

**Възможности за моделиране на ОСП за нуждите на българското
селско стопанство през периода 2015-2020 г.**

Автор: Николай Вълканов

Редактор: д-р Десислава Николова

Декември 2013 г.

Анализът е изготвен с подкрепата на Фондация „Америка за България“

Съдържание:

Използвани съкращения:.....	3
Прилагане на директните плащания на площ и развитие на селското стопанство в периода 2007-2013 г.	4
Възможности за моделиране на новата ОСП.....	7
Вариант I – „Колкото повече – толкова повече (субсидии)”	7
Вариант II – „Най-малкото съпротивление”	9
Вариант III – „Повече инвестиции и проектно финансиране”	10
Изводи и препоръки.....	12

Използвани съкращения:

БДС	Брутна добавена стойност
ДП	Директни плащания
ОСП	Обща селскостопанска политика
СЕПП	Схема за единно плащане на площ
ИЗП	Използвана земеделска площ
Ха	хектара

Прилагане на директните плащания на площ и развитие на селското стопанство в периода 2007-2013 г.

В следващия програмен период (2014-2020 г.) България ще може да преразпредели около 15 млрд. лева за селско стопанство – сума, близо двукратно по-голяма от създадената продукция в отрасъла през 2012 година. Размерът на сумата би могъл сериозно да повлияе на процесите в земеделието както през следващите седем години, така и след 2020 г., поради което е от жизнено важно значение разпределението му да стане на базата на сериозен анализ и при осъзнаване ефектите от всяко възможно решение.

България започна да прилага Общата селскостопанска политика (ОСП) на Европейския съюз (ЕС) с влизането си в ЕС през 2007 година. Начинът на подпомагане, който бе избран – схемата за единно плащане на площ (СЕПП), в голяма степен предопредели и последствията, които започнаха да се наблюдават след първите години от прилагането ѝ¹.

Нарастващите субсидии на хектар повишиха търсенето на земя и доведоха до значителното увеличаване на рентата и общите арендни плащания в земеделието (с над 250% за 2007-2012 година). Това от своя страна доведе до нарастване цената на земята с близо 133% за същия период. Докато между 2003 г. и 2005 г. концентрацията в земеползването бе спряла, след 2007 г. процесът бе подновен, като особено бурно се развиха стопанствата, обработващи над 100 хектара. Към 2010 г. те вече стопанисваха над 82% от земеделската земя. Средният размер на тези стопанства достигна 671,7 ха при 538,5 ха през 2005 година. За сравнение средният размер на стопанствата над 100 хектара в ЕС-27 е 264 ха.

Доходите от селско стопанство (доходите по фактори) растяха бързо през последните три години и средно за периода от членството на България в ЕС са с 15% по-високи, отколкото в периода 2000-2006 година. Нарастването се дължи изцяло на субсидиите, тъй като чистият пазарен доход през периода 2007-2012 г. се запази на нива, близки до нивата от предходния период. Разпределението на субсидиите обаче е твърде неравномерно – както между отделните бенефициентите, така и между секторите в отрасъла.

Субсидиите не изпълняват основната си роля – подкрепа на доходите на фермерите, тъй като основната част от получателите им са малък брой свръх-големи стопанства, които така или иначе печелят достатъчно от икономии от мащаба. По данни от 2011 г. 2,5% от бенефициентите получават над 50 000 евро за година или 54% от всички средства по СЕПП. Близо 80% от фермерите получават под 1250 евро за годината и едва 6% от общите плащания на площ.

Разпределение на ДП по бенефициенти в България според размера на плащанията, 2011 г.:

евро	<1250	1250<10 000	10 000<50 000	50 000<150 000	>150 000
% от получателите	79%	14%	4%	1,5%	1%
% от ДП	6%	16%	24%	32%	22%

Източник: Report on the distribution of direct aids to agricultural producers (financial year 2011)

¹ По-подробно виж [„Анализ на ефектите от прилагането на директните плащания на площ в България”](#), Николай Вълканов, Институт за пазарна икономика, май 2013 г.

