

# Потенциални икономически ефекти от промените в ОСП през програмния период 2014-2020 г. върху българското селско стопанство

Гл. ас. д-р ВАСИЛ ПЕТКОВ

Университет за национално и световно стопанство – София

E-mail: vasil1979@yahoo.com

Селското стопанство в България понесе изключително тежко трансформирането на българската икономика след 1989 г. Начинът на провеждане на реформите в сектора не даде нужния тласък за неговото възстановяване и като цяло забави процеса на превръщането му в конкурентна и пазарноориентирана икономическа дейност. В този контекст присъединяването на България към ЕС има съществен принос за съживяването на селското стопанство. Предоставянето на финансова помощ за българските фермери по програмата САПАРД и земеделските фондове на Съюза за периода 2007-2013 г. ускори осезаемо развитието на отделни отрасли, спомогна за тяхното модернизиране и ги направи по-конкурентоспособни. В резултат на това те се утвърдиха като едни от най-динамично развиващите се икономически сфери в България, които имат съществена роля за подобряването на условията на живот в селските райони.

С приближаването на новия програмен период 2014-2020 г. все по-актуален става въпросът за новите акценти в Общата селскостопанска политика (ОСП) и как те ще се отразят върху представянето на аграрния сектор у нас, тъй като неговото бъдеще ще зависи до голяма степен от приоритетите на ЕС в тази област. Множеството изменения и въвеждането на нови изисквания за получаване на безвъзмездното финансиране по линия на аграрната политика на Съюза определено ще представляват голямо предизвикателство за българските производители.

Целта на настоящата статия е да представи основните новости в приложението на ОСП през програмния период 2014-2020 г. и какъв ще бъде техният ефект върху развитието на аграрния сектор в България.

## Мястото на селското стопанство в многогодишната финансова рамка на ЕС за периода 2014-2020 г.

Многогодишната финансова рамка поставя основите на развитието на ЕС за следващите седем години и изразява неговите приоритети в цифри. Приемането на бюджета, обаче, е сложен процес от преговори между Европейската комисия (ЕК), представителите на страните - членки (Европейският съвет) и Европейският парламент. На фона на продължаващата несигурност на международните пазари и задълбочаващата се дългова криза в еврозоната, гласуването на финансовата рамка за периода 2014-2020 г. изглежда все по-голямо предизвикателство. За първи път в историята ръководителите на държавите - членки предлагат редуциране на бюджета на ЕС под натиска на големите страни - донори, които, наред със съкращенията в националните си бюджети, настояват за намаляване на общите

разходи на Съюза. Предложението на Европейския съвет за периода 2014-2020 г. предвижда обща стойност на разходите от 959,9 млрд. евро под формата на поети задължения.<sup>1</sup> Това е със 7,1% (73 млрд. евро) по-малко спрямо първоначалното предложение на ЕК и понижение от 3,6% (34,4 млрд. евро) в сравнение с програмния период 2007-2013 г. Ефектът от воденето на подобна политика, обаче, е спорен, тъй като корекциите в националните бюджети не са ангажирани с определен срок и могат да се променят през всяка следваща година, докато разходите на ЕС са фиксирани за следващите седем години. Това от своя страна ще окаже негативен ефект върху развитието и растежа на голяма част от държавите - членки. Окончателното гласуване за

<sup>1</sup> Измерено в цени от 2011 г. Категорията „поети ангажменти“ представлява правни обещания за изразходване на средства в определени сфери, но тяхното реално изплащане може да бъде просрочено във времето, т. е. да се извърши в период, различен от посочения.

приемането на многогодишната финансова рамка в Европейския парламент ще се състои в средата на 2013 г., след като през м. март европейските депутати изразиха несъгласието си с предложението бюджет и настояха за по-голяма гъвкавост и възможност за коригирането му след определен период от време.

