

Проф. д-р Храбрин Башев*

ЕКОУПРАВЛЕНИЕ В СЕЛСКОТО СТОПАНСТВО

Адаптирана е интердисциплинарната нова институционална икономика и е представен холистичен подход за анализ, оценка и усъвършенстване на системата за екоуправление в селското стопанство. Обоснована е значимостта на проблема и е направен кратък обзор на състоянието на икономическите изследвания в тази област. Дефинирани са екоуправлението в селското стопанство и неговият обхват. Представени са потребностите и механизмите за това управление и са идентифицирани институционалните, поведенческите, технологичните, природните и т.н. фактори за неговата ефективност. На основата на дискретен структурен анализ са определени принципните пазарни, частни и обществени форми за ефективно екоуправление в селското стопанство и са посочени етапите за неговото усъвършенстване.

JEL: O13; O17; Q12; Q18; Q24; Q28

Проблемът за управлението на природната среда (*екоуправлението*) в селското стопанство е сред най-актуалните за научната общност, земеделските производители, агробизнеса, жителите на селските райони, групите по интереси, аграрната администрация, политиците, международните организации и т.н.¹ Неговата важност се определя от това, че селскостопанската дейност е едновременно основен фактор, който води до деградация и замърсяване на природната среда и съществен фактор за консервация и подобряване на природата. Вниманието към оценка на разнообразните форми за екоуправление се повишава поради значителния обществен интерес към нарастващите екопроблеми, рискове и конфликти (като деградация и замърсяване на почви, води, въздух, биоразнообразие; намаляване на услугите на екосистемите; екстремни климат и чести природни бедствия; отглеждане на генетично модифицирани култури; увеличаване на отпадъците; изчерпване на природните ресурси; конкуренция за аграрни ресурси с други отрасли и дейности); към „позеленяването“ на обществените политики (в частност на Общата селскостопанска и други политики на ЕС) и нарастващия размер на частните и обществените средства, отделяни за възстановяване и съхраняване на природната среда, както и поради необходимостта от проектиране на ефективни форми за екокоопериране и обществено участие в екоуправлението в регионален, национален и транснационален мащаб.

В многобройните изследвания, свързани с екологично устойчивото (традиционно, консервиращо, екологично, органично, биологично, алтернативно, биодинамично, регенериращо и т.н.) селско стопанство, се фокусира предимно на чисто агрономическите, технологичните и екологичните аспекти на екоуправ-

* Институт по аграрна икономика, hbachev@yahoo.com

¹ ЕС. Agri-environment Measures..., 2005; Barbu, 2012; Carruthers, 2005; Frouws and Tatenhove, 2008, p. 220-239; UNEP. Governance and Agriculture..., 2008; Millennium Ecosystem Assessment..., 2005; Scozzari, and Mansouri, 2011.

ленската дейност. Независимо от добрите агрономично-технологични модели обаче съществува голямо разнообразие в ефективността на екодействието на различните типове ферми, подотрасли на производството, райони на отделна страна и в различните държави. В резултат от това през последните години интересът все повече се насочва към изучаване на системата на управление (*governance*), която в края на краищата (пред)определя екоповедението на различните аграрни агенти, стимулира прилагането на добри екологични практики в селското стопанство, екоиновациите и екоинвестициите, координира екодействието на ниво екосистема и/или район, разрешава възникващите екоконфликти и детерминира положителните и отрицателните ефекти на селското стопанство върху природната среда.

В икономическа теория екоуправлението се изучава във връзка с проблемите на „пазарния провал“, които най-често са свързани с: проблемите при използването на общи природни ресурси (*tragedy of commons*), производството на позитивни или негативни косвени ефекти (*externalities*), невъзможността за адекватна икономическа оценка на природните ресурси и многофункционалността на определени производства, произвеждащи частни и обществени стоки. За коригиране на тези провали се предлага държавна интервенция в отделните сектори, пазари и дейности – екорегулации, екоданъци, екосубсидии, екодоговори, екооценки, модернизация на екопавата.

Социално-икономическите аспекти на екоуправлението в селското стопанство са широко изследвани в литературата.² Независимо от това неговото изучаване е в начален стадий поради: сравнителната новост на проблема, възникващите нови предизвикателства (междуетрасловата конкуренция за природни ресурси, глобалните климатични промени, изчерпването на невъзобновяемите природни ресурси), фундаменталното развитие на икономическата теорията през последните години, липсата на дългосрочен опит и адекватни данни за процеса и резултатността.

Повечето изследвания са фокусирани върху отделни аспекти в управлението на природните ресурсите (управление на почви, води, биоразнообразие, услуги на екосистемите в селското стопанство), без да се разглежда връзката между тях. Нещо повече, те обикновено са ограничени до конкретни управленски форми (екопродукт, екодоговор, екокооператив, професионална или индустриална екоинициатива, обществена екопрограма), или определен тип земеделски стопанства (фамилни стопанства, агрофирми, кооперации), или определено ниво (ферма, екосистема, национално), или определен подсектор на селското стопанство, или определено месторазположение (район, екосистема). Най-често се изучават чистите и формалните форми, като се пропускат многообразиите (и често

² Baba, Tayfur, Gunduz, Howard, Friedel, and Chambel, 2011; Defrancesco, Gatto, Runge, Trestini, 2008, p. 114 -131; Dobbs and Pretty, 2008, p. 765-775; Ducos and Dupraz, 2006; Hagedorn, 2002; Hart and Latacz-Lohmann, 2004, p. 75-91; McCanna, Colby, Easterc, Kasterined, Kuperane, 2005, p. 527-542; Peerlingsa and Polman, 2009, p. 593-612.

по-ефективни) неформални и комплексни (интегрални, взаимно свързани) форми.

Освен това широко се прилага (едно)секторният подход, който разделя управлението на фермата от това на цялостната дейност на домакинствата и селските райони. Прилага се нормативен (в сравнение с някакъв идеален модел или моделът в други държави) вместо сравнителен институционален анализ на реално възможните форми в конкретната социално-икономическа и екологична среда на дадено стопанство, район, подсектор или страна. Изцяло се игнорират или се вземат под внимание само частично значителните транзакционни разходи. Доминира (едно)дисциплинарния подход, като усилията на изследователите в икономиката, организацията, социологията, правото, екологията, технологията, поведенческите и политическите науки рядко се обединяват за изучаване на този комплексен проблем. Почти няма изследвания върху специфичните институционални, икономически, идеологически, културни, природни и т.н. фактори, които обуславят голямото разнообразие в отделните страни, райони, (под)отрасли и организации на селскостопанската дейност.

В България проблемът за екоуправлението и по-конкретно в селското стопанство е сравнително нов за изследователите от социално-икономическите науки.³ Изучават се предимно отделни частни проблеми (биологично земеделие, управление на водите и услугите на агроecosистемите) или обществени мерки и програми (агроекологичните мерки на Плана за развитие на земеделието и селските райони - ПРЗСР), като се прилагат ограничени подходи на изследване и се покриват кратки периоди и малка съвкупност от участници в екоуправлението.

Дефиниране на екоуправлението в селското стопанство

Екоуправление означава *управление на човешката дейност* за запазване и подобряване на природната среда. В селското стопанство то е свързано със селскостопанското производство – управлението на екодейностите в процеса на производството на храни за човека и животните, суровини за промишлеността, биоенергия, различни видове агроуслуги и т.н. На съвременния етап селскостопанското производство се осъществява от различен тип ферми – индивидуални, фамилни, кооперативни, корпоративни, обществени и т.н. Следователно екоуправлението в селското стопанство е интегрална *част от системата за управление на фермите и на обществото*. Независимо от специфичната си форма то винаги включва като основен елемент фермера и цели подобряване на неговата природозащитна дейност и поведение.

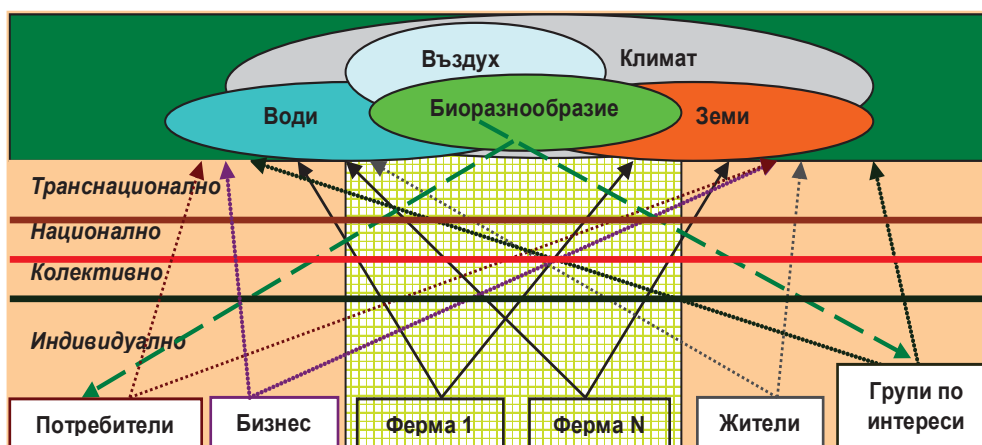
Консервацията и подобряването на природната среда и на основните ѝ елементи (почви, води, въздух, биоразнообразие, климат) изискват ефективен *обществен ред* (governance) и регулация – създаване на система за мо-

³ Башев, 2006, с. 27-37; 2008, с. 33-43; 2009, с. 3-20; Йовчевска, 2012, с. 25-34; Маринова, 2011, с. 69-76; Митова, 2005, с. 40-45; Мочурова, 2008, с. 112-147; Станков, Станкова и Костов, 2005, с. 65-85.