Подпомагането на площ автоматично доведе до неравнопоставеност между отделните сектори от селското стопанство, концентрирайки финансовите стимули в отглеждането на зърнени и технически култури. По оценки на ИПИ близо 81% от европейските субсидии на площ са отишли в стопанства, произвеждащи зърнени, технически и протеинови култури през 2011 г., а останалите по-малко от 20% - в животновъдни, зеленчукови, овощарски или смесени стопанства. В същото време, зърненият и маслодаен комплекс създава малко над половината от стойността на произведената селскостопанската продукция, докато животновъдството и производството на плодове и зеленчуци – близо 45%.

Разпределение на СЕПП по сектори за 2011 година

	Субсидии (млн. лв.)	% от стойността на продукцията
Зърнопроизводство	586,7	14,2%
Животновъдство	96	4%
Плодове и зеленчуци	10,5	2,2%

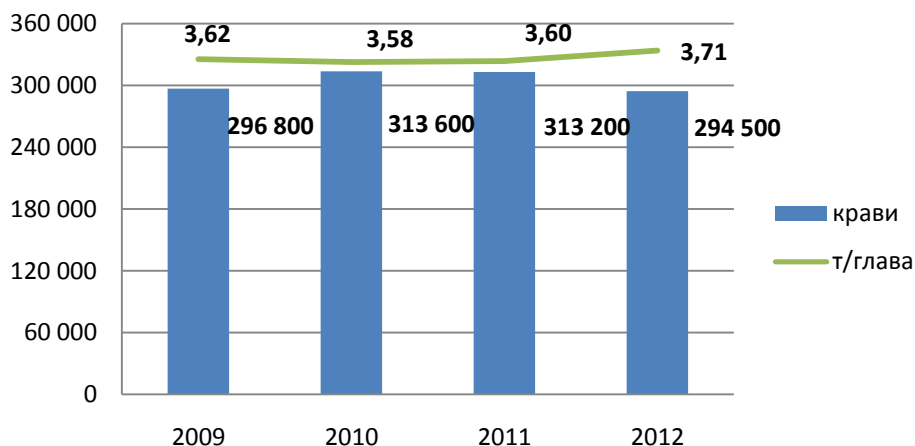
Източник: Държавен фонд „Земеделие“, Евростат, собствени изчисления

Това изкривява стимулите за производство и докато делът на зърнените и техническите култури в селскостопанската продукция расте от 23,6% през 2006 до 48,7% през 2011 г. този на животновъдната продукция намалява от 31,9% до 28,3% за същия период, на зеленчукопроизводството от 14,7% на 2,8%, на производството на плодове от 6,8% на 3,2%. Поради тази причина въпреки нарастването на използваната земеделска площ и окрупняването на стопанствата, брутната добавена стойност на хектар спада с над 15% за периода след влизането на страната в ЕС спрямо периода 2006 - 2011 година.

От наличните данни може да се каже, че наред с други фактори (като присъединяването към общия европейски пазар, повишените изисквания към отглеждането на животни и към дейността на хранително-вкусовата промишленост), характерът на подпомагането (плащане на единица площ) е спомогнал допълнително за реструктурирането на отрасъла в посока опростяване на производството – кампанийно ползване на големи площи за зърнодобив и оттегляне от интензивни отрасли като животновъдство и зеленчукопроизводство.

Това наложи използването на публичен ресурс от националния бюджет на страната за подпомагане на животновъдния отрасъл, който от 53,6 млн. лв. през 2009 г. надмина 100 млн. лв. през 2012 г. Освен, че въпросните средства съставляват все по-голяма тежест за държавната хазна, начинът по който се разпределят (на глава добитък) не води до съществени резултати по отношение броят на отглежданите животни и качеството на стадата. Пример в това отношение е млечното говедовъдство (виж графиката).

**Млечни крави и средна производителност (тона на глава),
2009 - 2012 г.**



Източник: Евростат

Върху друг важен аспект – инвестиционната активност, наблюденията, които са налични за периода 2007-2012 г., връзката между размера на ДП и потреблението на основен капитал е много слаба. Връзката между размера на субсидиите и инвестициите в отглеждане на млади дръвчета и животни дори е отрицателна, съответно -0,42 и -0,25. Данните показват значително по-съществена връзка между разплащаните средства по ПРСР и потреблението на основен капитал от 0,69 като по отделни мерки (като 112 и 121) се наблюдава значително по-равномерно разпределение между отделните сектори от селското стопанство (напр. градинарство, трайни насаждения, животновъдство и т.н.).