Редуцирането на многогодишната финансова рамка неминуемо ще даде своето отражение върху всички политики на Съюза, включително и върху селското стопанство. За първи път делът на разходите за ОСП в седемгодишния бюджет на ЕС ще падне под 40%. Ако предложението на Съвета бъде одобрено, то средствата, предназначени за аграрния сектор, ще представляват 38,9% от финансовата рамка за периода 2014-2020 г. Те ще възлизат на 373,2 млрд. евро спрямо първоначално предвидените от Комисията над 386 млрд. евро, което представлява съкращение от 3,3%. На фона на цялостната редукция на бюджета на ЕС с над 7% и натиска от определени страни, начело с Германия и Великобритания, за много по-драстични съкращения на разходите за селско стопанство, секторът може да се определи като един от тези, които остават сравнително слабо засегнати. Трябва да се отбележи, обаче, че приетите документи и стойностите, отразени в тях, не представляват финално решение за бъдещето на ОСП и е възможно да настъпят допълнителни изменения.

### **Ефектът на промените в Общата селскостопанска политика на ЕС за периода 2014-2020 г. върху аграрния сектор в България**

Присъединяването на България към ЕС през 2007 г. е един от най-значимите моменти за българското селско стопанство след промените в стопанския живот на страната през 90-те години на ХХ век. Като една от най-важните политики на ЕС, елементите на ОСП имат голямо влияние върху развитието на родното земеделие. След като седемгодишният бюджет за периода 2014-2020 г. е почти оформен, най-голямото предизвикателство, което касае пряко българското земеделие, е разпределението на средствата между дър-

жавите - членки и механизмите, чрез които родните производители ще могат да се възползват от тях.

Двустълбовата структура на Общата селскостопанска политика ще се запази след 2014 г., като Първият стълб ще предоставя директна финансова помощ за производителите и ще финансира пазарни мерки, а Вторият ще бъде насочен към подобряването на конкурентоспособността на стопанствата и развитието на селските райони. Разходите, свързани с директните плащания и регулирането на пазара, ще възлизат на 277,9 млрд. евро и ще се осигуряват изцяло и единствено от бюджета на ЕС, а 84,9 млрд. евро ще бъдат насочени към мерките по Втори стълб, които ще се съфинансират от държавите - членки.

Предварителните оценки сочат, че България може да получи около 7 млрд. евро за селскостопанския сектор спрямо 5,8 млрд. евро през програмния период 2007-2013 г. На пръв поглед това е изключително добра новина за българските производители, имайки предвид общото намаление на финансовата рамка, както и вероятните загуби от неусвояване по текущите земеделски програми, финансирани от ЕС. Не се наблюдава голям напредък по отношение на един от основните проблеми в българското селско стопанство, а именно - нивото на плащанията за стопанствата в България да се изравни с това в другите страни от Съюза. Българските производители отново няма да бъдат поставени при равни условия със своите конкуренти, което ще повлияе на конкурентоспособността на родните стоки.

Не трябва да се подценява и вероятността страната да не съумее да се възползва от предоставената възможност и да не усвои целия обем от средства. Множеството изменения и въвеждането на нови изисквания и условия за получаване на финансовата помощ поставят под изпитание производителите и българската администрация. Следователно успешното усвояване на финансовата помощ ще изисква значително увеличаване на административния капацитет на отговорните институции, максимално опростяване на процедурите за кандидатстване и провеждане на ефективна

информационна кампания, която реално да улесни родните фермери.

Основният акцент в **Първия стълб на ОСП** за следващия седемгодишен период ще бъде изравняването на преките плащания към фермерите в отделните страни - членки и обвързването им с изисквания за опазване на околната среда. Неравномерното разпределение на директната финансова помощ за производителите съществува още от въвеждането на тази мярка като елемент на ОСП. Дори да се вземе предвид спецификата на селскостопанския сектор, различните пропорции на субсидирането трудно могат да се оправдаят. България е потърпевша от тези несъвършенства, което рефлектира върху конкурентоспособността на родните фермери. Значението на преките плащания за българските производители е изключително голямо, тъй като те са инструментът, който се усвоява най-лесно и най-бързо и има най-голям ефект върху тяхното представяне. Във връзка с това, положително за България е, че тя попада сред страните - членки, които ще могат по собствено желание да **прехвърлят еднократно средства от Втори към Първи стълб** в размер до 25% от националната рамка за Втори стълб.<sup>2</sup> По този начин българските стопанства ще могат да получат по-големи субсидии, което ще улесни значително усвояването на средствата, но в същото време това ще ограничи инвестициите в селските райони и респективно тяхното развитие.

