

Субсидиране на българското земеделие в контекста на ОСП на ЕС -  
тенденции и икономически ефекти

Теодорина Турлакова

**Subsidizing Bulgarian Agriculture in the Context of the EU CAP -  
Trends and Economic Effects**

Teodorina Turlakova

**Abstract**

*The aim of the article is to assess the level, dynamics and tendencies of subsidizing Bulgarian agriculture and to take into account its impact on the development of agricultural holdings. Given the different forms of subsidization, the article focuses on support for agriculture resulting from the implementation of the EU CAP's mechanisms and measures. A comparative analysis of the level of support in the different countries is made using the OECD benchmarks "support level" and "subsidy structure". The state of support in Bulgarian agriculture for the period 2009-2016, the degree of absorption of the funds and the economic effects for the farms are considered.*

*Keywords: subsidies, support, CAP, farms*

*JEL Code: Q18*

**Въведение**

ОСП е една от най-важните политики на ЕС. Чрез нея се осигурява продоволствената сигурност на над 500 млн. европейски граждани и се решава бъдещето на 44 млн. заети лица в селското стопанство и хранително-вкусовата индустрия и на 55 % от гражданите на ЕС, които живеят в селските райони.

Към настоящия момент България участва във втори програмен период от прилагането на Общата селскостопанска политика (ОСП) на ЕС. Той се характеризира с най-големи промени в ОСП, свързани с въвеждане на два стълба на подпомагане, преминаване към необвързана директна подкрепа, обвързване на плащанията с „зелени“ ангажименти и др. За времето на прилагането на настоящата политика се направиха много анализи и се отправиха много препоръки относно влиянието на ОСП върху българското земеделие.

В контекста на предлаганите от ЕС промени в ОСП след 2020 г. тези въпроси са изключително важни за нашата страна. Резултатите от прилаганите аграрни политики върху българското земеделие и селските райони, от промените в ОСП след 2014 г. във връзка със земеделската подкрепа, втори стълб и пазарните мерки, както и влиянието на ОСП върху размера и структурата на производството, тенденциите във вноса и износа и конкурентоспособността на земеделската продукция са актуални и всеобхватни за социално-икономическото развитие.

Целта на статията е да се направи оценка на равнището, динамиката и тенденциите на субсидиране на българското земеделие, както и да се отчете неговото влияние върху развитието на земеделските стопанства.

**1. Форми на подкрепа в земеделието и ефекти при субсидиране**

Подпомагането на аграрния сектор може да се осъществи по различни пътища. Най – често срещаните форми на подпомагане на аграрния сектор са: изплащането на субсидии, предприемане на диференцирана данъчна политика по отношение на сектора и предоставянето на достъп до различни финансови инструменти с предимство пред другите сектори. Възможно е администрацията и образованието в страната да работят в подкрепа на

аграрния сектор. Въпреки наличието на голям набор от възможности за подпомагане в аграрния сектор, то основно се осъществява чрез изплащането на субсидии и те представляват най- голям дял сред изброените по-горе форми на подпомагане, извършвано от страна на държавата.

В научната литература „зеделските субсидии“ се разглеждат по няколко различни начина. От една страна тя е награда от публичния към частния сектор, която оказва влияние и променя пазарната цена<sup>1</sup>. От друга страна тя е плащане, отпускано на земеделските стопани и агробизнеса за допълване на доходите и за управление доставките на селскостопански стоки<sup>2</sup>. Целта на селскостопанските субсидии е да се осигурят ползи за земеделските производители и по този начин да се стабилизируют цените на храните, да се осигури изобилна продукция на храни и да се гарантират основни доходи на земеделските стопани. На база изведените определения може да класифицираме аграрната субсидия в пет основни групи - директни парични преводи, предоставяне на преференциални кредити, обезщетения в натура (продажба на фактори на производството от страна на правителството на цени по- ниски от пазарните), субсидии чрез закупуване (покупка на стоки от страна на правителството на цени по- високи от пазарните), регулаторни субсидии.

