

Direct Payments as a Risk Management Tool in Bulgarian Agriculture

Assoc. Prof. Dr. Tanya Georgieva
University of Economics - Varna, Varna, Bulgaria
t.georgieva@ue-varna.bg

Abstract

The purpose of this article is, based on a review of existing opinions on the role of direct payments in the risk management process and assessment of the impact of these subsidies on the income of agricultural holdings in Bulgaria, to draw some conclusions about their potential as a tool for prevention of the risk faced by farmers. It is concluded that if secure revenues from direct payments do not provoke risk-balancing behavior of farmers, their role in income stabilization increases, but not to the same extent for farms with different types of specialization. In addition, the policy of direct income support puts Bulgarian farmers in a situation of relatively high risk of problems in adapting to new conditions, in case of a change in support mechanisms

Keywords: risk-balancing behavior, direct payments, risk management

JEL Code: Q1

DOI: <https://doi.org/10.36997/IJUSV-ESS/2020.9.2.160>

Въведение

Програмата за управление на рискове и кризи в отрасъл "Земеделие" (MAFF, 2019) определя директните плащания като инструмент за управление на ценови риск, пред който са изправени земеделските стопани в страната. По конкретно, директните плащания се разглеждат като средство за защита срещу намаляване на доходите на земеделските стопани в резултат на неблагоприятни промени в цените на продукцията и/или цените на входа на селскостопанското производство. Тъй като размерът на субсидиите, които едно стопанство получава, зависи основно от териториалния размер на това стопанство, а не от цените на входа или изхода на производството, възниква въпросът за потенциала на директните плащания като средство за превенция на риска. Целта на статията е, въз основа на преглед на съществуващи позиции относно ролята на директните плащания в процеса на управление на риска и оценка на влиянието на тези субсидии върху доходите на земеделските стопанства в България, да се направят някои изводи относно потенциала им като инструмент за превенция на риска в страната.

1. Цели на директните плащания в рамките на Общата селскостопанска политика на Европейски съюз

От началото на членството на България в Европейския съюз (ЕС) през 2007 г. в страната се прилагат правилата на Общата селскостопанска политика (ОСП), което включва разпределяне на субсидии, финансирани от бюджета на Европейски съюз и ангажира земеделските стопани с изпълнение на определени европейски изисквания. Директните плащания са един от инструментите на ОСП на ЕС, който се прилага съгласувано с други нейни инструменти - мерките за развитие на селските райони и мерките за регулиране на пазарите. Като инструмент на Общата селскостопанска политика, тези субсидии играят важна роля за повишаване на доходите на земеделските стопанства. Техният дял в общите бюджетни разходи на ОСП е над 70% (ЕС, 2017, р. 127). Целите, които стоят в основата на предоставяната от Европейски съюз подкрепа на доходите са: да предпазват земеделските стопани от загуби и да правят земеделието по-печелившо; да гарантират продоволствената сигурност в Европа; да подпомагат производството на безопасна, здравословна и достъпна храна; да възнаграждават земеделските стопани за доставка на обществени блага, които обикновено не се заплащат от пазарите, като грижа за околната среда (ЕС, 2020). Необходимостта от подкрепа на доходите в земеделието се базира на допускането за

сравнително ниския им размер и зависимостта им от растящите цени на горива, електроенергия, торове и семена. Директните плащания представляват гаранция за продоволствената сигурност и предотвратяват фалити и масово оттегляне на производителите от пазара. Тези функции на подпомагането са особено важни след присъединяване на България към ЕС през 2007 г., поради ограничения достъп на земеделските производители до финансов ресурс.

