

Подход за дефиниране и анализиране на аграрното управление (governance)

Храбрин Башев*

Резюме: Проблемът за правилното разбиране и оценяване на системата за аграрно управление (governance) е сред най-актуалните научни и научно-приложни задачи. Целта на статията е да адаптира интердисциплинарната Нова институционална икономика (НИИ) и да предложи адекватно дефиниране и подход за анализиране на системата на аграрно управление в България. На основата на критичен анализ на изследванията и практическия опит се обосновава, че аграрното управление следва да се изучава като комплексна система, включваща четири компонента: аграрни и свързани агенти, участващи във вземането на управленчески решения; правила, форми и механизми, които управляват поведението, дейността и взаимоотношенията на аграрните агенти; процеси и дейности, свързани с вземане на управленчески решения; специфичен социален ред, резултат от управленческия процес и функциониране на системата. Анализът на аграрно управление следва да включва отделните елементи на системата, различни нива на управление и основните функционални области на стопанско управление, за всяко от които се предлагат адекватни количествени или качествени

методи от институционалния подход. Оценката трябва да отчита персоналните характеристики на агентите, институционалната среда, транзакционните разходи, сравнителната ефективност на алтернативите структури, и фактора време.

Ключови думи: управление, аграрно, дефиниране, оценка, България.

JEL: Q12, Q18, Q56.

Увод

Терминът Agrarian Governance широко се използва в официални документи, управленческата практика и в многочислени академични публикации (ДВ, 2021; Боевски, 2020; Димитров и гр., 2014; Ali, 2015; Bachev, 2010; Babu and Juvvadi, 2014; Bevir, 2012; Carbone, 2017; Chakrabarti, 2021; Dixit, 2016; EC, 2021; Frija et al., 2021; Freidberg, 2019; Fukuyama, 2016; Ganey et al., 2020; Georgiev, 2013; Higgins and Lawrence, 2005; Katsamunska, 2016; Kumar and Sharma, 2020; OECD, 2019; Planas et al, 2022; Ronaghi et al., 2020; Shand, 2018; Terziev et al., 2018; Torres-Salcido and Sanz-Sañada, 2018; Vymětal, 2007; UN, 2015; WB, 2022). Значителният академичен, обществен и частен интерес към изучаване на системата за управление е продиктуван от факта, че ефективността на

* Храбрин Башев е доктор, професор в Института по аграрна икономика, Селскостопанска академия, София.

специфичната система за управление в крайна сметка (пред)определя степенята на достигане на многообразните цели и типа на социално-икономическото развитие на дадена страна, отрасъл, район, общност, екосистема, стопанска организация и т.н. Актуалността на проблема се засилва и от многочислените примери за „провал“ на съществуващата система за управление в отраслов, национален, и международен мащаб, големите социално-икономически и екологически предизвикателства и „кризи“ от различен тип, и силния социален „натиск“ към и стремеж на правителствени, професионални и бизнес организации за „реформиране“ и „модернизиране“ на съществуващата управленческа система. Опитът обаче показва, че този научен и обществен проблем е далеч от решаване. Една от главните причини за това е, че все още не се прилага адекватен холистичен подход за разбиране, анализиране и оценяване на системата за управление като цяло и в аграрната сфера в частност. Целта на статията е да адаптира интердисциплинарната методология на НИИ и да предложи адекватно дефиниране и подход за анализиране на системата на аграрно управление в България. В българския език няма подходящи думи за разграничаване на категориите Governance и Management и в статията се ползва терминът Управление в смисъл на Governance, а при необходимост за разграничаване и Гаварнанс и Мениджмънт.

Същност и развитие на разбирането за Аграрно управление

Съдържанието на категорията Гаварнанс постоянно се разширява и обогатява, което е обусловено от развитието

на теорията, еволюцията на формите, използвани в практиката, и потребностите за оценка и усъвършенстване. Предвид значимостта му, Гаварнансът представлява растящ интерес за самостоятелно изучаване в множество дисциплини – политология, право, социология, история, икономика и др. Обособяват се и нови области на научни изследвания и управленчески практики в зависимост от предмета, функционалната област, нивото или типа на управление: договорно управление, управление на снабдителни вериги, еко-управление, управление на води, глобално управление и т.н. Отделните изследователи и дисциплини прилагат свои дефиниции за тази ключова категория, като се наблюдава и заимстване и интердисциплинализирание на подходите за разбиране и анализ на Гаварнанс от научни дисциплини и социални практики.

Терминът Governance произлиза от гръцката дума *kubernaein* („ръководя и напътствам“), като е възприет от латинския, а в последствие от старофренския, и от там в английския, откъдето получава световно разпространение. В по-новата история този термин се използва в смисъл на „специфична дейност за управление на страната“, като в отличие от индивидуално управление и във връзка с институционалната структура, първоначално се използва от Charles Plummer в *The Governance of England* (Wikipedia, 2023). След модернизацията на държавата от края на 18-и век, Гаварнанс става израз на държавната политика и отразява нейната форма и/или ефективността на предприетите интервенции. Този подход я свързва единствено с властта и дейността на държавата за директна грижа, разпореждане и контролиране

„отгоре“ посредством обществената бюрокрация. В резултат на усложняването на социално-икономическите процеси, развитието на глобализацията, икономическата интеграция и демократизацията, многочислените „провали на държавата“ и фундаменталното реформиране на обществения сектор се развива ново разбиране на управлението. Възниква терминът New Governance, който се отнася до промените в държавата, започнали от 80-те години на миналия век. Това „по-широко“ разбиране е свързано с трансформацията на „услугите“ от обществената администрация към пазарни, частни, неправителствени и мрежовите структури, повишаване на ролята на извън и наддържавните организации и гражданското общество, и (необходимостта от) сътрудничество и взаимодействие на многочислени обществени и частни институции и организации.

Общоприето е, че Управлението е обща, комплексна, многолицева концепция, която е трудна за дефиниране по прецизен начин (Ali, 2015; Fukuyama, 2016; Higgins and Lawrence, 2005; Scmitter, 2018; Vumetal, 2007). Опитите за дефиниране на Гаварнанса могат да се групират в няколко направления: Първо, традиционното разбиране на управлението като агенти (личности, агенции, организации и др.), които управляват и/или участват в управлението – Президент, Парламент, и т.н. (Fukuyama, 2016). В по-тясно разбиране Гавърнансът се разглежда като синоним на публичната администрация, а в по-широко включва несuverенни и неформални агенти извън системата на държавата (международни и неправителствени организации, супра-национални институции). В парадигмата Ново управление се

поставя въпрос за „Управление без правителство“, означаващо трансфер на традиционни функции от държавата на частни и неправителствени организации (предоставяне на публични блага, услуги, регулации, контрол, (само)организиране). Идентифицират се разнообразни агенти, които могат да управляват – правителство, формална организация, социално-политическа, или друга неформална група от хора. В традиционната икономика, основни управляващи единици, които оптимизират разпределението на ресурсите в съответствие със своите интереси, са домакинства и фирми.

