

## МЕХАНИЗМИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ НА РИСКА ПРИ ПРИЛАГАНЕ НА ОБЩАТА СЕЛСКОСТОПАНСКА ПОЛИТИКА

Ивелина Петкова

Университет за национално и световно стопанство, София

### Резюме

През последните години, интегрираният подход при управление на риска, който се използва от страна на Европейската комисия и Европейския парламент при изготвяне и съгласуване на нормативната уредба в аграрния сектор и политиките в тази връзка, дава по-широки възможности за ограничаване влиянието на рисковите фактори. Целта на изследването е да представи анализ и оценка на механизмите за управление и контрол, като се идентифицират рисковите фактори и предприетите действия и политики на европейско ниво.

**Ключови думи:** риск, контрол, обща селскостопанска политика.

**Keywords:** risk, control, Common Agricultural Policy.

**JEL:** H83, M48, Q18.

### Увод

Процесите на управление на риска в аграрния сектор в световен мащаб обикновено са предшественици на промените в съответните политики. В тази връзка закономерно с промяната в ОСП се изменят и политиките по отношение на управлението на риска в аграрния сектор. В чл. 33 от Договора за създаване на ЕС се определят целите на Общата селскостопанска политика (ОСП). В него ясно и точно се дефинира и обвързва политиката по управление на риска в аграрния сектор и мерките, които се предприемат в тази връзка. За това в Договора е разписано, че при разработването на ОСП и на специалните методи за нейното прилагане трябва да се вземе предвид особеното естество на селскостопанската дейност, произтичащо от специалната структура на селското стопанство и от структурните и природни различия между различните селскостопански региони. Въз основа на анализ и оценка на риска се изготвят и предлагат съответните мерки по страни, като се отчита и факта, че селското стопанство представлява сектор, тясно свързан с икономиката като цяло. От друга страна рисковете в областта на аграрния сектор предполагат използването на редица насърчителни мерки и механизми именно с цел да се минимизират рисковете за съответните сектори. Селското стопанство оказва негативно въздействие върху околната среда и създава риск за природните ресурси и здравето на хората. Връзките между земеделието и околната среда са сложни, тъй като то е основен ползвател на земя и водни ресурси, като количеството и качеството на тези ресурси е необходимо да бъде опазвано, за да остане секторът жизнеспособен. Земеделието създава риск за околната среда като генерира отпадъци и замърсяване, но също така съхранява и ре-

циклира природните ресурси, променя ландшафта и местообитанията на дивата природа.

### 1. Мерки за управление на риска в програмния период 2014–2020 г.

Общата селскостопанска политика (ОСП) на Европейския съюз е инструмент за управление на европейските пазари чрез вътрешни и гранични мерки целящи да подкрепят производствените цени на високо и стабилно ниво, като по този начин се намалява драстично ценовия риск за много от важните продукти, в това число и зърнените култури. Във втория програмен период 2014–2020, държавите членки могат да пренасочват средства от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) за оказване на финансова подкрепа за плащане на застрахователни премии, взаимоспомагателни фондове, които се задействат при наличие на неблагоприятни климатични явления, като болести по растенията, нашествия на вредители и екологични катастрофи и най-новия инструмент за стабилизиране на доходите под формата на финансови вноски във взаимоспомагателни фондове, предоставящи обезщетения на земеделските стопани при сериозен спад в техните доходи. При идентифициране на основните рискови фактори при прилагане на селскостопанската политика, редица изследователи обвързват тези рискове с определени жизненоважни ресурси. Така например „Основните фактори за подобряване на управлението на проекти във водния сектор са свързани европейските и националните политики, които засягат водните ресурси.” [1].

Част от рисковете в програмния период 2014–2020 г. са свързани с въвеждане на различни схеми за подпомагане и презастраховане (OECD, 2009). Сред тях са:

- Застрахователни премии – за повечето от производителите е непосилно да изплатят застрахователни премии, поради което ОСП предоставя възможност за държавите членки да подпомагат земеделските производители с до 65% от застрахователната премия при условие, че покритите щети са повече от 30% от средно годишното производство на три годишна база или от „олимпийското средно аритметично“ за предходните пет години. Финансовата рамка за периода 2014–2020 предвижда разходи за застрахователни премии на стойност 2,2 млрд. евро.
- Взаимоспомагателни фондове – както застраховането, така и взаимоспомагателните фондове са публично-частни инициативи, като средствата могат да бъдат субсидирани на национално или европейско ниво. Финансовата подкрепа е свързана с административните разходи за създаване на фонда и финансовите помощи за фермерите, като максималната помощ е ограничена до 65% от допустимите разходи. За периода 2014–2020 публичните разходи в тази насока са 325 млн. евро.
- Инструмент за стабилизиране на доходите – представлява взаимоспомагателен фонд, компенсиращ участниците в него за претърпени загуби на приходи. Фермерите допринасят за установяването на финансови резерви във фонда, които да бъдат впоследствие разпределени при настъпване на загуби на приходи. Инструмента покрива до 70% от загубите на приходи, когато ефективната загуба е по-голяма от 30% от средно годишните приходи за последните три години или от „олимпийското средно аритметично“ за последните пет години. Този инструмент все още не се е доказал като ефективен, като повечето държави и фермерски организации не знаят как да организират, инициират и управляват подобен фонд.