Субсидиите създават редица икономически ефекти. Голяма част от тези ефекти се проявяват като ефекти върху пазара, като променят търсенето и предлагането, както и равновесната цена и количество. Една част от субсидиите са производствено ориентирани и оказват влияние върху пазара чрез изместване кривата на предлагане. Съществуват и експортни субсидии, които оказват влияние върху вноса и износа на стоки и услуги с което влияят не само върху местния пазар, но създават и съществени промени в международната търговия. Те обаче не са предмет на настоящата разработка.

Освен икономически съществуват и социални ползи от използването на субсидиите. Това се забелязва, когато дадено производство е нужно на обществото, но е прекалено нерентабилно, за да бъде практикувано без държавна намеса. Точно в тези случаи субсидиите заемат главно място, като покриват част от разходите на производителите и осигуряват нужното производство на обществото.

## **2. Равнище и динамика на подпомагането в ЕС**

В настоящите условия на постоянно нарастващо население в света, аграрният сектор има функцията да осигури неговата прехрана и продоволствие. При условията на огромно търсене на аграрни стоки, сектора не винаги успява да предложи необходимото количество храни, което да покрие нарастващото търсене. Ето защо е необходима намеса на държавата и европейските институции, които да осигурят подпомагане за аграрния сектор най- често под формата на субсидии.

Основният показател използван от ОИСР оценява подпомагането за производителите, като изчислява процентното отношение между плащанията от страна на държавата към селскостопанските производители на входа на стопанствата и реализираните от тях брутни приходи. Данните за 2016 г.<sup>3</sup> показват, че най-висока в световен мащаб е степента на подпомагане в Норвегия, където 60,4% от брутните доходи на земеделските стопани идват под формата на субсидии от страна на държавата. В другата крайност се намира Нова Зеландия, където подпомагането почти не съществува и е в размер от 0.9%. Трябва да отбележим, че тези две държави не са със силно аграрно производство. Сравнението между аграрно специализирани страни като САЩ и страните от ЕС показва, че субсидирането в страните от ЕС (21 %) превъзхожда това при щатските фермери, които получават субсидии в

---

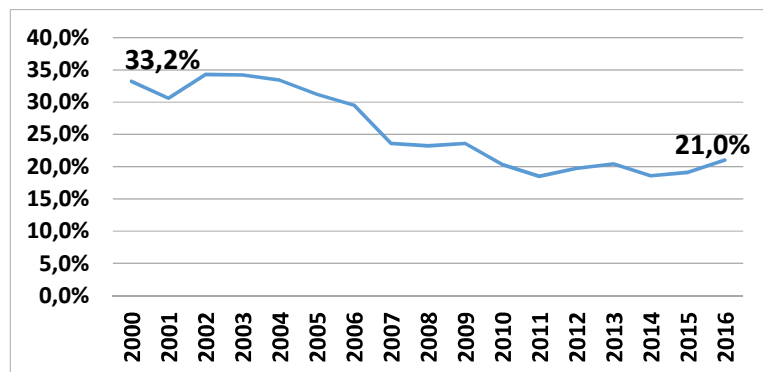
<sup>1</sup> Kamik, Ajit; Lalvani, Mala (1996). "Interest Groups, Subsidies and Public Goods: Farm Lobby in Indian Agriculture". *Economic and Political Weekly*. 31 (13): 818–820. (<https://goo.gl/oei2K5>)

<sup>2</sup> Roeland. A Bosch , *The Economics of agricultural subsidies*, 1985 Wageningen

<sup>3</sup> ОИСР, <http://www.compareyourcountry.org/support-for-agriculture?cr=AUS&lg=en&page=2&visited=1>