тивизиране и координиране на екодейностите, която да наложи *съответно поведение*⁴ на индивидите и *координирани действия* на групово, регионално, национално и транснационално равнище.⁵ Той трябва да включва управление на дейността, взаимоотношенията и ефектите на различни аграрни – мени-джъри на ферми, собственици на ресурси, наеман труд, и неаграрни агенти – агро- и свързан бизнес, потребители, жители на селските райони, групи по интереси, аграрна администрация (фиг. 1).

Фигура 1

Структура на екоуправлението в селското стопанство



В определени случаи екоуправлението в селското стопанство изцяло се осъществява чрез *индивидуални действия* на независими агенти (ферми) от аграрния сектор (раираната зона на фиг. 1). Например добрата грижа за притежаваната частна земеделска земя е типична във фамилените ферми. Често обаче ефективното екоуправление изисква *координирани (колективни) действия* на група ферми, какъвто е случаят с устойчивото използване на общи пасища, ограниченото снабдяване с вода, защитата на местното биоразнообразие и т.н. Съвременната фермерска дейност често е свързана и със значителни (позитивни и/или негативни) ефекти върху трети страни, които налагат *управление на отношенията* (коопериране, разрешаване на конфликтите, възстановяване на разходите) между различни ферми, както и между фермери и нефермери. Например отрицателните ефекти от аграрната дейност върху качеството на водата и въздуха често се усещат от жителите и от бизнеса в същия или в поотдалечени райони. Минимизирането на тези ефекти се постига чрез ефективна обществена намеса (регулация, контрол, санкции).

⁴ Подобрени „екодействия“, ограничаване на „антиекодействието“.

⁵ Башев, Х. 2008, 2009. Цит. съч.

Услугите на екосистемите обикновено облагодетелстват голям брой жители и гости на района, бизнеса и групите по интереси, което налага определени колективни действия за устойчиво снабдяване. В тези случаи екоуправлението е далеч по-широко от простите (технически, агрономически, екологични) отношения с природата и включва колективни действия на агенти с различни интереси, силови позиции, познания, информираност, възможности в широки географски, отраслови и времеви мащаби. Съвременното екоуправление изисква допълнителни действия (мониторинг, координация, инвестиции) и интегрално управление на природните ресурси и екорискове в национален и в транс-национален мащаб. Това е свързано с управление на водите и отпадъците, опазване на биоразнообразието, с климатичните промени и т.н., които налагат ефективно регионално, национално, интернационално и глобално управление. Например ефективното управление на компонента на околната среда биоразнообразие включва инициативи на много нива - индивидуално, отраслово, национално, европейско, световно (на фиг. 1 частта от биоразнообразие надолу, ограничена с прекъснатите линии). Това често се отнася и за управлението на водите, земите, въздуха и т.н.

Развитието на системата за екоуправление в селското стопанство зависи от множество фактори – *наличните природни ресурси, процесите на естествена и предизвикана от човешката дейност еволюция на природната среда, развитието на науката и технологиите, социалните предпочитания и търсене*. Например развитието на науката и технологиите е свързано с нови предизвикателства за системата за екоуправление и същевременно открива нови възможности за преодоляване на съществуващите екопроблеми и рискове; управлението на водите е силно зависимо от усъвършенстването на технологиите за консервация, използване, рециклиране и мониторинг; развитието на обществените екопреференции и търсене дава не само нови възможности, но и поставя ограничения пред селскостопанските производители. В същото време ускоряването на процесите на глобално затопляне и екстремен климат изисква модернизация на екоуправлението в селското стопанство на много места по света.

Системата за екоуправление зависи и от *институционално предопределените екоправа, норми и задължения*, и от практически възможните пазарни, частни и обществени форми на управление. Изборът на управленска форма често е предопределен от институционалните ограничения, като някои форми за осъществяване на фермерска, екологична и т.н. дейност могат да бъдат социално неприемливи или незаконни. Например пазарната търговия на земеделски земи, природни ресурси и (някои) услуги на екосистемите не е разрешена в много страни.

Не на последно място изборът на формите на екоуправление в селското стопанство зависи от *персоналните характеристики* на аграрните и свързани агенти – лични предпочитания, идеология, информираност, обучение, склонност към поемане на риск или към опортюнистично поведение, професионални и

финансови възможности, репутация, доверие, силови позиции и т.н. Например движението за устойчиво земеделие се развива на основата на доброволните инициативи на индивидуални фермери, прилагащи екоустойчиво производство. Конкретните изгоди за отделния фермер от екоуправлението също могат да приемат най-различни форми – паричен или непаричен доход, печалба, непреки икономически изгоди, удоволствие от включване в природозащитна дейност, желание за запазване на природата за бъдещите поколения и т.н.

В зависимост от ефективността на изградената специфична система за екоуправление отделните общности и страни постигат различни резултати в опазването и подобряването на природната среда, като се наблюдава различно състояние на природните ресурси, ниво на екорискове и екоразходи, свързани с развитието на селското стопанство.

Потребности от и механизми за екоуправление в селското стопанство

В зависимост от (осъзнаването, симетрията, силата, разходите за хармонизация на) интересите на агентите, свързани с природната среда, съществува различна необходимост от управление на екодействията в селското стопанство. Например една ферма трябва да управлява своите действия и отношения с друга ферма, ако и двете получават услуги от една и съща екосистема и влияят (позитивно или негативно) върху снабдяването на нейните услуги. Освен това двете ферми трябва да управляват своите взаимоотношения с потребителите на тези услуги, за да удовлетворят съвкупното търсене, да избягнат евентуални конфликти и да компенсират разходите си за поддържане на екосистемата. Следователно дадена ферма трябва да участва в *множество* системи за управление, за да се осигури ефективното снабдяване на услугите на екосистемите, към които принадлежи или на които въздейства. За разлика от управлението на чисто селскостопанската дейност (където простите частни и пазарни механизми работят добре) ефективното управление на екодействието в селското стопанство често изисква *комплексни и многовалентни форми*. Например включването на фермера във веригата на биологични продукти би координирало добре отношенията между производители и крайни потребители. Позитивният екоефект обаче може да е нищожен, ако същевременно не се изгради форма за координиране и на отношенията (екодействията) с останалите фермери в района или екосистемата.

Екоповедението и екодействието на аграрните агенти могат да се управляват от няколко принципни механизма.

Първо, *институционалната среда* („правилата на играта“) - това е разпределението на правата и задълженията между индивидите, групите и поколенията и системата за тяхното санкциониране.⁶ Спектърът на правата може да

⁶ North, 1990.

включва материални и идеални активи, природни ресурси, някои дейности, чиста природа, хранителна и екосигурност, вътрешно и междугенерационна справедливост и т.н. Една част от тях се определят от формалните закони, с помощта на нормативни документи, стандарти, съдебни решения и т.н. Съществуват и важни неформални правила и права, установени от традицията, културата, религията, идеологията, етическите и моралните норми и т.н. Институциите и институционалната модернизация създават нееднакви стимули, ограничения и разходи за опазване и подобряване на природната среда, за интензифициране на екоразмяната и кооперирането, за повишаване на екопродуктивността, за индуциране на частни и колективни екоинициативи и инвестиции, за развитие на нови еко и свързани права, за намаляване на екоразличията между социални групи и райони, за откликване на екологичните и други предизвикателства и т.н.

Институционалното развитие се инициира от обществените (държавни, общностни) власти, посредством международната политика (споразумения, подпомагане, натиск) и частни и колективни действия на индивидите. То е свързано с модернизацията и/или преразпределението на съществуващите права и с еволюцията на нови права и нови (частни, обществени, хибридни) институции за тяхното санкциониране. Например членството на България в ЕС е свързано с цялостното въвеждане на модерното европейско екозаконодателство и с по-доброто санкциониране на еконормите (по-добър външен мониторинг и санкции при тяхното неспазване от страна на ЕС). На сегашния етап много от институционалните екоинициации са резултат от натиска или инициативите на определени групи по интереси - екодружества, потребителски организации и т.н. В съвременното общество голяма част от индивидуалната дейност и взаимоотношения се регулират и санкционират от някакви формални и неформални институции. Не съществува обаче перфектна система от външноопределени правила, която да може да управлява ефективно цялостната екодейност на индивидите във всички възможни и многообразни условия и отношения, свързани с природата.

