

Влияние на директните плащания върху развитието и конкурентоспособността на българското земеделие

Доц. д-р ЯНКА СЛАВОВА
Доц. д-р МАРИЯ АТАНАСОВА
Институт по аграрна икономика - София
E-mail: yanka@mail.orbitel.bg

Резюме: В условията на Единния европейски пазар българското земеделие все повече ще зависи от Общата селскостопанска политика. Прави се анализ и оценка на влиянието на четири от схемите на директните плащания на единица площ върху развитието, реструктурирането и конкурентоспособността на производството. Разкриват се положителните страни, предизвикателствата и проблемите, които съпътстват този начин на субсидиране на земеделието. Доказва се, че прилаганият подход на разпределение на субсидиите по подотрасли и култури - еднакви за единица площ, без да се отчита интензификацията на производство, оказват благоприятно влияние главно при отглеждането на зърнени и маслодайни култури. Европейските субсидии и националните доплащания почти не подкрепят доходите на производителите на плодове, зеленчуци и животинска продукция, в резултат на което тези производства непрекъснато намаляват и вътрешният пазар все повече се задоволява с внос.

Доказва се, че преките плащания на площ не са подходящи за България. Предлага се след 2013 г. подходът за разпределение на субсидиите да се коригира или да се промени. Предлагат се различни сценарии за възможни промени на политиката на разпределение на директните плащания.

Ключови думи: директни плащания, субсидии, конкурентоспособност, сценарии

Увод

Земеделието и животновъдството са в основата на изхранване на населението, те са стратегически сектори за управление на територията, рационално използване на природните ресурси, запазване на околната среда. В условията на Единния европейски пазар българското земеделие все повече

ще зависи от влиянието на Общата селскостопанска политика.

В рамките на ОСП се прилагат различни схеми за подпомагане. В настоящия етап най-масабно се прилагат плащанията на площ, които включват схема за единни плащания на площ (СЕПП); схема за национални доплащания (СНД); плащания на земеделски стопани за природни ограничения в планинските райони (НР1); плащания на земеделски стопани в райони с ограничение, различни от планинските райони (НР2).

С най-голям относителен дял и влияние са СЕПП и СНД. Вниманието се насочва към тези схеми, защото обхващат 95%-97% от цялата субсидия за директни плащания.

Финансовият пакет на ЕС за земеделието на България за периода 2007-2016 г. е 2,4 млрд. евро, а заедно със средствата по Програмата за развитие на селските райони възлиза на 5,5 млрд. евро.

Оценката на влиянието на директните плащания на единица площ трябва да даде отговор на редица въпроси, свързани с постигане на целите на аграрната реформа на ЕС през 2003 г.

1. Усвояват ли се средствата и какъв е ефектът от тях?

2. Доближава ли се българското земеделие до заложения с реформата "Европейски селскостопански модел", т.е. на многофункционално, конкурентоспособно селско стопанство, което е в състояние:

- да запази достатъчно по количество, качеството и регионалното диференцирано производство на хранителни продукти. Да съхрани разнообразието и специфичните характеристики на продуктите;

- да постигне възможно по-голяма степен на самостоятелно задоволяване на потребностите, за да осигури продоволствена независимост и безопасност при изхранване на населението;

- да бъде по-пазарно ориентирано;

- по-добре да опазва природните ресурси, биоразнообразието и богатството на култивирания ландшафт чрез активно обработване на земята, защото те не могат да бъдат закупени като вносен продукт.

Директни плащания на единица площ – оценка и проблеми

Анализът на директните плащания обхваща динамиката в броя на бенефициентите, на оторизираната за подпомагане площ и предвидените финансови средства от европейските фондове и

националния бюджет.

Прави впечатление, че с всяка изминала година интересът към този вид подкрепа нараства. Броят на бенефициентите за подпомагане по СЕПП през 2010 г. е със 17 030 повече в сравнение с 2007 г. (табл. 1, фиг. 1).

През 2009 г. намаляват само тези, които получават национални доплащания. Вероятно наложените от Разплащателната агенция санкции за неспазени изисквания за допустимост при заявяването на площта са дали отражение. Общият размер на оторизираната площ се доближава до допустимата, която е 38 056 380 дка.

