

ПРИОРИТЕТИ ЗА АГРОЕКОЛОГИЧНИ ПРОЕКТИ И ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ФИНАНСИРАНЕТО ИМ В ПРОЦЕСА НА ПРЕДПРИСЪЕДИНЯВАНЕ

Найден Найденов
УНСС – София

Обосновават се специфични приоритетни области за агроекологични проекти, които могат да бъдат обект на финансиране както от предприсъединителните програми, така и от други специализирани финансови програми и инструменти на Европейския съюз.

Ключови думи: приоритети за агроекологични проекти; устойчиво развитие и реформи в Общата аграрна политика; предприсъединителни програми и инструменти; Структурни фондове и инициативи; специализирани програми и инструменти за финансиране.

Въведение

Разширяването на Европейския съюз (ЕС), обхващащо страните от Централна и Източна Европа (ЦИЕ), премина през няколко ключови етапи: приемане "критериите от Копенхаген" за политически и икономически реформи (1993); определяне стратегията за предприсъединяване и финансово подпомагане на процеса чрез разширяване на Програма ФАР(1994); асоцииране на 10-те страни от ЦИЕ, включително и България (1993-1996); публикуване на Бялата книга за разширението и анализ на въдействието му върху ЕС (1995, 1997); приемане на Програма за действие за 2000-2006 г. (Agenda 2000) и финансова рамка за предприсъединителния процес в страните от ЦИЕ (1999).

Дневен ред 2000 (Agenda 2000) набелязва промени в четири главни насоки: реформа в общата аграрна политика; реформа в структурните фондове; приемане на нова финансова рамка и условията по разширението.

Като безспорни по сложност, трудност и разходи сфери за приобщаване към критериите на ЕС, според Бялата книга за разширението, се сочат селското стопанство и околната среда, които в не малко случаи се нуждаят от взаимни действия и финансова подкрепа. Постигането на критериите в тези две области в едни случаи ще е свързано с неотложно и задължително прилагане на европейските стандарти, а в други, ще изисква постепенни действия на сближаване в отлагателни периоди. Ползите от достигането на европейските екологични стандарти за страните от ЦИЕ, по различни оценки, ще бъдат по-големи от разходите, които вероятно ще достигнат 30-40 % от общите разходи по присъединяването. Така само екологичната ратификация на страните кандидатки би струвала около 100-150 млрд. евро(5), която е равна на общия годишен бюджет на ЕС или на бюджета на структурните фондове за петгодишен период.

Една от стратегиите за постигане на тази цел

на по-ниска цена в процеса на предприсъединяване, според Дневен ред 2000, е интегрирането на принципите на екологичната политика в националните отраслови политики за устойчиво развитие. Предприсъединителната помощ би могла да даде тласък на редица дейности в селското стопанство, отчитащи екологичните параметри.

Устойчивото развитие и реформите в Общата аграрна политика и структурните фондове на ЕС

В контекста на концепцията за устойчиво развитие селското стопанство все повече ще се утвърждава като многофункционален отрасъл и в тази си роля ще се изправя пред следните предизвикателства: да произвежда продоволствие, влакна и енергийни ресурси; да поддържа отрасловата еко-ефективност; да опазва околната среда; да осигурява заетост и доходи; да допринася за жизнеспособността на селските райони.

Общата аграрна политика (ОАП) и екологичната политика взаимно се обусловят и са основни по значение сред четирите политики на ЕС, от които зависи перспективата за устойчиво развитие на територията. Една от основните цели на ОАП е да насърчава интензивното земеделие, което в не малко случаи влияе деструктивно на околната среда, влошавайки индикаторите за екологична ефективност. Ежегодно ЕС изразходва половината от бюджета си (около 38 млрд. евро или 0,4 от БВП, 2000г) за поддържане на земеделието.

Реформата в ОАП от 1992г. (Регламент 2078/92 ЕЕС за насърчаване на агроекологични практики) и реформите, свързани с Дневен ред 2000 (Регл. 1257/1999 ЕС за развитие на селските райони) целят да променят политиката на субсидиране на земеделието като се премине от поддържане на пазарните цени към директно подпомагане на фермерските доходи. Тенденцията на ограничаване поддръжката на пазара, (която от 61 % през 1993 г е

намалела в субсидиите на ОАП до 32 % през 1999 г), е съпроводена с непрекъснато увеличаване на субсидиите за агроекологични дейности, които достигнаха 11 % от бюджета на ОАП през 2000г. Наред с това ежегодно 4.3 млрд. евро се изразходват от структурните фондове за поддържане на политиката за развитие на селските райони, която включва и агроекологични мерки.

