

## Аргументи „за” и „против” държавната намеса в аграрния сектор

Докторант СТАНИМИР АНДОНОВ  
Софийски университет „Св. Климент  
Охридски” – София  
E-mail: stanimir.andonov@gmail.com

Целта на настоящата статия е да представи някои от основните аргументи в подкрепа или против субсидирането на аграрния сектор. Анализът ще изложи накратко ролята на държавното подпомагане на земеделието според икономическата теория. Имайки предвид, че аграрният сектор е специфичен, в сравнение с услугите и индустрията, по отношение на влиянието на климатичните фактори и тяхната динамика, това предполага повишени рискове за отрасъла, които се очаква да бъдат компенсирани в някаква степен от суверена. Еластичността на отрасъла също предопределя някои от особеностите на факторите, които оказват влияние върху подкрепата на сектора. Друг е въпросът, доколко те са рационални. За ефективността на сектора може да се погледне от друг ъгъл - през призмата на веригата на добавената стойност, която нагледно показва (в настоящия си вариант) кои елементи от веригата са по-ефективни и кои не.

Друг теоретичен момент е свързан с хипотезата от икономиката на благоденствието, според която най-малък ефект от аграрния протекционизъм ще имат тези субсидии, върху които бенефициентът не може да влияе или влиянието му е максимално ограничено. В този смисъл държавата може да прецени рационално, доколко сериозна трябва да бъде нейната намеса в отрасъла, базирана на йерархията на вземането на решения и елементите, влияещи върху тях.

В последната част са изброени и основните аргументи, които експертите изтъкват срещу аграрния протекционизъм, както и тяхното негативно влияние.

### Увод

Поддръжниците и противниците на аграрния протекционизъм спорят за предимствата и недостатъците на държавната подкрепа върху аграрния сектор не от вчера и днес.

Двата лагера изтъкват множество аргументи в двете посоки. Някои от тях имат своята икономическа характеристика, други не. Така или иначе в съвременните условия, не само у нас, но в Европейски и глобален мащаб, земеделието е сред най-подпомаганите сектори. Общата селскостопанска политика (ОСП), която е приета от ЕС, има ясно изразени цели, които преминават отвъд подпомагането на земеделските стопани. Тук ЕС намира своята социална функция, която често е в разрез с либералната икономическа теория, но следва политика за поддържане на селските райони, за намиране на баланс между жизнения стандарт в градовете и селата. Също така, водената политика е насочена към максимално използване на ресурсите на земята, т. е. да се намалят необработваемите площи, за да може местното производство да задоволи продоволствените потребности в страните членки на ЕС в по-голяма степен и да се минимизират рисковете от внос, особено на фона на ниска еластичност на търсенето, която е характерна за сектора.

Аграрният протекционизъм притежава различни форми, които са търпели развитие във времето. Сред най-разпространените са видовете нетарифни ограничения - експортни и импортни квоти, а също митата и субсидиите. От средата на XX век започва един дълъг процес под шапката на СТО (Световната търговска организация) за либерализиране на сектора и забрана на помощите, най-вече експортните субсидии, които видимо изкривяват свободния пазар. ОСП на ЕС се ръководи от подхода за поетапно намаляване и спиране на експортните субсидии, но само тогава, когато търговските партньори на ЕС успоредно намалят своите помощи към сектора<sup>1</sup>.

Целта на настоящата статия е да представи някои от основните аргументи в подкрепа или против субсидирането на аграрния сектор. Също така да анализира накратко държавната подкрепа за земеделието през призмата на икономическата теория.

<sup>1</sup> Доклад относно селското стопанство в ЕС и международната търговия (2010/2110/INI).

### Някои особености на аграрния сектор като фактор за държавна подкрепа

През 80-те години двама икономисти - Ким Андерс и Робърт Балдуин, изследват причините за появата и развитието на аграрния протекционизъм в съвременни условия в САЩ, Канада, Япония, Австралия и в Европа. Те стигат до извода, че основните фактори за държавната намеса в аграрния сектор са четири: ниската конкурентоспособност на отрасъла; спецификата на веригата на добавената стойност; силата на електората; политическите съображения<sup>2</sup>.