Второ, *пазарни форми* („невидимата ръка на пазара“) – това са разнообразните децентрализирани инициативи, управлявани от движението на свободните пазарни цени и пазарната конкуренция – мимолетна размяна на екопродукти и услуги, класически контракт, производство и търговия с биологични продукти и произходи и т.н. Индивидуалните агенти използват (адаптират се към) пазарите, печелейки от специализацията и взаимноизгодния обмен (търговия), докато техните доброволни децентрализирани действия дирижират и коригират цялостното разпределение на ресурсите между различните дейности, сектори, райони, екосистеми, страни и т.н. Въпреки това има много примери за липса на индивидуални стимули, на избор и/или за нежелана размяна, свързана с консервацията на природната среда – например липсващи пазари, монополни или силови взаимоотношения, позитивни или негативни косвени ефекти и др. В резултат от

това свободният пазар се проваля в ефективното управление на цялостна екодейност, размяна и инвестиции на индивидите.

Трето, *частни форми* (частен или колективен ред) – различни частни инициативи и специални договорни и организационни форми (доброволни екодействия, кодове на екоповедение, екодоговори, екокооперативи и сдружения т.н.). Индивидуалните агенти се възползват от икономическите, пазарните, институционалните и други възможности и преодоляват институционалните и пазарните несъвършенства чрез избор или дизайн на нови взаимно изгодни частни форми (правила) за управление на тяхното поведение, взаимоотношения и размени. Частните форми договарят собствени правила или приемат (налагат) съществуващ частен или колективен ред, прехвърлят действащи или дават нови права на партньора и защитават абсолютните и договорните права. Сега голяма част от аграрната дейност се управлява от доброволни инициативи, посредством частно договаряне, „видимата ръка на мениджъра“ или колективно вземане на решения. Въпреки това има много примери на провал на частния сектор в управлението на обществено желаната дейност за екоконсервация.

Четвърто, *обществени форми* (обществен ред) – това са многообразни обществени (общностни, държавни, международни) интервенции в пазарния и частния сектор – обществени препоръки, регулации, подпомагане, облагане с данък, финансиране, предоставяне, модернизирание на правата т.н. Ролята на общественото (локално, национално и интернационално) управление нараства заедно с интензификацията на дейността и размяната и взаимната зависимост на социално-икономическата и екодейност. В някои случаи е възможно ефективното управление на индивидуалната дейност и/или организацията на определени дейности чрез пазарни механизми и/или чрез частно договаряне да отнеме продължителен период, да е много скъпо, да не успее да достигне до социално желания размер или въобще да не може да се осъществи. Тогава централизираната обществена интервенция би могла да достигне до желаното състояние по-бързо, с по-малко разходи и по-ефикасно.

Обществото се включва в екоуправлението в селското стопанство чрез предоставяне на екоинформация и екообучение на частните агенти, чрез стимулиране и (ко)финансиране на техните доброволни дейности, чрез налагане на задължителен екоред и санкции при неизпълнение, чрез директно организиране на еко- и свързани дейности (държавно екопредприятие, научни изследвания, мониторинг). Въпреки това има много случаи на лошо обществено включване (бездействия, неправилна интервенция, прекомерно регулиране, корупция), водещи до съществени проблеми за устойчивото развитие навсякъде по света.

На табл. 1 е обобщено развитието на формите за екоуправление в българското селско стопанство след 1989г.⁷

⁷ Подробен анализ е направен в Башев, 2008, 2009.

Таблица 1

Развитие на системата на екоуправление в селското стопанство в България

Институции	Частни форми	Пазарни форми	Обществени форми
<i>Посткомунистически преход (1989-2000г.)</i>			
Недобре дефинирани екоправа и права върху ресурсите, лошо санкциониране; липса на концепция за устойчивост	Временни договори за наем на природни ресурси; нерегистрирани ферми, фирми, кооперации	Търговия с неформални брандове, производи и услуги на екосистемите; свободно (монополно) ценообразуване на водата за напояване	Държавни и кооперативни ферми; организации в процес на приватизация, ликвидация или реорганизация; остаряла система за екорегулиране, мониторинг и информация
<i>Предприсъединителен период към ЕС (2001-2006 г.)</i>			
По-добре дефинирани и лошо санкционирани права на аграрни и екоресурси и договори	Нерегистрирани ферми, фирми, кооперации; асоциации на водоползвателите; вертикално интегрирани форми	Търговия с формални брандове, производи, биологични продукти и услуги на екосистемите; свободно (монополно) ценообразуване на водата за напояване	Програма САПАРД; изискване за екосъответствие; екорегулации, стандарти и агенции; правила за биологично фермерство; система за съвети в земеделието
<i>Период на членство в ЕС (след 1 януари 2007 г.)</i>			
Добре дефинирани и по-добре санкционирани права; европейско законодателство; колективни институции	Нерегистрирани ферми, фирми, кооперации; асоциации на водоползвателите; вертикално интегрирани форми; НПО; кодове за поведение; екоетикети	Търговия с формални брандове, производи, биологични продукти, и услуги на екосистемите; свободно (монополно) ценообразуване на водата за напояване; застраховане срещу природни бедствия	Екорегулации и стандарти на ЕС; оперативни програми на ЕС; национални програми за екоуправление; ПРЗСР; директни плащания; система за съвети; екомониторинг и оценки; защитени зони (НАТУРА); компенсации за природни бедствия; задължително екообучение; данък смет; държавни компании за природни паркове; подпомагане на трансгранични инициативи

Ефективността на индивидуалните форми за управление е доста различна, тъй като те имат нееднакъв потенциал да: предоставят адекватна екоинформация, индуцират позитивно екоповедение, разрешават екоконфликтите и координират екодейностите на различните участници, подобряват екологичната устойчивост и намаляват екорисковете, минимизират общите разходи за екоуправление (консервация, на трета страна, транзакция), за агенти с различни предпочитания и възможности и в специфичните (социално-икономически, природни) условия на всяка екосистема, общност, индустрия, район и страна. Например съответно екоинформирани и обучение е достатъчно да индуцира доброволни действия от „зелен“ фермер, докато повечето комерсиални предприятия се нуждаят от външни стимули (пазарна премия, парична компенсация, наказания); пазарните цени обикновено добре координират отношенията между снабдители и ползватели на вода, докато регулирането на отношенията между замърсители на вода и ползватели изисква специален частен или обществен ред; независимите действия на фермерите биха подобрили състоянието на локалните екосистеми, докато решаването на повечето регионални, национални

и глобални екопроблеми налага колективни действия в значителни мащаби и с голяма продължителност и т.н.

Ефективност на екоуправлението в селското стопанство

Проблемът за обществените разходи не съществува в условия на нулеви транзакционни разходи и добре дефинирани права на частна собственост.⁸ Тогава състоянието на максимална ефективност винаги се постига независимо от първоначалното разпределение на правата между индивидите и формата на управление. Цялата информация за ефективния потенциал на дейността и размяната (оптимизация на ресурсите, задоволяване на търсенето, респектиране на предоставените и трансферираните права) би била безразходно достижима от всички. Индивидите биха могли да координират дейността си безразходно и да дефинират и защитават притежаваните права. Те ще имат възможност да търгуват ресурсите във взаимен интерес с еднаква ефективност на свободния пазар, адаптирайки се към движението на пазарните цени, чрез частни организации от различен тип (договори, фирми), колективно вземане на решения (кооператив, асоциация) или в национална йерархия (единствена частна или обществена компания). Тогава и оптималните екологични изисквания за устойчивост, и технологичните възможности за икономии (максималното опазване и подобряване на природата, производителност на ресурсите, „интернализация на косвените ефекти“), и максимизирането на благосъстоянието (потребление, опазване на природата) биха били лесно/безразходно достижими.⁹

Когато транзакционните разходи са значителни, тогава безразходното договаряне, размяна и защита на индивидуалните права е невъзможно. Първоначалното разпределение на правата на собственост между индивидите и групите и тяхното добро дефиниране и санкциониране са критични за цялостната ефективност и устойчивост. Например, ако правото за чиста и съхранена природна среда не е добре дефинирано, това създава големи трудности за ефективното екоуправление – възникват скъпи спорове между замърсяващия и засегнатия агент; незачитане на интересите на определени групи или поколения и т.н. И при добре дефинирани права екоуправлението обикновено е свързано с големи транзакционни разходи. Те са за идентифициране на различните права и тяхната ефективна защита (нежелано присвояване от други); изучаване и съобразяване с различните институционални ограничения (норми, стандарти, правила); събиране на необходимата технологична, екологична и друга информация; намиране на добри партньори и

⁸ Coase, 1960, p. 1-44.