Второ, определяне на Гавърнанса като процес на управляване (governING). Голяма част от авторите приемат, че управлението е процесът на вземане на решения и процесът, по който решенията се изпълняват в обществото или в дадена организация (Ali, 2015; Planas et al., 2022; Wolman et al., 2008). Това „процесно“ разбиране прави връзка с традиционния Менджмънт, който е целенасочен процес на вземане на управленчески решения на различни равнища. Международните организации също дефинират гаварнанса по този начин, предимно по отношение на дадена страна, определен отрасъл и т.н. – гаварнансът се състои от традиции и институции, посредством които властта в дадена страна се осъществява (WB, 1922). Икономическото управление се определя като процеси, които подкрепят икономическата дейност и транзакции посредством защита на правата на собственост, санкциониране на договорите, и предприемане на колективни действия за предоставяне на подходяща инфраструктура (Dixit, 2016). В традиционната икономика, пазарният еквилибриум

се достига именно чрез процес на децентрализирани действия на индивиди, фирми и домакинства, управлявани от „невидимата ръка на пазара“. В НИИ освен „обществено“ ниво (Public Ordering) и пазарното управляване (Market order), важна съставка на процеса на управление е и частното управляване (Private Ordering).

Трето, определяне на Гаварнанс като средство (условие) и съвкупност от правила, средства, методи, структури и механизми на управление на поведението, дейността и взаимоотношенията на хората (Scmitter, 2018; Williamson, 2005). Гаварнансът е модна дума днес, описвайки цялата съвкупност от подходи и техники за подобряване на координацията между различните равнища на обществото (Vumëtal, 2007). Икономическото управление се отнася до политиката и нормативната уредба, въведена от правителствата за управление на икономиката, включваща макроикономическо и микроикономическо управление. Икономиката е наука, която обяснява „чудото“ как се постига порядък за максимизиране на частния и съвкупен продукт (благосъстояние) от действията на милиони индивиди, които са специализирани и разменят продукти от своите операции. Според Неокласическата икономика това се прави (насочва, координира, стимулира, санкционира) от „невидимата ръка на пазара“ или „видимата ръка на мениджъра“. Редки случаи на „пазарен провал“ се констатира, но всички те се преодоляват лесно с „интервенция на държавата“. Старият институционализъм поставя важната роля на институциите (въведени „отгоре“ или еволюирали „от долу“) за „коригиране“ на недостатъците на пазара и управление на поведението

на индивидите. Класиците на НИИ също разглеждат Гаварнанса в този смисъл: Гаварнанс е средството, чрез което да се въведе ред, като по този начин се изгледят конфликти и се реализират взаимни ползи (Williamson, 2005). Тук обаче се напуска „странният свят“ без транзакционни разходи, и пазарът, хибридите, фирмите, и държавните агенции се разглеждат като алтернативни форми на управление на транзакциите (Williamson, 2005). Coase (1991), North (1991) и Ostrom (1990) също анализират определени правила, механизми и форми (институции, структури, социални уредби), които управляват дейността на агентите и в крайна сметка предопределят икономическото развитие.

Четвърто, Гаварнансът се разглежда като специфичен социален ред (order) и резултатът от управлението – „състоянието да сме управлявани“ и да „свършим работа чрез мобилизиране на колективни ресурси“ (Dixit, 2016; Fukuyama, 2016; Scmitter, 2018; Vumëtal, 2007). Той се представя като общ ред и рамка, която детерминира условията, хармонията и съвкупния ефект от децентрализираните усилия (Манежмънта) на дейността и отношенията на преследващите интереси агенти. Съответно на това в дадена страна, райони, отрасъл и т.н. могат да доминират различни типове/модели на управление (Право на закона, Право на парите, Право на силата). По този начин се разграничават специфичните системи на управление в различните страни, отрасли, еко-системи, организации, етапи на развитието, и т.н. Известно е, че еднакви управленчески структури и модели имат нееднакви резултати в различните страни. Някои ограничават гаварнанса

единствено го социалния и политически ред, различен от този на гържавата предвид „новата“ роля на пазара, мрежовите структури, недържавните агенти и неформалния сектор. В НИИ се анализира различен вид принципен порядък – пазарен, частен, обществен, международен, и т.н. Подобно разбиране е свързано с изучаване на „качеството на управление“ и стремежа да се подобри системата на управление, като желани състояния като добро, ефективно, честно, устойчиво, прозрачно, демократично и др. се превръщат в критерий за оценка и цел на развитието (ЕС, 2021; UN, 2015). Голяма част от публикациите за Good Governance се фокусират на „Гаварнанса като изпълнение“ и на гържавния капацитет да предоставя основни публични блага и услуги (Fukuyama, 2016; Ronaghi et al., 2020). Нарастващо тези характеристики се прилагат и за оценка на управлението в частния (корпоративен, агробизнес) и неправителствен сектор (Димитров и др., 2014; OECD, 2019). В нормативна насока се допълват и дефинициите на международни, гържавни, неправителствени и бизнес организации – напр. в актуалното определение на Световната банка се отчитат: процесът, посредством който правителствата са избирани, контролирани и сменяни; капацитетът на правителството ефективно да формулира и прилага рационални политики; зачитане на гражданите и състоянието на институциите, които управляват икономическите и социални взаимоотношения. Според Williamson (2005) „Икономиката на Гаварнанса“ е именно опит да се приложи „изучаването на добрия ред и работещите организации“, включващи и спонтанен

ред на пазара, и умишлен ред от съзнателен, нарочен и целенасочен вид.

Съществуват и много дефиниции, които комбинират някои от описаните по-горе характеристики на управлението, като се подчертава, че Гаварнанс не е само характеристика, но много често система, с някои субекти, някои процеси, някои предпоставки, причинно-следствена връзка и резултати (Vumëtal, 2007).