Спрямо договора за присъединяване на България към ЕС, страната ще въвежда поетапно преките плащания до 2016 г., когато ще може да получи пълния размер на финансовата помощ, равняващ се на 802,9 млн. евро годишно. За сравнение - през 2013 г. България ще получи 562 млн. евро или 30% по-малко от предвидения таван. По време на преговорите между държавите членки тази схема остана без изменения, което означава, че българските фермери ще продължат да получават по малко субсидии през 2014 г. и 2015 г. Все пак се запазва възможността за доплащане към

<sup>2</sup> Страните, които ще могат да се възползват от този механизъм, са България, Естония, Финландия, Латвия, Литва, Полша, Португалия, Румъния, Словакия, Испания, Швеция и Великобритания.

производителите от националния бюджет на страната в размер на съответно 150 млн. евро и 71 млн. евро за тези години. Подпомагането от държавата, обаче, е преустановено през 2013 г., а с оглед на комплицираната финансова ситуация у нас едва ли може да очакваме, че българските фермери ще получат национална добавка към европейските средства.

Един от основните моменти за българското селско стопанство през новия програмен период е, че България ще може отново да се възползва от опростеното прилагане на директните плащания. Това означава, че земеделските **субсидиите ще продължават да се изплащат спрямо системата за единно плащане на площ** и няма да се въвежда схемата, базирана на права за плащане. По този начин ще се прилага вече познатата система и на производителите няма да се налага да се адаптират към нова и по-сложна такава, което ще ги улесни и ще съкрати значително административните разходи. Също така отпада и въвеждането на референтна година, която можеше да бъде определяща за получаването на финансова помощ след 2014 г. При прилагането на права за плащане в сектора, директни плащания щяха да получават само фермерите, които са регистрирани през 2011 г. Докато за старите страни - членки, в които поземлените отношения отдавна за уредени и тази година няма да представлява проблем, за страни като България, където селското стопанство тепърва влиза в динамичен период на развитие, това би било сериозен проблем за навлизането на нови играчи в сектора. С прилагането на опростената схема на практика всички новостартиращи фермери ще могат да се възползват от директните плащания.

Схемата за единно плащане на площ, обаче, отново ще облагодетелства производителите на зърнени и маслодайни култури, докато други традиционни за България отрасли като животновъдството, зеленчукопроизводството, овощарството и тютюнопроизводството ще останат пренебрегнати. Един от вариантите за стимулиране на тези производства са националните доплащания. В България държавната помощ е инструмент, който може да се определи като ненадежден, предвид ниския

размер на допустимата финансова подкрепа и липсата на гаранции относно нейното получаване, а и след 2016 г. този вид подкрепа няма да може да се използва. Положително е, че през новия програмен период чувствителни за страната производства, каквито са горейброените, ще могат да се възползват от повече средства, които са обвързани с резултатите на фермерите, а не с размера на земята, която те обработват. Лидерите на страните - членки се договориха, че при определени условия могат да заделят до 10% от общата си финансова рамка за **директни плащания, обвързани с производството**, а не с обработваемите площи. Въпреки че е в противоречие с пътя на развитие на ОСП през последните десет години, а именно пълно премахване на този вид подкрепа, за България това е един от малкото начини за съживяване на отрасли като зеленчукопроизводството, животновъдството и овощарството. Важна подробност е, че най-вероятно и тютюнопроизводството ще може да се възползва от тази мярка, което е изключително важно за определени райони в страната, в които то е основен поминък за населението. На фона на цялостното състояние на въпросните производства в България тези средства определено ще спомогнат за тяхното съживяване. Съществува и възможност делът на обвързаните плащания в националната рамка да бъде увеличен до 15%, но тази опция ще бъде дискутирана допълнително от отговорните институции. Друг важен момент е възможността за специфична помощ за производителите на памук в четири страни - членки, сред които попада и България.