Според икономическата теория държавното подпомагане в селското стопанство се налага по две причини (Thies, Porche, 2008): необходимостта от преодоляването на дефектите на пазара и необходимостта от изравняване на доходите на заетите в различните сектори на икономиката. Дефектите на пазара произтичат от транзакционните разходи, несиметричната информация, недобре функциониращия пазар на земята, несъвършените пазари в някои икономически сектори. Преразпределянето на доходи между различните групи на населението има социален и хуманен, но не и икономически характер. Икономическата ефективност на земеделието може да бъде повишена, ако разходите по провеждането на аграрната политика не надвишават ползите от преразпределянето на ресурсите.

Земеделието е специфичен стопански сектор, който силно се влияе от природните фактори. Неустойчивостта на тези фактори често води до производствени шокове, които се отразяват на цените на продуктите. Търсенето на по-голямата част от храните е нееластично от цените и доходите, така че колебанията в предлагането водят до значителни промени в цените. Оттук произтича възможността за голяма нестабилност на доходите, която от своя страна се отразява неблагоприятно върху инвестиционните решения. Рискът в земеделието е много голям

<sup>2</sup> Baldwin, R. 1982. The political economy of protectionism. University of Chicago Press.

Anderson, K., Y. Hayami and al. 1986. The political economy of agricultural protection. Allena and Unwin, London.

и обикновено фермерите не могат да го споделят със следващите звена в маркетинговата верига. Това важи особено много за страни, в които липсва пазар на фючърси.

Друга характерна особеност на селското стопанство, която произтича от ниската еластичност на търсенето от цената е, че постоянните технологични подобрения водят до понижаване на реалните цени в дългосрочен аспект (Fuglie, McDonald, Ball, 2007; Conforti, 2004). За да запазят равнището на нетните си приходи, производителите са принудени постоянно да снижават разходите чрез окрупняване на стопанствата, внедряване на нови технологии, по-ефективно използване на суровините. Така постепенно размерът и структурата на селското стопанство в отделните райони се променя, което се отразява съществено върху благосъстоянието на местното население, препитаващо се главно от земеделие. Това е основната причина държавата да се опитва да прехвърля средства към това население.

Един сектор, дори и добре организиран, може да бъде неконкурентоспособен, защото работи със скъпи суровини или няма достатъчно силни преговорни позиции със следващите или предшестващите звена в каналите за реализация. Става въпрос за особености на веригата на добавената стойност. В исторически план търговията с храни е била първата движеща сила за развитието на глобализацията. В продължение на няколко века основен обект на международната търговия са подправките, солта и захарта. В края на XIX и началото на XX век покупко-продажбата на аграрни суровини е главен двигател на глобализацията. Днешната световна хранителна верига отново е глобална, но с акцент не толкова върху суровините, колкото върху услугите, новите технологии, съобразяването с нуждите на потребителите (Hendrickson and Heffernan, 2002, Moreira, 2011). На фиг. 1 е изобразена съвременната световна хранителна верига.