Основната схема за подпомагане за земеделските стопани в България с директни плащания е Схемата за единно плащане на площ (СЕПП), финансирана от Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ). В съответствие с политиката на Европейски съюз (ЕС), подпомагането по СЕПП е необвързано с производството, т.е. допустими за подпомагане са производителите на всички видове земеделски култури или животни, а размерът на подпомагането не зависи от вида на продукта, а от размера на земята, на която се осъществява производството. Идеята, която стои зад принципа на субсидиране на площ е политическата немеса да повишава доходите на земеделските стопани и в същото време да не оказва влияние върху избора на произвеждани продукти. Очаква се, че при тези условия фермерските решения относно производството ще зависят единствено от възприеманите пазарни сигнали т.е. фермерите следва да следят пазара и да произвеждат продукти, които смятат, че съответстват на пазарното търсене и притежаваните от тях ресурси.

2. Позиции относно спецификата на директните плащания като инструмент за управление на риска

В научната литература се аргументират различни позиции по въпроса доколко директните плащания могат да бъдат разглеждани като инструмент за управление на риска. От една страна, някои политически документи представят тези субсидии като съставна част на инструментариума за превенция на пазарни рискове в сектора (MAFF, 2019). Сравнително задълбочена аргументация срещу разглеждането на директните плащания като политика за въздействие върху риска се внася с концепцията за „балансиращото риска поведение на земеделските стопани“ (De Mey et. al., 2014). Поведението на земеделските стопани, насочено към балансиране на риска се обяснява със следния механизъм: тъй като фермерите вече имат стабилен източник на приходи при директното плащане, те биха могли да изберат да поемат по-голям риск т.е. да изберат да прилагат такава комбинация от стратегии за управление на риска, която заедно с директните плащания ги поставя пред същото ниво на риск каквото би съществувало при отсъствие на подпомагане. Директните плащания правят по-малко вероятно фермерите да прилагат стратегии за управление на риска и дори може да ги насърчат да увеличат размера на риска, който поемат (поведение при балансиране на риска). Автори (Berdajı et.al., 2016, p. 96) разглеждат директните плащания като бариера или възпиращ фактор за ефективно управление на риска във фермите в Европейски съюз, тъй като засилват специализацията и намаляват стимулите за диверсификация и застраховане. Редица емпирични доказателства подкрепят това твърдение. Някои изследвания (OECD, 2011) например доказват, че единното плащане закономерно намалява склонността на земеделските стопани в Обединеното кралство да прилагат диверсификация. Finger и Lehmann (2012) анализират използването на застраховки срещу градушка в Швейцария, на база на данни от панела FADN. Анализът показва, че въвеждането на директни плащания е допринесло за намаляване на степента на застраховане през разглеждания период (1990–2009 г.). При това, резултатите насочват към извода, че колкото по-голям е дялът на директните плащания в общите приходи на фермите, толкова по-малко привлекателна е застраховката като стратегия за управление на риска, пред който са изправени земеделските стопани. Такива резултати насочват някои автори към заключенията, че преките плащания не само, че на могат да се разглеждат като целево средство за управление на риска (Buckwell A. et. al., 2017), а точно обратното - биха могли

да ограничат развитието на пазари за инструменти за управление на риска (като застраховане) и да намалят ефективността на политиките, насочени към риска в селското стопанство (Severini S. et. al., 2017).