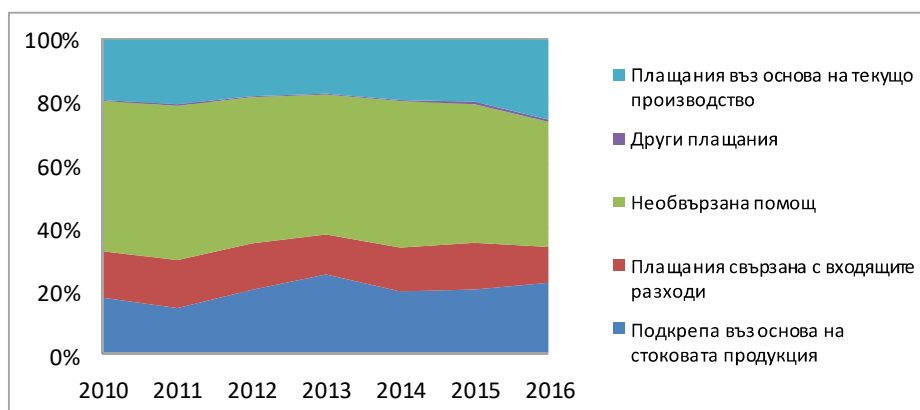
размер на 8,7% от техните брутни доходи.

В динамика изменението на субсидирането на страните от ЕС показват тенденции на намаления. Подпомагането на стария континент се понижило с 12,2% от 2000 до 2016 година, като средно годишното изменение е в размер на 0,76% в отрицателна посока (вж.фиг.1).



Фигура 1. Тенденции при подпомагането в аграрния сектор в ЕС за периода 2000-2016 г.<sup>4</sup>

Проучванията на показателя „структура на субсидиите“ за ЕС, показва, че основно място при изплащането на субсидии на европейските фермери заема „необвързаната подкрепа“<sup>5</sup>. Те представляват приблизително 40% от всички плащания за аграрния сектор в ЕС. На второ място се нареждат плащанията въз основа на текущото производство, а най-малък дял(0,76%) заемат другите плащания (вж.фигура 2).



Фигура 2. Структура на подпомагането за аграрния сектор в ЕС за периода 2010-2016г.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> ОИРС, <http://www.compareyourcountry.org/support-for-agriculture?cr=AUS&lg=en&page=2&visited=1>

<sup>5</sup> „Необвързана подкрепа“ е „трансфер от данъкоплатците към земеделските производители, произтичащи от политически мерки, основаващи се на нетекущи (т.е. исторически или фиксирани) обработваеми площи, брой животни, приходи или доходи, като не се изисква текущо производство на дадена стока“.Източник: INTRODUCTION TO THE OECD PRODUCER SUPPORT ESTIMATE AND RELATED INDICATORS OF AGRICULTURAL SUPPORT, <https://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/pse-introduction-august-final.pdf>

<sup>6</sup> ОИРС, <http://www.compareyourcountry.org/support-for-agriculture?cr=AUS&lg=en&page=2&visited=1>

Изследванията на връзката между нивата на субсидиране в земеделието на страните от ЕС и количеството на произведените култури сочи, че произведеното количество от основните култури не зависи в голяма степен от подпомагането. Съществуващото увеличение на селскостопанското производство се обяснява с мащабното навлизане на модерните технологии в аграрното производство, в това число модернизацията на селскостопанската техника, навлизането на глобалните системи за позициониране и „интелигентните“ технологии. Те позволяват на селскостопанските производители да познават по-добре процесите на производство и постоянно да ги оптимизират. С всичко това земеделските стопани могат да продължат да увеличават производителността си като оптимизират техните разходи.

## **2. Състояние на субсидирането чрез ОСП в България**

С влизането си в ЕС през 2007 г. България въведе така наречената „схема за единно плащане на площ“ (СЕПП) като механизъм за подкрепа на доходите на земеделските производители в рамките на Първи стълб на ОСП. Тази схема определя размера на субсидиите единствено на база размера на обработваната от стопанствата площ. Първоначално се предполагаше, че СЕПП ще се прилага само три години - до 2009 г., но по-късно ЕК даде възможност обхватът на прилагането да бъде удължен до 2013 г., а впоследствие до 2020 година. Дори след реформата на ОСП от 2013 г. и въвеждането на многопластова форма на субсидиране – базово плащане, зелени плащания, преразпределително плащане, плащане за млади земеделски производители, обвързано подпомагане за плодове, зеленчуци и протеинови култури, логиката на директното подпомагане се запази – на единица площ. В допълнение, една значителна част от подпомагането по линия на Програмата за развитие на селските райони (ПРСР), а именно плащанията за райони с природни или други ограничения, биологично производство, агроекология, НАТУРА 2000 следват същия принцип.