Увеличават се кандидатите и площта за подпомагане по схемите за НР1 и НР2, които обхващат по-малки райони със специфични условия за земеделско производство (табл. 1, фиг. 2).

Общият размер на субсидиите по СЕПП и СНД и разпределението им по години показва, че те са значителен ресурс, който може да даде силен тласък в развитието на българското земеделие, ако се прилага в съответствие с приоритетите на България.

По отношение на интереса и степента на усвояване могат да се направят следните изводи:

- Директните плащания се увеличават по години (фиг. 2);
- Нарастват и получените средни суми от един бенефициент по СЕПП от 4 352 лв. - за 2007 г., до 6 033 лв. - за 2010 г. (табл. 1);
- Темповете на увеличаване на финансовите средства, изплатени по схемата за национално подпомагане (СНД) за 2010 г., в сравнение с 2007 г., са по-високи от тези по СЕПП, което показва, че държавата все по-активно се включва в подпомагането на земеделските производители.

Оценка на разпределението на субсидиите по подотрасли и култури

Оценката на разпределението на субсидиите по подотрасли и култури е затруднена поради липсата на информация от Разплащателната агенция за структурата на производството на кандидатите. Бенефициентите се регистрират по първа заявена култура, но нейният дял не винаги е доминиращ.

Информацията за разпределение на субсидиите по СЕПП и СНД е оценена експертно (табл. 2). Данните показват, че субсидиите са разпределени неравномерно по подотрасли и култури. С най-висок дял са зърнените култури - **43,6%**, **постоянно затревените площи - 28,84%**, и

слънчогледът - 17,92%. Делът на интензивните култури е незначителен: пресни зеленчуци – от 0,37% до 0,54%; картофи – от 0,57% до 0,37%, овощни насаждения - 0,93%.

От културите през 2009 г. пшеницата заема една трета от субсидиите, слънчогледът 17,72%, следвани от царевичата и ечемика. Аналогична е ситуацията с разпределението по СНД. Към зърнените се насочват над 60% от субсидиите, в т.ч. за пшеница от 37,6% до 41,2% и за слънчогледа (25%-27%).

Това разпределение показва насоките на реструктуриране на българското земеделие.

Субсидирането има силно изразен положителен ефект върху производството на зърно и слънчоглед. Тези култури обаче, особено слънчогледът, са достигнали максималния размер, който е допустим от агротехническите изисквания за редуване и оптимално използване на природните ресурси на България. Износът на зърно и слънчоглед е положителен факт за българската икономика, но световният пазар е разпределен и възможностите за конкурентен износ са ограничени от зърнопроизводителите от Черноморския регион.

Плащанията на земеделските стопани по другите две мерки - за природни ограничения в планинските райони и тези с ограничения, различни от планинските райони, касаят в по-голяма степен животновъдството и култури, характерни за тези райони. Относителният дял на оторизираните суми по тези две направления от общите плащания на хектар за трите години последователно са съответно 3,4%, 2,4% и 3,2%. По отношение на лозарството има редица направления на подпомагане, които са свързани с реконверсия на насажденията, засадени с винени сортове, но и със стимулиране на изкореняване на стари, непродуктивни лозя.

Подотраслите и групите култури, които се нуждаят най-силно от подпомагане и инвестиции са: животновъдството, трайните насаждения и зеленчукопроизводството. На практика последните не могат да разчитат на стимулиране по СЕПП. От гледна точка на по-пълно използване на природните ресурси в страната, задоволяване на потребителското търсене на вътрешния пазар и възможностите за износ техните площи трябва да се разширяват.

Положително влияние за развитие на животновъдството се очаква от одобрените схеми за национални доплащания за краве мляко и за овце майки. По предварителна оценка по-голям

Таблица 1

Table 1

Брой на бенефициентите и равнище на субсидиране по схемите за плащания на площ през 2007-2009 г.