Редица изследвания за влиянието на директните плащания на площ в ЕС-10 показват аналогични на гореописаните ефекти върху селскостопанските отрасли на съответните страни². Противно на теорията, директните плащания не са напълно неутрални от гледна точка на пазара, а имат значителни социални, секторни и регионални ефекти (Juřica Večvářová – 2008, 2009).

Въпреки гореизложените данни анкета³, проведена от ИПИ сред 155 земеделски производители през февруари-март 2012 г., обработващи 1,7% от ИЗП в страната показва като най-сериозен проблем пред бизнеса по-високите субсидии в другите държави членки на ЕС (45,7% от отговорите).

С приближаването на новия програмен период, който ще започне от 2015 г. и ще продължи до 2020 г. и който дава значително по-голяма гъвкавост в прилагането на ОСП, е важно да се анализират различните възможности за моделиране на подпомагането така, че да съответства максимално на нуждите на българското селско стопанство.

² Виж напр. "Hungarian Consequences of the CAP Direct Payment Systems" by Miklos Vasary, Endre Olah and Zsolt Baranyai, както и Review of Available Literature on Direct Payments in NMS CC and PCC Synthesis; March 2010; AgriPolicy Enlargement Network for Agripolicy Analysis

³ По-подробно виж [„Кои са основните проблеми на земеделските производители?“](#), бюлетин на Института за пазарна икономика (Николай Вълканов, 17.05.2013 г.)

Във връзка с така описаните процеси в българското селско стопанство, протичащи през последните седем години, новата ОСП би следвало да обслужва определени цели на национално ниво. Институтът за пазарна икономика формулира следните цели, които биха могли да послужат за основа на дебат:

- **Повишаване брутнада добавена стойност на единица площ**
- **По-балансирано развитие на стопанствата**
- **Подобряване качеството на стадата**
- **По-равномерно разпределение на подпомагането**
- **По-висока инвестиционна активност**

Възможности за моделиране на новата ОСП

Новата ОСП предлага редица възможности за моделиране на ниво държава членка. България има право да прехвърля до 15% от средствата по I стълб (директни плащания) към II-ри (развитие на селските райони) и до 25% от II-ри към I-ви стълб по свое усмотрение.

Първи стълб е изцяло модифициран, като националният пакет следва да се разпредели по следната схема:

Задължителни:	Доброволни:
Плащане на площ	Преразпределително плащане
„Зелено” плащане	Обвързано с производството плащане
Млади фермери	Плащане за необлагодетелствани райони
Или заместваща Опростена схема за малки стопанства за стопанства до 5 ха	

Съществува и задължение за налагане на ограничение (таван) на плащанията над 150 000 евро, като минимумът е 5% за горницата над 150 000 евро.

Новата ОСП трябва да бъде моделирана от една страна така, че да преодолее ефектите от прилагането на ДП през предходния програмен период, а от друга – така, че да отговори на новите предизвикателства, които ЕС поставя пред нея, а именно:

- **Подобряване конкурентоспособността – при по-високи стандарти и засилена конкуренция**
- **Устойчиво управление на природните ресурси**
- **Балансирано развитие на селските райони**
- **Сигурност на доставките – растящо търсене на храни**
- **Опростяване на ОСП**

Вариант I – „Колкото повече – толкова повече (субсидии)”

Ако приемем за изходна база неравнопоставеността в прякото подпомагане между българските фермери и повечето им европейски колеги, което ще се запази и след 2016 г., то средствата по линия на ОСП би трябвало да се концентрират доколкото е възможно в тази посока.