Важна стъпка за справянето с дисбалансиите при получаването на преките плащания в ЕС е договорката за намаляване на различията между отделните страни - членки. **Равномерното разпределение на субсидирането** е първостепенна цел на Европейския съвет за периода 2014-2020 г., като идеята е до 2020 г. всяка държава да получава минимум 196 евро/ха. Измерено в декари, това прави по 19,6 евро/дка (приблизително 38,3 лв.). За сравнение - през 2012 г. средното плащане на декар в България е около 26 лв., т. е. през следващи-

те седем години то трябва да нарасне с близо 30%. Предвижда се субсидиите за фермерите, които получават по-малко от 90% от средното плащане за ЕС – около 239 евро/ха (българските производители влизат в тази група), да бъдат увеличени постепенно с една трета от разликата между плащането им към 2020 г. и средното равнище за същата година. Това ще стане за сметка на държавите, които получават финансиране по-голямо от средния праг, като този процес ще се осъществи постепенно в периода 2015-2020 г. Въпреки това, разликите няма да се елиминират напълно, което отново ще постави България в по-неизгодна позиция спрямо държави със сходна степен на развитие на селското стопанство. При получаване на пълния размер на директните плащания от 2016 г., родните стопанства ще получават около 226 евро/ха или около 85% от средното за ЕС. При прилагане на мерките за страните, които имат преки плащания в размер по-малък от 90% от средното за Съюза, България може да очаква, че към 2020 г. ще получава приблизително 239 евро/ха. Това обаче отново ще бъде по-малко от осредненото ниво за ЕС. Трябва да се отбележи, че тази стойност е изчислена на база на размера на допустимите за подпомагане хектари от 2011 г. Следователно реалната субсидия най-вероятно ще бъде дори по-малка, предвид наблюдаваната трайна тенденция на увеличаване на обработваемите площи през последните години и потенциала на България в тази област. Показателен е ръстът в заявената за подпомагане земя по СЕПП през 2011 г., спрямо 2007 г., който възлиза на 5,2%.

Предвид концентрацията на значителна част от субсидиите в малък брой големи стопанства, ЕК предложи въвеждането на лимит на плащанията за всяко стопанство. Все още обаче не е ясно какъв точно ще бъде размерът на този праг, тъй като според позицията на лидерите на страните - членки всяка държава ще може да определи на доброволна основа горна граница на директните плащания за големите бенефициенти.<sup>3</sup> Окончателният формат на

<sup>3</sup> Council of the European Union, Interinstitutional File: 2011/0280 (COD), 12 March 2013, Article 11.



това изискване ще стане ясен след завършването на преговорите между Парламента, Комисията и Съвета. В момента преобладаващата част от субсидиите в България са насочени към големите зърнопроизводители, а с въвеждането на горна граница на подпомагане ще се стимулира по-равномерното разпределяне на преките плащания между различните по големина стопанства, което ще направи дребните фермери по-конкурентоспособни.

Без съмнение една от най-проблемните и разисквани теми по отношение на приложението на ОСП през следващия програмен период е **екологизирането на директните плащания**. Предложението на Европейския съвет до известна степен притъпи негативния ефект на голяма част от „зелените“ елементи в реформата на ОСП, предложена първоначално от Комисията, което ще улесни голяма част от стопанствата в България. Не е изключена и възможността за прилагане на нови практики за опазване на околната среда, които да заместят или да допълнят сега съществуващите, но това е малко вероятно предвид недостатъчното време за действие до началото на новия програмен период. Силният натиск за премахване на обвързването между получаването на субсидиите и изпълнението на екологичните ангажименти не постигна желаните ефекти. „Зелените“ плащания ще представляват 30% от общото плащане за всеки фермер, а неизпълнението на задълженията за опазване на околната среда ще водят не само до тяхното неусвояване, но и до допълнителни санкции за стопанствата, които ще възлизат на една четвърт от тях. Т. е. фермерите могат да загубят общо 37,5% от субсидията си, от които 30% „зелени“ плащания и 7,5% наказание. С оглед на изключително слабото усвояване на средствата за подобни агроекологични мерки в България през 2007-2013 г. и недостатъчния административен капацитет, „зелените“ практики на ЕС почти сигурно ще доведат до загуба на част от директните плащания за родните фермери.

