
Държавни помощи - елемент от държавната политика за подобряване конкурентоспособността на българското земеделие 2007-2013 г.

Докторант ВЕСЕЛА УЗУНОВА

Аграрен университет – гр. Пловдив

E-mail: vuzunova@abv.bg

Държавните помощи и директните плащания на единица площ компенсират значително по-ниската доходност на земеделието, в сравнение с другите сектори на икономическа дейност. Главният резултат от тях е гарантирането на продоволствената независимост, предотвратяването на фалити и масовото оттегляне на производители от земеделска дейност. Наред с това, средствата за директна подкрепа служат за финансиране на производствените разходи и за инвестиции в земеделските стопанства. Тази функция на директните плащания е особено важна за българските земеделски производители, поради ограничения им достъп до финансов ресурс. Директните плащания в България се разпределят чрез Схемата за единно плащане на площ (СЕПП) и се осигуряват от бюджета на ЕС. Европейското законодателство предоставя определена гъвкавост на държавите - членки да отделят до 3,5% от тавана на директните плащания и да го предоставят под формата на специфична подкрепа за определени икономически уязвими и/или чувствителни от гледна точка на екологията области.

В статията е направен преглед на размера и динамиката на директните плащания в земеделието след присъединяването ни към Европейския съюз. Специално място е отделено на схемите за подкрепа чрез националните доплащания за периода 2007-2010 г., както и на прогнозния им размер до 2013 г.

Подчертава се, че държавните помощи и националните доплащания осигуряват стабилни фермерски приходи и увеличено производство не толкова от нарасналия размер на обработваемата земя, колкото от стимулирането на разходите за производство (нарастване на добивите, продуктивността на животните и т. н.). Но най-общо влиянието на директните плащания по СЕПП и на националните доплащания върху развитието на отрасъла може да се сведе до:

- Допринасят за стабилизиране на доходите на стотици земеделски производители, регистрирани в Интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК). Стимулират изпълнението на добрите земеделски практики;
- Осигуряват се възможности за разширено възпроизводство в условията на затруднено кредитиране в отрасъла, за увеличаване на рентните плащания, за посрещане на нуждите от горива, торове, семена, препарати и др.;
- Подкрепата на доходите на земеделските производители засилва мотивацията за развитие на земеделска дейност и допринася за стабилизиране на демографското състояние в селските райони;
- Стимулира уедряването и преминаването на земята в по-малки, но по-ефективни стопански структури, които укрепват своя потенциал и разширяват икономическите си граници;
- Значително по-добрата осигуреност с поземлени ресурси на стопанствата определя и по-добрите им възможности за усвояване на субсидиите на декар, стимулира специализацията им в зърнопроизводството и маслодайните култури;
- Повишаването на доходите и подобряването на финансовото състояние на стопанствата стимулира инвестиционната им активност. Подкрепата по СЕПП дава реални възможности за модернизация, повишаване на конкурентоспособността и кредитоспособността на земеделските стопанства.

Увод

С присъединяването на България към ЕС през 2007 г. българското земеделие получи шанс да се развива чрез подпомагане както по линия на директните плащания на едини-

ца площ, така и чрез инвестиции в сектора. Прилагането на изискванията на Общата селскостопанска политика (ОСП) в страната, в продължение на шест години, определя стабилното развитие и активността в сектора.

Наред с подпомагането с европейски средства страната ни прилагаше и редица механизми за подпомагане, които са допустими от ОСП. Става въпрос за прилагането на системата на национални доплащания и държавни помощи. Причината да се използват тези механизми се дължи на факта, че, съгласно договора за присъединяване, плащанията за България стартираха на ниво от 25% от плащанията в старите страни - членки, като изравняването на субсидиите ще стане факт през 2016 г.

Актуалността на разглежданите въпроси се засилва и от очакваните нови реформи на ОСП - 2014-2020 г., които позволяват системата на държавните помощи отново да бъде прилагана и чрез нея да се достигне до коригиране на въздействията на неблагоприятни климатични и пазарни условия.