По първи стълб на ОСП се осъществява подкрепа, която включва директните плащания на площ и стопанство, обвързаната подкрепа, включително националните доплащания и пазарната подкрепа. Приоритет имат директните плащания, които от 2015 г. включват и преразпределителните и зелени плащания (Таблица 1). Последните данни показват, че през 2015 г. директните плащания слабо намаляват спрямо 2014 г. Като цяло размера на подкрепата по първи стълб намалява с 2%. Почти двойно намаляват средствата за национални доплащания, а увеличението на обвързаната подкрепа не покрива това намаление.

Общата сума на субсидиране по двата стълба на ОСП към 2015 г. възлиза на 1 263 млн. евро. Брутната добавена стойност в сектора за 2016 г. е 1 790 млн. евро. Съпоставката на общите субсидии за 2015 г и получената Брутна добавена стойност в земеделието за 2016 г. дава основание да заключим, че финансовите измерения на ефектите от субсидирането са в общ план негативни: ниско равнище на създавана БДС в земеделието, значителен размер на средства за опазване на околната среда (до 34 % от общите субсидии) и пазарна подкрепа (по-скоро инцидентна във връзка с ембаргото например), която не решава проблема с качеството и конкурентоспособността.

Най-висок относителен дял при подпомагането на аграрния сектор в България заема „Схемата за единно плащане на площ“. Основния проблем, който се забелязва при изследването на СЕПП е, че повече от 70% от средствата по схемата се усвояват от по-малко от 10% от земеделските стопанства в страната. Друг основен факт е, че тези около 10% от стопанствата обработват между 1000 и 50 000 дка. Това означава, че за стопанствата с обработваема площ под 1000 дка, които представляват над 80% от стопанствата в страната, получават по малко от 30% от средствата от бюджета на СЕПП. Това подсказва за съществуващ проблем при справедливостта на средствата.

Таблица 1. Размер и динамика на субсидиите по първи стълб на ОСП

Видове плащания	2014 г. /млн.евро/	2015 г. /млн.евро/	% дял	Изменение %
Директни плащания	589	585,5	69	99
Пазарна подкрепа	40	62	7	155
Национални доплащания	161	82	10	51
Обвързана подкрепа- растениевъдство	37,2	56,2	7	151
Обвързана подкрепа - животновъдство	33	61	7	185

*Източник: Аграрен доклад, МЗХГ, 2014-2016.*

Към момента съществува таван на средствата, които може едно стопанство да получи по СЕПП. Това ограничение обаче създава възможност за изкуствено разделяне на едно стопанство на няколко по- малки, за да може средствата получавани по СЕПП да останат под тавана.

Всички средства по СЕПП са насочени в сектор растениевъдство. За сектор животновъдство са отделени по- малко от 20% от средствата по всички схеми за финансиране. От тази информация можем да стигнем до извода, че към момента растениевъдството е приоритетно направление за финансиране. Както споменахме по- горе държавата реализира и подкрепа под формата на данъчни облекчения. За 2016г. данъчните облекчения са били под формата на отстъпка от стойността на акциза върху газьола и преотстъпване на корпоративен данък. Общата сума на средствата спестени от данъци за земеделските производители е на стойност е 120 015 120лв., а относителния дял на данъчните облекчения в общата финансова подкрепа е 5%, което показва, че данъчните облекчения в страната не са основна форма за подпомагане в аграрния сектор.