Трите основни мерки за опазване на околната среда се запазват, но се наблюдават значителни изменения в техния обхват. Изис-

кването за диверсификация на отглежданите култури е значително по-гъвкаво от първоначалното предложение на ЕК и ще важи само за фермерите, които обработват повече от 10 ха земя. По този начин повече от 94% от българските стопанства няма да бъдат задължени да спазват изискването за сеитбооборот, но трябва да се отбележи, че те обработват едва 7,5% от площите у нас.<sup>4</sup> Това ще бъде благоприятно за голяма част от производителите, отглеждащи трайни насаждения, защото разнообразяването на културите би имало изключително негативен ефект. Ако фермерите обработват между 10 и 30 ха или над 30 ха, те трябва да отглеждат съответно минимум две и три култури. Тези изисквания не би трябвало да представляват проблем за родните стопанства, тъй като изпълнението им при зърнопроизводството ще бъде сравнително лесно, а голяма част от производителите на другите култури няма да бъдат задължени да ги спазват.

Мярката за поддържане на приоритетни екологични площи също преминава през трансформация, която прави приложението й по-гъвкаво. Спрямо първоначално предложените от ЕК 7%, от 2014 г. 3% от обработваемата земя на стопаните трябва да отговаря на тези условия, като процентът ще нарасне до 5% от началото на 2016 г. Конкретно за България това означава, че 5% от площите след 2016 г. трябва да се оставят под угар, тъй като това е единственият приложим вариант, който позволява подпомагане по СЕПП у нас. По този начин, обаче, една не малка част от земята няма да може да се използва по предназначение, което определено ще рефлектира върху произведените количества и доходите на фермерите.

**Младите фермери** ще получават подпомагане и през новия програмен период, което ще има съществен принос за стимулиране на техните стопанства и като цяло за привличането на повече млади хора в българския аграрен сектор. Определен процент от националната финансова рамка на всяка страна

<sup>4</sup> По данни на Министерството на земеделието и храните към 2010 г. броят на земеделските стопанства в България, които обработват по-малко от 10 ха земя, са 350 000, при общо за страната 371 100.

- членка ще бъде предназначен и за субсидиране на т. нар. „малки“ стопанства. Тази схема ще обхване голяма част от българските стопанства, а процедурата за кандидатстване ще бъде опростена, т. е. чрез еднократно плащане към тях и с облекчени изисквания по отношение на кандидатстването за директни плащания и изпълнението на екологичните изисквания. Това ще бъде улеснение както за производителите, така и за администрацията. Преобладава мнението, че разделението ще се извършва спрямо дохода на всяко стопанство, като най-вероятно ще се въведе общ праг за ЕС, който ще служи за горна граница. До момента обаче статистика, основана на подобни критерии, не е водена в България, което може да представлява проблем за администрацията при определянето на бенефициентите. Не е изключено всяка страна да определи самостоятелно критериите, отчитайки спецификата на своето селско стопанство, но това предстои да се гласува между Комисията, Съвета и Парламента на ЕС.

Все още няма голяма яснота по отношение на **II стълб** на ОСП и неговото приложение в България. Общата сума за подпомагане на селските райони ще възлиза на близо 85 млрд. евро, но разпределението ѝ между отделните държави най-вероятно ще се определи през юни при преговорите между Съвета и Парламента. Бюджетите за отделните страни ще бъдат базирани на обективни критерии и минали резултати, но какви точно са те остава неясно. Най-вероятно определяща роля ще има усвояването на средствата през програмния период 2007-2013 г. Предвид очакваното неусвояване на не малка част от тях, едва ли може да се надяваме на увеличаване на бюджета за страната.

Друг важен момент за страната е разпределянето на финансовата помощ и определянето на приоритетите при развитието на селските райони. Крайно време е държавата да се поучи от грешките при изпълнението на предприсъединителната програма САПАРД и Програмата за развитие на селските райони, за да може финансовата помощ да достигне пропорционално до тези области, които имат най-голяма нужда от нея, а не да се кон-

центрира единствено в определени отрасли като зърнопроизводството.