Целта на статията е да направи анализ и оценка на действащите системи за държавни помощи след 2007 г. и тяхното влияние върху конкурентоспособността на българското земеделие.

Изследването обхваща анализ на действащите държавни помощи и оценката им за икономическата стабилност на земеделието.

В изследването е използван методът на сравнителния анализ на база на статистически данни от работата на ДФ „Земеделие”, а също така и експертни оценки.

Параметри на действащите държавни помощи на ДФ „Земеделие”

Определение и характер на държавните помощи

В Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) държавната помощ се определя като предимство от какъвто и да е характер, предоставено изборително на едно или повече предприятия от националните власти.

Предприятията, получаващи помощ от правителството, имат предимство пред конкурентите си. Ето защо в чл. 107 от ДФЕС забранява отпускането на държавни помощи като цяло. Въпреки това, при определени обстоятелства, намесата на правителството е необходима, за да се осигури ефективно и справед-

ливо функциониране на икономиката. Ето защо според Договора за функционирането на Европейския съюз държавните помощи са допустими за определени политически и икономически цели.

С приемането на страната в ЕС бе приет Закон за държавните помощи, които регламентира условията, реда и процедурите по предоставяне на държавни помощи, съгласно изискванията на чл. 88, ал. 3 от Договора за създаване на Европейската общност.

Една мярка съдържа елемент на държавна помощ, когато са налице четири критерия:

Първо, предоставя се от държавата или общината - от техни ресурси;

Второ, икономическа изгода за едно или повече предприятия, която не биха могли да получат при нормални пазарни условия;

Трето, представя се изборително;

Четвърто, нарушава или застрашава да наруши конкуренцията на пазара на съответната стока и услуга.

Въпреки общата забрана за предоставяне на държавни помощи, постановена в чл. 87, пар. 1 от Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО), разрешена и съвместима с Общия пазар е помощта, която:

- Има социален характер и се предоставя на отделни потребители, при условие че помощта се оказва без дискриминация относно произхода на съответната стока;

- Предназначена е да отстрани щетите, причинени от природно бедствие или други изключителни обстоятелства.

Форми на държавни помощи

Някои мерки на държавни помощи са очевидни и лесно могат да бъдат разпознати. В тази категория помощи влизат следните видове: пряка субсидия; субсидиране на лихва; заеми при облекчени условия; държавни гаранции; данъчни облекчения; придобиване от предприятието на стоки или услуги, предоставени от държавата или общините при преференциални условия; продажба на държавни/общински земи или сгради на цени по-ниски от пазарните или закупуване от държавата/общината на частни земи или сгради

на по-високи от пазарните цени; намаляване или освобождаване от данъци, такси, социални осигуровки; прилагане на преференциален режим на амортизация; преобразуване на дълг срещу капитал.

По-малко очевидни случаи, които могат да имат елемент на държавни помощи, са: консултантски услуги; подпомагане на предприятие, инвестиращо в екологични проекти; публично-частно партньорство и договори, неоткрити за публичен търг; безплатна реклама по държавна телевизия.

Държавните помощи в ЕС и България

Икономическата криза принуди повечето държави - членки на ЕС да предприемат редица мерки, за да съживят икономиките си. Високият темп на икономически растеж и бюджетните излишъци останаха в миналото, а на дневен ред в 27-те се появиха държавни помощи, субсидии, грантове, данъчни облекчения и т. н.

В доклада на Европейската комисия „Факти и цифри за държавната помощ в държавите - членки на Европейския съюз”, публикуван на 1.12.2010 г., става ясно колко точно са похарчили държавите - членки и в какви сектори са насочили средствата си. Данните за относителния размер на държавната помощ като процент от Брутният Вътрешен Продукт (БВП) сочат, че най-голям размер е отделен в Белгия и Великобритания - съответно по 10,2% и 7,9% от БВП. Най-малки държавни помощи са получили гражданите/фирмите в Естония и Словакия, съответно по 0,3% и 0,5% от БВП. В тази класация България остава в средата, на 14-то място с 2,1% за държавна помощ.