⁹ Съществува *принципно споразумение* (обществен договор) за глобално устойчиво развитие. Социалният консенсус обаче невинаги е в максимално опазване на природата. Често обществен приоритет се дава на икономическия ръст с цената на деградацията на природни ресурси – свръхамърсяване и емисии, неустойчива експлоатация, пълно изчерпване.

цени; договаряне на условията на размяна; изготвяне и регистрация на договорите; санкциониране на условията на размяна чрез мониторинг, контролиране, измерване и протекция; оспорване на правата и споразуменията чрез съд или по друг начин; адаптиране или прекратяване на договореностите заедно с развитие на условията и т.н.

В реалния свят с непълно дефинирани и/или санкционирани права и положителни транзакционни разходи формата за екоуправление в селското стопанство е критична и предопределя степента на деградация, опазване и подобряване на природата, защото различните управленски структури имат *нееднаква ефективност* (ефект, разходи) при организацията на едни и същи екодейности в специфичната социално-икономическа и природна среда. Н-рядко високите транзакционни разходи силно затрудняват и дори блокират организирането на иначе ефективни (взаимоизгодни) за всички участници екодейности и размяна.

Необходимо е да се прави разграничение между транзакционните и производствените (агрономически, алтернативни и т.н.) екоразходи. Последните са важен икономически разход, който трябва да се възстановява подобно на другите технологични разходи от ползващия изгодите от опазената природа. Понякога самият фермер инвестира, за да поддържа продуктивността на природните ресурси (плодородието на земята, чистотата на водите), и възстановява тези разходи подобно на другите инвестиции чрез поток от бъдещи изгоди (продуктивност, доходност, пазарни позиции). Често това се извършва от други агенти, които заплащат за ползваните екоуслуги директно (покупка на екопродукти и услуги) или индиректно (посредством колективни организации, данъци и такси). Ефективните форми за екоуправление в селското стопанство оптимизират *съвкупните* разходи за аграрна дейност (транзакционни и производствени), като минимизират транзакционните и позволяват взаимноизгодният екообмен да се осъществи в социално желан мащаб. Това позволява достигането на минималните/оптималните екологични изисквания и/или реализирането на чисто технологични икономии на размери и мащаби от фермерска, еко и друга дейност.

Обикновено са възможни множество алтернативни форми за управление на природосъхраняващата дейност. Например снабдяването на услуга за защита на околната среда може да се управлява като: доброволна дейност на фермера; чрез частен договор на фермера със заинтересуван или засегнат агент; чрез взаимосвързан договор между фермера и доставчика или преработвателя; чрез коопериране (колективни действия) с други фермери и заинтересувани агенти; чрез търговия на свободния пазар или подпомогната от трета страна (сертифициращ орган) пазарна търговия със специални (биологични, защитени, справедливо търгуеми) продукти; чрез обществен договор, уточняващ фермерските задължения и компенсации на разходите; чрез обществен указ (регулация, квота за ресурси/емисии, данъчно облагане); чрез йерархична публична агенция (компания) или чрез хибридна форма.

Индивидуалните управленски форми са алтернативни, но не и еднакво ефективни за организиране на екодействието. Всяка от тях има специфични *предимства* и *недостатъци* за защита на екоправата и инвестициите, за координиране и стимулиране на обществено желаното екоповедение, за реализиране на икономии на размери и мащаби, както и на производствени и транзакционни разходи. *Свободният пазар* има големи координиращи и стимулиращи качества („невидима ръка”, силата на конкуренцията) и предоставя неограничени възможности за печелене от специализацията и размяната. Пазарното управление обаче може да е съпроводено с висока неопределеност, риск и разходи в резултат от липсата (асиметрията) на информация, ниска присвояемост на някои права, нестабилност на цените, както и с наличие на вероятност от опортюнистично поведение и на ситуация на липсващи или неразвити пазари.

Специалната договорна форма (частно разпореждане) позволява по-добра координация и интензификация на екодействието и защита на екоправата и екоинвестициите на агентите. Тя обаче може да изисква значителни разходи за уточняване и изготвяне на условията на договора, адаптиране към постоянните промени в условията, санкциониране и оспорване на договореностите и т.н.

Вътрешната организация дава възможност за по-голяма гъвкавост и контрол на дейността (директна координация, адаптация, санкциониране, разрешаване на конфликтите посредством вътрешно разпореждане). Разширяването на тази форма извън границите на семейството или на малобройното партньорство, позволяващо достигане до размера на минималните технологични и екологични изисквания и реализиране на икономии на размери и мащаби, обаче може да е свързано с големи разходи за развитие (намиране на партньори, проектиране, формална регистрация, реструктуриране) и за текущо управление (колективно вземане на решения, координация на дейността, контролиране на опортюнизма на членовете, супервизия и стимулиране на наетата работна сила). *Разделянето на собствеността от управлението* (кооперация, корпорация, обществена ферма/фирма) дава големи възможности за ръст в производителността и за повишаване на екологичната и управленската ефективност – вътрешно разделение и специализация на труда; достигане на изискванията на екосистемите; експлоатиране на икономии на размери и мащаби; въвеждане на иновации; диверсификация; поемане и разпределение на риска; инвестиране в промоция на продукти, запазени марки и взаимоотношения с потребители, партньори и с властта. Тя обаче може да е свързана с огромни транзакционни разходи за намаляване на информационната асиметрия между мениджърите и собствениците, за вземане на решения, за адаптация и т.н. Кооперативната и ненасочената към печалба форми от своя страна имат слаби вътрешни възможности за дългосрочни инвестиции поради ненасочените към печалба цели и невъзможността за търгуване на дяловете (т.нар. horizon problem). Раз-

витието и поддържането на големи колективни организации често е свързано и със значителни разходи - за инициране, информиране, колективно вземане на решения и разрешаване на вътрешните конфликти, за контролиране на опортюнизма на съществуващите и потенциалните членовете, за модернизация, преобразуване и ликвидация.

Не на последно място *обществените форми* често са свързани с високи вътрешни (вътрешна администрация и координация) и външни (за други частни и обществени агенти) разходи - за създаване, функциониране, координиране, контролиране, погрешно управление, ползване от частните и други агенти, реорганизация и ликвидация. За разлика от пазарните и частните форми при обществената организация не съществува автоматичен механизъм (конкуренцията) за селекция на неефективните форми. Тук е необходимо обществено вземане на решение, което изисква високи разходи и време и често е повлияно от силни частни интереси (лобиращи групи, политици и техните приближени, бюрократи, наети работници) вместо от ефективността.

Рационалните агенти обикновено използват и/или проектират такива форми за управление на разнообразната си дейност и взаимоотношения, които са най-ефективни за специфичната институционална, икономическа и природна среда, форми, които максимизират съвкупните им ползи (производствени, екологични, финансови, транзакционни) и минимизират съвкупните им разходи (производствени, екоподдържащи, транзакционни). Резултатът от подобна частна оптимизация на управлението и дейността невинаги е най-ефективното разпределение на ресурсите в обществен мащаб и реализация на максимално възможната природозащитна дейност. Известно е, че аграрната дейност често е съпроводена с нежелани отрицателни ефекти като деградация на почвите, замърсяване на водите, унищожаване на биоразнообразието, замърсяване на въздуха, значителни емисии на парникови газове и т.н.

Във връзка с това възниква въпросът за усъвършенстване на системата за екоуправление, което често налага намеса на обществото (държавата). Обществената интервенция обаче невинаги е по-ефективна. Има много примери за неподходяща, прекалена, недостатъчна, ненавременна или твърде скъпа намеса на обществото на всички нива. Често тя или не коригира провалите на пазара и в частния сектор, или ги коригира с цената на по-големи съвкупни разходи. *Критерият* за оценка на ефективността на екоуправлението в селското стопанство трябва да отразява това *дали се реализират социално желаните и практически осъществимите еко-цели с минимално възможни съвкупни разходи* (преки, непреки, частни, обществени, производствени, екологични, транзакционни и т.н.). Съответно неефективността се изразява или в провала при изпълнението на поставените цели (преодоляване на определени проблеми, намаляване на съществуващи екорискове, понижаване на загубите, възстановяване и подобряване на природната среда и т.н.), или в достигането им с прекомерни разходи в сравнение с друга възможна форма за управление.