Number of beneficiaries under the Single area payment schemes in 2007-2008

Показатели/ Indicators	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2009 към 2007 г./ 2009 to 2007, %
Бенефициенти, бр. Beneficiaries, number					
СЕПП	74 183	72 277	77 315	91 213	104,22
СНД	55 744	62 063	65 068	55 298	116,73
НР1	19 875	17 542	22 150	Н.д	111,45
НР2	7 322	7 277	8 574	Н.д	117,10
Оторизирана площ, дка Authorized area, decars					
В т.ч. СЕПП / SAPS	31 174 950	31 883 700	28 673 650	Н.д	91,98
СНД/Compl.Payments	26 512 520	28 193 450	25 357 020	Н.д	95,64
НР1	1 501 290	1 891 640	2 102 530	Н.д	140,04
НР2	873 530	1418 480	1 395 720	Н.д	159,77
Оторизирана сума, лв. Authorized amount, BGN	463 398 885	698 515 409	696986198	762763182	150,41
В т.ч. СЕПП/SAPS	322 714 540	406 904 305	464 709 960	550 327 186	144,00
СНД/Compl.Payments	109 517 687	261 744 477	191 257 157	212 435 996	174,63
НР1	23 884 168	22 446 426	32 929 693	Н.д	137,87
НР2	7 282 490	7 420 201	8 089 388	Н.д	111,08
Средна сума на бенефициент, лв. Average amount, BGN					
СЕПП/SAPS	4 350,2	5 629,8	6 010,6	6 033,0	138,17
СНД/Compl.Payments	1 964,7	4 217,4	2 939,3	3 841,7	149,60
НР1	1201,7	1 279,6	1 486,7	Н.д	123,79
НР2	994,6	1019,7	943,5	Н.д	94,86

Източник: Собствени изчисления по информация от Разплащателната агенция

Source: Proper calculations with information from the Payment Agency

*предварителни данни/preliminary data

ефект за животновъдството и отглеждането на интензивни култури може да се очаква по някои мерки от Програмата за развитие на селските райони (ПРСР): Създаване стопанства на млади фермери; Подпомагане на полупазарни стопанства в процес на реструктуриране; Създаване на организации на производители; Агро-екологични плащания и други.

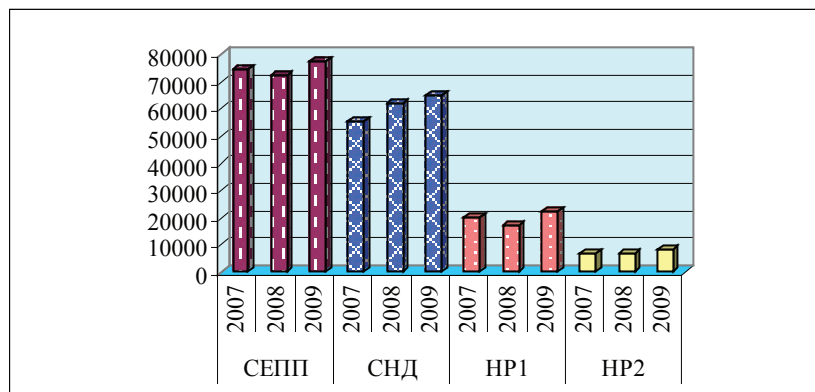
Тези мерки обаче са възможност и за производителите на зърно и слънчоглед. От друга страна, по някои мерки със значителен финансов ресурс (Модернизиране на земеделските стопанства и др.), по-голям шанс имат едрите стопанства. При анализа на усвоените средства по програма

САПАРД и мерките от ПРСР, които успешно са стартирали, се констатира, че над 65%, а за някои от тях почти 80% в една или друга форма, се насочват отново към едрите производители на зърно и слънчоглед.

Влияние на начина на разпределение на директните плащания върху конкурентоспособността на земеделските продукти

Разпределението на доминираща част от субсидиите по СЕПП и СНД деформира условията за производство на различни видове земеделски продукти. Относителният дял на субсидията от

Фиг.1
Fig.1



Динамика в броя на бенефициентите
Dynamics of beneficiaries' number

*(СЕПП) - схема за единни плащания на площ; (СНД) - схема за национални доплащания; (НР1) - плащания за природни ограничения в планинските райони;

(НР2) - плащания в райони с ограничение, различни от планинските райони

(СЕПП) - single payment scheme (SAPS); (СНД) - national complementary payments;

(НР1) - payments for natural restrictions in mountain areas; (НР2) - payments in restricted areas, different from mountain areas

разходите на декар при зърнените, слънчогледа и пасищата е многократно по-голям от същия при зеленчуците, овощните¹, лозята, някои етерично-маслени култури (ЕМЛК). Делът на субсидията при първата група култури е от 20 до 35% от нормативните разходи. При втората група култури - 2-3%, а за някои и под 1% от необходимите разходи. Делът на СЕПП и СНД за пшеницата през последните години е респективно - 20,4%, 30,9% и 33,3%; за слънчогледа за 2009 г. достига 36,26%; за естествените ливади по СЕПП се получават 25,9% от разходите на декар. При зеленчуците за същата година по двете схеми за различните видове се получават от 1-3%, само при зелето процентът е по-висок - 7%.