Аграрното управление е гаварнансът, свързан със селскостопанското производство. Следователно е „лесно“ да се определи обектът на това „отраслово“, наред с индустрията, транспорта, здравеопазването и т.н., управление. За да се разбере същността на категорията Гаварнанс е необходимо да се даде отговор на следните въпроси: *Кой, Кого, Какво, Защо, Как, Къде, Кога и за Колко?* Очевидно е, че Гаварнансът е свързан с хората и човешкото общество, тъй като без тях съществува само природно управление по законите на физиката, биологията и т.н. В хипотетичен пример със земеделски производител, обитаващ сам отдалечен остров, няма гаварнанс, а просто агрономическо и технологическо управление или Management на „(взаимо)отношенията“ с природата. В модерното общество такива примери няма. Дейността и поведението дори на живеещия самотно Крузо е „управлявана“ от английската идеология, убеждения, традиции и други институции, които той донесъл на острова и разпространява (християнство, робство, права). И за самозадоволяващ се фермер, далеч от населени места, съществува някакво „външно“ управление на дейност и поведение. Например, съществуват „предоставени“ и санкциониране права на собственост (за частно владение,

ползване, разпореждане) върху земеделски земи от държавата или местната власт. В настоящия етап има и многообразни задължителни държавни, на ЕС, на местната общност и т.н. разпоредби за начин на обработване и ползване на земя, стандарти за опазване на околна среда и др. Има и неформални задължения и ограничения за представяне на комфорт на населението и гостите на района, опазване на въздуха и водите, съвместно ползване на частни ресурси (напр. свободен достъп на територията за туристи), ред за ползване на общински земи и т.н. С тези формални и неформални правила и ограничения фермерът се съобразява, за да не бъде санкциониран от органите на реда или обществото. Фермерът обаче не е пасивен „участник“ в (обект на) управление, а в зависимост от своите убеждения или интереси се включва в колективни действия с други агенти в политическия процес за предоставяне на нови права, регулации, норми, и държавна подкрепа в свой интерес. Той се превръща в активен участник в системата на управление на дадена екосистема, район, подотрасъл, или страната. Този пример вече дава отговор на въпросите Кои и Кого?

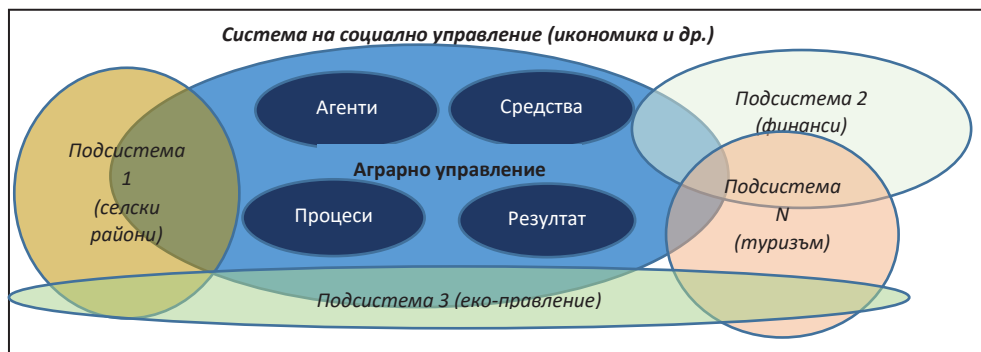
За типичен пазарно-ориентиран фермер, наличието на и необходимостта от (система на) управление на взаимоотношенията с други агенти са много очевидни. Фермерът трябва да управлява своите взаимоотношения със собственици на земеделски земи, работна сила, доставчици на материали, оборудване, услуги и кредит, и купувачи на продукцията, за да организира ефективно производство и реализация на продукция. За координация на голяма част от тези отношения се

използват частни договори за покупка, наемане, заемане, продажба, предоставяне на заем и др. В условията на развити пазари, голяма част от дейността на фермера и на отношенията му с други агенти се координира/управлява от невидимата ръка на пазара – „движението“ на пазарните цени и пазарната конкуренция. Съществуват и многообразни формални, неформални и бизнес правила, разпоредби, норми, и стандарти, които фермерът спазва или съобразява – за качество на продукт и услуги, специфика на технологични операции, правила за безопасност, норми за опазване на природна среда, и т.н. Фермерът създава или се включва в различни колективни действия и организации, за да управлява по-ефективно взаимоотношенията си с други агенти или органите на властта – регистрира земеделско стопанство, фирми, кооперативи, асоциации, групи за лобиране и интереси. Той има или приема убеждения, идеологии, възгледи, норми (напр. за еко-устойчиво стопанство), които управляват неговото поведение, действия и взаимоотношения. Всички тези (управленчески) структури и механизми са неразделна част от системата за управление на аграрното производство и следва да бъдат анализирани. Системата на управление в дадена страна, подотрасъл, район, верига, екосистема или организация е строго специфична и зависи от многообразни социално-икономически, личностни, природни, и т.н. фактори. Известно е, че Общите (аграрна, еко, икономическа) политики на ЕС се прилагат по „български“ в наши условия. Идентифицирането и оценката на тези специфични структури, форми и механизми отговаря на Какво, Защо и Как?

Процесът на аграрно управление се осъществява в различни времеви периоди и пространствено-териториални, организационни и йерархически граници. Анализът на гаварнанса винаги следва да уточнява тези измерения и дава отговор на въпросите Къде и Кога. Икономистите задават и още един въпрос – Колко? Управленческите форми и структури имат различни предимства, недостатъци и разходи за отделните агенти. Аграрните агенти оптимизират не само производствените (свързани с технологията), но и транзакционните разходи, свързани с управление на взаимоотношенията с други агенти. Управленческите структури имат важна икономическа роля да рационализират, структурират, и минимизират разходите на човешките взаимоотношения. „Откриването“ на транзакционните разходи не изменя, а само допълва предмета на икономическата наука.

Аграрното управление следва да се изучава като комплексна система, която включва четири принципни компонента (фигура 1): (1) аграрни и свързани агенти, участващи във вземането на управленчески решения; (2) правила, форми и механизми, които управляват поведението,

дейността и взаимоотношенията на аграрните агенти; (3) процеси и дейности, свързани с вземане на управленчески решения; и (4) специфичен социален ред, резултат от управленческия процес и функциониране на системата. Аграрното управление е част (подсистема) на системата за социално управление и на други управленчески системи като икономика, първичен отрасъл, селски райони, и др. Въздействието на и взаимоотношенията с другите системи на обществото в голяма степен (прег)определят типа на аграрното управление и логиката на нейното развитие. Аграрно управление представлява съвкупност от различни управленчески подсистеми, обособени в зависимост от типа на производство (растениевъдство, животновъдство), вида на ресурси (земи, работна сила, финанси), функционална област (снабдяване, иновации, маркетинг) и др. Всички те следва да се изучават и да се открият тяхната специфика и роля за развитие на аграрно управление. Аграрното управление се състои от (осъществява на) различни нива (ферма, колективна организация, екосистема, подотрасъл, национално, европейско, глобално), които следва да се



Фигура 1. Елементи и връзки на системата за аграрно управление

анализират, за да се разбере функционирането на аграрното управление в България.