#	Исходни параметри	Финансов ефект
1	Прехвърляне на 25% от средствата по ПРСР за директни плащания	ДП – 1,72 млрд. лв. на година след 2016 г. ПРСР – 492 млн. лв. на година след 2016 г.
2	Плащане на площ	227 лева на хектар
3	„Зелено” плащане	147 лева на хектар
4	Преразпределително плащане за първите 30 хектара	148 лева на хектар
5	5% таван на плащанията над 150 000 евро	3,45 млн. лв./г. към ПРСР
6	Млади фермери	57 лева на хектар
7	Плащания, обвързани с производството (на глава животно и на тон произведена продукция)	222,76 млн. лв. на година след 2016 г.
8	Плащане за малки фермери	463 лева на хектар (до 5 ха)

Източник: собствени изчисления

Забележка: Финансовите ефекти са дадени към 2016 г., когато България следва да получи 100% от националния си пакет за директни плащания

Това разпределение би отговорило на очакванията на земеделските производители за увеличаване на субсидията на площ, както и за повече средства, обвързани с производството. Същевременно ще се създаде приемственост със сега действащите програми за национални доплащания за животни, и за подпомагане на секторите „плодове” и „зеленчуци”.

Преразпределителното плащане за първите 30 хектара ще осигури малко по-равномерно разпределение на субсидиите между отделните бенефициенти.

Увеличаването на директните плащания за сметка на ПРСР няма да промени драстично разликата в подпомагането между българските и повечето западноевропейски фермери. Средният размер на субсидията на хектар (националния таван, разделен на одобрените за подпомагане площи) ще достигне 242 евро спрямо 218 евро при базовия вариант (без прехвърляне на средства). По този начин ДП ще надминат незначително тези в четири от старите членки – Обединеното кралство, Швеция, Финландия и Испания (при условие, че тези държави не прехвърлят средства между стълбовете) и ще останат далеч под тези в Холандия (където са 73% по-високи), Италия (с 55% по-високи), Гърция (48% по-високи), Германия (25% по-високи), Франция (17% по-високи) и други държави.

Същевременно този вариант на разпределение на средствата ще продължи да задълбочава ефектите от прилагането на ДП, наблюдавани след 2007 година. Очакваме нова вълна на концентрация в земеползването до 2016 г. заради значително по-високата субсидия на площ, която ще се получи през 2016 и следващите години. Това от своя страна ще доведе до допълнително повишаване на рентните плащания – по-рязко поне до 2016 г., когато прогнозираме да достигнат 12% от общите земеделски разходи (при 10,8% през 2012 година). Големите стопанства (над 100 хектара) ще продължат да получават близо три четвърти от средствата. Зърнопроизводството и производството на технически култури ще запазят превеса си в селскостопанското производство.

Разпределението по сектори е както следва:

	Субсидии (млн. лв.)		% от стойността на продукцията	
	2012	2016	2011	2016
Зърнени, маслени и протеинови култури	751,5	1 121	14,2%	24,1%
Животновъдство	104,8	337,6	4%	27,1%
Зеленчуци и плодове	8,1	53,6	2,2%	9%

При този вариант не очакваме инвестиционната активност да нарастне чувствително през следващия програмен период, тъй като от една страна не се наблюдава статистически значима връзка между преките плащания и капиталобразуването, а от друга средствата по ПРСР ще са по-малко. Съответно трудно може да се говори за изпълняване целите на ОСП като устойчиво управление на ресурсите и балансирано развитие на селските райони.

Прилагането на обвързаните плащания на глава добитък не се очаква да допринесе за подобряване качеството на стадата, доколкото за едно животно ще се получава еднаква сума без значение от неговата продуктивност. Би могло да се очаква обаче задържане на поголовието на стадата.

Цели на ОСП	Национални цели
Подобряване конкурентоспособността	Повишаване БДС на единица площ
Устойчиво управление на ресурсите	По-балансирано развитие на стопанствата
Балансирано развитие на селските райони	Подобряване качеството на стадата
Сигурност на доставките	По-равномерно разпределение на подпомагането
Опростяване на ОСП	По-висока инвестиционна активност

Вариант II – „Най-малкото съпротивление”

Този вариант предполага използването на възможно най-опростен подход при разпределянето на средствата и максимална приемственост с действащите през 2007-2013 г. схеми за подпомагане.