Още по-незначително се подпомагат трайните насаждения, които са изключени от субсидирането по СНД. При различните видове по СЕПП се получават от 0,9% до 2,96% (при кайсиите). И при тази група системата на субсидиране не обхваща стопанствата под 0,5 ха.

Анализът показва, че на пазара на земеделски продукти изравненото субсидиране на

¹При овощните в практиката голяма част от тях се стопанисват на доизживяване – почти без полагане на грижи, респективно влагане на разходи. Това се констатира и с посочените в рамките на Системата за счетоводна информация данни. При оценка на относителните дялове на субсидиите обаче се взема равнище, което би довело до производство на конкурентоспособни продукти.

площ поставя в неравностойно положение производителите от отделните подотрасли, които са с различна степен на специализация, особено тези на плодове, грозде, зеленчуци, етеричномаслени продукти, и влошава тяхната конкурентоспособност. Липсата на средства за провеждането на необходимите мероприятия намалява средните добиви и увеличава разходите за единица продукция.

Практически, производителите от подотрасли, в които субсидията е между 20% и 35% от разходите на декар, могат да произвеждат и печелят при по-ниски от средните пазарни цени. Те са заинтересовани преди всичко от запазване на принципа на разпределение и от нарастване на общия размер на субсидията. Тяхната конкурентоспособност на европейския и световния пазар на аграрни продукти, където в определена степен е налице взаимозаменяемост на стоки от различни групи култури, е завишена в резултат на субсидирането.

Влиянието на субсидирането на площ има още едно измерение. Освен неравнопоставеността между културите, то обуславя големи сътресения в животновъдството на България. Предвидените мерки за субсидиране на глава добитък не могат да решат в достатъчна степен проблемите, възникващи при получаване на субсидии за пасища. Разкъсването на връзката между субсидиите за пасищата и тези за животновъдството, различията

Таблица 2

Table 2

Оторизирани суми по СЕПП на субсидиите по подотрасли и култури, (% от общата сума)

Authorized amounts under SAPS of subsidies by sub-sectors and crops (% of the total amount)

Култури	Относителен дял на СЕПП			2009 към 2007 г.,%
	2007 г.	2008 г.	2009 г.	
Зърнени - общо	41,63	40,67	43,60	104,74
В т.ч. Пшеница	26,32	25,83	29,11	110,61
Царевица - зърно	9,60	8,08	7,05	73,44
Слънчоглед	17,92	18,65	17,72	98,90
Тютюн	0,08	0,07	0,07	88,42
Ливади	2,50	2,60	2,46	98,40
Пресни зеленчуци	0,54	0,39	0,37	69,06
Картофи	0,57	0,56	0,36	63,51
Овощни насаждения	0,98	0,90	0,93	94,82
Постоянно затревени площи	28,84	28,26	26,60	92,22

Източник: Конкурентни възможности на аграрния сектор в условията на единен европейски пазар, проект 2009-2010 г., Мария Атанасова, Я.Славова, стр. 172

Source: Competitive opportunities of agricultural sector in the single European market, project 2009-2010, Maria Atanassova, Yanka Slavova, p. 172

в тяхното равнище влошават производствените резултати от животновъдството. Според проф. Т. Дарджонов дребните стопанства до 100 ха стопанисват 17,8% от площите и отглеждат 84,6 броя животински единици. Едрите фермери със стопанства над 100 ха притежават и стопанисват 82,2% от оторизираната площ и получават 82,2% от субсидиите, но отглеждат само 15,4 животински единици.

Оценката на влиянието на директните плащания върху българското земеделие дава основание да се открият следните **положителни ефекти**:

► Директните плащания позволяват пълно усвояване на финансовите средства и са най-сигурните пари, които влизат в сектора. Те не са обвързани с разработване на проекти или с производство.