Методически подход за анализ на аграрното управление

В традиционното затворено стопанство за самозадоволяване не съществуват транзакционни разходи, тъй като липсва разделение и специализация на труда, и необходимост от размяна между агентите. В модерното селско стопанство, аграрните агенти се специализират в определени производства и/или дейности и търгуват продукти или услуги, като по този начин повишават многократно производителността (икономии от размери и мащаби, и др.). В нереален свят на „нула транзакционни разходи“, оптимизацията на разпределението и използването на аграрните ресурси се постига бързо и безразходно по „маргинално правило“. Тук има само един механизъм, който управлява ефективно индивидуалната и съвкупна дейност, а фермата, фирмата и домакинството се изучават като „черни кутии“, които се адаптират мигновено и безразходно към динамиката на пазарните цени. При нула транзакционни разходи, формата на управление няма икономическо значение, тъй като аграрната дейност едновременно добре (най-ефективно) се координира и посредством пазара (адаптация към промените в пазарните цени), и чрез взаимно частно договаряне между агентите (специален договор), и чрез коопериране (колективно вземане на решение), и във вътрешна организация (директно ръководство от менажер), и в единствена национална частна или държавна йерархия/компания (Bachev, 2012).

В реалната аграрна икономика съществуват значителни разходи, свързани с транзакциите между агентите: за намиране на най-добрите цени и пазари, плащане на комисионни и такси, търсене на надежден партньор, договаряне на условията за размяна, написание и регистриране на договорите, контролиране на опортюнизъм преди подписване и в процеса на изпълнение на договореностите, адаптиране на договорите към промени в условията на производство и размяна, оспорване на споразуменията, провалени сделки, измами, и т.н. Аграрните агенти плащат и значителни разходи за изучаване и прилагане на нормативната уредба, свързана с използване на ресурси, производство, технологии, търговия, опазване на природата, и т.н. Фермерите имат и разходи за формални регистрации, сертификати, лицензи, кандидатстване за обществено подпомагане, плащане на глоби, подкупи, и др. Много аграрни агенти имат разходи за коалиране (партньорство, кооператив, фирма, корпорация), свързано с необходимостта от по-ефективно съвместно снабдяване и използване на ресурси, маркетинг, защита от монопол, лобиране за държавна интервенция и др. Създаването и развитието на тези формални и неформални организации е свързано със значителни разходи за инициране, договаряне, формиране, организационно укрепване, информиране, вземане на управленчески решения, контролиране на опортюнизма на членовете на коалицията, реорганизация и закриване. Положителните транзакционни разходи често ограничават ефективното разширяване на фермата до граници, позволяващи експлоатиране на технологически възможности. В други

случаи, високите „външни“ транзакционни разходи налагат прекомерна вътрешностопанска интеграция за преодоляване на сериозни транзакционни трудности или извличане на допълнителни транзакционни изгоди. Много често високите транзакционни разходи блокират иначе взаимно-изгоден за страните обмен на ресурси, продукти и услуги, и водят до ниска продуктивност и не(до)използване на ресурсите в стопански и обществен мащаб. Вместо „най-добро“ (the first best), на практика имаме „второ, трето и т.н. по-ефективност“, разпределение на ресурсите и управление на съвкупната аграрна дейност.

Аграрната икономика е икономика на транзакционните разходи и стои въпросът за оптимизиране на съвкупните производствени и транзакционни разходи на стопанството. Тук става въпрос за съизмерване (trade-off) на транзакционни и производствени разходи и изгоди. Следвайки логиката на Coase (1991), фермата интегрира допълнителни транзакции, увеличава размера си и печели от вътрешна интеграция на ресурси и дейност, докато транзакционните разходи за това са по-малки или равни на разходите за организация на същите тези транзакции на пазара или от друга организация. Гаварнансът е от значение и „рационалните“ агенти правят избор на най-ефективна форма за управление на всяка транзакция сред реално възможните алтернативи (Williamson, 2005). В НИИ транзакцията и свързаните разходи са първа „основна единица на икономически анализ“, а критерий за избор на най-ефективна форма за управление на аграрните транзакции и дейност е минимизирането на транзакционните разходи

и максимизирането на транзакционните изгоди. Williamson (2005) доказва, че изборът на управленческа форма се предопределя от логиката на минимизиране не на технологични, а на транзакционни разходи.

Нещо повече, „проблемът за социалните разходи“ (главоболie за традиционните икономисти) не съществува в условия на нулеви транзакционни разходи и добре дефинирани права на частна собственост (Coase, 1991). Състоянието на максимална ефективност винаги се постига независимо от първоначалното разпределение на правата между индивидите посредством безразходно частно договаряне („интернализация на externalities“) без необходимост от държавна интервенция. В свят на нула транзакционни разходи и дефинирането (преразпределението) на нови права и правила от индивидите, групите по интереси, и обществото, и ефективно санкциониране на тези права и правила би било лесно (и безразходно). При значителни транзакционни разходи, първоначалното разпределение на правата на собственост между индивидите и групите, и тяхното дефиниране и санкциониране са критични за цялостната ефективност. Например, ако „правото за чиста и съхранена природна среда“ не е добре дефинирано и санкционирано, това създава големи трудности за ефективно еко-управление – скъпи спорове между замърсяващи и засегнати агенти; значителни екологични проблеми; незачитане на интересите на определени групи или поколения, и т.н. Несъвършената институционална уредба (недефинирани и/или недобре дефинирани и санкционирани от държавната власт права и задължения) създава допълнителни транзакционни