Естествено влиянието на кризата е основна причина за увеличените държавни помощи. Поради тази причина докладът отделя антикризисните мерки и разглежда държавната помощ без тях. Тогава класацията за най-щедрата държава рязко се променя и България заема първо място с повече от 2% от БВП. В другия край на таблицата е Великобритания, където явно основната част от държавните помощи представляват антикризисни мерки.

От тези малко над 2% от БВП на страната ни почти 90% отиват за земеделие. Така се нареждаме на първо място по субсидиране на земеделието. Положителното е, че сме от страните, отделящи най-малко за индустрия и услуги.

Като цяло, от 1992 до 2007 г. средният размер на държавната помощ в страните - членки на ЕС варира между 0,4% и 1% от БВП. Позитивната тенденция надолу е особено ясно изразена между 2000 и 2007 г., но финансовата криза бързо дава отражението си, като още през 2008 г. се наблюдава увеличаване от около 60% спрямо 2007 г.

Държавните помощи - елемент от държавната политика за подобряване конкурентоспособността на българското земеделие

ОСП – възможности за развитие на българското земеделие - 2007-2013 г.

До 2009 г. в българското земеделие действаша над 30 държавни помощи, които създадоха възможност отрасълът да преодолее силния натиск от европейските земеделски продукти, а също така и земеделските производители да инвестират в модернизация на стопанствата. В сектор „Животновъдство” държавните помощи бяха насочени към стабилизиране на пазарната ситуация при изкупните цени и запазване на генофонда. Особено важна за всички земеделски производители беше действащата държавна помощ за възстановяване на акциза за горива.

Държавните помощи през 2009 г. са 1 млрд. 611 млн. лева и са, както следва:

- От Държавен фонд „Земеделие” (ДФЗ). Чрез него са действали 13 държавни помощи, които са целеви субсидии по направления, 2 целеви кредита за зърнопроизводството и 14 държавни помощи за предоставяне на капиталови субсидии по различни направления, вкл. и за покриване на разходи по лихвите на инвестиционни кредити.

Изплатените субсидии са в размер на 61 552 млн. лева, в т. ч. за подпомагане на сектор „Животновъдство” средствата са в размер

на 42 792 хил. лева, а за растениевъдството – 18 760 хил. лева.

Изплатените средства под формата на кредити са 33 852 хил. лева, под формата на субсидии (капиталови) - 27 700 хил. лева, а общият усвоен брутен еквивалент на помощта е в размер на 348 хил. лева.

- Фонд „Тютюн” - 108 млн. лева – субсидии във вид на парични премии, целева парична подкрепа, безплатни семена и за поддръжка на генетичните ресурси на тютюневите сортове;

- Данъчни облекчения: освобождаване от данък върху доходите за селскостопанска дейност- 1066,47 млн. лева;

- Преотстъпване на 60% от корпоративен данък - 19 млн. лева;

- Възстановяване на акциза за горива - 81 млн. лева. Плащането беше по 4,40 лв. дка за всички земеделски производители). Средствата се изплащаха чрез Агенция „Митници”;

- Облекчения при формиране и заплащане на вноските за социално осигуряване – 18 млн. лева.

В заключение - за 2009 г. са получени дължимите от ЕК – 566 млн. лева и средства от националния бюджет по всички помощи в размер на 1 млрд. и 611 млн. лева субсидии. Инвестиционните кредити са в размер на 46 млн. лева.

Предвидените държавни помощи през 2012 г. са в размер на 116 150 000 лева:

- Секторите „Птицевъдство” и „Свиневъдство” (инвестиционни кредити) - до 50 млн. лева., тази помощ е безпредметна и на практика ресурсът със сигурност няма да се използва;

- Разходи за изпълнение на мерки по държавната профилактична програма и програмите за надзор и ликвидиране на болести по животните – 20 млн. лева. До 2009 г. тази програма се изпълняваше от Националната ветеринарно-медицинска служба (НВСМ) без фермерите да заплащат за тези дейности;