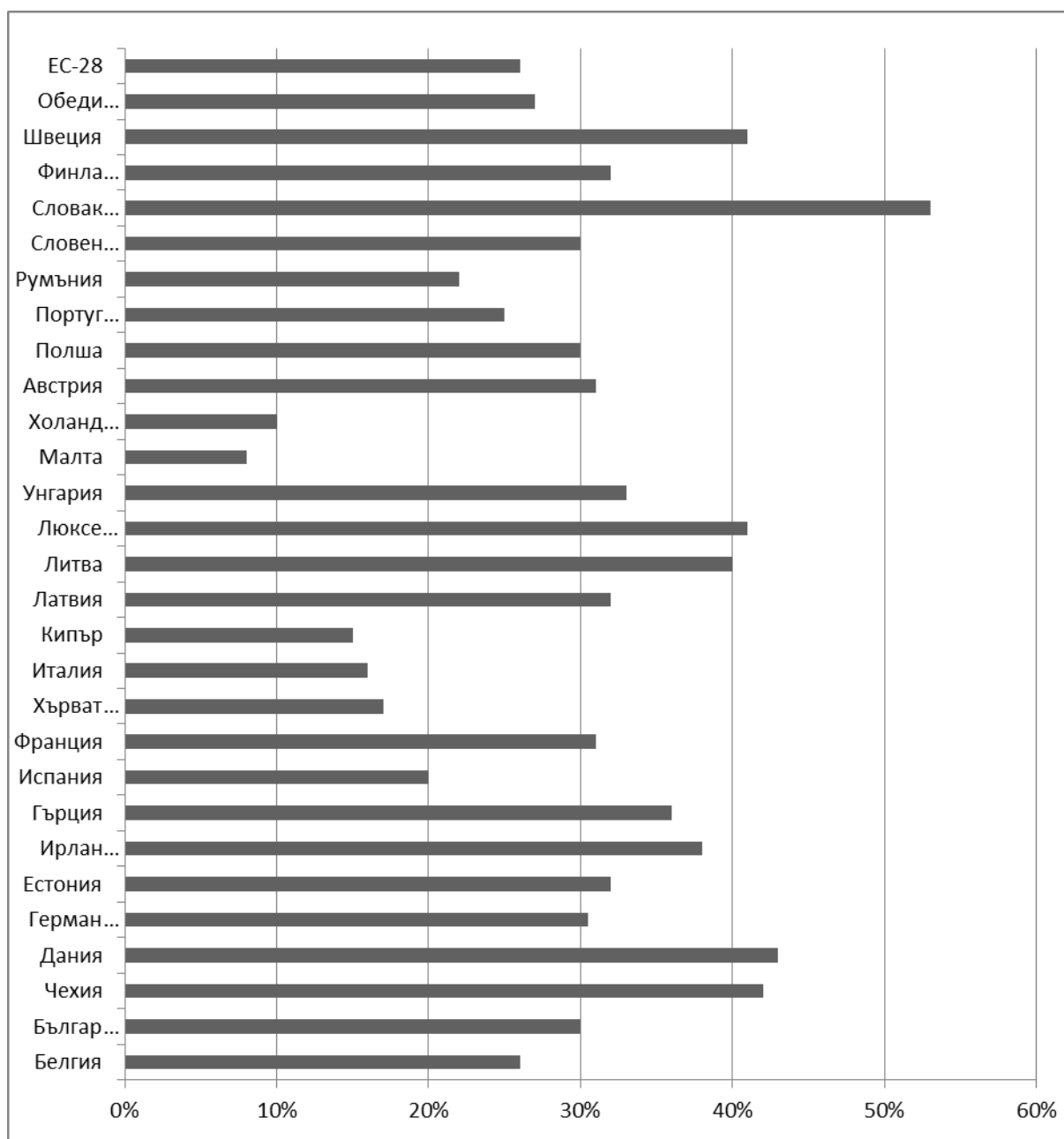
На практика, почти не съществуват политически механизми, насочени срещу балансиращото риска поведение на земеделските стопани, произтичащо от получаване на (сигурни) директни плащания. Преди реформата на ОСП през 2013 г. в рамките на пакета за директни плащания, въведен с Регламент (ЕС) № 73/2009, се предоставя възможност държавите – членки да изберат да използват 10% от своя годишен национален таван за финансиране на два инструмента за управление на риска, а именно - финансови вноски за премии за застраховка на селскостопански култури и животни срещу икономически загуби, причинени от неблагоприятни климатични събития, болести или вредители (чл.70), както и финансови компенсации на земеделските стопани за икономически загуби, причинени от болест по животни или растения или екологичен инцидент чрез финансови вноски във взаимоспомагателни фондове (чл.71). Ограничен брой държави се възползват от възможността да приложат някой от тези два инструмента. След 2010 г. Франция, Холандия, Унгария и Италия избират да осъществяват финансова подкрепа на застрахователни премии по чл. 70. Една държава-членка, Франция, уведомява Комисията за намерението си да използва помощта за създаване на национален взаимен фонд след 2011 г., като по този начин прилага разпоредбите, посочени в член 71 (Verdaji et.al., 2016). След реформата на ОСП от 2013 г. тези два инструмента за управление на риска са преместени от Стълб 1 в Стълб 2 и пряката им връзка с размера на директните плащания се преустановява. През периода 2014-2020 г. Полша е единствената държава-членка на Европейски съюз, в която получаването на директни плащания е обвързано със