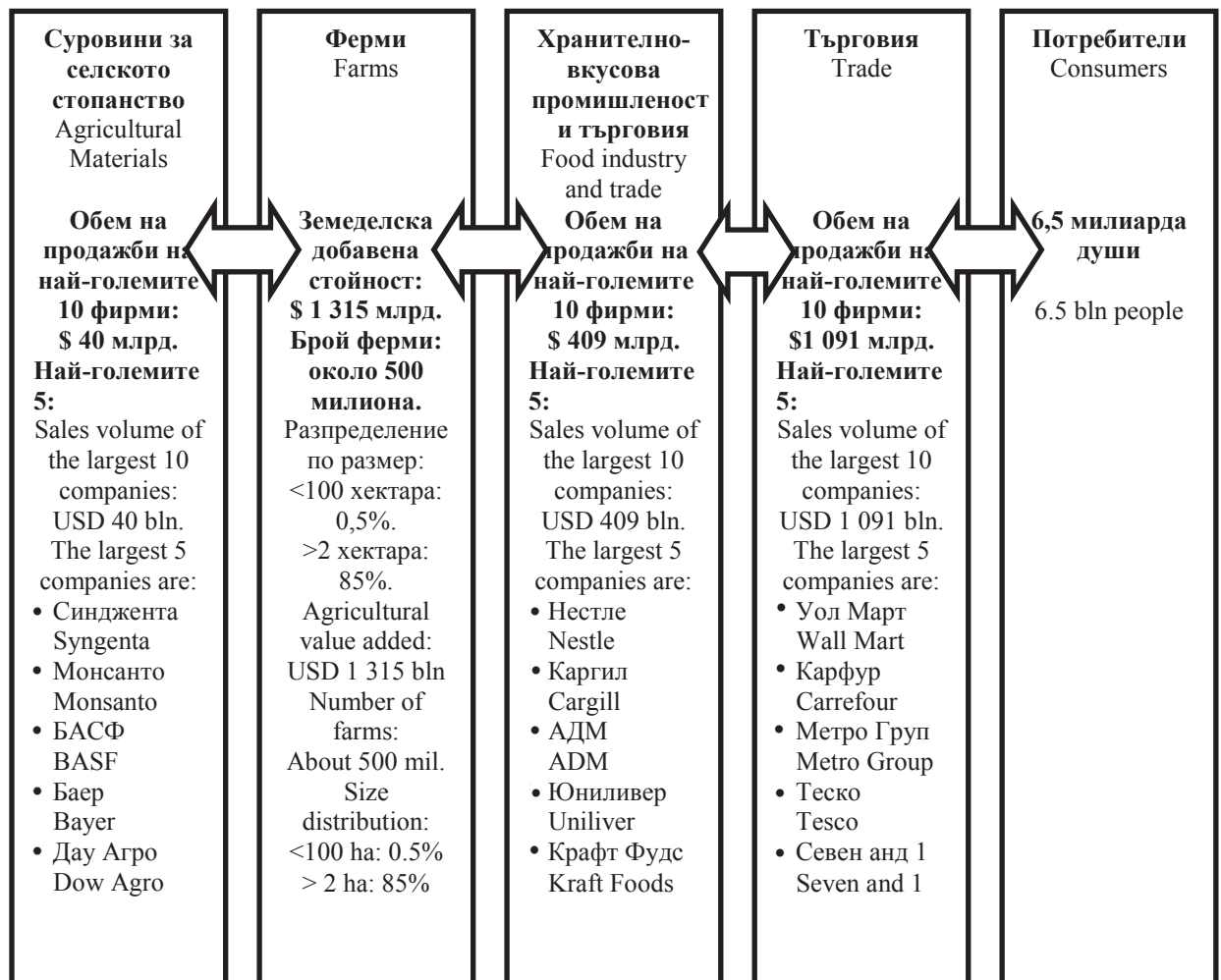
Както става ясно от диаграмата, звената непосредствено преди и след фермерите в маркетинговата верига са несравнимо по-окуп-

нени. Например обемът на продажбите на 10-те най-големи доставчици на суровини за земеделието е около 40 млрд. долара през 2010 г. В селското стопанство (в световен мащаб) са заети около 2 млрд. души в около 500 мил. ферми (International Fund and Agricultural Development, 2011), които произвеждат добавена стойност в размер на 1 315 млрд. долара. Те продават своята продукция на преработвателната промишленост, която е още по-консолидирана: обемът на продажбите на преработвателите възлиза на около 409 млрд. долара. Накрая на хранителната верига се намират около 6,5 млрд. потребители, чиито изисквания към качеството и безопасността на храните непрекъснато растат. Слабата конкурентна сила на фермерите, дължаща се на разпокъсаността и малкия размер на сто-

панствата, е един от основните аргументи на защитниците на държавната подкрепа в земеделието.

Разликата в доходите на селското и градското население е другият главен аргумент в полза на държавното регулиране в земеделието. Според повечето икономисти фермерите могат да преодолеят този проблем по три начина:

- Като увеличат производителността на труда, която лежи в основата на повишаването на печалбата и доходите;
- Като диверсифицират производството в посока на увеличаване на дела на продуктите с по-голяма еластичност от доходите;
- Като се организират и образуват лоби, което е най-евтиният начин да повишат доходите си.