Както се разбра основно място в подпомагането за аграрния сектор в страната заемат директните плащания. Важен въпрос е не само това, че те имат най- голям бюджет, а и това в каква степен той се усвоява от земеделските стопани. През 2016г. общия бюджет по всички схеми за директни плащания е бил 1 554 990 277 лв., което е с приблизително 140 млн. лв. повече спрямо предходната година. Средният процент на усвояване на бюджета за различните схеми от директните плащания през 2016г. е 94,94%, което е 3,64% повече спрямо предходната година. В най- голяма степен се усвоява бюджета на схемата за обвързано подпомагане за овце-майки и/или кози-майки под селекционен контрол. Бюджета на тази схема е усвоен на 98,04%, като само 251 хил. лв от него на са получени от земеделските стопани. Най- лош резултат по този показател реализира схемата за млади земеделски стопани. Бюджета на тази схема е усвоен на 80,07%. Интересното при тази схема е, че през предходната 2015 г. бюджета на схемата е бил усвоен едва на по- малко от 14% и тя бележи сериозен ръст в усвояемостта на отпуснатите пари по схемата. През 2015г. не усвоените средства по схемата за млади стопани са били на стойност от приблизително 6.3 млн. лв., до като през 2016г. не усвоените средства са намалени до приблизително 401 хил. лв. През 2016г. не се забелязва сериозен проблем с неизрядни документи и недопустими кандидати и площи, като реализирания процент на оторизиране на заявленията по схемите на директните плащания е 95,15%. Въпреки добрия резултат по този показател се забелязва лек спад в това отношение, тъй като през предходната година са оторизирани 99,77% от подадените заявления за директно подпомагане.

Така посочените факти поставят под въпрос справедливото разпределение на средствата и създаването на възможност за схеми заобикалящи закона. Именно поради тази

причина е необходимо да се реструктурира и да се промени подхода на разпределение на средствата, за да бъде той по справедлив. До момента схемата за единно плащане на площ, предоставя на стопанствата средства според размера на обработваемата от тях земя. Така разпределяни средствата провокират стопаните константно да увеличават земята си. По този начин малките стопанства става не конкурентно способни и не получават равен достъп до средствата по СЕПП.

Средствата получавани от земеделските стопани зависят от обработваемата площ на стопанството. Това провокира стопанствата да се развиват екстензивно и това не стимулира повишаване на тяхната производителност и ефективност.

Субсидиите по Схемата за единно плащане на площ (СЕПП), до която достъп имат всички производители по принцип е добра възможност за подкрепа на доходите като обезщетение на обществените блага и услуги, които те осигуряват. Успоредно с това, те се оказва мощен стимул за увеличаване на размера на използваемата земеделска площ (ИЗП) чрез включване на изоставените в хода на поземлената реформа земя от около 16 млн.дка. Преобладаващата част от ИЗП е заета от полски култури. Системата на субсидиране води до нарастване на диспропорциите и ИЗП заета с полски култури е 2 до 3 пъти повече от останалата ИЗП.

СЕПП стимулира и диспропорциите в животновъдството в полза на зърноядните свине и птици чрез увеличаване на площите на стопанствата в посочените подсектори. Концентрацията на земя и субсидии води до нарастване на животинските единици в свиневъдството и птицевъдството, които показват по-високи темпове на развитие. Налага се по естествен път заключението, че досега ДП в голяма степен са „изтичали“ към собствениците на земеделска земя.

Брутна продукция в растениевъдството бележи ръст през периода 2007-2016 г., което е положителна тенденция. Причината за тези резултати се дължи на повишаване на средните добиви, както и на нарастване на цените на продукцията през посочения период и не е пряк резултат от субсидирането.

Наблюдава се и повишаване на разходите под формата на рента и амортизации. Изпреварващият темп на нарастване на производствените разходи намалява размера на нетния доход и изчислен без наличието на субсидии, той е по-нисък през 2016 г. в сравнение с 2007 г.