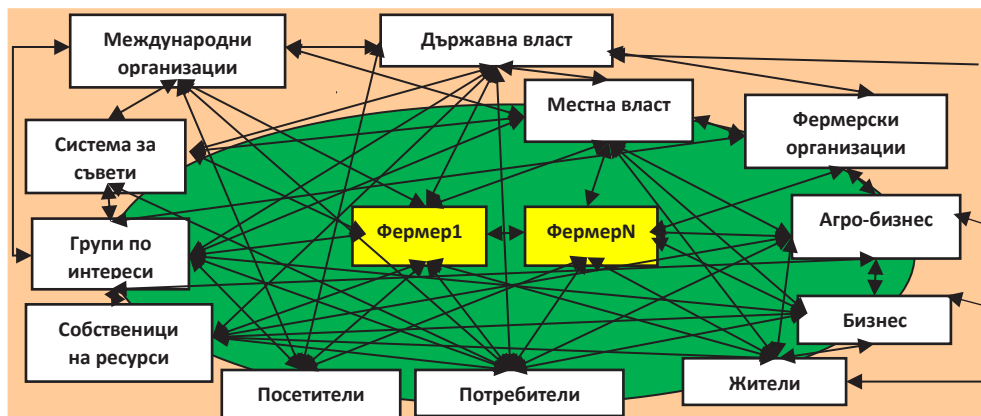
разходи за индивидите и обществото, и води до неефективно аграрно развитие. В България например, възстановяването на частните права върху земеделските земи след 1989 г. продължи повече от 10 години, което силно деформира развитието на селското стопанство през този период – липса на стимули, разрушаване на активи, доминиране на краткосрочна аренда, предпочитане за едногодишни култури, примитивни и неустойчиви структури (стопанства за самозадоволяване или в процес на приватизация), деградация на агро-екосистеми и т.н. Има многочислени примери за незащитени от държавата частни права и днес, които понижават ефективността и затрудняват развитието на отрасъла – неспазване на закони, неефективна съдебна защита, пряко посегателство (кражба) на аграрно имущество и т.н.

Следователно, институциите са важно средство за (аграрно) управление, като създават определен социален ред, структурират човешките взаимоотношения, увеличават предвидимостта, намаляват неопределеността, предопределят (увеличават или намаляват) размера на транзакционните разходи, и в края на краищата детерминират възможностите, типа и степенята за социално-икономическо развитие (North, 1991). При определена институционална среда, пазарът често се „проваля“ в ефективното управление на аграрната дейност и ресурси. Това обаче, не означава непременно „държавна интервенция“ (правило в Неокласическата икономика). Аграрните агенти разработват разнообразни частни форми, механизми и „институции“ за преодоляване на несъвършенствата на пазара и за ефективно управление на

своето поведение, дейности и взаимоотношения. Правилният подход в НИИ е да се направи ефективен избор между различни алтернативни форми на (пазарно, частно, обществено, хибридно) управление, всички от които имат свои недостатъци и разходи.

Етапи на анализа и оценката на системата за аграрно управление

Анализът на системата за аграрно управление в България следва да включва следните етапи. **Първо**, необходимо е да се идентифицират различните агенти на аграрното управление и специфичният характер на техните връзки, интереси, цели, възможности, силови позиции, зависимости, ефекти, и конфликти. Фермерският предприемач (фермерът) е основната фигура в селското стопанство, която управлява ресурсите, технологиите и дейността, и следователно „първи“ компонент в анализа на аграрното управление (фигура 2). Други агенти също участват в управлението на аграрната сфера, като договарят или налагат условия, стандарти, норми, търсене, и т.н. Това са собственици на поземлени, трудови, материални, финансови, и т.н. ресурси, които са заинтересовани за ефективното им аграрно използване и съхранение. Често, те участват в разнообразни коалиции с фермерския предприемач (неформални партньорски сдружения, формални фирми, кооперации) за реализиране на повече изгоди. Фермерите формират разнообразни професионални (бизнес, не насочени към печалба) организации и колективни действия (инициативи, професионални стандарти, лобиране), за да реализират своите цели и печелят от съвместна дейност. Това



Фигура 2. Агенти на аграрното управление в България

е свързаният със селското стопанство бизнес (снабдители, купувачи) и крайни потребители, които налагат социално-икономически и екологически стандарти, специфична подкрепа и търсене за фермерска дейност и услуги. На следващо място, това са жители, посетители на селските райони, и разнообразни групи по интереси, които „поставят“ условия (натиск, търсене) за природосъобразна, социално-отговорна и икономически жизнена аграрна дейност и райони. Най-накрая, това е държавната и местна власт, международните организации и т.н., които подпомагат инициативите за аграрна устойчивост на различните агенти и/или налагат задължителни (социални, икономически, екологически и т.н.) стандарти за производство и потребление.

На това ниво на анализ, особено внимание следва да се обърне на „персоналните“ характеристики на индивидуалните агенти, участващи в управлението, тъй като разходите за транзакция имат „поведенчески“ причини (ограничена рационалност и тенденция за опортюнизъм) (Williamson, 2005). Аграрните агенти не притежават цялата информация

за икономическата система, тъй като събирането и обработката ѝ са много скъпи или невъзможни (множество пазари, бъдещи събития, намерения за измами). За да оптимизират вземането на решения, те правят разходи за събиране на данни, анализи, прогнозиране, обучение, консултиране и т.н. Агените са също „склонни към опортюнизъм“, и ако съществува възможност за безнаказано получаване на допълнителна изгода от използване на институции, договорена или пазарна размяна, те вероятно се възползват. Това налага защита на правата, инвестициите и транзакциите от риск за опортюнизъм чрез: предварителни усилия за намиране на сигурен партньор и проектиране на форма за ефективно съдействие на партньора; и последващи инвестиции за предотвратяване (чрез наблюдение, контролиране, стимулиране на сътрудничество) на възможен опортюнизъм на етапа на изпълнение на договорите. Следва да се анализират различните типове опортюнизъм: предконтрактен, когато някой партньор се възползва от „информационната асиметрия“ и договаря по-добри условия на размяна;

постконтрактен, когато някой партньор се възползва от невъзможността за пълно контролиране на дейността му (от партньор, трета страна) или получава „законосъобразна изгода“ от неочаквани промени в условията на размяна (разходи, цени, нормативна уредба); и Free riding, присъщ на големи организации, при които индивидуалните изгоди не са пропорционални на разходите, и има тенденция всеки да очаква другите да инвестират в организационно развитие и да се възползва при успех. Необходимо е да се анализират и други значими фактори на отделните агенти като лични предпочитания и преференции, лична „дисциплина“, идеология, знания, възможности, склонност към поемане на риск, репутация, доверие, „договорна“ сила, и т.н.