задължение за застраховка - земеделските стопани трябва да застраховат поне половината от земеделската площ, за която получават тези субсидии. Фермерите, които не спазват изискването, дължат глоба в размер 2 евро на хектар (ЕС, 2017, р. 143). Въпреки съществуващото задължение за застраховане, през 2016 г. само около 10 % от стопанствата и 24% от използваната земеделска площ са със застраховани култури (Kobus P. et. al., 2016). От 2015 г. се прилага плащане за селскостопански практики, благоприятни за климата и околната среда (т. нар. зелени плащания). Бюджетът, определен за това подпомагане, е в размер на 30% от тавана за директни плащания (Reg. (EU) No 1307/2013, art. 43). Земеделските производители получават зелено директно плащане, ако спазват три задължителни практики, които са от полза за околната среда, сред които е разнообразяването (диверсификацията) на културите с цел избягване на монокултурното производство. По-конкретно, стопанства с обработваема земя между 10 ха и 30 ха трябва да отглеждат поне 2 култури, като основната култура трябва да не заема повече от 75% от общата обработваема площ. От стопанства с обработваема земя над 30 ха се изисква да имат поне 3 култури. Основната култура не следва да се отглежда на повече от 75% от обработваемата площ. Двете основни култури не трябва да заемат повече от 95% от обработваемата земя (Reg. (EU) No 1307/2013, art. 44). Тъй като този инструмент обслужва екологични цели, а не цели да намали променливостта на доходите, съществуват изключения от изискването за диверсификация, когато земеделските стопани прилагат други екологични практики като оставяне на процент от обработваемата земя под угар или затревена площ.