- Инвестиции за изграждане на търговски помещения и за оборудване за изпълнение на изискванията за директни продажби – 7 млн. лева;

- Подпомагане в сектор „Плодове и зеленчуци” – 10 млн. лева, а също така и за производството на картофи – 5 млн. лева. Подпомагането в тези сектори не е ясно как ще бъде реализирано, тъй като няма нотификация на държавна помощ в ЕК;

- Средства за районите, засегнати от шап – 3 млн. лева;

- Минимални помощи (de minimis), в т. ч. и за сектор „Пчеларство” – 13 500 000 лева, като помощта за стопанство е не повече от 7 500 евро;

- Съфинансиране на застрахователни премии при застраховане на пчелини и продукция – 2 млн. лева, това е единствената държавна помощ, която е нотифицирана от това правителство;

- Подпомагане на развъдните асоциации – 2 500 000 лева. Това е държавна помощ, нотифицирана от предишното правителство през 2008 г. за срок от три години;

- Помощ за участие на земеделски производители в изложения и панаири – 150 хил. лева. В схемата участва Изпълнителната агенция по селекция и репродукция по животновъдство (ИАСРЖ);

- Помощ за компенсирание на загуби за напълно пропаднали площи от земеделска продукция в резултат на неблагоприятни климатични условия – до 2 млн. лева. Това е помощ, нотифицирана от предишното правителство през 2007 г.;

- Подпомагане производството на семена от високи категории – 1 млн. лева. Тази помощ не я получават земеделските производители, а Изпълнителната агенция по сортоизпитване, апробация и семеконтрол (ИАСАС).

Анализът на разписаните държавни помощи показва, че не повече от 22 млн. лева действително ще отидат до фермерите и ще подпомогнат тяхната дейност, т. е. става въпрос за реални средства – субсидии за земеделските производители. В по-голямата си част държавните помощи са инвестиционно кредитиране, като елемент на „държавна помощ” е лихвеният процент, който е референтен за целия ЕС в размер на 7%.

Има изписани държавни помощи, като на пример т. 3.2 – фермерите никога не са плащали на НВМС и профилактиката е била безплатна за тях. Сега смятат този елемент като част от задълженията на МЗХ за подпомагане за животновъдите.

Директни плащания на единица площ

Директните плащания на единица площ компенсират значително по-ниската доходност на земеделието, в сравнение с другите сектори на икономическа дейност. Доходът от земеделска дейност е нисък и непостоянен и пряко зависи от растящите цени на горивата, електроенергията, торовете и семената. Главният резултат от предоставянето на директни плащания е гарантирането на продоволствената независимост, предотвратяването на фалити и масовото оттегляне на производители от земеделска дейност. Наред с това средствата за директна подкрепа служат за финансиране на производствените разходи и за инвестиции в земеделските стопанства. Тази функция на директните плащания е особено важна за българските земеделски производители, поради ограничения им достъп до финансов ресурс. Директните плащания в България се разпределят чрез Схемата за единно плащане на площ (СЕПП) и се осигуряват от бюджета на ЕС. Европейското законодателство предоставя определена гъвкавост на държавите - членки да отделят до 3,5% от тавана на директните плащания и да го предоставят под формата на специфична подкрепа за определени икономически уязвими и/или чувствителни от гледна точка на екологията области.

През първите години след присъединяването на страната към ЕС земеделските производители получават само част от подпомагането с директни плащания, предоставяно в старите страни - членки. През 2007 г. страната започна с нива от 25%. От 2011 г., при стъпка от 10%, българското земеделие ще получи 50% от размера на подпомагането от старите страни - членки, през 2012 г. - 60%, за 2013 г. – 70%, и едва през 2016 г. се предвижда изравняване на субсидиите до 100%.

