

Важната икономическа, социална, екологична и културна роля на малките ферми напълно оправдава подкрепата за тяхното запазване и подобряване на конкурентоспособността им. Поради малката площ на стопанисваната от тях

земя те имат слаб достъп до директните плащания. Голяма част от тях са специализирани в животновъдството и производството на плодове и зеленчуци, сектори със значителна заетост. По този начин малките стопанства имат незаменяема роля за формирането на добре балансирана земеделска система, за запазването на селските общности и екологичното равновесие, както и за запазването на създадената през вековете културна традиция.

Помощта чрез директните плащания на малките стопанства би имала безспорни положителни икономически и други последици, особено за условията на България, и трябва да получи безрезервната ѝ подкрепа.

Organization of the Direct Payments after 2013

R. POPOV

Institute of Agricultural Economics – Sofia

(Summary)

The direct payments are the tool for the achievement of over 80 % of the agricultural support. This is the reason for the importance of the assessment of the consequences to the European Commission proposals for the introduction of new elements in the distribution and structure of the direct payments for the period after 2013. The aim of the present report is to analyze the stated changes, to outline the Bulgarian vision about them and make specific proposals for the most problematic issues of the direct payments.

The actual Commission's proposal is to achieve a fairer distribution of the national packages nearing the levels of support through the state aid. The proposal for the achievement of this aim for the countries with public support lower than 90 % of the average for the EU is to increase it for the period with 1/3 of this difference. This re-distribution will be funded proportionally from the national packages with payments per ha, higher than the average for the EU. This manner of acting is unreliable for the new member states. The alternative vision is to add up additional direct payments to the average level of the EU, which will equalize the support per an area unit.

Bulgaria is concerned in a higher flexibility of the direct payments organization for a more even distribution of the support among the particular sub sectors. The national co-payments to the direct payments create certain opportunities in this respect. They correspond to the specific conditions in the country in its particular regions and contribute to the preservation of important agricultural activities, allow to overcome at a certain extent some of the support insufficiencies, based on the payment of direct

aids per an area unit, and contribute as a whole for the more balanced and harmonic development of Bulgarian agriculture.

The introduction of a “green” component in the direct payments shouldn’t bring to a new inequality in the support of the countries and the farmers, neither to an administrative burden increase of the agricultural policy. The question of the assessment of the ecologic component is opened and Bulgaria is strongly concerned in clarifying it.

Bulgarian agriculture will be considerably impacted by the introduction of a limit of support for the huge farms. Ultimately to the Bulgarian interests corresponds a high upper limit of support. The important economic, social, ecologic and cultural role of the small sized farms fully justifies the support for their preservation and their compatibility through the direct payments.

Key words: direct payments, National complements, competitiveness, CAP

Статията е постъпила в редакцията на 19.IX.2011 г.