Ефектът на богатството (от англ. “wealth effect”), произтичащ от директните плащания е концепция, свързана с един от използваните измерител на влиянието на директните плащания върху изменчивостта на дохода, а именно - коефициент на вариация. Доклад на Европейската комисия (ЕС, 2017, р. 95) посочва резултати от изследване, което оценява въздействието на директните плащания върху доходите на земеделски стопани и заключава, че те не влияят на променливостта на доходите (не намаляват стандартното отклонение на дохода), но повишават средната стойност на доходите на земеделските стопанства и от това тяхното влияние се отразява в стойността на коефициент на вариация на

дохода, която се понижава. До подобен извод достига и изследване на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (OECD, 2011, р. 85) на база на данни за единното плащане на стопанство, получавано от фермерите в Обединеното кралство: помощта намалява стойността на коефициента на вариация на дохода не благодарения на намаляване на изменчивостта на дохода, а заради повишение в средния доход.

Наред с отрицателното въздействие върху ефективното управление на риска на ниво "зеделско стопанство", следните аргументи подкрепят твърдението, че подкрепата на доходите, основана на площ, не е съобразена с нивата на риска, от гледна точка на периода на прилагане, типа земеделие и държавата-членка, в която оперират земеделските стопани. Първо, от гледна точка на периода на подкрепата, директните плащания не са проектирани като инструмент за понижаване на колебанията на доходите във времето и не са съобразени с момента на възникване на рискова ситуация - извършват се, когато цените или доходите са ниски, но също и когато цените или доходите са високи. Освен това, преминаването от ценова подкрепа към директни плащания е свързано с нарастване на ценовия риск пред производителите. От друга страна, създадената зависимост на приходите и доходите на производителите от директната подкрепа създава риск за фермерите в случай на евентуално намаляване на бюджета за реализация на този инструмент. Второ, един инструмент за намаляване на риска следва да защитава приоритетно земеделските стопанства, които са изправени пред най-висока степен на променливост на доходите (Severini et. al., 2016). Отделните производства са изправени пред различни нива на производствен и ценови риск и доходите на едни стопанства са по-променливи от доходите на други. Директните плащания не са замислени като инструмент за компенсиране на тези разлики в нивата на риска. Нещо повече - субсидиите, базирани основно на площ, без да се отчитат производствените разходи на декар, поставят определени фермери в неравностойно положение спрямо други. Разходите на единица площ зависят от териториалния размер на стопанството и от вида на отглежданите селскостопански култури/животни. С увеличаване на размера на стопанствата се реализира икономия от мащаба т.е. намаляване на разходите за производство на единица продукция и разходите на единица площ. Наред с това, относителният дял на разходите за жив труд в общия размер на разходите, при някои производства са сравнително високи. Такива са например животновъдство и някои полски производства, където прибирането на реколтата не може да се извърши механизизирано. Поради различния размер на разходите на декар, една група стопани получават по-голям сигурен приход (плащания на площ) срещу единица разход в сравнение с друга група. В България през отделни години съотношението между субсидията и разходите на единица площ при някои култури (зърнени култури, слънчоглед, пасища) многократно превишава размера на този показател при други култури - зеленчуци, овощни, лозя (Slavova et.al., 2011, р. 20). Наличието на относително малък брой едри земеделски стопанства, които стопанисват сравнително голям дял от земеделската площ в страната, е причина общата субсидия да се разпределя неравномерно между групите стопанства, обособени по критерия "териториален размер". Въпреки че промените в схемите за подпомагане след 2014 г. водят до известно повишаване на дела от общата субсидия, която се усвоява от дребни земеделски стопанства, ефектът от промените се оценява от експерти (Ivanov et.al., 2020, р. 75) като незначителен - през 2013 г. 70,5% от производителите получават 4,6% от сумите и 4,7% от стопанствата - 85,8% от средствата, а през 2017 г. - 34,8% от стопанствата усвояват под 1,9%, а 9,5% от бенефициентите получават 71,6% от субсидиите. Размерът на субсидиите демотивира някои земеделските стопани да направят разходите, необходими за тяхното получаване - значителна част от стопанствата, които получават малки суми (до 500 евро) през 2016 и 2017 г. отказват да кандидатстват за такава подкрепа, тъй като субсидията не оправдава направените разходи, свързани с кандидатстването (изплащане на социални и здравни осигуровки при регистрация по Наредба №3/1999 г., разходи за командировки, административни и др. разходи) (Ivanov et.al.,

2020, p. 70). Трето, директните плащания представят нееднаква и небалансирана, от гледна точка на нивата на риска, подкрепа на доходите на земеделските стопани в различните страни-членки на Европейски съюз.



Фигура 1. Относителен дял на директните плащания във факторния доход от селскостопанска дейност по държави членки на Европейски съюз за периода 2013-2018 г.

Източник: ЕС, 2020

Тъй като делът на използваните собствени фактори за производство се различава значително в отделните държави, въздействието на директните плащания върху способността на производителите да възстановяват капитала, да изплащат заеми, наеми, както и да възнаграждават собствените си производствени фактори, добре се илюстрира с показателя „дял на субсидиите във факторния доход от селскостопанска дейност“. За Европейски съюз средният дял на директните плащания във факторния доход от

селскостопанска дейност през 2013-2018 г. възлиза на 26%. Налице са значителни разлики в стойността на показателя за държавите-членки. Например тя е по-малка от 20% в Хърватия, Италия, Кипър, Малта и Холандия и над 40% в Чешката република, Дания, Люксембург, Словакия и Швеция.

