



Проект «14 години подпомагане на земеделските системи с висока природна стойност в България. Научени уроци за социално-икономическите и политически предизвикателства, предопределящи загубата на културен ландшафт в Средиземноморския район»

14 ГОДИНИ ПОДПОМАГАНЕ НА ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ СИСТЕМИ С ВИСОКА ПРИРОДНА СТОЙНОСТ В БЪЛГАРИЯ: НАУЧЕНИ УРОЦИ РЕЗЮМЕ



Янка Казакова и Вяра Стефанова

2022

Disclaimer: Тази публикация отразява възгледите на нейните автори и фондация MAVA не носи отговорност за каквото и да е използване на информацията, съдържаща се в нея.



Значението на земеделието с висока природна стойност се основава на неговите разнообразни и мултифункционални характеристики: водещ фуражен ресурс в животновъдството; местообитание за видове от дивата флора и фауна, и за редица екосистемни услуги; културен ландшафт, зависим от местните традиции и икономиката в селските райони. Земеделието с висока природна стойност е във фокуса на европейските политики, както селскостопански, така и екологични, от близо две десетилетия.

През 2021 г. СТЕП спечели финансиране от фондация MAVA за (1) извличане и формулиране на научени уроци за подкрепата от ОСП и различните донорски проекти, и оценка на съществуващите социално-икономически предизвикателства пред земеделието с ВПС, и (2) разпространение на резултатите сред вземащите решения на национално ниво и партньорите на MAVA по План за действие М6 от Алианса за Средиземноморска природа и култура. Основните изводи и препоръки от направените от нас анализи и проучвания са представени по-долу.

А. Подпомагане на земеделието с ВПС: Научени уроци и препоръки

A1. Има ясна и силна необходимост от нова оценка на идентифицираните земи с ВПС

Необходимостта от подходяща оценка на земеделските земи с ВПС е препоръчана още в изводите на работната група, която разработва картата от 2007 г. Необходимостта се засилва от фиаското с прилагането на ВПС¹ през 2008 г., когато повечето от земеделските стопани, кандидатстващи за подпомагане по схемата ВПС1 са санкционирани, поради недопустимостта на пасищата им. Подобренията след 2008 г. са незначителни. Нещо повече, слойът в Системата за идентификация на земеделските земи със земеделските земи с ВПС се променя всяка година, без каквато и да е информация на каква база става това.

A2. Необходимо е преразглеждане на териториалния обхват на постоянно затревените площи с ВПС

Съществуващият териториален обхват на схемата ВПС1 все още е базиран на пресичането на слоевете на ГИС, които са получени чрез кабинетно проучване без верификация на терен. Дори и след изготвяне на новата оценка на земеделските земи с ВПС, е необходимо да се прецени дали подпомагането ще се предоставя на база на пресичане на слоеве от ГИС, които не се обновят ежегодно чрез верифициране на терен. Препоръчително е да се отчете и отрази опитът на „успешните“ агроекологични схеми/мерки за Натура 2000 – например прилагането на териториално/ административно ниво с данни за интензивността на земеползването в стопанството.

A3. Адаптиране на дефиницията за постоянни пасища и използване на възможностите за гъвкавост, предоставени от ЕС

¹ ВПС1 – Схема за подпомагане на затревените площи с ВПС.

Изискванията на ЕС и дефиницията на постоянно затревените площи претърпяват няколко изменения след 2007 г. Регламентите на ЕС предоставят различни възможности за гъвкав подход, които желаещите държави членки могат да използват и да обосноват избираемостта на постоянни пасища с дори с голям дял дървета/храсти върху тях. Това все още не се е случило в България. Независимо от сериозния недостиг на места за паша, който затруднява животновъдите през последните години, Министерство на земеделието все още не е адресирало този проблем.

Има поне 500 000 ха, които могат да бъдат допустими за подпомагане и да се използват от животновъдите. Освен това, включването на нови територии за паша ще намали натоварването на избираемите към момента пасища.