Фиг. 1. Структура на съвременната световна хранителна верига  
Fig. 1. Structure of the modern global food chain

Макар че лобирането се оказва най-евтин и следователно най-приемлив начин за фермерите да решат проблема с изоставащите доходи, то води до резултати, които са неизгодни за останалите групи от населението. Обществото все пак е склонно да приеме някои форми на подкрепа като: помощ за научноизследователски дейности; осигуряване на достъп до пазарна информация; проучвания за изискванията на пазара; квалификация и преквалификация на персонала. Подобни държавни дейности по своята същност са публични услуги и са приемливи за повечето хора. Ако въпреки това някои производители не са в състояние да повишат доходите си, защото липсват работни места в дадения регион, те трябва да бъдат подпомогнати от системата за социално осигуряване, защото са бедни, а не защото са фермери. Всъщност да се подпомага земеделието не е лоша политика, проблемът е в използваните средства.

Една от най-често споменаваните причини за прилагането на Общата селскостопанска политика е обществената полза от някои дейности на фермерите. Твърди се, че земеделието е многофункционална дейност, а не просто производство на суровини и храни. Фермерите всъщност оказват услуга на останалите обществени и професионални групи, като се грижат за опазването на околната среда, поддържат, запазват традиционните ценности на селския начин на живот. Ето защо обществото трябва да подкрепя селскостопанските производители и да ги защитава от външната конкуренция.

Силата на електората и политическите съображения са другата голяма група от причини за държавното вмешателство в селското стопанство (Park, Jensen, 2007). Земеделието продължава да бъде основен поминък в най-бедните региони на света, затова политическите сили се стремят да спечелят този многоброен електорат на място, като се обявяват за подпомагането на земеделието. Независимо че процентът на заетите в отрасъла е незначителен, се образуват мощни аграрни лобита, които оказват натиск върху гласуваните закони и разпоредби.

Някои политици се обявяват за силен аграрен протекционизъм с цел постигането на продоволствена сигурност и независимост. Този аргумент бележи особено голяма популярност непосредствено след Втората световна война, когато западноевропейските и някои азиатски икономики са напълно разрушени и се появяват дефицити на хранителни продукти. Според защитниците на тази теория всяко човешко същество трябва да има постоянен физически и финансов достъп до храна (Narula, 2006, Ahluwalia, 2004). Ето защо правителствата трябва да използват всякакви средства, включително и протекционистични, за да осигурят определен минимум от хранителни продукти за местното население. В други случаи се твърди, че чрез защитата на вътрешния пазар е възможно да се елиминират някои ценови шокове, произтичащи от конюнктурата на международните пазари (Gouel, Jean, 2011).