Второ, необходимо е да се идентифицират, разграничат, характеризират и оценят принципни механизми и форми, които управляват поведението и дейността на индивидуалните агенти. Те включват (фигура 3): *Институционалната среда* или „правилата на играта“ – това е разпределението на правата и задълженията между индивидите, групите

и поколенията и системата за санкциониране на тези права и правила. Спектърът на права може да включва материални и идеални активи, природни ресурси, дейности, условия и заплащане на труд, социална защита, чиста природа, хранителна и еко-сигурност, вътрешно и между-генерационна справедливост. Санкциониране на правата и правилата се осъществява от държавата, обществения натиск, доверието, репутацията, частни форми, или се самосанкционира. Част от правилата се определят от формални закони, нормативни документи, съдебни решения и гр. Съществуват и неформални правила, установени от традицията, културата, религията, идеологията, етични и морални норми. В България много формални правила „не работят“ добре и неформалните правила управляват поведението на агентите, като съществува и огромен неформален (сив) сектор.

Институционалното развитие се иницира от обществените власти, международната политика (споразумения, подпомагане, натиск) и частните и колективни действия на индивидите.



Фигура 3. Система за аграрно управление

Членството на България в ЕС е свързано с адаптиране на модерно законодателство и по-добро санкциониране (мониторинг и санкции при неспазване). Много институционални иновации са резултат от натиск или инициативи на групи по интереси (еко-сдружения, потребители). Анализът следва да направи качествена характеристика на формалната и неформална институционална уредба в отрасъла, да оцени ефективността на системата за санкциониране, и да разкрие стимулите, ограниченията, разходите и въздействието за определен тип поведени и действия на различните агенти.

Институционалната „модернизация“ е дълъг исторически процес и отделните компоненти на институционалната среда имат своя „логика“ на развитие и жизнен цикъл. В кратки периоди на „нормално“ развитие институционалната среда е „стабилна“, тъй като индивидите могат малко да влияят на институциите и институционалната промяна (изключение революции или реформи от силен лидер). Това е голямо предимство, тъй като съществуват стабилен ред и предвидимост, и следователно ниски транзакционни разходи за агентите. От друга страна, това е съществен недостатък при лоша институционална уредба, когато ситуацията не се подобрява „бързо“ съобразно очакванията на мнозинството. Необходимо е да се открият основните елементи на институционалната уредба и съответствието им на ЕС, отчетат важни за отрасъла неформални правила и ограничения, оцени съвкупното и (при възможност) частно влияние върху поведението, действията и отношенията на агентите, и ефект по отношение на транзакционните разходи, и открият

движещите фактори на институционална модернизация (напр. Зелена сделка) през периода.

Пазарни форми или „невидимата ръка на пазара“ – това са разнообразните децентрализирани инициативи, управлявани от движението на „свободните“ пазарни цени и пазарната конкуренция: мимолетна размяна на ресурси, продукти и услуги, класически контракт за покупка, наемане или продажба, търговия със специални биологични продукти, произходи, и агро-екосистемни услуги. Агентите използват (адаптират към) пазарите, печелейки от специализацията на труда и взаимноизгодния обмен (търговия), докато техните доброволни децентрализирани действия „дирижират“ и „коригират“ цялостното разпределение на ресурсите между различните дейности, сектори, райони, екосистеми, и страни. Има обаче примери за липса на индивидуални стимули, избор и/или нежелана размяна, и неустойчиво развитие в аграрния сектор – липсващи пазари, монополни или силови взаимоотношения, косвени ефекти, диспропорция на доходи, условия на труд и живот и др. Свободният пазар се „проваля“ в ефективното управление на цялостната дейност и размяна и води до ниска социално-икономическа и екологическа устойчивост. Анализът следва да установи дали пазарите на аграрни ресурси и продукти работят „добре“ (много продавачи и купувачи), констатираат свързаните с пазарните форми разходи и изгоди за различните агенти, и идентифицират съвременните случаи на „пазарен провал“.

Частни и колективни форми или „частен или колективен ред“ – това са различни частни инициативи и специални

договорни и организационни форми: дългосрочни договори за доставка и маркетинг, доброволни еко-действия, кодове на поведение, коалиционни (фамилни, фирмени, корпоративни) ферми, кооперации, търговски марки. Агентите се възползват от икономическите, институционалните и др. възможности, и преодоляват институционални и пазарни несъвършенства чрез избор или дизайн на нови (взаимно)изгодни частни форми и правила за управление на поведение, дейност и взаимоотношения. Частните форми договарят собствени правила или приемат (налагат) съществуващ частен или колективен ред, прехвърлят действащи или дават нови права на партньора и защитават абсолютни (предоставени от институционалната среда) и договорени (дадени или разменени от участниците) права на агентите. Голяма част от аграрната дейност се управлява от доброволни инициативи, частно договаряне, „видимата ръка на мениджъра“, колективно вземане на решения, или комплексни йерархични структури за вътрешно управление. Има обаче и примери на „провал“ на частния сектор в управлението на социално желаната дейност – напр. предпочитана еко-консервация, съхранение на традиционните структури и производства, запазване на селски райони и др.

В анализа следва да се идентифицират и оценят предимствата и недостатъците на частните форми за управление, доминиращи в българското земеделие – основни типове ферми (индивидуална, фамилна, кооперация, фирма, компания), специални договорни форми (покупка, наемане на активи, заемане на финанси, застраховане, продажба, взаимно-свързани сделки), колективни организации извън

фермата. За част от транзакционните разходи на тези форми има налична (статистическа, отчетна) или е възможно да се събере информация от фермерите. За голяма част от транзакционните разходи липсва информация и е необходимо да се приложи Дискретен структурен анализ за определяне на сравнителната ефективност на алтернативните управленчески форми. Това се прави на основа на определяне „критичните измерения“ на транзакциите – факторите, които определят промените на транзакционните разходи в конкретната икономическа, институционална и природна среда (честота на транзакциите с едни и същи партньор, неопределеност, свързана с транзакциите, специфичност на активите за поддържане на определена транзакция, присвояемост на правата). Транзакциите имат различни критични характеристики, а управленческите форми – различни сравнителни предимства. Следва да се съпоставят транзакциите (които се различават със своите атрибути) с управленческите структури (които се различават по отношение на разходи и компетентност) по дискриминационен (икономизиращ транзакционните разходи) начин (Williamson, 2005). В зависимост от комбинацията на специфичните характеристики на всяка дейност/транзакция, ще съответства различна най-ефективна форма за управление (пазарна, договорна, вътрешна, тристранна). За „добра“ еволюция на институционалната среда има малко примери, но много за „успешни“ модернизации в „институции на гаварнанса“. Идентификацията на доминиращите форми за частно управление в аграрната сфера или отделни нейни области дава добра представа за (най)