В периода от началото на членството в ЕС, България прилага Програма за развитие на селските райони, като инструмент на 2-ри стълб на Общата селскостопанска политика. В контекста на ОСП, ПРСР е насочена към насърчаване на конкурентоспособността на селското стопанство, осигуряване на устойчивото управление на природните ресурси и на дейности, свързани с климата, постигане на балансирано териториално развитие на икономиките и общностите в селските райони, включително създаването и поддържането на заетост.

Разпределеният ресурс от бюджета на ПРСР 2007-2013 за подкрепа на селското стопанство и селските райони в страната до 2015 г. възлиза на 3,1 млрд. евро, от които директно насочени към селското стопанство са 1,8 млрд. евро под формата на инвестиции и компенсаторни плащания. За развитие на населените места и подобряване на обществената инфраструктура и развитие на неземеделски бизнес са разпределени средства в размер на 1,3 млрд. евро. Реалното изплащане на средствата за програмен период 2014-2020 г. стартира през 2016 г., а изплатените средства през годината са в размер на 187 млн. евро.

Важен ефект от ПРСР в страната е драстичното увеличаване броя на навлезлите младите фермери в сектора. За периода 2009- 2016г. броя на навлезлите младите фермери в страната е нараснал от 2566 до 7051 или 175%, а средногодишно навлизащите младите фермери в сектора са с 17% повече спрямо предходната година.

За първите десет години от прилагане на ОСП в България осредненият размер на

плащанията на площ се увеличи с близо 170%. Същевременно средното рентно плащане за страната се увеличи със 120%, а цената на земята – с близо 230% за същия период. Увеличиха се земеползването, обемът арендовани площи и сделките със земеделски земи.

Като цяло начинът на прилагане на мерките и схемите за подкрепа в България не способстват в достатъчна степен за ръста на инвестициите и интензифицирането на сектора, за технологичното обновление и трансфера на знания, умения и добри практики. Развитието в селските райони е изключително бавно - коефициентът на заетост все още не е постигнал предкризисните нива от 2007 г. Леко подобрене се наблюдава при дела на лицата в риск от бедност. Покупателната способност на населението в селските райони бележи слаб ръст като ножицата с урбанизираните територии продължава да се отваря.

Подобни изводи се правят в докладът, на Световната банка, озаглавен "Осмисляне на ОСП"<sup>7</sup>. Той разглежда въпроса как новите инвестиции и услуги в селското стопанство, подкрепени от знаковата обща селскостопанска политика на ЕС, могат да намалят бедността и да преобразуват селското стопанство в сектор, който може да осигури по-добре платени работни места за тези, които обработват земята.

Подчертава се, че Унгария, Словакия, Естония, Дания и Холандия са примери за страни членки, които успешно са осъвременили селскостопанските си сектори, чрез предоставянето на консултантски услуги, пътища, защитени права за собственост и достъп до образование и здравни услуги в селските райони.

Други - като България, Португалия, Румъния, Словения и Гърция, все още има какво да направят, за да намалят бедността и да осигурят работа в селското стопанство с добро заплащане. Тези държави могат да постигнат това чрез подобряване на общата рамка на селскостопанския сектор, което ще подобри и резултатите от финансовите инвестиции, направени по линия на ОСП.

В доклада на Световната банка се подчертава, че селското стопанство и бедността в половината от държавите членки на ЕС вече не вървят ръка за ръка. Разликата в доходите между селското стопанство и други сектори от икономиката видимо намалява, като се заключава, че в някои държави като Холандия например работата в селското стопанство може да е заплатена по-добре от тази в други сектори.

Според посоченото изследване около половината от страните членки на ЕС признават, че селското стопанство може да даде тласък на общия просперитет, докато в другата половина все още трябва да се работи, за да се гарантират базовите условия, необходими за постигане на структурни промени.