### **По различен поглед върху въпроса „Необходима ли е държавна намеса в земеделието?“**

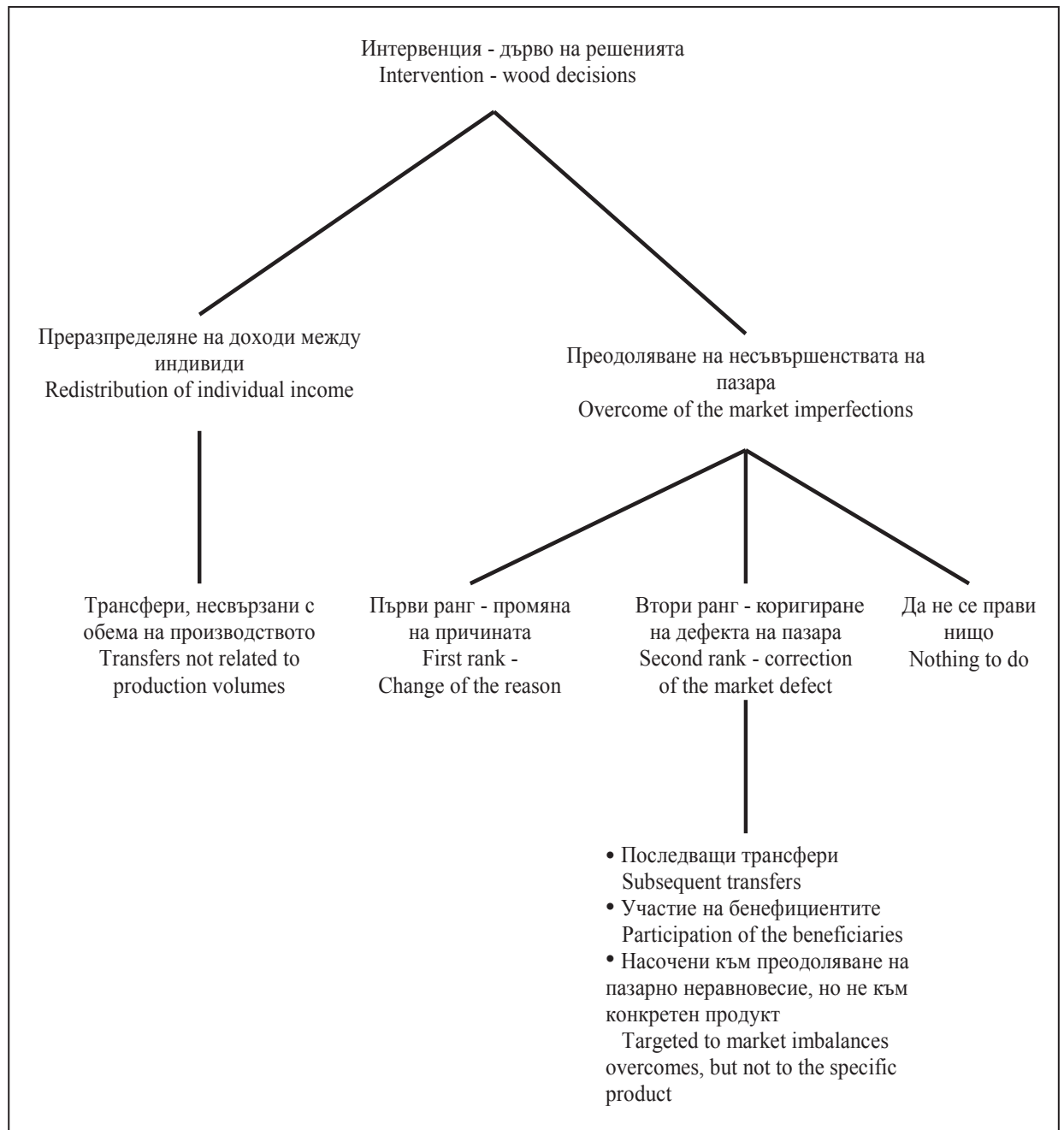
Ако подкрепата на земеделието в развитите страни е все още приемлива за данъкоплатците и по-голямата част от обществото, в международните икономически организации се поставя въпросът да „позеленеет“ и да бъде колкото се може по-незасягаща пазара. Според икономиката на благосъстоянието най-малко влияещи върху пазара са тези субсидии, при които бенефициентът не може да влияе върху размера, като променя своето поведение (Corden, 1997). Ако правителството има за главна цел да пренасочи доходи към селскостопанските производители, то трябва да направи това чрез отпускането на директни помощи, независими от обема и вида на производството. Ако целта е да се коригират несъвършенствата на пазара (фиг. 2), най-доброто средство е да се идентифицира и прихване причината. Това може да стане чрез създаване на условия за намаляване на транзакционните разходи, за равен достъп до информация, за нормално функциониране на пазара на земя. Често

обаче правителствата се оказват неспособни да отстранят причините за нормалното функциониране на пазарния механизъм. Тогава те прибегват до второто най-добро средство, а именно - да коригират дефекта на пазара чрез създаването на изкуствено търсене или предлагане. Съществуват и случаи, когато неразвитият пазар не е признак за неефективно разпределение на ресурсите. Тогава

най-удачно е правителствата да не предприемат никакви действия (Wolf, 1991).