Директните плащания са друг инструмент целящ да поддържа стабилността в сектора, с които да се ограничи и риска пред зърнопроизводителите. Сумата, която зърнопроизводителите получават под формата на директни плащания не е свързана с количеството произведена продукция, а се базира на засетите от фермерите площи, като целта на тези плащания е да е предоставят спасителна мрежа срещу волатилността на пазарните цени.

Друг способ, чрез който се цели стабилност в сектора, е пазарната спасителна мрежа. Тя представлява намесата на публичните власти, в

случай, че пазарните цени паднат под предварително определена стойност, след което следва интервенция и изкупуване на прекомерното предлагане. Цените при, които се случва публичната намеса са на такива нива, че да гарантират прилагането им само във времена на кризи и смущение на пазара. Сред продуктите, за които тази намеса е адекватна (автоматично) е обикновената пшеница. За останалите зърнени култури (твърда пшеница, царевица, ечемик и ориз) намесата става след решение на Европейската комисия.

Под особен режим са строително монтажните дейности и изграждането на селскостопански обекти. Те подлежат на задължителна оценка за въздействие върху околната среда, като вида и характера на тази оценка се определя съобразно националното законодателство на страната членка. В тази връзка за предотвратяване на риска от изграждане на съоръжения или селскостопански обекти, които често имат отрицателен акцент се изисква от земеделските стопани да се въздържат извършват определени действия. Това обаче, не ги принуждава да извършват положителни управленски действия на земеделската територия. Част от компенсаторните мерки, могат да бъдат разгледани и като превенция на бъдещи рискове събития. Такива например са допълнителните компенсаторни схеми за плащане (агроекологични плащания).

За повечето страни точните стандарти, които съществуват за зоните от „Натура 2000“ са почти в непрестанен процес на съгласуване или се нуждаят от допълнително усъвършенстване и развитие на различните нива на управление, което е нормален и естествен процес.

## **2. Подобряване на достъпа до частни капитали**

Младите земеделски стопани, които поемат съществуващи стопанства, или новите участници, които създават свои собствени предприятия, могат да се възползват от безвъзмездната финансова помощ, предоставяна по стълб II на ОСП. Вида и характера на намесата свързана с минимизиране на рисковете в голяма степен зависи от вида на стопанството. Стопанствата могат да се разгледат, като самостоятелно управлявани единици, които са подвластни на множество фактори, които оказват силно влияние върху тяхното развитие [2].

Допълнителни финансови ресурси трябва да бъдат получени от частни кредитори. Достъпът до тези допълнителни финансови ресурси не е достатъчен и създава една от главните пречки за стартиране на селскостопански предприятия. Затова се препоръчва да се подобри достъпът до финансиране. Това би могло да се постигне

чрез субсидирани лихвени проценти върху заемите за нови участници. Възможности за разработване на целенасочени финансови инструменти на национално равнище са на разположение чрез Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР). Например Италия създава финансов инструмент, който улеснява достъпа до финансиране и инвестиции в малки и средни предприятия в производството, преработката и разпространението на селскостопански продукти. Подобно подпомагане би могло да се насочи към младите земеделски стопани и новите участници. Предлагането на подпомагане за стабилизиране на доходите или застраховки по заеми на нови участници (например по отношение на променливостта на печалбата) би намалило и рисковете, свързани с колебанията в цените на суровините, и натрупването на значителни дългове. Минимизирането на рисковете с климатичните промени също следва да се обхване от тези финансови инструменти. Мерките трябва да са ориентирани към „справяне с изменението на климата и да са свързани с намаляването на парниковите газове и емисии“ [3].

Регламентът „Омнибус“, който се прилага от януари 2018 г., предлага възможности за действие на застраховка в случай на слана, суша и наводнения, както и инструменти за стабилност на доходите за справяне с пазарни рискове. По отношение на мерките за справяне с рисковете, свързани със здравето и растителната защита, от извършените одити на ЕК, Европейският съюз разполага с всеобхватна нормативна уредба и методология за продуктите за растителна защита. Тя включва три етапа на регламентиране [4]. На първо място, продуктите трябва да бъдат разрешени или за тях да бъде издадено разрешително за паралелна търговия във всяка държава членка. Второ, само продукти, които отговарят на условията за разрешаване или за издаване на разрешително за паралелна търговия, могат законно да се предлагат на пазара. На трето място, селскостопанските производители трябва да употребяват продукта съгласно инструкциите на етикета и в съответствие с принципите на интегрираното управление на вредителите.