Директни плащания (лева)

	СЕПП (ЕС)	Нац. допл.	общо
2007 г.	324 401 622	109 382 745	433 784 367
2008 г.	389 730 527	215 358 745	605 088 902
2009 г.	525 538 334	218 322 306	743 860 640
2010 г.	573 236 778	288 637 528	861 874 307
2011 г.	782 388 453	100 000 000	882 388 453

Изчислени на единица площ, средствата са, както следва:

- 2007 г. - 10,39 лв./дка от ЕС и 4,14 лв./дка от националния бюджет;
- 2008 г. - 12,79 лв./дка от ЕС и 9,30 лв./дка от националния бюджет
- 2009 г. - 16,23 лв./дка от ЕС и 7,55 лв./дка от националния бюджет;
- 2010 г. - 20,40 лв./дка от ЕС и 9,60 лв./дка от националния бюджет (тези средства бяха определени за подпомагане от бюджет 2009 г. от предходното правителство);
- 2011 г. - 22,40 лв./дка от ЕС и 2,50 лв./дка от националния бюджет.

Заклучение

Сектор „Селско стопанство” е чувствителен сектор на икономиката и неговото поддържане е свързано не само с конкурентоспособност на стопанските субекти, но също така и с поддържане на селските райони. Степента на подкрепа от страна на държавата трябва да бъде ориентирана към ситуации, в които голям брой стопански субекти са в бедствена ситуация, свързана с неблагоприятни климатични условия, с интервенция при определена пазарна конюнктура, която стопява доходите на заетите в сектора. От тази гледна точка основен елемент на държавната политика е умелото съчетаване на подпомагането от европейските фондове и националния бюджет. Но най-общо влиянието на директните плащания по СЕПП и на националните доплащания върху развитието на отрасъла може да се сведе до:

- Допринасят за стабилизиране на доходите на стотици земеделски производители, регистрирани в ИСАК. Стимулират изпълнението на добрите земеделски практики;
- Осигуряват се възможности за разшире-

Таблица 1. Държавни помощи в земеделието (млн. лв.)
Table 1. State aid in agriculture (mil. lv)

Схема Scheme	2007	2008	2009	2010
I. Съществуващи държавни помощи I. Existing state aid	101,515	59,582	84,750	7,300
1.1. Целеви субсидии 1.1. Grants	19,550	23,434	25,623	1,500
1.2. Капиталови субсидии и субсидии за лихви, общо 1.2. Capital subsidies and interest subsidies (total)	15,224	11,217	11,813	5,800
1.3. Краткосрочни кредити 1.3. Short-term loans	8,383	12,771	15,396	-
1.4. Дългосрочни кредити 1.4. Long-term loans	58,358	12,16	31,918	-
II. Национални схеми на фонд „Тютюн“ II. National schemes of Tobacco fund	105,363	133,876	109,652	-
1. Парични премии на тютюнопроизводителите за количество произведен тютюн 1. Payments to tobacco producers as per quantity of the production	103,612	132,179	108,117	-
2. Безвъзмездно предоставяне на семена на тютюнопроизводителите 2. Granting of crops for tobacco producers	0,737	0,868	0,842	-
3. Финансова помощ за поддържане на генетични ресурси от тютюневи сортове 3. Financial aid for maintenance of tobacco variety genetic resources	1,014	0,829	0,693	-
III. Индивидуални помощи* III. Individual aid*	2,602	2,787	2,202	0,136
IV. Данъчни облекчения** IV. Tax reliefs**	518,708	530,600	1168,15	-
V. Схеми на помощ на Националната агенция по заетостта V. Aid schemes of the National Employment Agency	9,514	7,847	7,017	-
VI. Други мерки VI. Other measures	17,780	22,598	39,325	10,813
Нови държавни помощи New state aid schemes				
VII. Нотифицирани нови схеми на помощ VII. Notificated new state aid schemes	7,996	23,11	2,054	27,704

Таблица 2. Прогнозни средства, необходими от националния бюджет, за схемите на националните допълнителни плащания към директните плащания (НДДП) за периода 2011-2013 г., (лева)
Table 2. Forecasted funds from the national budget needed for the complementary national direct payment (CNDP) schemes for the period 2011-2013, (levs)