A4. Комуникация с целевите земеделски стопани и промотиране на земеделието с ВПС

Наложително е да се подобри комуникацията със земеделските стопани в площите с ВПС относно техните потребности и приоритети, както и да се подобри нагласата към подпомагането за земеделските земи с ВПС. Направеният от нас анализ показва, че има голям дял постоянни пасища, които се подпомагат от СЕПП, но не се подпомагат по мерките за агроекология и Натура 2000 (Фигура 7). Отчитайки приложения през 2007 г. подход, при който всички постоянни пасища са включени във ВПС картата, те трябва да са избираеми или по схемата ВПС1 или да са в зоните по Натура 2000 – т.е. да са избираеми за мярката Натура 2000.

A5. Съвети и обучение на земеделските стопани

Към момента съществува пълна липса на специализирани и целенасочени съвети и обучения за земеделските стопани с ВПС, включително в зоните по Натура 2000. Съществуват някои екологични обучения и съвети, но общият им характер създава негативна нагласа и демотивира стопаните за участие в обученията.

Съветите и обучението трябва да са много по-фокусирани върху действителните нужди на земеделските стопани и да съответстват на регионалните характеристики и реалности.

A6. Обучение на местната администрация и съветници

Земеделските стопани постоянно посочват общинските служби по земеделие като техен основен източник на информация за подпомагането по ОСП. Другата държавна организация е Националната служба за съвети в земеделието. От изключителна важност е експертите в тези администрации да имат необходимите знания и умения да предоставят информация не само за административните аспекти по заявлението за подпомагане и последващия контрол при прилагането, а и специализирани съвети относно изпълнението на дейностите и целта на агроекологичните схеми и мерки.

A7. Мониторинг и оценка на резултатите от прилагането

Липсата на мониторинг относно резултатите от прилагането на схемите и мерките води до липса на оценка от резултатите от прилагането на ПРСР през последните 14 години. Всички официални оценки на ПРСР подчертават многократно необходимостта от адресиране на този въпрос. Мониторингът и оценката на ПРСР се фокусират единствено върху броя на подпомогнатите земеделски стопани и размерът на изплатеното подпомагане. Дори размерът и видът на подпомаганите площи не се отчита, наблюдава и оценява постоянно.

Разработването на нов вид агроекологични схеми, особено на такива, насочени към постигането на резултати, до голяма степен зависи от наличните адекватни и сравними бази данни от системата за наблюдение. Колкото повече се отлага създаването на подходяща система за наблюдение, толкова по-малка е вероятността да бъдат създадени иновативни схеми за подкрепа.

A8. Сътрудничество с неправителствени организации и научни среди

Някои от най-иновативните и интегрирани подходи за подпомагане на земеделието с ВПС се разработват и прилагат от НПО, работещи в сферата на опазване на природата. Натрупаният опит и капацитет в НПО за разработване, тестване и извличане на препоръки към националните програми не трябва да губи.

Знанията и изследователският опит на научните среди също не се отчитат адекватно за целенасочени анализи и оценки на екологичните резултати и въздействието от подпомагането на ОСП върху земеделските земи с ВПС или зоните от Натура 2000.

Б. Научени уроци от донорските проекти, подпомагащи земеделието с ВПС

Б1. Прилагането на схемите, разработени по донорски проекти ясно показва, че схемите за опазването на биоразнообразието са най-успешни, когато са съобразени с конкретните социално-икономически и природни характеристики на даден район и се прилагат в комбинация от съветнически услуги на място във фермата и ясно обясняване на целите им за опазване на биоразнообразието.

Б2. При прилагането на мерките на национално ниво трябва да се използва гъвкавият подход, прилаган при мерките от донорските проекти, позволяващ адаптирането на схемите и мерките след тяхното стартиране. Това води до положителни резултати за опазване на биоразнообразието, но гъвкавостта и адаптирането на правилата за прилагане не трябва да води до опростяване и свърхкомпенсиране на неамбициозни и лесни за прилагане практики, които не допринасят за опазването на високата природна стойност на земеделските земи.

Б3. Административните власти следва да насърчават включването на екологичните НПО в процеса на формулиране и прилагане на политиката и мерките за

опазване на земеделието с ВПС, както и в процеса на наблюдение и оценка за ефекта от прилагането им върху биоразнообразието и опазване на околната среда.

В4. Институциите трябва да подпомагат НПО при разработване и прилагане на техните проекти, свързани с опазване на земите с ВПС, и да се включват активно в тях; Дългосрочните ползи от тези проекти за националната политика е гарантирана – например, опит какво работи и какво не, какво трябва да се подобри и т.н.