Най-ефективни форма за екоуправление в селското стопанство

Обикновено развитието на природната и институционалната среда е доста бавно и отнема продължително време. Следователно ефективността на системата за екоуправление зависи до голяма степен от равнището на транзакционните разходи. Те имат *поведенчески произход – ограничената рационалност и тенденцията към опортюнизъм* на индивидите.¹⁰ Индивидуалните агенти нямат пълна информация за системата (екоползите и разходите, ефектите върху другите, формалните изисквания, възможностите за търговия и коопериране, тенденциите), тъй като събирането и обработката на подобна информация е много скъпо или невъзможно (множество косвени ефекти и разходи в широки географски и времеви мащаби, бъдещи събития, намерение на партньора за измама). За да оптимизират вземането на решения и дейността си, агентите правят разходи за повишаване на несъвършената рационалност – мониторинг, събиране на данни, анализи, прогнозиране, обучение, консултиране.

Икономическите агенти са склонни и към *предконтрактен, постконтрактен* и *извънконтрактен* опортюнизъм. Ако съществува възможност за някоя от страните да получи безнаказано допълнителна изгода/рента чрез доброволна или нежелана размяна, тя вероятно ще се възползва от това. Най-често е твърде скъпо или невъзможно да се разграничи опортюнистичното от неопортюнистично поведение (ограничената рационалност). В реалния живот масово се наблюдава и извънконтрактен опортюнизъм¹¹ - нежелана размяна или кражба на права от страна на частни и/или обществени агенти, без да е налице договорен процес, поради липса или асиметрия на информация, капацитет за установяване и защита, слаби договорни позиции. Следователно индивидуалните агенти ще трябва да защитят правата, инвестициите и транзакциите си от риска за опортюнизъм чрез: *предварителни усилия* за намиране на сигурен партньор и за проектиране на ефективна форма за договорна ангажираност на партньора; *последващи инвестиции* за предотвратяване (чрез наблюдение, контролиране, стимулиране на сътрудничество) на възможен опортюнизъм на етапа на изпълнение на договорите; *постоянни усилия/разходи* за защита от нежелана извъндоговорна размяна чрез подсигуряване, диверсификация, коопериране, съдебни процеси и т.н. *Екоопортюнизъмът* е широко разпространен и в селското стопанство – например фермерът знае или установява, че дейността му вреди на природата, но за да избегне допълнителните разходи, практикува рисковите операции, когато отрицателните ефекти са за други агенти (собственици на ресурси, други ферми, неаграрни агенти, обществото); фермерът продава конвенционалната

¹⁰ Williamson, 1996.

¹¹ Повечето анализи игнорират масово разпространения *извънконтрактен* опортюнизъм.

продукция като биологична и печели премия към цената от неосведомените купувачи или се включва в обществени екопрограми, за да получи субсидии и не изпълнява стриктно договорните задължения.

Част от транзакционните разходи за екоуправление се определят сравнително лесно – например за лицензи, сертификации, тестове, купуване на информация, наемане на консултанти, плащане за пазачи и адвокати, за подкупи и т.н. Определянето на друга немалка част от тях обаче е невъзможно или много скъпо. Ето защо трябва да се приложи *сравнителен структурен анализ*, с който да се съпоставят критичните измерения на екодейностите/транзакциите с алтернативните форми за тяхното управление по дискретен (минимизиращ транзакционните разходи) начин.¹² Честотата, неопределеността, специфичността на активите и присвояемостта са идентифицирани като критичните измерения на екодейността и транзакциите - факторите, които причиняват вариация на транзакционните разходи между алтернативните форми за управление.

В дадена социално-икономическа и природна среда в зависимост от *комбинацията* на критичните фактори на екодейностите и екотранзакциите съществуват различни най-ефективни форми за управление. Екодейности и транзакции с добра присвояемост на правата, с висока определеност и универсален характер на инвестициите могат да бъдат ефективно осъществени на свободния пазар чрез *мимолетни* или *класически договори*. Има много примери за пазарни форми за продажба на разнообразни услуги на екосистемите и екопродукти - екопосещения, биологични продукти, специални производи, продажба от фермата, производство или събиране на реколтата от клиента, екообучение, екотуризъм, екоресторанти.

Често транзакции с висока присвояемост могат да бъдат ефективно управлявани чрез *специален договор*. Например широко се прилагат екодоговори и кооперативни споразумения между фермери и заинтересувани бизнесобщности, включващи заплащане за услуги на екосистемите, които водят до подобро управление на пасищата, намалено използване на агрохимикали, съхранение на заблатените земи, до ограничаване на замърсяването на водите, защита от наводнения и пожари и т.н.

При висока неопределеност и симетрична зависимост (специфичност) на активите може да се приложи *рамков договор* (Relational contract). Детайлните условия на транзакцията и резултата не са предварително известни (голяма неопределеност) и се практикува договаряне на рамката (взаимните очаквания) вместо детайлна спецификация на задълженията на партньорите (опортюнизъм се избягва поради симетричната зависимост на инвестициите). Специалната договорна форма е също ефективна за редки транзакции с ниска неопределеност, висока специфичност и присвояемост. Тук зависимите инвестиции могат да бъдат защитени чрез договорните клаузи, тъй като е лесно да се дефинират и

¹² Подробно представен от нас в Башев, 2012, с. 46-77.

санкционират съответните задължения на партньорите при всички възможни обстоятелства (липса на неопределеност).

Транзакции и дейности с висока честота, голяма неопределеност и специфичност на активите трябва да се управляват във *вътрешна организация*. Повечето екоинвестиции са специфични за дадена ферма (определени поземлени участъци, екосистеми) и могат ефективно да се осъществят и „откупят“ в нейните граници. Силната взаимна зависимост (специфичност) на екоинвестициите с останалите активи и дейност на фермата са причина голямата част от управлението да се осъществява от различни типове ферми - фамилни, кооперативни, агрофирми, публични, хибридни. Има и случаи на ферми и други агенти, тясно *специализирани* в екоуправление, които изцяло се занимават с поддържането на природната среда в добро състояние или с възстановяване и подобряване на природата. Тук селскостопанска дейност изобщо липсва (продължителен угар) или се използва дотолкова, доколкото се налага от агрономически, екологични и други (образователни, рехабилитиращи) изисквания. В зависимост от степента на присвояемост на резултата и универсалност на вложенията тези стопанства могат да бъдат пазарно-ориентирани (продаващи екоуслуги на собствениците на земя или на други купувачи), комунални (финансирани от общностите, групите по интереси)¹³ или обществени (за важни екосистеми като национални паркове, природни забележителности и др.).

Понякога ефективният размер на високоспецифичните инвестиции в услугите на екосистемите в селското стопанство превишава границите на традиционните аграрни организации (фамилна ферма, малобройно партньорство). Например екоинвестиции, които се правят от дадена ферма във връзка с опазването на чистотата на водите и въздуха, с биоразнообразието и т.н., облагодетелстват други ферми или неаграрни агенти. Често зависимостта на екоинвестициите на фермера е *едностранна* от ползващия позитивния екорезултат. Освен това нерядко позитивният ефект на инвестициите е свързан с минималния размер на дейността, което изисква колективни действия (съинвестиране). Така екодействието/активите на много ферми изпадат в голяма *взаимна зависимост* с екодействието/активите на други ферми и неаграрни агенти в *широки пространствени* и често *времеви мащаби*.¹⁴ Ако специфичният капитал (знания, технология, оборудване, финансиране) не може да бъде ефективно организиран вътре в една организация (да направи коалиция, да достигне минимален размер на операциите, да експлоатира икономията на размери или мащаби и т.н.), е необходимо да се използва

¹³ Намаляването на броя на фермерите в Япония води до развитие на трети сектор, като масово се създават общински ферми с цел поддържане на природната среда, а не агропроизводство.

¹⁴ За позитивен ефект върху определени природни ресурси/екосистеми се налагат колективни действия на фермери в района и в продължителни периоди - обществените екодоговори са за минимум 5-годишен период, екомерките изискват най-малко 50% включване на фермерите от района и т.н.

ефективна *външна форма(и)* – съвместна собственост, взаимно свързана организация, коопериране, съинвестиране в етикети и произходи, лобиране за обществена интервенция. Например екокооперативите са успешни в някои европейски страни, където съществуват силни стимули за коопериране (голяма взаимна зависимост на екодействието на фермите, развиващ се пазар за екоуслуги, прилагане на дългосрочни обществени договори за екокоопериране). Бързо се развиват и многообразни сдружения на производителите около високоспецифичния капитал, инвестиран в екопродукти и услуги, произходи, запазени марки, реклама, канали за маркетинг и реализация. Въпреки това разходите за формирането и поддържането на мащабна колективна организация за преодоляване на едностранната зависимост обикновено са съществени (голям брой на коалицията, различни интереси на членовете, free-riding) и тя е неустойчива в дългосрочен план или изобщо не възниква. Поради това, за да стане подобна организация възможна или по-ефективна, е необходима *намеса на трета страна* (неправителствена или държавна организация).