► Подкрепата по СЕПП се получава в труден момент за земеделието, когато необходимостта от финансов ресурс за модернизиране и реструктуриране на отрасъла е много голяма.

► Директните плащания повишават доходите особено на едрите фермери, стимулират концентрацията и внедряването на съвременни, високопроизводителни технологии при зърнените и маслодайните култури. Това са най-силно модернизираните сектори.

► Създават се възможности за увеличаване износа на зърно и слънчоглед. Подобрят се

конкуреннтните ни позиции на световния пазар, в резултат на което валутното салдо през 2010 г. достигна 900 млн. щ. дол.

► Преките плащания стимулират включването на изоставени земи в селскостопанския оборот и водят до разширяване размера на обработваемата земя.

Заплахи и предизвикателства при прилагането на плащанията на площ в България

- Изравненият начин за субсидиране на площ, без да се отчита интензификацията, задълбочава деформацията в структурата на земеделското производство, защото се увеличават площите на екстензивните култури.

- Разрешените от ЕК национални доплащания не само че не коригират, а допълнително влошават едностранчивото реструктуриране на земеделието, защото те се получават главно от бенефициентите, получили подкрепа по СЕПП.

- Субсидиите се насочват главно към силно механизирани полски култури, които не създават работни места и поминък на населението в селските райони. Субсидирането на пасищата при малкия брой животни на 1 000 дка е благоприятно за поддържане на ландшафта, но не се подкрепят доходите на животновъдите, тъй като не са обвързани с отглеждането на животни

- Делът на субсидиите в разходите на единица площ е най-висок при зърнените и маслодайните култури. При тези условия на субсидиране зърното и слънчогледът се поставят **в по-малка зависимост от пазара**, което противоречи на целите на реформата на ОСП на ЕС (да се засили зависимостта на земеделието от пазарните фактори). Увеличеното производство на зърно, при незадоволителното развитие на животновъдството, води до износа му понякога и при относително ниски цени, благоприятствани от равнището на субсидиране. Реализирането на голям износ на слънчоглед като суровина се извършва на по-ниска цена, в сравнение с износа му като преработен продукт.

- Втората група култури, с ограничено субсидиране, е изцяло зависима от сигналите на пазара. Те нямат достатъчен ресурс, за да достигнат необходимото разширение на производството, модернизиране и повишаване на конкурентоспособността.

- Най-голяма подкрепа получават малка група едри арендатори. Средно за периода 2007-2009 г. само 3-4% от бенефициентите с размер на стопанствата над 5 хил. дка вземат 55% от субсидията по СЕПП, а над 70% от бенефициентите с размер под 100 дка вземат 5-6% от оторизираната сума.

- Доходите на дребните и средни фермери, които отглеждат плодове и зеленчуци, за които страната ни има сравнителни предимства, са оцетени, значителна част от тях фалират, напускат населените места и демографските процеси в селските райони се влошават. Същото се отнася и за производителите на животинска продукция.

Като цяло обаче начинът на разпределение на субсидиите не стимулира производството на продукти, за които България има много благоприятни, специфични условия - продукти с национална идентичност, с по-високи вкусови качества от други страни на ЕС и извън него, и с традиции в аграрния износ.

- Земеделието като отрасъл все по-малко изпълнява основната си функция да обезпечи продоволствената сигурност на страната. Селскостопанското производство, с изключение на зърното и слънчогледа, не е в състояние да задоволи българския пазар с почти всички плодове, основни зеленчуци, месо и мляко.

За да се впише българското земеделие успешно в Европейския селскостопански модел, е необходимо след 2013 г. да настъпят някои промени в размера и начина на разпределение на европейските субсидии и националните доп-

лащания. За България има принципни съображения Схемата за единно плащане на площ да бъде коригирана или заменена.

България и останалите нови страни - членки на ЕС поставиха въпроса за изравняване на субсидиите между старите и новите страни - членки. Големите различия поставят в неравноправно положение участието на производители на един и същ продукт на европейския пазар.