Все пак има някои категории субсидии - известни като обвързващи плащания за производство на определена култура или определен добитък, за които се посочва, че не може да се намери пряка връзка с нарастване на просперитета. В миналото тези обвързващи плащания са довели до крайно свръхпроизводство и ценово изкривяване на световните пазари. Поради това подобрения в ОСП според препоръките, изложени в доклада, допълнително ще засилят ролята на политиката като мощен инструмент за структурна трансформация.

Заедно с това обаче е наложително да се осигури справедливо и по-целенасочено подпомагане на доходите на земеделските стопани чрез:

- Въвеждане на задължителен таван за директните плащания (още по-намален таван);
- Прогресивно намаляващите плащания като начин за регулиране на подкрепата за големите стопанства и продължаващата монокултурност;
- Засилено внимание към преразпределителните плащания;
- Насочване на подпомагането към истинските земеделци, които активно упражняват селскостопанска дейност и за тях е начин на живот;

---

<sup>7</sup> World Bank, Thinking CAP: Supporting Agricultural Jobs and Incomes in the EU, Washington, DC: World Bank 2017 <http://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/eurer5>.

- Разпределяне на средствата с оглед балансирано развитие на сектора;
- Увеличаване делът на финансирането за инвестиционна подкрепа;
- Продължаване на обвързаната с производството подкрепа, но с промени в посока увеличаване на производството, а не само запазване броя на животните.
- Въвеждане на нарастваща подкрепа за младите стопани, ориентирана към оставане в отрасъла. В тази връзка трябва да се създадат условия за приемственост между поколенията чрез поземлената уредба, данъчното облагане, наследственото право и териториалното планиране.

Приемствеността трябва да се прилага едновременно с други процедури по опростено допълващо плащане за нови участници или удължаване на срока на сегашните еднократни плащания.

Освен това нараства необходимостта от подпомагане на дейности, стимулиращи трансфера на знания между поколенията (чрез партньорства и други нови бизнес модели) и улесняващи планирането на приемствеността (т.е. консултантски услуги, наставничество и подготовка на „планове за приемственост на стопанството“).

### **Заклучение**

Наличието на субсидиране в аграрния сектор е неизбежно, тъй като касае изхранването на населението. Субсидирането в Европа и България се осъществява посредством ОСП. Към момента ОСП е разделена на два основни стълба – Директни плащания и Програма за развитие на селските райони, чрез които осъществява субсидирането на земеделските стопани. Директните плащания са съставени от различни схеми и мерки, като основна се оказва схемата за единно плащане на площ. От друга страна Програма за развитие на селските райони осъществява финансирането посредством двадесет различни мерки, всяка от които със собствена специфика и насоченост. В България най-голяма част от средствата на ПРСР са насочени към инвестициите в материални активи и иновации, обновяване на селските райони и развитие на стопанствата и стопанската дейност. За справянето с предизвикателството, пред което е изправен аграрния сектор е необходимо това подпомагане да бъде реструктурирано и да бъде насочено повече към модернизацията на стопанствата и насърчаване на тяхната ефективност, за сметка на директните методи за подкрепа.

### **Използвана литература**

1. Karnik, Ajit; Lalvani, Mala (1996). "Interest Groups, Subsidies and Public Goods: Farm Lobby in Indian Agriculture". *Economic and Political Weekly*. 31 (13): 818–820. (<https://goo.gl/oei2K5>)
2. Roeland. A Bosch , *The Economics of agricultural subsidies*, 1985 WageningenBerners-Lee T., R. Fielding, H. Frystyk, <http://www.ietf.org/rfc/rfc1945.txt>
3. <https://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/pse-introduction-august-final.pdf>
4. <http://www.compareyourcountry.org>
5. World Bank, *Thinking CAP: Supporting Agricultural Jobs and Incomes in the EU*, Washington, DC: World Bank 2017 <http://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/eurer>
6. Аграрен доклад, МЗХГ, 2014-2016

### **За контакти**

доц. д-р Теодорина Турлакова  
Икономически университет - Варна  
[tturlakova@ue-varna.bg](mailto:tturlakova@ue-varna.bg)