Анализът на транзакционните разходи позволява да идентифицираме случаите на *провал на пазара и частния сектор*. Обикновено се пораждат сериозни проблеми, когато условието за специфичност на активите съвпада с висока неопределеност и малка честота и когато присвоемостта е ниска. В тези случаи е необходима намеса на трета страна (частен агент, НПО, публична власт) в транзакциите чрез подпомагане, арбитраж, регулация, финансиране и т.н., за да ги направи ефективни или изобщо възможни. Добри примери в това отношение са възникването и безпрецедентното развитие на специалните произходи, биологичното фермерство и системата fair-trade. В развитите страни съществува нарастващо потребителско търсене (парична премия) за биологични, оригинални, и справедливо търгувани продукти. Въпреки това обаче тяхното снабдяване не може да се осъществи, докато не се изгради ефективно тристранно управление, включващо независима сертификация и контрол.

Респектирането на правата на другите или даването на допълнителни права може да се управлява от *добрата воля* или *действие за благотворителност*. Съществуват много *доброволни* инициативи (кодове за екоповедение), водени от предпочитанията за екопроизводство, конкуренцията в сектора или възникнали в отговор на обществения натиск за добро екоуправление. Тези инициативи обаче едва ли могат да удовлетворят цялостното обществено търсене, особено когато изискват значителни разходи. Освен това екостандартите са базирани на процеса (екоусилията, разходите и т.н.) и екоодитът не се извършва от независим орган, което не гарантира ефективен резултат.

Екоуправлението е характерно предимно за големи организации с разнопосочни интереси на агентите (доставчици, потребители, замърсители и др.). Изграждането на специални многочислени организации за разрешаване

на проблема с ниската присвояемост е много бавно и скъпо и те са неустойчиви в дългосрочен план (проблем *free riding*). Ето защо е необходима *интервенция на обществото* (държавата, международна помощ) *като трета страна*, за да направи подобна екодейност възможна или по-ефективна. Снабдяването на екопродукти от индивидуални фермери например едва ли може да се управлява чрез частен договор с индивидуалните потребители. В същото време снабдяването на екоуслугите е много скъпо и не може да се осъществи с доброволна дейност. Финансовото компенсиране на фермите от желаещите потребители чрез чисто пазарни форми (екотакса, екопремия към цената) е неефективно поради високата информационна асиметрия и разходи за събиране, санкциониране, оспорване и изключване на недобросъвестните ползватели. В такива случаи тристранната форма с участие на обществото може да направи транзакциите ефективни: от името на потребителите държавна агенция договаря с фермерите услуга за съхранение на природата, координира дейността на различните агенти, предоставя обществено заплащане за услугата и контролира изпълнението на договорните условия.

Ефективни форми за обществено екоуправление в селското стопанство

В селското стопанство се наблюдава *голямо разнообразие* от ефективни форми на обществена интервенция в тази сфера.¹⁵ При тяхната оценка трябва да се отчитат *съвкупните* (обществени и частни) разходи за достигане на социалните екоцели, *сравнени с разходите при други практически възможни форми на интервенция*. Оценката и дизайнът на формите за обществено участие могат да се извършат с помощта на дискретен структурен анализ. Интервенции с ниска неопределеност и специфичност на инвестициите - регулаторни форми; подобряване на законите, договорите, стандартите и т.н., изискват *по-малка обществена организация*. Когато неопределеността и специфичността на активите, свързани с транзакциите, нараства е необходима *специална договорна форма* – обществен договор за предоставяне на частни услуги, обществено финансиране и субсидиране на частната дейност; временен договор за наемане на труд, за изпълнение на обществени програми, за даване под наем на обществени активи за частно управление и др. Когато транзакциите са с висока специфичност на активите, неопределеност и повторяемост, тогава е необходима *вътрешна форма* и по-голяма обществена организация – постоянен трудов договор, вътрешна интеграция на критични активи в специализирана обществена агенция или компания и т.н.

Най напред се разглеждат начините за коригиране на съществуващите и развиващите се екопроблеми в пазарния и частния сектор (трудности, разходи, рискове, провали). Ефективното обществено включване е създаване

¹⁵ Обзор на прилаганите форми е направен в Башев, 2006.

на среда за: понижаване на неопределеността, свързана с пазарните и частните трансакции, повишаване на интензитета на размяната и кооперирането, защита на частните права и инвестиции, намаляване на зависимостта на частните инвестиции. Например държавата въвежда и санкционира стандарти за качество, безопасност и екология за аграрни ресурси и продукти, сертифицира производители и ползватели на природни ресурси, регулира експлоатацията на екоресурси, прехвърля права за управление на водите на фермерски асоциации, определя минимални цени за фермерски продукти и т.н. Това улеснява и интензифицира частните екоинициативи и трансакции и увеличава ефективността на икономическите организации.

На следващо място трябва да се разгледат практически възможните форми за повишаване на присвояемостта на правата и резултатите от дейността и направените инвестиции. Ниската присвояемост често се дължи на недетерминирани или лошо определени частни права. В този случай най-ефективната държавна интервенция е да се въведат и санкционират *нови частни права на собственост* – върху природни, биологични и екологични ресурси, за издаване на и търговия с екооблигации или дялове в собственост; търгуеми квоти за замърсяване и емисии; интелектуални аграрни продукти и произходи и т.н. Това е подходящо, когато приватизацията на ресурсите или въвеждането и санкционирането на новите права не е свързано със значителни разходи (ниска неопределеност, повторяемост и специфичност на активите). Такава интервенция ще трансферира организацията на трансакциите в пазарно и частно управление, ще либерализира пазарната конкуренция и ще въведе частни стимули и инвестиции в екодейностите. Например търгуеми разрешителни (квоти) се прилагат за контролиране на максималното използване на определени ресурси или за допустими нива на даден тип замърсяване. Тези форми дават на фермерите свобода (гъвкавост), позволявайки им да търгуват правата съобразно собствените потребности, като адаптират разходите, условията на производство и т.н. Подобна форма е ефективна, когато определена екоцел трябва да бъде достигната и прогресивното намаление се постига чрез разрешителните (квоти). В същото време търговията позволява ефективна оптимизация (прилагане на ограничението) с най-ниски разходи и в интерес на участниците (чрез частно управление). Нещо повече, търгуемите права могат да се използват за създаване на *пазар на екокачество*. Частни агенти могат да закупуват продавани квоти и да ги извеждат от пазарния оборот. Така може да се повиши екокачеството над първоначално планираното равнище, което не би се достигнало без тези частни екоинициативи.

В други случаи е по-ефективно да се въведе *регулация* за търговия и използване на ресурси, продукти или услуги – стандарти за безопасност на труда, качество на продукта, опазване на природната среда, благосъстояние на животните; норми за използване на природни ресурси, за въвеждане на чуждестранни видове и генномодифицирани култури, за замърсяване (на

водата, почвата, въздуха) и нарушаване на комфорта на населението; забрани за прилагане на определени химикали и технологии; регулации за търговия на защитата на услуги на екосистемите; режим на външна търговия; задължително екообучение и лицензиране на фермерите и т.н. Големият обем екорегулации в ЕС цели да промени поведението на фермерите и да ограничи негативните странични екоелементи. Те задължават производителя да бъде отговорен за екологичните ефекти на неговите продукти и/или за управление на използването на продукта (при отпадъци от амбалаж). Регулациите са ефективни, когато общото подобряване на дейността е желано, но е невъзможно да се регламентира какви промени са подходящи за многообразните условия на отделните фермери и специфичната природна среда (висока неопределеност и асиметрия на информацията). Когато рискът е голям, резултатът от дейността е определен, разходите за контролиране са ниски и няма гъвкавост по отношение на времето или вида на желаните социални резултати, тогава най-доброто решение е прилагането на *забрана* или точни граници (норми). Регулациите обаче налагат еднакви стандарти за всички независимо от разходите за прилагане (адаптиране) и не създават стимули за по-нататъшно подобряване над предварително определеното (регламентираното) ниво.

Понякога ефективна форма за интервенция се оказва използването на стимулите и ограниченията на *данъчната система*. Широко се използват различни видове данъчни преференции (освобождаване, отлагане, приспадане) за създаване на благоприятни условия за развитие на определени (суб)сектори и райони, форми на организации или специфичен вид дейности. За да се ограничи използването или изтичането в природата на вредни материали, се прилагат *екоданъци* върху емисии, ресурси или продукти, които уеднаквяват условията за всички фермери-ползватели на даден продукт и дават сигнал за екоразходите, плащани от обществото (или от големи общности от засегнати). Облагането с данъци е ефективно, когато съществува тясна връзка между дейността и ековъздействието и когато няма неотложна нужда да се контролира замърсяването или да се достигат определени цели на минимизиране. За да стимулира промяна на поведението на фермерите, налогът трябва да е на подходящо ниво. Някои емисии, например азот, варират съобразно условията, в които се прилага факторът (торене с азот), като опитите да се отрази тази зависимост в данъка могат да бъдат съпроводени с изключителна комплексност и високи административни разходи.