В. Основни социално-икономически предизвикателства пред земеделието с ВПС в България

В1. Постоянните пасища са много важни за животновъдните стопанства – някои животновъди разчитат единствено на тях, а за други - пасищата обхващат по-голямата част от земеделските им земи. Следователно въпросите, свързани с наличието и допустимостта на пасищата са от изключителна важност за бъдещото развитие на сектора. Колкото повече пасища се изоставят и са недопустими за подпомагане, толкова по-трудно ще бъде животновъдите да поддържат бизнеса си и ще нараства натискът върху по-малкото оставащи пасища, допустими за подпомагане.

В2. Най-важната подкрепа от гледна точка на земеделските стопани са схемите по първи стълб на ОСП – Схемата за единно плащане на площ и обвързаното подпомагане. Правилата за участие и допустимостта по тези схеми ще продължат да играят основна роля в земеделската дейност, включително и в земеделието с висока природна стойност. Ако правилата са съобразени със земеделието с висока природна стойност, ще се наблюдават положителни резултати. Ако потребностите на земеделието с ВПС се пренебрегнат, резултатите най-вероятно ще бъдат доста негативни.

В3. Целевото подпомагане за земеделието с ВПС е важно за значителен брой животновъди. Те трябва да усещат непрекъснатата подкрепата в подобрена правна и административна среда. Това ще ги намали административните им задължения и те ще могат да насочат усилията си върху реалните дейности за поддържане на високата природна стойност в стопанствата им.

В4. Високата инфлация и цените на суровините и горивата неизбежно ще увеличат производствените разходи за всички земеделски стопани. Засега фермерите разчитат на обществената подкрепа и съществуващите канали и клиенти за пазарна реализация на продукцията. Бъдещето ще покаже дали настоящата икономическа ситуация ще има по-разрушителен ефект и ще принуди стопаните да променят настоящите си практики.

В5. Липсата на земеделски работници ще продължи да бъде съществен проблем за стопаните, който вероятно ще затрудни развитието на стопанствата по отношение на продуктовата диверсификация и алтернативната пазарна реализация. Иновациите за справяне с тези проблеми ще бъдат много важни. Също така ще бъде важно да се интегрират аспектите на земеделието с висока природна стойност в

иновативните подходи. Не трябва да се поощряват иновации, които изчерпват или намаляват природната стойност на земеделските земи.

В6. Позитивното отношение към земеделския бизнес е вдъхновяващо. Земеделските стопани се възползват особено от участието си в различни проекти, в които създават нови и полезни контакти, виждат интересни примери за иновации и идеи за развитие на стопанствата си и придобиват нови знания за управлението на стопанствата, включително относно екологичните и маркетинговите аспекти. Поради това е важно да продължим да предлагаме такива възможности на животновъдите в районите с висока природна стойност.

Г. Основни изводи и препоръки относно земите с висока природна стойност

14-те години подкрепа за българските земи с висока природна стойност изглежда са им донесли обезсърчаваща съдба. След славното начало с целенасочени национални усилия за идентифициране на земеделските земи с висока природна стойност и гарантиране, че те ще бъдат подкрепени, загубата на половин милион хектара пасища и превръщането на други 230 000 ха в обработваема земя не изглежда обнадеждаващо.

Въпреки това, все още има значителна част от земеделските земи с висока природна стойност, които са издържали на натиска от изоставяне и интензификация през последните 14 години и които трябва да бъдат подкрепени по мъдър и осъзнат начин. Вече е ясно, че бюджетът от ОСП за следващия период през 2023-2027 г. ще бъде значително намален, така че всяка подкрепа трябва да бъде добре насочена и наблюдавана отблизо.

Политиците трябва да припознаят необходимостта от специално внимание, насърчаване и подкрепа на земеделието с висока природна стойност в няколко различни аспекта:

I. Земеделска земя с висока природна стойност

Земеделските земи с висока природна стойност намаляват в цяла Европа. Това обаче не трябва да се използва като извинение да не се прави нищо по въпроса.