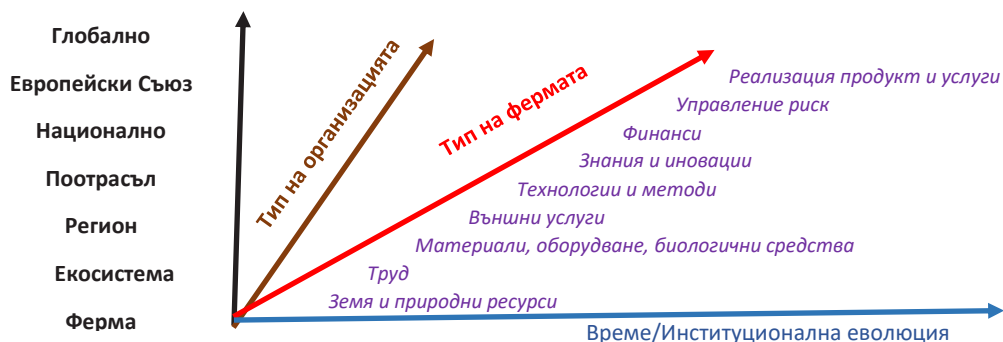
ефективните форми за управление в специфичната институционална, пазарна и природна среда на агентите.

Обществени форми или „обществен ред“ – това са многообразни обществени (общностни, държавни, международни) интервенции в пазарния и частния сектор като: препоръки, регулации, подпомагане, облагане с данък, финансиране, предоставяне, нови права и правила. В някои случаи е възможно ефективното управление на индивидуалната дейност или организацията на определени дейности чрез пазарни механизми или частно договаряне да отнеме продължителен период, да е много скъпо, да не успее да достигне до социално желания размер или да не се осъществи. Тогава централизираната обществена интервенция би могла да достигне до желаното състояние по-бързо, с по-малко разходи и по-ефикасно. Има обаче много случаи на лошо обществено включване (бездействие, неправилна интервенция, прекомерно регулиране, корупция), водещо до съществени проблеми в устойчивото аграрно развитие. Анализът на аграрното управление следва да установи дали „нуждите“ за обществена намеса (откритите случаи на пазарен, частен, и колективен провал) са ефективно запълнени с необходимите обществени интервенции, дали е избрана най-ефективната форма за обществена намеса сред практически (политически, административно, финансово и т.н.) възможните алтернативи, и да се установят случаите на доминиращи обществени провали на съвременния етап на развитие.

Трето, аграрното управление е сложен, многопластов, полицентричен и много-дименционален процес, който протича

във времето, и в който участват многобройни агенти. Следва да се направи задълбочен анализ на този процес в относително обособени подсистеми за управление – различни нива (от ферма до национално и ЕС), функционални области (снабдяване с труд, земя, капитал, и т.н.), и типове ферми и организации, като се установят тяхната специфика, потребности и ефективност (фигура 4). Следва да се идентифицират и оценят доминиращите форми за управление в основните функционални области на различните типове ферми, свързани със: снабдяване и използване на труд, природни ресурси, услуги, материални и био-активи, иновации, финанси, застраховане, и реализация на продукта. Следва да се анализират многообразните колективни действия и организации, в които фермерите участват за индуциране на частна или обществена интервенция в пазарния и частен сектор. По този начин се идентифицират и анализират всички форми на вътрешно и външно-стопанска интеграция. Следва да се анализират и други организации на аграрно управление (държавни, международни, неправителствени).

Необходимо е да се направи „снимка“, за да могат задълбочено да се анализират многообразните структури и процеси в аграрното управление. При наличие на информация трябва да се правят сравнения с предишни оценки на управлението, за да се види динамиката в процеса на интеграция в ЕС. Идентифицирането на прилагани и реално възможни форми за управление в различните типове ферми следва да е обект на специално микро-икономическо проучване. За целта трябва да се събира първична информация от менажери на ферми и фермерски



Фигура 4. Подход за анализ на системата за аграрно управление

организации (вкл. и чрез официалната агро-статистика) за прилаганите управленчески форми, факторите за управленчески избор, разходите, свързани с управлението на различните транзакции, и ефективността на управление на стопанството.

Четвърто, анализът на аграрното управление следва да завърши с оценка на (крайния) резултат от процеса – състоянието на системата и крайната ефективност от функциониране на аграрната система. Следва да се използват разнообразни данни, характеризиращи различни аспекти от състоянието на аграрния отрасъл и неговите подсистеми – конкурентоспособност на фермите, динамика на продукта и продуктивността, качество на аграрните екосистеми и др. Този подход позволява да се види единствено съвкупния „текущ“ (статичен) ефект на многообразни (управленчески) механизми и форми, и продължителни във времето (управленчески) процеси и дейности на многочислени агенти. Важен методически проблем е отчитане на „фактора време“, тъй като много ефекти са резултат(и) от стара(и) система(и) на управление, докато много нови и перспективни форми още не реализират потенциалния си ефект(и). Един подход за

преодоляване на този проблем е оценка на равнището на аграрната устойчивост, която по дефиниция е „ориентирана към бъдещето“. Друго направление е „моментна“ оценка на съответствието на системата за аграрно управление на принципите за „добро управление“ – напр. тези в ЕС (Ivanov and Vachev, 2023). Друг подход е разширяване на периода на анализ – напр. Програмен период на прилагане на ОСП на ЕС. Нито един подход обаче, не решава предизвикателството, произтичащо от фактора време. Аграрното управление е многопластова динамична система, и всяка „едностранна“ оценка за „кратки“ периоди не може да бъде изчерпателна.

Заклучение

Аграрното управление е комплексна система, която включва аграрни и свързани агенти, правила, форми и механизми, процеси и дейности, и специфичен социален ред. Адаптирането на методологията на НИИ позволява по-добре да се разбере, анализира и оцени тази сложна система и отделните ѝ компоненти. Анализът следва да включва отделните елементи за системата, различни нива на управление и основните функционални области на стопанството, за всяко от

които следва да се използват подходящи количествени или качествени методи на институционалния подход. Системните теоретични и емпирични изследвания в тази „нова“ област следва да се разширят, за да се разбере по-добре тази сложна категория и прецизират подходите за нейния икономически анализ. За по-добро разграничаване и по-пълно дефиниране

е необходимо и по-широко използване на термина Гаварнанс, каквато практика вече има както в научните среди, така и в разговорната реч.