В някои случаи най-ефективната форма е *обществената подкрепа* на частни организации. Това е най-масово използваният инструмент за подобряване на екоповедението на фермерите. Икономическото обосноваване е лесно като компенсация за снабдяване на екоуслуга от фермерите. Делът на фермите, участващи в различните екологични мерки, обаче не е голям, тъй като тази форма е с доброволен характер (самоселекция), който не е атрактивен за стопанствата с най-високи екоразходи (най-интензивните и замър-

свързани с изпълнението на задълженията в екодоговорите от страна на фермерите,¹⁶ което трудно може да се преодолее с увеличаване на административните разходи (за контролиране и санкциониране) или с повишаване на глобите и наказанията (политически и правно неприемливо). Смята се, че екоплатежите са ефективни за поддържане на съществуващия екокапитал, но не са подходящи за подобряване на качеството на природата. Друг недостатък е, че след като веднъж системата за платежи е въведена, практически става трудно (политически неприемливо) да се прекрати след достигане на целите на програмата или при наличие на финансови проблеми. Прекратяването на субсидиите може да доведе и до допълнителни екощети, тъй като ще стимулира негативно поведение (интензификация на дейността, възобновяване на конвенционални практики). Деформиращият ефект на субсидиите се изразява в: негативното въздействие върху решенията за влизане в или излизане от замърсяващи производства; несправедливите предимства по отношение на определени сектори в страната или на подобни производства в другите държави; неотчитанто на общите разходи, например за транспорт и екология; дислокиращия ефект в други страни.

В повечето случаи най-ефективната форма е предоставянето на *обществена информация, препоръки и обучение* на фермерите, селското население и потребителите. Понякога най-подходяща е *чистата обществена организация* (държавно производство, обществено предоставяне), например при големите екосистеми в селското стопанство и националните паркове; аграрните изследвания, образованието и системата за съвети; агрометеорологичните прогнози; граничния санитарен и ветеринарен контрол и др.

Често се налага *комбинирана* интервенция поради: взаимната допълнителност (съвместен ефект) на различните форми; ограничения потенциал на някои по евтини форми да достигнат изцяло социално желания резултат; възможността за получаване на допълнителни ползи (например екосъответствие за участие в обществените програми); особеностите на проблема, който трябва да се реши; специфичните критични измерения на управляваната дейност; неопределеността (малко познание, опит), свързана с вероятния ефект на новите форми; степента на риска и необходимостта от застраховане (*precaution principle*); реалния капацитет на държавата да организира (административен потенциал да контролира и приложи) и финансира (да насочи бюджетни средства и/или международна помощ) различните форми; доминиращата политическа (дясна, лява) доктрина.

Равнището на ефективна обществена интервенция (управление) зависи също от *мащаба на екосистемата и типа на проблема*. Някои обществени намеси трябва да се осъществят на *локално ниво* (ферма, екосистема,

¹⁶ Във Франция например 40% от фермерите имат проблеми при изпълнение на обществените екоконтракти (Dupraz, Latouch, and Bonnieux., 2004).

община, район), докато други изискват *национално* управление. Има и дейности, които трябва да се инициират и координират на *международно* (регионално, европейско, световно) ниво поради необходимостта от трансгранични действия (коопериране в управлението на природните ресурси, предотвратяване нарушаването на екосистемите, експлоатиране на икономии на размери и мащаби, управление на съпътстващите ефекти) или постоянен *провал на държавата*. Ефективното управление на много от проблемите и рисковете на екосистемите в селското стопанство налага комбинирани действия на различни нива, с многообразни участници и различен географски и времеви обхват.

Обществените форми (регулиращи, контролиращи, снабдяващи) трябва да разполагат със специални механизми за *повишаване на компетентността* (намаляване ограничената рационалност) на бюрократите, бенефициентите, групите по интереси и обществото, както и за *ограничаване на опортюнизма* (възможността за измама, взаимно обвързване, възползване от властта) на обществените служители и другите заинтересувани страни. Това се постига чрез обучение, въвеждане на нови комуникационни технологии, повишаване на прозрачността (например независима оценка и одит) и включване на експерти, бенефициенти и групи по интереси в управлението на обществените форми на всички нива. Използването на *наподобяващи пазара механизми* (конкуренция, търг) в дизайна, селекцията и изпълнението на обществените проекти увеличава стимулите и понижава общите разходи.

По принцип *чиста* обществена организация би трябвало да се прилага като последна възможност, когато всички останали форми не работят ефективно. Вътрешната обществена организация има високи директни и косвени разходи за създаване, функциониране, контролиране, и реорганизация. За разлика от пазарните и частните форми тук не съществува автоматичен механизъм (конкуренция) за селекция на неефективните форми. Необходимо е *обществено вземане на решение*, което е свързано с високи разходи и време и често е повлияно от силни частни интереси (на лобиращи групи, политици и техните приближени, наети бюрократи) вместо от ефективността. Широко се практикува и проектирана неефективност, за да се подсилят печеливши позиции на определени групи, заинтересувани лица, бюрократи и др. Заедно с развитието на общата *институционална среда* (правото на закона, прозрачността) и на *технологиите* за мониторинг, измерване, комуникация и т.н. пропазарните (регулация, информирание, препоръчване) и договорните форми получават предимства пред вътрешните и негъвкавите обществени организации.

Обикновено *хибридните форми* (обществено-частно партньорство) са много по-ефективни от чистите обществени форми. Включването на фермерите, аграрните организации, и другите бенефициенти повишава ефективността – намалява асиметрията на информацията, ограничава опортюнизма, засилва частните стимули за поделяне на разходите и понижава управ-

ленските разходи. Хибридна форма е подходяща за осъществяване на много от дейностите за защита на природната поради: по-голямата информираност на фермерите; взаимната свързаност на тези дейности с традиционното производство на храни (икономия на мащаби); високата специфичност на активите на фермата (компетенция на фермера, по месторазположение); пространствената взаимна зависимост (необходимост от коопериране на локално или по-широко ниво) и фермерския произход на негативните ефекти. Санкционирането на повечето стандарти за труд, хуманно отношение към животните, биоразнообразие и т.н. е често много трудно или невъзможно. Стимулирането и поддържането на частните доброволни действия (подпомагане, обучение, финансиране) е много по-ефективно от задължителните обществени форми по отношение на разходите за стимулиране, координиране, санкциониране и оспорване.

Ако е налице необходимост от включването на обществото като трета страна, но своевременно не се приложи ефективна интервенция (държавна и местна власт, международна помощ), тогава аграрното развитие съществено се деформира. В резултат от това се блокират цели класове от социално-необходими екодейности и инвестиции, деградират и се замърсяват природни ресурси в огромни мащаби, понижава се устойчивостта на фермерските структури и т.н.

Етапи в анализирането на екоуправлението в селското стопанство

Анализът и подобряването на общественото екоуправление в селското стопанство трябва да включва следните етапи:

Първо, необходимо е да се идентифицират трендовете, факторите и рисковете, свързани с природната среда и основните ѝ елементи (почви, води, въздух, екосистеми, климат). Съвременната наука дава достатъчно прецизни методи за оценка на състоянието на природната среда и за установяване на съществуващите, развиващите се и вероятните предизвикателства – промени в климата, деградация и разрушаване на природни ресурси, екорискове.¹⁷ Тя предлага и надеждни инструменти за оценка на позитивното и негативното влияние на селското стопанство върху състоянието на природата и на основните ѝ компоненти, вкл. в различни пространствени и времеви мащаби. Например широко се прилагат системи от екоиндикатори за натиск, състояние, откликване и въздействие, както и за интегрална оценка на екоустойчивостта на селското стопанство. *Липсата на сериозни екопроблеми, конфликти и рискове* е индикатор, че *съществува ефективна система за екоуправление* в отрасъла. В повечето случаи обаче се наблюдават съществени или нарастващи екопроблеми и рискове, свързани с развитието на селското стопанство, както е и в България.

¹⁷ Millennium Ecosystem Assessment..., 2005.

Второ, трябва да се оцени ефективността на *съществуващите* и други *възможни* форми и механизми за екоконсервация и за преодоляване на екопроблемите и рисковете, свързани със селското стопанство. Анализът трябва да обхване системата за екоуправление и отделните ѝ елементи - *институционалната среда и многообразните форми* на управление на екодействието на аграрните агенти (формални, неформални, пазарни, частни, договорни, вътрешни, външни, индивидуални, колективни, обществени, прости, комплексни и т.н.).