Едно от нововъведенията в ОСП след 2014 г. ще бъде създаването на **резерв за кризи в селскостопанския сектор** като: неблагоприятни климатични условия, болести по животните или растенията и други, което е изключително важно за България. През програмния период 2007-2013 г. аграрният сектор у нас среща сериозни трудности, свързани с климатичните фактори, особено през 2007 г., което доведе до значителни загуби за производителите, основно в земеделието. Създаването на подобен резерв ще бъде изключително полезно и за подкрепянето на доходите на българските фермери при възникването на големи разлики в цените на земеделските продукти и фуражите за животновъдството, което може да доведе до фалит на много стопани нагоре по веригата. Неговият размер обаче ще възлиза на едва 2,8 млрд. евро за целия Съюз, което означава, че той най-вероятно няма да бъде достатъчен за подпомагането на доходите на всички фермери, засегнати от настъпването на подобни събития.

### Заклучение

Генералният извод, който може да се направи от анализа на измененията в ОСП през програмния период 2014-2020 г., е, че селскостопанската политика на ЕС няма да доведе до значителни промени в аграрния сектор в България. До известна степен българската позиция по отношение на развитието на селското стопанство е съсредоточена към договарянето на възможно най-голям бюджет за страната по линия на ОСП, без да се набляга на важните за сектора реформи, които да бъдат базата за дългосрочния му просперитет. Със запазването на схемата за единно плащане на площ акцентът отново ще бъде поставен върху развитието на зърнопроизводството, което се утвърди като един от малкото стабилни отрасли, благодарение както на положителната конюнктура на международните пазари, така и на спецификата на европейското субсидиране. В същото време обаче другите сегменти, където страната има сравнителни предимства,

ще продължават да губят своята конкурентоспособност, а това от своя страна може да има изключително негативен ефект в бъдеще.

#### ЛИТЕРАТУРА

Министерство на земеделието и храните. Преброяване на земеделските стопанства в Република България през 2010 г., май 2011 г.

Асоциация на земеделските производители в България. Позиция по отношение на промените в Общата селскостопанска политика 2014-2020 г.

Council of the European Union, Interinstitutional File: 2011/0280 (COD), 12 March 2013.

Council of the European Union, Interinstitutional File: 2011/0282 (COD), 12 March 2013.

European Commission, Proposal for the 2014-2020 Multiannual Financial Framework COM2012/388 final, 6 July 2012.

### **Potential Economic Impact of the Changes in the Common Agricultural Policy in the 2014-2020 Programming Period on Bulgarian Agriculture**

V. PETKOV

*University of National and World Economy – Sofia*

(Summary)

Bulgaria's agriculture was adversely affected by the economic transition of the country after 1989.

The way the reforms in the sector were implemented failed to provide the necessary stimulus to its recovery and slowed its transformation to competitive and market oriented economic sphere. Against this background, the accession of Bulgaria to the EU has had a substantial contribution to the revival of agriculture in the country. The financial support granted to Bulgarian farmers by the SAPARD programme and the EU agriculture funds in the period 2007-2013 has significantly accelerated the development of some subsectors. Moreover, it has contributed to their modernization and made them more competitive. As a result, these segments have strengthened their position as one of the most dynamic economic spheres in Bulgaria which play an essential role in improving the living conditions in rural areas. As we approach the 2014-2020 programming period, the topic of the new focus of the Common Agricultural Policy (CAP) and its impact on Bulgarian agriculture is becoming more relevant as the future of the sector relies heavily on the priorities of the EU in this sphere. The numerous changes and the introduction of new requirements for obtaining EU agriculture grants will definitely pose a serious challenge to Bulgarian producers. The objective of this article is to analyze the main reforms in the implementation of the CAP in the 2014-2020 programming period and their effect on the development of the agricultural sector in Bulgaria.

**Key words:** EU agricultural policy, CAP implementation in Bulgaria, impact on Bulgarian farmers

*Статията е постъпила в редакцията на 7.V.2013 г.*