#	Исходни параметри	Финансов ефект
1	Без прехвърляне между стълбовете	ДП – 1,53 млрд. лв. на година след 2016 г. ПРСР – 656 млн. лв. на година след 2016 г.
2	Плащане на площ	206 лева на хектар
3	„Зелено” плащане	133 лева на хектар
4	Преразпределително плащане за първите 30 хектара	134 лева на хектар
5	5% таван на плащанията над 150 000 евро	3,1 млн. лв./година към ПРСР
6	Млади фермери	51 лева на хектар
7	Плащания, обвързани с производството (на глава животно и на тон произведена продукция по СПКПЗ)	201,5 млн. лв. на година след 2016 г.
8	Плащане за малки фермери	415 лева на хектар (до 5 ха)

Източник: собствени изчисления

Това преразпределение отговаря напълно на предварително обявените и вече възприети от сектора параметри. То предполага умерено нарастване на субсидията на площ и малко по-добра подкрепа на стопанствата, обработващи до 30 хектара, спрямо ситуацията към 2013 г.

Минималният таван на плащанията предполага да не се стига до опити за заобикалянето му и съответно конфликти и съдебни дела с администрацията.

Отново се предвижда обвързаното плащане да става на базата на глава животно и на тон произведена продукция – схеми, с които производителите са свикнали и по които интересът е постоянен. Това, разбира се, крие своите рискове по отношение на животновъдството, както бе описано и във Вариант I, а именно – липса на стимули за подобряване качеството на стадата. Въпреки това може да се предполага, че поголовието на стадата ще се задържи на нивата от 2012-2013 година.

Субсидиите ще продължат да се концентрират в най-големите стопанства (>100 ха), които ще абсорбират близо три четвърти от средствата по I стълб, но стимулът за допълнително концентриране на земеползването ще бъде по-нисък в сравнение с Вариант I.

Ще се постигне сравнително равномерно разпределение на средствата по сектори към 2016 г., както следва от долната таблица⁴:

	Субсидии (млн. лв.)		% от стойността на продукцията	
	2012	2016	2011	2016
Зърнени, маслени и протеинови култури	751,5	1 014	14,2%	21,7%
Животновъдство	104,8	305,4	4%	24,5%
Зеленчуци и плодове	8,1	48,8	2,2%	8,1%

Цели на ОСП	Национални цели
Подобряване конкурентоспособността	Повишаване БДС на единица площ
Устойчиво управление на ресурсите	По-балансирано развитие на стопанствата
Балансирано развитие на селските райони	Подобряване качеството на стадата
Сигурност на доставките	По-равномерно разпределение на подпомагането
Опростяване на ОСП	По-висока инвестиционна активност

Вариант III – „Повече инвестиции и проектно финансиране”

Този вариант стъпва на допускането, че не директните плащания, а инвестициите са основният фактор, който допринася за изграждането на конкурентоспособно и балансирано селско стопанство, съответно акцентът трябва да падне върху проектното финансиране.

⁴ По прогнозна стойност на продукцията за 2016 година

#	Исходни параметри	Финансов ефект
1	Прехвърляне на 15% от средствата за директни плащания към ПРСР	ДП – 1,26 млрд. лв. на година след 2016 г. ПРСР – 896,2 млн. лв. на година след 2016 г.
2	Плащане на площ	169 лева на хектар
3	„Зелено” плащане	113 лева на хектар
4	Преразпределително плащане за първите 30 хектара	110 лева на хектар
5	Таван на плащанията над 150 000 евро от 100%	52,6 млн. лева към ПРСР
6	Млади фермери	43 лева на хектар
7	Плащания, обвързани с производството (на литър мляко, килограм месо и тон продадена продукция за плодове и зеленчуци)	201,5 млн. лв. на година след 2016 г.
8	Плащане за малки фермери	353 лева на хектар (до 5 ха)

Източник: собствени изчисления

При този вариант директните плащания на площ в края на периода ще бъдат съвсем близки до тези от 2013 г. (около 290 лева на хектар), което означава, че от тази гледна точка ефектите от постоянното нарастване на субсидиите, наблюдавани през периода 2007-2013 г., ще бъдат „замразени”. В допълнение на това при въвеждането на работещ таван на плащанията над 150 000 евро от 100% (с проверка на свързаните лица за няколко години назад и на средствата, използвани за осъществяване на сделката) би се гарантирало, че стимулите за свръхконцентрация в земеползването ще намалеят. Също така директните плащания ще започнат да изпълняват по-добре ролята си на подкрепа на доходите на земеделците – с премахване подкрепата за тези, които реално нямат нужда от нея и с преразпределителното плащане за първите 30 хектара.