Авторът изказва благодарност на ФНИ за финансиране на проект „Механизми и форми на аграрното управление в България“, Договор № КП-06-Н56/5 от 11.11.2021 г.

Цитирани източници (References):

1. Боевски, И. (2020). Кооперативното дело в България. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“.
(Boevski, I. (2020). Kooperativното delo v Bulgaria. Sofia: Universitetsko izdatelstvo „Sv. Kliment Ohridski“)
2. ДВ (2020). Закон за управление на агрохранителната верига, ДВ. бр. 51 от 5 Юни 2020 г.
(DV (2020). Zakon za upravlenie na agrohranitelnata veriga, DV. br. 51 ot 5 Yuni 2020 g.)
3. Димитров, М., Сп. Керемидчиев, Пл. Чипев, Р. Бакърджиева, В. Даскалов, Н. Иванова (2014). Корпоративно управление за XXI век. София: „Горекс Прес“.
(Dimitrov, M., Sp. Keremidchiev, Pl. Chipev, R. Bakardzhieva, V. Daskalov, N. Ivanova (2014). Korporativno upravlenie za XXI vek. Sofia: „Goreks Pres“)
4. Ali, M. (2015). Governance and Good Governance: A Conceptual Perspective. *The Dialogue*, Vol. X, 1, 67-77.
5. Bachev, H. (2010). Governance of Agrarian Sustainability, New York: Nova Science Publishers.
6. Bachev, H. (2012). Efficiency of Farms and Agrarian Organizations. *Economic Thought*, 4, 46-77.
7. Babu, S., D. Juvvadi (2014). Analysis of Governance in Agriculture – Concept and Applications, IFPRI.
8. Carbone, A. (2017). Food supply chains: coordination governance. *Agricultural and Food Economics*, 5, 3.
9. Chakrabarti, U. (2021). Political Economy & Agrarian Governance in India. Univ. of Pennsylvania Press.
10. Coase, R. (1991). The Institutional Structure of Production, Nobel Prize Lecture.
11. Dixit, A. (2016). Economic Governance. The New Palgrave Dictionary of Economics, Springer, 1-11.
12. EC (2021). Public Administration and Governance: Bulgaria, EC.
13. Frija, A., M. Sghaier, M. Fetoui, B. Dhehibi, M. Sghaier (2021). The governance of collective actions in agro-silvopastoral systems in Tunisia, in Governance for Mediterranean Silvopastoral, Routledge.

14. Freidberg, S. (2019). "Unable to Determine": Limits to Metrical Governance in Agricultural Supply chains. *Science, Technology, & Human Values*, Vol. 45, 4, 738-760.
15. Fukuyama, F. (2016). Governance: What Do We Know? *Annual Review Political Sciences*, 19, 89–105.
16. Higgins, V. and G. Lawrence (2005). *Agricultural Governance: New Politics of Regulation*, Routledge.
17. Ivanov, B. and H. Bachev (2023). How Good is the Governance of Bulgarian Agriculture? *Economic Alternatives* (under publication).
18. Ganev, G., M. Popoca, F. Bonken (2020). Bulgaria Report, Sustainable Governance Indicators, SGI.
19. Georgiev, M. (2013). Impact of the Administration Structure and Transaction Costs on the Agricultural Land Market. *Trakia Journal of Sciences*, 11(11), 527-534.
20. Katsamunska, P. (2016). Concept of Governance, Governance Theories. *Economic Alternatives*, 2, 134-141.
21. Kumar, A., A. Sharma (2020). Socio-Sentic framework for sustainable agricultural governance. *Sustainable Computing: Informatics and Systems*, 28, 100274.
22. North, D. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, 1, 97–112.
23. OECD (2019). Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises. BULGARIA, OECD.
24. Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons*, Cambridge University Press.
25. Planas, J., A. Schuurman, Y. Segers (2022). The formation of agricultural governance: the interplay between state and civil society in European agriculture, 1870-1940. *WASSRural and Environmental History*.
26. Ronaghi, M., M. Ronaghi, M. Kohansal (2020). *Agricultural Governance*, Verlag: GlobeEdit.
27. Shand, R. (2018). *The Governance of Sustainable Rural Renewal. A comparative global perspective*, Routledge.
28. Scmitter, P. (2018). Defining, explaining and, then, exploiting the elusive concept of 'governance', Springer.
29. Terziev, D. (2018). Food Safety: Technologies and Governance. Sofia, *Yearbook of UNWE*, 121-140.
30. Torres-Salcido, G. and J. Sanz-Cañada (2018). Territorial Governance. *Agriculture*, 8, 18.
31. Vymětal, P. (2007). Governance: Defining the Concept, University of Economics, Prague, WPapers, 1.
32. Wolman, H., A. Levy, D. Hincapie (2010). Government & Governance, Eco-Impacts of GO TO 2040.
33. Wikipedia (2023). Governance, <https://en.wikipedia.org/wiki/Governance>
34. Williamson, O. (2005). The Economics of Governance. *American Economic Review*, 95(2), 1-18.
35. WB (2022). Worldwide Governance Indicators, World Bank.
36. UN (2015): The Sustainable Development Goals (SDGs), United Nations.

Podhod za definiranje i analiziranje na agrarnoto upravljenje (governance)

Hrabrin Bachev

A Framework for Defining and Analyzing Agrarian Governance

Hrabrin Bachev

Abstract: The problem of adequate understanding and evaluation of the system of agrarian governance is among the most topical academic and practical tasks. The goal of the article is to adapt the interdisciplinary New Institutional Economics and to propose an adequate definition and framework for analyzing the system of agrarian governance in Bulgaria. Based on a critical analysis of research and practical experience, it is underlined that agrarian governance is to be studied as a complex system, including four principle components: agrarian and related agents involved in management decision-making; rules, forms and mechanisms that govern the behavior, activities and relationships of agrarian agents; processes and activities related to making governing decisions; a specific social order resulting from the governing process and functioning of the system. The analysis of agrarian governance should include the individual elements of the system, different levels of governance and the main functional areas of agrarian governance, for each of which adequate quantitative or qualitative methods from the institutional approach are suggested. The assessment must take into account the personal characteristics of agents, the institutional environment, transaction costs, the comparative effectiveness of alternative structures, and the “time factor”.

Key words: governance, agriculture, definition, assessment, Bulgaria.

JEL: Q12, Q18, Q56.