**Аргументи срещу използването на протекционистични мерки, които нарушават свободния пазар**

В същото време значителен е броят на икономистите и експертите, които се обявяват решително против аграрния протекцио-



Фиг. 2. Йерархия при вземането на решения за държавна намеса в сектор „Земеделие”  
Fig. 2. Hierarchy in decision-making for government intervention in the sector “Agriculture”



низъм и държавната намеса в сектора (Davis, 2003; Anderson, Dimaran, Francios, Hertel, Hoekman, Martin, 2001). По-важните техни аргументи може да се обобщят в следните няколко пункта:

- На практика се получава така, че най-печеливши от субсидиите не са дребните и средни семейни фермери, а най-едрите и богати производители, които всъщност нямат никаква нужда от подпомагане. Изземват се доходи от всички данъкоплатци, в много случаи с по-ограничени доходи, и се прехвърлят към малък брой богати фермери, което напълно противоречи на една от основните цели на аграрната политика;

- Отпускането на субсидии е свързано с икономически загуби, причинени от неефективното разпределение на ресурсите. Субсидиите стимулират производството на някои продукти за сметка на други и по този начин съдействат за неефективното използване на земята, която е уникален и основен производствен фактор в земеделието. Повечето от правителствените програми са много сложни и бюрократични и изпълнението им е свързано с високи обществени разходи;

- Аграрният протекционизъм често води до резултати, които нямат нищо общо с първоначално поставени цели. Например в много развити страни, с едра поземлена собственост и със значително по-дребно поземлено ползване, по-голямата част от субсидиите отиват не в производителите на аграрни продукти, а в собствениците на земя. Изкуствено създадените активи в земеделието под формата на производствени и маркетингови квоти имат пазарна стойност, напълно зависеща от ползите за съответната програма. Когато обемът на производството се ограничава чрез налагането на задължителни квоти (като при млякото например), цените на съответния продукт се увеличават и водят до повишаване на стойността на притежаваните квоти.

- Аграрната политика на развитите страни има неблагоприятен ефект върху международната търговия. Ограничаването и премахването на държавните субсидии би по-

вишило доходите на фермерите в развиващите се страни и би им позволило да разчитат повече на международната търговия, а не на външна помощ за икономически растеж. От либерализацията печелят и потребителите в развитите страни: по-малка част от техните данъци ще бъдат насочени както за субсидиране на собствените им фермери, така и за подпомагане развитието на самите страни.

### Заклучение

В заключение може да се каже, че подкрепата или липсата на подкрепа в земеделието в различните части на света се обуславя от различни фактори. В развитите страни селското стопанство създава едва 1-3% от БВП (брутния вътрешен продукт) и в него са заети само 2-6% от работната ръка. Ето защо тези страни са в състояние да субсидират аграрния сектор, без това да представлява сериозно бреме за останалата част на икономиката. Тъй като производителността на труда в земеделието обикновено е по-ниска (понякога близо половината) от тази в промишлеността и в услугите, подкрепата на сектора води до запазването на работни места, особено за по-бедната и неквалифицирана част от населението (в случаите, когато стопанствата са предимно малки и средни). И действително, макар че т. н. „Еквивалент на субсидията за производителя (Producer subsidy equivalent - PSE)“ варира между 30% и 80% (Япония) в развитите страни, икономическите загуби от неефективното разпределение на ресурсите (deadweight losses) са незначителни. Фермерските субсидии изглеждат големи като абсолютна сума, но са много малки, ако се разделят на броя на избирателите. Следователно налице е непрекъснато прехвърляне на средства (чрез данъчната система или чрез по-високите вътрешни цени) от многобройна и неорганизирана маса от избиратели към ограничен брой производители, чието благосъстояние в значителна степен зависи от субсидиите. Тези особености, както и сравнително ниската социална цена, стоят в основата на съпротивата срещу прекратява-

нето на поддръжката на земеделието в богатите страни.

Съвсем по друг начин изглеждат нещата в развиващите се страни, където индустриализацията все още не е започнала или се намира в началния стадий на своето развитие. Селското стопанство формира в някои случаи почти половината от БВП и осигурява работа (или по-скоро препитание) на близо две трети от населението. Подкрепата на земеделието в тези страни, особено чрез бюджетни трансфери, е немислимо: всъщност протича точно обратният процес - изтичане на ресурси от аграрния сектор и преливането им към други отрасли на икономиката, където е необходимо първоначално натрупване на капитали.