Същевременно ще се постигне сравнително равномерно преразпределяне на средствата между отраслите в селското стопанство.

	Субсидии (млн. лв.)		% от стойността на продукцията	
	2012	2016	2011	2016
Зърнени, маслени и протеинови култури	751,5	806	14,2%	17,2%
Животновъдство	104,8	258,7	4%	20,7%
Зеленчуци и плодове	8,1	41,4	2,2%	6,9%

Съотнесено спрямо стойността на произведената продукция, превес в подпомагането ще получи животновъдството. За да се стимулира подобряването на стадата, обвързаното подпомагане би следвало да се въведе не на база глава животно, а на количество произведена и реализирана продукция – литър мляко и килограм кланично тегло. По този начин фермерите ще имат интерес да отглеждат по-продуктивни животни – от една страна, за да получат повече средства от глава добитък, а от друга, за да икономизират разходи по отглеждането.

По отношение подпомагането на секторите овощарство и зеленчукопроизводство би следвало да се приеме подход на дотиране на реализирана произведена продукция. Подобна мярка би фокусирала подкрепата върху реално функциониращи стопанства, реализиращи продукция по

веригата към крайния клиент и при подходящ контрол ще се избегне финансирането на фиктивни количества продукция.

Обвързването на подкрепата с реализирана продукция ще изчисти стопанствата, предлагащи нискокачествена продукция, а освен това ще улесни контрола, тъй като той ще бъде съсредоточен върху по-малък брой обекти – преработвателни и търговски предприятия. Не е за пренебрегване и потенциалния бюджетен ефект от подобна мярка от гледна точка изсветляването на продажбите в селскостопанския сектор.

Прекратяването на фаворизирането на един сектор от селското стопанство спрямо друг се очаква да доведе до по-балансирано използване на земята и съответно до по-устойчиво управление на ресурсите. Отделянето на повече средства по ПРСР се очаква да доведе до по-висока инвестиционна активност и по-балансирано развитие на селските райони.

Предложените мерки се очаква да доведат и до подобряване конкурентоспособността на стопанствата, доколкото ще се стимулира по-добрата ефективност и възможността за инвестиции.

Цели на ОСП	Национални цели
Подобряване конкурентоспособността	Повишаване БДС на единица площ
Устойчиво управление на ресурсите	По-балансирано развитие на стопанствата
Балансирано развитие на селските райони	Подобряване качеството на стадата
Сигурност на доставките	По-равномерно разпределение на подпомагането
Опростяване на ОСП	По-висока инвестиционна активност

Изводи и препоръки

- Преките плащания на площ имат твърде спорен ефект и влиянието им трябва да бъде ограничено в рамките на следващия програмен период
- Въпреки своите слабости и добре известен риск от злоупотреби, ПРСР се явява по-добър инструмент за увеличаване капиталобразуването
- Обвързаната подкрепа следва да става на базата на реализирана продукция (литър мляко, килограм месо, тон плодове/зеленчуци), за да се подобри ефективността на стопанствата
- По ПРСР трябва да се гарантира еднаквото третиране на отделните сектори по отношение достъп до програми и разглеждане на проекти
- Да се отмени ограничението за размер на стопанската единица по ПРСР – от една страна инвестиционните проекти на големите стопанства ще имат значителен принос в увеличаването на БДС, а от друга ще могат да се включат ферми от сектори, които почти не получават подкрепа като например свиневъдството и птицевъдството
- Таванът на ДП трябва да бъде въведен на 100% за плащанията над 150 000 евро с проверка за свързани лица и произход на капитала

- В интерес на България е да се работи за премахване на директните плащания и съответните национални доплащания на ниво ЕС и ориентиране на подкрепата към проектно финансиране, свързано с инвестиции и научно-изследователска дейност. Единствено по този начин може да се гарантира, че българското селско стопанство ще се ползва в максимална степен от конкурентните си предимства в рамките на общия пазар на ЕС.