Сред основните аргументи в подкрепа на идеята за стабилизиращото влияние на това подпомагане върху дохода е, че формираният от него приход е по-малко променлив в сравнение с този, който стопанствата генерират в резултат на участието си на пазара (Buckwell A. et. al., 2017). Например изследване (Severini S. et.al., 2016), базирано на данни от проучване на 2402 италиански ферми през десетилетието 2003–2012 г. разглежда факторите, обясняващи изменчивостта на доходите. Авторите достигат до извода, че променливостта на доходите на фермите се обяснява преимуществено с изменчивостта на компонента на приходите от реализация на продукция. Директните плащания имат антициклически ефект и това е главно, защото те са по-малко променливи от останалата част от приходите. С програмата за управление на рисковете и кризите в отрасъл „Земеделие“ в Р. България се приема, че директните плащания стабилизират доходите на земеделските стопани и по този начин служат за превенция на рискове, свързани с пазарните колебания (MAFF, 2019, p. 44).

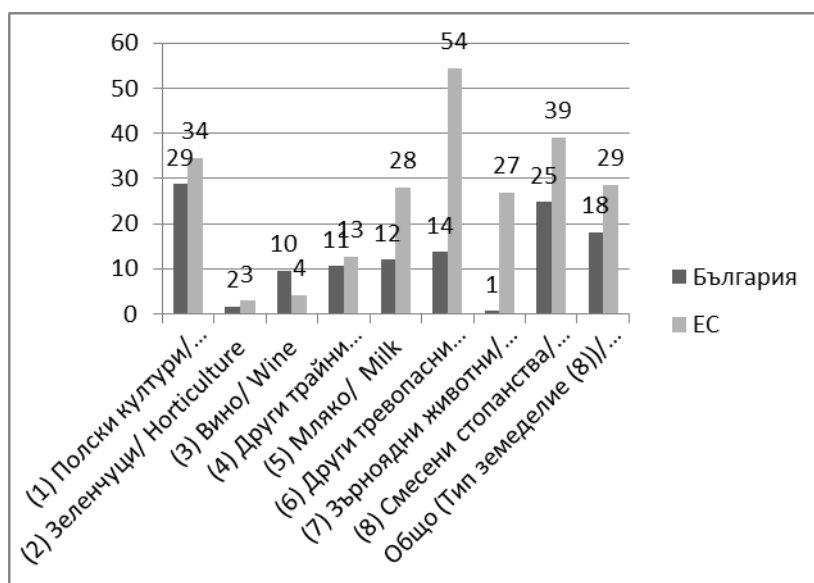
Следва да обобщим, че тъй като директните плащания формират сравнително стабилни и сигурни приходи, които не зависят директно от пазарните и климатични условия и не са пряко свързани с промените в производителността на фермата, те биха могли да имат задържащ ефект върху променливостта на доходите т.е. да въздействат върху риска пред който е изправен земеделският стопанин. Този задържащ ефект не е еднакво силен за земеделските стопани във всяка отделна държава-членка на Европейски съюз и за стопанствата с различна специализация. Освен това, той е косвен и зависи от поведението на фермерите, произтичащо от това подпомагане. Директните плащания могат да променят променливостта на доходите при условие, че поведението на получателите на подпомагането, изразено в прилаганите/не прилаганите стратегии за управление на риска на ниво "земеделско стопанство" не се промени в посока на поемане на по-голям риск.

3. Зависимост на доходите на земеделските стопани в България от размера на директните плащания