По-скоро, политиците трябва да настояват за извършването на добри оценки за това къде се намират земите с висока природна стойност; какъв е видът на земеползването в тях; колко от тях отговарят на условията за подпомагане по настоящите правила; колко не са допустими за подпомагане, но все още се използват в земеделието; какво може да се направи, за да бъдат подкрепени; какви са причините за изключване от подкрепа – технически? правни дефиниции? друго?

Настоящите регламенти на ниво ЕС делегират много отговорности за насочване на подкрепата по ОСП на националните правителства. Въпрос на желание и постоянство

е да се разработят, приложат, наблюдават и адаптират добри схеми за подпомагане на земите с висока природна стойност.

II. Земеделски стопани, стопанисващи земи с висока природна стойност

Земеделските стопани, стопанисващи земи с висока природна стойност, са изключително важни за оцеляването и устойчивостта на земеделието с висока природна стойност. Загубата на хора, желаещи да стопанисват земята по екстензивен начин, ще доведе до края на земеделието с висока природна стойност. Земята може постепенно да се превърне в дива природа или да премине към интензивно земеделие, но ще загуби всички ценни аспекти, създадени от пресечната точка на земеделие и природа.

Политиците трябва придобият наистина добро разбиране за стопаните, които все още поддържат земите с висока природна стойност; какви са техните производствени системи и техните земеделски практики; какви са техните нужди; какво е тяхното ниво на разбиране на характеристиките за висока природна стойност; кой е най-ефективният начин да бъдат подкрепяни.

Политиците имат възможност да разработват целенасочени агроекологични мерки или екосхеми за подпомагане на земеделските земи с висока природна стойност; да насърчават партньорства за иновации, насочени към справяне с конкретни производствени или маркетингови проблеми във ферми с висока природна стойност; да разработят схеми за съвети и консултиране на фермерите, стопанисващи земи с висока природна стойност; за подпомагане на инвестиции в производството или маркетинга на продукти с висока природна стойност.

Възможностите, предоставени от регламентите на ЕС, са много; те обаче трябва да са подходящи за нуждите и реалностите във фермите с висока природна стойност.

III. Висока природна стойност

Високата природна стойност на земеделските земи произтича от видовете и местообитанията, екосистемите и екосистемните услуги, които се поддържат върху тях и от тях.

Разработващите политики в областта на селското стопанство и околната среда трябва да разбират по-добре взаимовръзката между земеделието и природата – кои видове, местообитания и екосистеми процъфтяват в кои видове земеползване и земеделски практики; как се различава природната стойност в различните производствени райони – низини или планини; какъв вид подкрепа е необходима за поддържане или подобряване на природозащитния статус на видовете и/или местообитанията и/или екосистемите; кои структури са най-подходящи да предоставят консултации и съвети на фермерите за да се гарантира поддържането на високата природна стойност.

Малко са държавите/регионите, които предоставят такива целеви консултации и съветнически услуги. Липсата на широкообхватен и редовен мониторинг на ефектите

и промените върху биологичното разнообразие и земеползването в земеделските земи е друга голяма слабост, която трябва да бъде решена през предстоящия период.

IV. Иновации в земеделието с висока природна стойност

Иновациите играят много важна роля за запазването и поддържането на земеделието с висока природна стойност. Иновациите могат да помогнат за справяне с проблемите с липсата на работници, специфични технологични проблеми, малките количества и сезонни суровини и др.

Въпреки това, иновациите могат лесно да предизвикат интензификация, която да намали природната стойност на земеделските земи в дългосрочен план. Ето защо е важно да се оценява въздействието на иновациите върху високата природна стойност на земеделските земи. Това може да се направи в конкретни партньорства за иновации и/или в целенасочено сътрудничество за научни изследвания.

V. Партньорства за земеделието с висока природна стойност

Сътрудничеството с неправителствени организации и научни изследователи се оказва изключително полезно както за разработването на политики, така и за практическата подкрепа за земеделието с висока природна стойност. Някои от най-иновативните и интегрирани подходи за подпомагане на земеделието с висока природна стойност са разработени и внедрени от природозащитни НПО, например пилотно тестване на схеми за подпомагане, начини на прилагане на схемите и предоставяне на съвети, както и различни подходи за мониторинг и контрол.

Политиците следва да насърчават и да се включват в партньорства със земеделски производители, НПО и изследователи, както със селскостопански, така и с екологична насоченост.