#### ЛИТЕРАТУРА

**Ahluwalia, P.** 2004. "The Implementation of the Right to Food at the National Level: A Critical Examination of the Indian Campaign on the Right to Food as an Effective Operationalization of Article 11 of ICESCR". Centre for Human Rights and Global Justice Working Paper No 8, 2004. NYU School of Law.

**Anderson, K., B. Dimaranan, J. Francois, T. Hertel, B. Hoekman, W. Martin.** 2001. "The costs of rich (and poor) country protection to developing countries". Centre for International Economic Studies Discussion Paper. Adelaide University.

**Anderson, K., Y. Hayami and others.** 1986. The political economy of agricultural protection. London, Allena and Unwin.

**Baldwin, R.** 1982. The political economy of protectionism, Chicago. University of Chicago Press.

**Conforti, P.** 2004. Price Transmission in Selected Agricultural Markets. FAO Commodity and Trade Policy Research Working Paper, No 7. Rome.

**Corden, W. M.** 1997. "Trade Policy and Economic Welfare". Oxford University Press.

**Davis, C.** 2003. "Food Fights over Free Trade: How International Institutions Promote Agricultural Trade Liberalization". Princeton University Press.

**Fuglie, K. O., J. M. MacDonald and E. Ball.** 2007. Productivity growth in U. S. agriculture. USDA ERS Economic Research Brief No 9. USDA ERS. Washington, DC.

**Gouel, C. and S. Jean.** 2011. "Optimal Food Price Stabilization in a Small Open Developing Country".

The World Bank Development Research Group. Agriculture and Rural Development Team.

**Hendrickson, M. & W. D. Heffernan.** 2002. "Concentration in Agricultural Markets". National Farmers Union.

**Hendrickson, M. & W. D. Heffernan.** 2002. "Opening Spaces Through Relocalization: Locating Potential Resistance in the Weaknesses of the Global Food System".

**Moreira, M.** 2011. "Changes in Food Chains in the Context of Globalization". International Journal of Sociology of Agriculture and Food. Volume 18, issue 2. International Fund and Agricultural Development. Annual report .

**Narula, S.** 2006. "The Right to Food: Holding Global Actors Accountable Under International Law". Columbia Journal of Transnational Law, Vol. 44, № 3.

**Park, Jong Hee and Nate Jensen.** 2007. Electoral Competition and Agricultural Support for OECD Countries. American Journal of Political Science. Vol. 51, Issue 2.

**Thies, Cameron, G. and Schuyler Porche.** 2008. Political Economy of Agricultural Protection. Journal of Politics. Vol. 69, Issue 1.

**Wolf, C.** 1991. "Markets or Government: Choosing Between Imperfect Alternatives". MIT Press, Cambridge, MA.

Доклад относно селското стопанство в ЕС и международната търговия (2010/2110/INI).

#### Arguments for and against government intervention in agriculture

ST. ANDONOV

Sofia University "St. Kliment Ohridski" – Sofia

(Summary)

This article presents some of the main arguments in favor or against agriculture subsidies. The analysis will briefly expose the role of state support for agriculture, according to economic theory. Considering that agriculture is a specific economic branch compared to services and industry regarding the impact of weather and climate factors and their dynamics, this suggests increased risks for the industry are expected to be offset to some extent by the sovereign. The elasticity of the sector also determines some of the features of the factors that influence the support of the sector. Another question is how much they are rational. The effectiveness of the sector can be seen

from another angle, through the prism of the value added chain, which graphically displays the current version, which elements of the chain are more effective and which are not.

Another theoretical point is connected with the hypothesis of economic prosperity, according to which the lowest effect of agricultural protectionism will have these subsidies, on which the beneficiary can not affect or impact is minimized. In this sense,

the state can decide rationally to what should be a serious interference in its sector based on a hierarchy of decision elements and influencing them.

The final section is exposed the main arguments that agricultural experts argue against protectionism and its negative impact over the free market economy.

**Key words:** agricultural, value added chain, decision tree learning, agricultural protectionism

*Статията е постъпила в редакцията на 8.VIII.2012 г.*