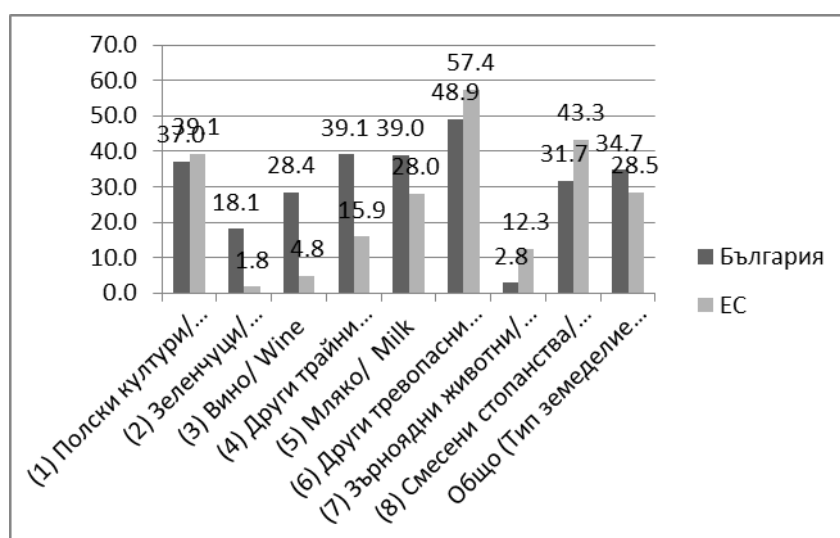
Анализът по типове стопанства е проведен въз основа на данни, включени в базата FADN на Европейската комисия: https://ec.europa.eu/agriculture/rca/database/database_en.cfm. Налице е диференциация в размера на получените субсидии от стопанствата с различен тип специализация. Най-голяма подкрепа получават фермите, специализирани в производството на полски култури, което може да бъде обяснено с относително големия им териториален размер. Директните плащания, които едно стопанство от тази група акумулира нарастват малко повече от три пъти през периода 2007-2018 г. Обратно - макар че директната подкрепа на стопанство в сектор "зеленчуци" през 2018 г. около 25 пъти превишава размера на подпомагането през 2007 г., през изучаваните години субсидиите за тази група са най-ниски в сравнение с подкрепата на стопанство от останалите типове земеделие (фиг. 2 и фиг. 3).

Зависимостта на доходите, създадени в земеделските стопанства от директните плащания, измерена с показателя "дял на директните плащания в нетната добавена стойност", расте през разглежданите години. Заедно с това, значението на субсидиите за акумулацията на доход от едно земеделско стопанство в България изпреварва средното ниво на този показател за Европейски съюз. През 2007 година стойността на показателя за България (18%) е значително по-ниска, съпоставена със средната за Европейски съюз (29%). През 2012 г. двете стойности почти се изравняват. През 2018 г. дялът на директните плащания в нетната добавена стойност на една ферма в България (34,5 %) превишава с 6

процентни пункта същия за Европейски съюз (28,5%). Това разминаване се дължи на относително по-голямата зависимост от субсидиите в секторите "мляко", "трайни насаждения" и "зеленчуци". Данните за дела на директните плащания в нетната добавена стойност на стопанство показват, че относителното значение на това подпомагане расте за всички групи ферми през 2018 г. в сравнение с 2007 г. Средно за всички типове стопанства в България, делът на директните плащания в стойността на изчисления показател за доход нараства от 18% през 2007 г. на 31% през 2012 г. и достига 35% през 2018 г. Степента на зависимост на доходите от директните плащания е различна за отделните групи стопанства, обособени по тип специализация. Това подпомагане играе сравнително ограничена роля в поддържане на доходите на земеделските стопанства, специализирани в производство на зеленчуци и зърноядни животни, като свине и птици (фиг. 2, фиг. 3).



Фигура 2. Дял на директните плащания в нетната добавена стойност (FNVA) по тип земеделие в България (%), 2007 г.



Фигура 3. Дял на директните плащания в нетната добавена стойност (FNVA) по тип земеделие в България (%), 2018 г.

Източник: Собствени изчисления, базирани на EUFADN Database (28/08/20)

През 2018 г. субсидиите формират най-голяма част от генерираните доходи в стопанствата от групите "други пасищни животни" (49%), други трайни насаждения (39%), мляко (39%) и полски култури (37%) (фиг. 3). Зеленчукопроизводителите са най-слабо подкрепени, а доходът на едно стопанство от тази група е сравнително нисък - около 2.5 пъти по-малък от средния за всички изучавани типове земеделие.