Оценката на ефективността на индивидуалните форми трябва да включва техния сравнителен потенциал за защита и развитие на екоправата и инвестициите на агентите, стимулиране на обществено желаното ниво на природозащитно поведение, бързо идентифициране на екопроблемите и рисковете, коопериране и разрешаване на екоконфликтите, минимизиране и възвръщане на съвкупните екоразходи (за консервация, възстановяване, подобряване, транзакция, директни, косвени, частни, обществени). Необходимо е да се оцени и *взаимната допълняемост* и/или противоречивост на различните форми – например високата взаимна допълняемост между някои частни, пазарни и обществените форми за екоуправление; противоречието между „сивия“ и „светлия“ сектор и т.н. Дори и когато системата за екоуправление в селското стопанство *работи добре*, трябва периодично да се прави *проверка на ефективността*. Възможно е обществените разходи за опазването на природата да са *прекалено големи* или да се пропуска *по-нататъшно подобряване* на природната среда със *същите* обществени разходи. И в двата случая има алтернативна *по-ефективна* организация на екоуправлението – например скъпото за данъкоплатеца държавно екоуправление (по отношение на стимули, общи разходи, адаптационен и инвестиционен потенциал) може да се замени с по-ефективна частна, пазарна или хибридна форма.

Трето, трябва да се установи *неефективността* (провалът) на доминиращите пазарни, частни и обществени форми и да се идентифицират *нуждите от нова обществена интервенция* в екоуправлението в селското стопанство. Те могат да бъдат свързани с невъзможността за достигане на социално желаните и практически възможните екоцели, със значителни транзакционни трудности (разходи) на участващите агенти, с неефективно използване на обществените средства и т.н. *Накрая*, трябва да се идентифицират *алтернативните* форми за *нова обществена интервенция*, които могат да коригират съществуващия (пазарен, частен и обществен) провал; да се *оцени тяхната сравнителна ефективност и взаимна допълняемост* и да се *избере най-ефективната(ите) от тях*. Важно е да се сравнят *практически* (технически, икономически и политически) *възможните* форми за нова обществена интервенция в екоуправлението.

Оценките трябва да включват *всички* разходи - за изпълнение и транзакция, свързани с обществените форми: директни (на данъкоплатци, подпомагаща институция); транзакционни разходи на бюрокрацията (за координа-

ция, стимулиране, контрол на опортюнизма и лошото управление); разходи за участие на индивидите в обществените форми (за адаптация, информирание, такси, подкупи); разходи за социален контрол върху и реорганизация (модернизация, ликвидация) на обществените форми; алтернативни разходи (opportunity costs) за обществено бездействие.

Предложеният анализ трябва да се извършва на *различни нива* (ферма, екосистема, район, подсектор, национално, международно) в зависимост от *типа на екопредизвикателството* и мащаба на *необходимите колективни действия* за елиминиране на специфичните екопроблеми и рискове за всеки от *основните елементи* на природната среда (почви, води, въздух и т.н.) и *интегрално* за цялата природа. Това не е еднократен акт, който завършва с въвеждането на перфектна система за екоуправление, а постоянен *процес*, който трябва да усъвършенства екоуправлението заедно с развитието на природната среда, индивидуалното и колективното (социално) познание и предпочитания, модернизацията на технологиите и институционалната среда.

Необходимо е да се вземе предвид, че *общественият провал* (локален, национален, интернационален) е също възможен (и често преобладава), което отново води до следващия цикъл на подобряване на екоуправлението в селското стопанство. Сравнителният институционален анализ позволява да се *предвидят* и вероятните случаи на *нов обществен провал* като резултат от неспособността да се мобилизира достатъчна политическа подкрепа и необходими ресурси и/или вследствие на неефективно изпълнение на иначе добра политика в дадена страна, район, подсектор и т.н. Тъй като *общественият провал* е *реално възможна опция*, неговото навременно установяване спомага да се предвиди възникването или задълбочаването на определени екологични проблеми и да се информира местната и международната общност за съществуващите рискове.

*

Социално-икономическото изучаване на екоуправлението в българското селското стопанство значително изостава от това в другите страни, както и от развитието и потребностите на практиката. Адаптирането на съвременните достижения на теорията на управлението и икономиката в тази важна област ще позволи: да се разработи и приложи холистичен интердисциплинарен подход за анализ, оценка и усъвършенстване на системата за екоуправление в нашето селското стопанство; да се идентифицират многообразните форми за екоуправление (частни, пазарни, колективни, обществени, хибридни) в процеса на европейска интеграция и факторите за развитието им (социални, икономически, институционални, поведенчески, технологични, природни, международни и т.н.); да се оцени тяхната ефективност, взаимна допълняемост и перспективи за развитие в условията на реформираща се ОСП на ЕС и променяща се социално-икономическа и природна среда; да се предложат реалистични насоки за усъвършенстване на индиви-

дуалните и колективните екостратегии и действия, както и на обществените политики, формите за обществена интервенция и екопрограмите в селското стопанство.

Използвана литература:

Башев, Х. (2012). Ефективност на фермите и аграрните организации. - Икономическа мисъл, N 4.

Башев, Х. (2009). Управление на услугите на агро-екосистемите. - Икономика и управление на селското стопанство, N 6.

Башев, Х. (2008). Екоуправление в българското земеделие. - Икономика и управление на селското стопанство, N 1, 2008.

Башев, Х. (2006) Управление на аграрната и селска устойчивост. - Икономика и управление на селското стопанство, N 4.

Йовчевска, П. (2012). Екологичният код на новата ОСП и селскостопанския производител. - Икономически изследвания, N 3.

Маринова, Н. (2011). Управление на природоползването. III годишна конференция „Екологизация“, НБУ.

Митова, Д. (2005). Добрите земеделски практики като елемент на устойчивото земеделие. - Икономика и управление на селското стопанство, N 1.

Мочурова, М. (2008). Пазарни инструменти за опазване на водните ресурси. - Икономическа мисъл, N 3.

Станков, В., Г. Станкова и Г.Костов (2005). По някои изходни постановки на защитата, управлението и възпроизводството на природните ресурси. -Икономическа мисъл, N 1.

Baba, A., G. Tayfur, O. Gunduz, K.Howard, M.Friedel, and A.Chambel. (2011). Climate Change and its Effects on Water Resources, Springer.

Barbu, C. (2012). Management and Environmental Protection. ASERS Publishing.

Carruthers, G. (2005). Adoption of environmental management systems in agriculture. Canberra: Rural Industries Research and Development Corporation.

Coase, R. (1960). The Problem of Social Costs. - Journal of Law and Economics, 3.

Defrancesco, E., P. Gatto, F. Runge, S. Trestini. (2008). Affecting Farmers' Participation in Agri-environmental Measures. - Journal of Agricultural Economics, 59 (1).

Dobbs, T. and J. Pretty. (2008). Case study of agri-environmental payments: UK. - Ecological Economics, Vol. 65 (4).

Ducos, G. and P. Dupraz. (2006). Private Provision of Environmental Services and Transaction Costs. Agri-environmental Contracts in France. 3rd World Congress of Environmental and Resource Economics. Kyoto, 3-7 July.

Dupraz, P., K. Latouch, and F. Bonnieux (2004). Economic Implications of Scale and Threshold Effects in Agri-environmental Processes. 90 EAAE Seminar, Rennes, October 27-29.

Frouws J. and J. Tatenhove. (2008). Agriculture, Environment and State: Development of agro-environmental policy-making in Netherlands. - *Sociologia Ruralis*, 33 (2).

Hagedorn, K. (2002). Environmental Co-operation and Institutional Change. Edward Elgar Publishing.

Hart, R. and U. Latacz-Lohmann (2004). Combating moral hazard in agri-environmental schemes: a multiple-agent approach. - *European Review of Agricultural Economics*, 32 (1).

McCanna, L., B. Colby, K. Easterc, A. Kasterined, K. Kuperane (2005). Transaction cost measurement for evaluating environmental policies. - *Ecological Economics*, Vol. 52 (4).

North, D. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge Univ. Press.

Peerlingsa, J. and N. Polman (2009). Farm choice between agri-environmental contracts in EU. - *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 52 (5).

Scozzari, A and B. Mansouri. (2011). Water Security in the Mediterranean Region, Springer.

Williamson, O. (1996). Mechanisms of Governance. New York: Oxford University Press.

EC (2005). Agri-environment Measures., Brussels.

Millennium Ecosystem Assessment (2005). Ecosystems and Human Well-Being. Washington: Island Press.

UNEP (2008). Governance and Agriculture.

18.VI.2013 г.