Възможни сценарии

Първи сценарий, който е обект на дискусии в ЕС. Предлага се субсидирането да се усъвършенства чрез регионализация, при която равнището на субсидиране се диференцира по региони (групи страни и в рамките на страните). При такъв подход може да се очаква по-адекватно разпределение на субсидиите за различни продукти (според специализацията на района). Той крие и недостатъци. Могат да се получат различия по райони за един и същ продукт (различно равнище за пшеница в отделните райони).

Втори сценарий. СЕПП да бъде заменена с използването на смесен подход - заплащане за площ и производство. Съотношението между двата подхода да се диференцира по групи страни, след като се докажат икономическите ползи за ЕС от по-рационалното използване на ресурсите и по-високото качество на продукцията.

Трети сценарий. Друг възможен сценарий е при отпускането и разпределянето на субсидиите да се отчитат нормативните разходи на декар, които трябва да се правят за различните култури. Взема се предвид не физическият размер, а съотношението между производствените разходи на дадена култура към тези на пшеницата (приета за еталон). Полученият коефициент се умножава по средния размер на субсидията, определен за единица оторизирана площ за дадена година.

Положителните страни на предложени сценарий са, че директните плащания покриват по-голям процент от разходите, в сравнение със сега прилаганите плащания на декар. Това осигурява по-добра и по-справедлива подкрепа на доходите на дребните производители.

Четвърти сценарий. При разпределянето на субсидиите да се отчита доходът от декар, който осигурява всяка култура или стопанство. Размерът на субсидията да се дава на икономическа единица. При този подход е необходима корекция с даден коефициент, защото има опасност интензивните и високодоходни култури, каквито

са оранжерийните производства, както и някои високопродуктивни животновъдни стопанства, да изтеглят основната част от субсидиите за цялото селско стопанство.

Пети сценарий. Създаване на определена възможност изцяло или част (50%) от националните средства да се разпределят свободно от държавите, без нотификация, в зависимост от националните приоритети и интереси.

Има идеи като корекция на СЕПП да се въведе ограничаване на размера на площта, за която се получават субсидии. Такива условия има за НР1 и НР2, но те са с по-ограничен териториален обхват и са тясно свързани с целите при подпомагане на необлагодетелстваните райони. Важно е също да се предвиди какви последици може да има поставянето на горна граница за площта за субсидиране в едно стопанство. От една страна, възможно е изкуствено „раздробяване“ от същите арендатори чрез пререгистрация на поставени лица. От друга страна, по-важно е да се отговори на въпроса - ограничаването на едрото арендуване има ли реална алтернатива и каква е тя?

В заключение става ясно, че за България не е приемливо подкрепата на земеделските производители да продължи единствено по (СЕПП) Необходимо е да се разработи и предложи нова схема на субсидиране, с ясни цели и критерии.

ЛИТЕРАТУРА

Дарджонов, Т. 2011. Субсидиите да отиват при дребни, средни и едри стопани, според степента на интензификация на земеделието, ръкопис, София.

Славова, Я., М. Атанасова, Ц. Ковачева и др. 2011. Конкурентни възможности на аграрния сектор, ССА,

Институт по аграрна икономика, София.

Реформата на Общата селскостопанска политика през 2013 г. Становище на Европейския икономически и социален комитет, Брюксел, 8 март 2010 г.

Direct Payments Impact on Bulgarian Agriculture Competitiveness

Y. SLAVOVA, M. ATANASSOVA

Institute of Agricultural Economics - Sofia

(Summary)

In the circumstances of the Single European market, Bulgarian agriculture is in increasing dependence on CAP impact. Analysis has been made of the impact of four of the single direct payments schemes on the production development, restructuring and competitiveness.

The positive sides have been revealed, the challenges and the problems, accompanying this way of subsidizing the agriculture. It was proved that the used approach of subsidies distribution by sub-sectors and crops – equal per area unit, without taking in consideration the production intensification, has favorable influence mainly on the cereals and the oil-seeds. European subsidies and national complementary payments barely support fruits, vegetable and livestock producers' incomes, which results in constant diminution of these productions and predominating importation on the internal market.

It has been proved that the direct payments per area unit are not suitable for Bulgaria. A proposition has been made: to correct or to change the subsidies distribution approach after 2013. Different scenarios were proposed for possible changes of the direct payments distribution policy.

Key words: direct payments, subsidies, competitiveness, scenarios

Статията е постъпила в редакцията на 21.IX.2011 г.