Заклучение

Механизмът на разпределение на директните плащания не осигуряват равностойна подкрепа на доходите на стопанствата с различна специализация - субсидиите формират различен дял в акумулирания доход от стопанствата в страната, обособени по тип земеделие. Следователно, като сигурни и относително постоянни приходи, те имат различен потенциал да повлияват изменчивостта на доходите, създавани в отделните групи стопанства. Зависимостта на доходите на всички групи стопанства от директните плащания нараства. Като цяло, дялът на подпомагането в създадените доходи от едно земеделско стопанство в България, е по-висок от стойността на този показател за Европейски съюз. Това поставя българските земеделски стопани в ситуация на относително висок риск от проблеми в адаптацията към нови условия в случай на евентуална промяна в механизмите на подкрепа. Размерът на директните плащания за стопанствата от всички групи расте през периода. Ако нарастващите сигурни приходи не провокират балансиращо риска поведение на земеделските стопани, това означава нарастващо значение на директните плащания като инструмент за стабилизиране на доходите.

References

1. Berdaji I and Garrido A. (2016) State of play of risk management tools implemented by member states during the period 2014 -2020: national and European frameworks. Directorate-General for international policies. Policy department B: Structural and cohesion policies.
2. Buckwell, A. et al. (2017) CAP - Thinking Out of the Box: Further modernisation of the CAP – why, what and how? RISE Foundation, Brussels
3. De Mey, Y., Van Winsen, F., E.,M., Lauwers, L., Van Passel, S. (2014). Farm-level evidence on risk balancing behavior in the EU-15. *Agricultural Finance Review*, 74(1) pp. 17-37.
4. European Commission (2017) Study on risk management in EU Agriculture. Final Report Directorate-General for Agriculture and Rural Development
5. European Commission (2020) Income support explained. Overview of direct payments for farmers. [Online] Available from: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/income-support/income-support-explained_en. [Accessed 07/08/2020].
6. European Commission (2020) CAP. Key Graphs & Figures. Graph 5, August 2020
7. [Online] Available from: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-post-2013/graphs/graph5_en.pdf [Accessed 07/09/2020].
8. Finger, R. and Lehmann, N. (2012), The influence of direct payments on farmers' hail insurance decisions. *Agricultural Economics*, 43 pp. 343-354.
9. Ivanov, B. et.al. (2020) Analiz na sastoyaniето na selskoto stopanstvo i hranitelno-vkusovata promishlenost. Report. Agricultural Academy.
10. Kobus, P., Waş, A. (2016) Factors differentiating the level of crop insurance in Polish farms. 156th EAAE seminar. Prospects for agricultural insurance in Europe 3-4 October, Wageningen

11. OECD (2011) Risk management strategies and policies at the farm level, in *Managing Risk in Agriculture Policy Assessment and Design: Policy Assessment and Design*. OECD Publishing
12. Severini S., Tantari A., Di Tommaso G. (2016). Effect of agricultural policy on income and revenue risks in Italian farms. Implications for the upload of risk management policies. *Rivista di Economia Agraria*, Anno LXXI, n. 1 (Supplemento), pp. 171 -181
13. Severini, S., Tantari, A. & Di Tommaso, G. (2016). Do CAP direct payments stabilise farm income? Empirical evidences from a constant sample of Italian farms. *Agric Econ* 4, 6 [Online] Available from: <https://doi.org/10.1186/s40100-016-0050-0> [Accessed 07/08/2020].
14. Slavova M., Atanasova M. (2011) Direct payments impact on Bulgarian agriculture competitiveness. *Bulgarian Journal of Agricultural Economics and Management* 56, 3-4/2011
15. MAFF (2019) Programa za upravljenie na riskove i krizi v otrasal "Zemedelie". Prilozhenie kam Zapoved No PD 09 - 2 na ministara na zemedeliето, hranite i gorite ot 04.01.2019 g.
16. Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009