Схема Scheme	2011	2012	2013
НДДП на хектар CNDPs on hectare	293 374 500	293 374 500	254 000 000
НДДП за тютюн (необвързана схема) CNDPs for tobacco (not bounded scheme)	70 000 000	55 000 000	40 000 000
НДДП за животни CNDPs for livestock	79 000 000	81 000 000	76 000 000
Общо Total	442 374 500	429 374 500	370 000 000

но възпроизводство в условията на затруднено кредитиране в отрасъла, за увеличаване на рентните плащания, за посрещане на нуждите от горива, торове, семена, препарати и др.;

- Подкрепата на доходите на земеделските производители засилва мотивацията за развитие на земеделска дейност и допринася за стабилизиране на демографското състояние

в селските райони;

- Стимулира уедряването и преминаването на земята в по-малки, но по ефективни стопански структури, които укрепват своя потенциал и разширяват икономическите си граници;

- Значително по-добрата осигуреност с поземлени ресурси на стопанствата определя и

по-добрите им възможности за усвояване на субсидиите на декар, стимулира специализацията им в зърнопроизводството и маслодайните култури;

- Повишаването на доходите и подобряването на финансовото състояние на стопанствата стимулира инвестиционната им активност. Подкрепата по СЕПП дава реални възможности за модернизация, повишаване на конкурентоспособността и кредитоспособността на земеделските стопанства.

ЛИТЕРАТУРА

Пешева, М. 2011. Държавни помощи в ЕС и България. Институт по пазарна икономика.

Закон за държавните помощи (обн. ДВ, бр. 86/24.10.2006 г., изм. ДВ бр. 16/15.02.2008 г.

Практическо ръководство по въпросите на държавните помощи. 2007. Министерство на финансите.

Аграрен доклад, МЗХ (2010, 2011 г.).

State Aid - an Element of the State Policy for Enhancing Competitiveness of the Bulgarian Agriculture 2007-2013

V. UZUNOVA

Agricultural University – Plovdiv

State aid and direct area payments compensate the significantly lower profitability of agriculture compared to other sectors of economic activity. The main result they produce is ensuring food sovereignty and avoiding bankruptcies and large-scale withdrawals of farmers from agricultural activity. In addition, the funds for direct support are used to finance production costs and investments in farms. This function of the direct payments is particularly important to the Bulgarian farmers due to their limited access to financial resources. Direct payments in Bulgaria are distributed through the Single Area Payment Scheme (SAPS) and are provided from the EU budget. The European legislation allows for certain flexibility of the Member State to allocate up to 3.5% of the direct

payment ceiling and make it available in the form of specific support for certain areas which are economically vulnerable and/or sensitive in terms of environmental conditions.

The article reviews the amount and dynamics of direct payments in agriculture following our accession to the European Union. A special consideration is given to the support schemes through the national top-up payments for the period 2007-2010 as well as their forecasted amount until 2013.

An emphasis is placed on the fact that state aid and national top-up payments provide steady income for farmers and increased productivity not so much due to the increased area of the agricultural land but rather due to encouraging higher spending on production (higher yield, animal productivity, etc.). Overall, the impact of the direct payments under SAPS and the national top-up payments on the development of the sector can be summarized as follows:

- They help stabilize the income of hundreds of farmers registered in the ISAC (integrated administration and control system). They promote the implementation of the best agricultural practices;

- They provide opportunities for higher productivity in a situation of credit crunch in the sector, for higher rent payments, for meeting the needs for fuel, fertilizers, seeds, chemicals, etc.;

- The support for farmer's income strengthens the motivation for engaging in agricultural activity and contributes to the stabilization of the demographic picture in the rural areas;

- It promotes land consolidation and the transfer of land to smaller yet more efficient agricultural structures which strengthen their potential and widen their business borders;

- The significantly improved availability of land resources to farms also determines their increased capacity to uptake the subsidies per decare, promotes their specialization in cereal production and oil crops;

- The increased income and improved financial situation of the farms encourages their investment activity. The support under SAPS provides real possibilities for farms to modernize, increase competitiveness and improve creditworthiness.

Key words: government aid, direct payments, CAP, competitiveness

Статията е постъпила в редакцията на 21.1.2013 г.