Одитите на системите за контрол в Европейския съюз показват, че идентифицираните рискове са значителни и резултатите са задоволителни на третия етап, т.е. контрола върху потребителите. Съществуват и значителни слабости в контрола на втория етап, а именно дали действително пуснатите на пазара продукти отговарят на строгите условия за тяхното разрешаване или за издаването на разрешително за паралелна търговия.

От информацията, изнесена в тези одити на системите за контрол се установява, че в по-голямата част от държавите членки рисковете, свързани с по-мощни и по-високорискови оператори, по-конкретно вносители, производители и лица, които преупаковат препарати за растителна защита, не са били взети предвид в достатъчна степен при планирането на проверките. Съответно честотата и обхватът на проверките при тези оператори като цяло са били недостатъчни. Контролът върху тези специализирани оператори е бил допълнително отслабен поради липсата на специфично обучение за инспекторите. Повечето държави членки не извършват контрол върху продуктите за растителна защита, които са предназначени за употреба в други държави членки или в държави извън Европейския съюз. Тази съществена слабост в системите за контрол може лесно да бъде използвана за пускането на несъответстващи продукти на пазара. Контролът върху търговците на дребно като цяло дава също задоволителни резултати. Използват се различни стратегии и подходи при управление на рисковете от позицията на вида на организацията [5].

Общата оценка от страна на одитните органи се обединява около становището, че контролът върху потребителите на продукти за растителна защита като цяло дава задоволителни резултати и държавите членки са ограничили употребата на специфични неоникотиноидни препарати за обработка на семена, както се изисква съгласно законодателството на Европейския съюз. Всички посетени държави членки са предприели значителни стъпки за прилагането на разглежданите аспекти на Директива 2009/128/ЕО относно устойчивата употреба на пестициди. Те включват създаването на програми за обучение на операторите и изпитване на системи за пръскане. Третираните площи с продукти за растителна защита чрез въздушно пръскане са намалели значително през последните години, като този метод вече се използва само в ограничени области. Силно развитите системи за контрол върху потребителите на препарати за растителна защита в съчетание с напредъка в областта на устойчивата употреба предоставят на потребителите гаранции за отговорната употреба на продуктите за растителна защита.

Въпреки това липсата или извършването на неподходящи проверки нагоре по веригата, на етапа на производство и предлагане на пазара, компрометират системата за гарантиране на безопасността на продуктите за растителна защита.

### 3. Основни насоки при промените в Многогодишната финансова рамка за 2021–2027

В предложението на Комисията за многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2021–2027 г. се определя бюджетната рамка и основните насоки за ОСП (ОСП). На тази основа Комисията представя пакет от регламенти за определяне на законодателната рамка за ОСП за периода 2021–2027 г., заедно с оценка на въздействието на алтернативните сценарии за развитието на тази политика. В тези предложения се предвижда дата на прилагане от 1 януари 2021 г., като те се представят с оглед на Съюз с 27 държави членки в съответствие с нотификацията от страна на Обединеното кралство за намерението на държавата да се оттегли от Европейския съюз основание чл. 50 от Договора за Европейския съюз, получена от Европейския съвет на 29 март 2017 г.

Решението за последната реформа на ОСП е взето през 2013 г., а самата реформа е осъществена през 2015 г. Оттогава насам обстоятелствата, при които тя е проведена, се променят значително, като в основата на тези промени са редица рискови фактори. Под натиска на макроикономически фактори, геополитическо напрежение и други видове въздействие цените на селскостопанските продукти отбелязват значителен спад. Акцентът на търговските преговори се измества по-ясно от многостранни към двустранни споразумения и ЕС стана поотворен към световните пазари. ЕС поема нови международни ангажименти, например по отношение на смекчаването на последиците от изменението на климата (чрез 21-вата конференция на страните по Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата) и на общите линии на международното развитие (чрез целите на ООН за устойчиво развитие), както и във връзка с усилията за по-добра реакция на други геополитически явления, в т.ч. миграцията.

Тези промени довеждат до обществен дебат по въпроса дали реформата от 2013 г. е достатъчно амбициозна, за да се подпомогне ОСП да реагира адекватно на мащабните текущи предизвикателства и рискове, свързани с икономическото състояние на селскостопанския сектор, опазването на околната среда, действията в областта на изменението на климата и здравата икономическа и социална структура за селските райони на ЕС, и по-специално с оглед на новите възможности за действие в областта на търговията, биоикономиката, енергията от възобновяеми източници, кръговата и цифровата икономика. Държавите членки е необходимо да предприемат мерки за подсигуриране на доходите на земеделските стопани срещу климатичните, санитарните и икономическите рискове,

като по този начин се постигне засилване на устойчивостта на земеделските стопанства, по-специално чрез въвеждането на нови инструменти за управление на риска. Във връзка с това ОСП трябва да бъде модернизирана, за да може да посрещне тези рискове, опростена – така че да може да го направи с минимална административна тежест, и да бъде съгласувана в още по-голяма степен с останалите политики на ЕС, така че да допринесе максимално към десетте приоритета на Комисията и целите за устойчивото развитие.

#### Основни изводи и заключения

Промените от 2003 г. на ОСП въвеждат редица корекции в подкрепата за селското стопанство с цел да се избегне риска от излишъци на определени стоки, дефицити от други стоки и производство на качествена и екологична продукция с добри земеделски практики. Една от най-съществените промени е въвеждането на система от плащане на стопанствата, като тези плащания се извършват при условие, че получателите отговарят на изискванията за опазване на околната среда, безопасността на храните, животните и здравето на растенията, изискванията за хуманно отношение към животните, както и стандартите за добра селскостопанската и екологичната практика т.нар. кръстосано спазване. Това виждане по отношение на реформата на политиката на ЕС е да насърчи пазарната ориентация селското стопанство и устойчивото селско стопанство, като предотврати риска от монополизирание на пазара на определени селскостопански суровини в регионален мащаб. От друга страна тази мярка има за цел да минимизира риска от неспазване на стандартите за производство на селскостопански суровини, чрез въвеждане на насърчителни условия и насочване на плащания за подобряване на спазването на съществуващите задължителни стандарти, както и изискванията за добра селскостопанска и екологично насочена практика.

Тези мерки в ОСП са заимствани от Концепцията за кръстосано спазване, която възниква в Съединените щати и е била използвана от 70-те години нататък. Целта на този вид схеми за подпомагане на земеделските производители в САЩ имат за цел да диверсифицират производството си, като поддържат съответните стандарти на продукцията. По този начин всеки един от фермерите трябва да отговори на условията, за подпомагане по схеми за държавно подпомагане и същевременно да изпълнява някои задължения на други програми. По този начин се минимизират рисковете, свързани с насочване на земеделските стопанства към определен вид продукция, която не отговаря на приложимите

стандарты, както е моноспециализация на стопанствата от даден регион.

Промените в нормативната уредба на ОСП са провокирани не само от разширяването на ЕС, но и от съпътстващите в този преход рискови събития, свързани с опазването на здравето на хората, животните и растенията. Това налага въвеждането на ясни стандарти, идентификация и регистрация на животните.

Съпътстващите рискове свързани с допълнителните изисквания за безопасност за човешкото здраве, както и с безопасността на храните и хуманното отношение към животните предполагат въвеждане на допълнителни мерки и законодателни инициативи, които изискват въвеждането им в законодателството на страните членки. Въпреки ясната регламентация на политиките на ЕС има съществено различие в реда и начина по който се въвеждат мерките за идентифицирането, анализа и оценката на рисковите фактори в различните страни.

В областта на околната среда в значителна част от директивите са представени нормативно регламентираните дейности и механизми за

идентифициране и предотвратяване на съществените рискове.

#### **Литература**

1. Stoyanova, Z, Harizanova-Bartos, H. Pestel analysis of Project Management in water sector in Bulgaria, *Conference Proceedings of International scientific conference ITEMA 2017 Recent Advances in Information Technology, Tourism, Economics, Management and Agriculture*. 2017. pp. 800–807, p.803.
2. Харизанова, Х. Икономически резултати от дейността на полупазарните земеделски стопанства в България. *Управление и устойчиво развитие*. 3–4(27). 2010. стр. 251–255.
3. Stoyanova, Z. Impact of climate change related policies on the sector of green jobs. *Trakia Journal of Sciences*. No 4. 2017. pp. 374–380.
4. Popova, R. Forest Industry in Republic of Bulgaria: State and Prospects. *International Academic Conference Proceedings of the International Institute of Social and Economic Sciences*. 2018. London. pp. 245–252.
5. Радев, Р. *Бизнес стратегии*. ИК-УНСС. София. 2014. стр. 160–175, 230–245.

## **RISK MANAGEMENT AND CONTROL MECHANISMS IN THE APPLICATION OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY**

**Ivelina Petkova**

**University of National and World Economy, Sofia, Bulgaria**

#### **Abstract**

In recent years, the integrated approach to risk management that is being used by the European Commission and the European Parliament to develop and coordinate regulations in the agrarian sector and policies in this regard provides wider opportunities for limiting the impact of risk factors. The aim of the study is to present an analysis and evaluation of the management and control mechanisms, identifying the risk factors and the actions and policies taken at European level.