Този процес на промяна е показателен за страните от ЦИЕ, които трябва да търсят пътища за приобщаване, по-различни от модела на интензивното земеделие. Една алтернатива може да бъде устойчивото развитие на земеделието и селските райони чрез интегриране на екологичните изисквания в аграрните и съпътстващите ги дейности, в които да се използват предимствата на природния и трудовия потенциал. В тази насока могат да се формулират конкретни приоритети, които да се реализират в проекти, финансирани от предприемителните фондове и други източници. Според Дневен ред 2000 устойчивото развитие на селските райони в ЕС става приоритет за 2000-2006г, като проектите ще се подкрепят с 50 до 75 % от Структурните фондове на Европейската комисия. Това би довело в перспектива по някои оценки, наличните средства за тази политика да бъдат повече отколкото могат да се усвоят в рамките на ЕС(1). Частичното отваряне на някои инициативи и програ-

ми за съвместни проекти цели да подготви страните кандидатки за Структурните фондове, когато те станат напълно достъпни.

Помощта от трите основни предприемителни програми на ЕС - ФАР, ИСПА и САПАРД намира реализация в една обща схема чрез целите на националния план за развитие. След реформата в структурните фондове на ЕС, регионалният план за развитие и финансовата рамка на общността, макар и частично за някои инициативи и операционни програми се отварят към националния план за развитие за страните кандидатки. Например до 5,35% от бюджета на Структурните фондове на ЕС през периода 2000-2006 г могат да се ползват по отделни инициативи като Интеррег-III и Лидер +, които са отворени за съвместни проекти за развитие със страните кандидатки. Заедно с предприемителните фондове тези средства биха могли да бъдат един значим потенциал (Табл. 1). Това налага да се познават условията за ползване на финансовите инструменти както на предприемителните фондове, така и на инициативите, финансирани от следните структурни фондове на ЕС: Европейски фонд за регионално развитие(ERDF), Фонда за гарантиране и насочване развитието на селското стопанство(EAGGF), Финансов инструмент за насочване развитието на рибното стопанство (FIFG) и Европейски социален фонд (ESF).

**Табл. 1 Структурни и предприемителни фондове на ЕС за периода 2000-2006 г
В млн. евро, по цени от 1999**

По фондове и Програми	Годишен бюджет	Общо за периода	Дял за България в %
Структурни фондове	30225	181352	-
Стр. ф-ве и фонд Спшотвяване*	-	39580	-
Предприемителни фондове в т.ч по програми:	3060	18360	-
ФАР	1500	10000	-
ИСПА	1040	7280	8-10
САПАРД	520	3640	10

* Тези средства са за новоприетите страни-членки на ЕС в периода 2002-2006 г.

Източник: European Union Regional Policy, Inforegio panorama, № 4 July-August 2001, p.9

Тази допълнителна възможност за презгранично (в селските райони по общата ни граница с Гърция) и многостранно регионално коопериране, не е за подценяване. Това прави необходимо по-важните приоритети в агроекологичната област и източниците на финансирането им да бъдат обект на по-задълбочено проучване.

Приоритети за агроекологични проекти и възможности за финансирането им

Натрупаният опит в екологичното управление на земеделието и развитието на селските райони в

ЕС може да послужи като основа за редица пилотни проекти у нас. В контекста на общите цели заложени в Националния план за развитие на земеделието и селските райони за 2000-2006 г за финансиране от САПАРД, могат да се посочат следните специфични агроекологични приоритети:

а) Развитие на селскостопански дейности, целящи опазване на околната среда, като методи и практики, на биологичното земеделие, които подобряват качеството на аграрната продукция; устойчиво управление на земята чрез екстензивното ѝ използване; екстензивно използване на пасищата;

устойчиво използване на водните ресурси в поливното земеделие; използване на генетичния фонд в отговор на засушаването и др.

в) Развитие на съпътстващи и многостранни селскостопански дейности, целящи подобряване на енергийната и аграрна ефективност; промишлена преработка и маркетинг на екологично чисти земеделски, горски и рибни продукти; производство на биогорива и растителни суровини за възобновяема енергия; развитие на еко-и аграрен туризъм и др.

Основополагащ приоритет за всяка икономика е **устойчивото управление на земята**. То включва система от технологии, с които се цели да се интегрират агрономически, екологични и социоекономически принципи за селскостопанско и друго ползване на земята, за да се достигне стабилност и жизнеспособност в производствените и социалните системи, и интегрираност в ресурсната база. Предстоящото разширение на ЕС с 10 страни от ЦИЕ, Кипър и Малта ще увеличи потребителите с 45 % (или с над 105 млн. души), а територията с 58%, от която над 67% ще бъдат земеделски земи(4). Това би облекчило натискът на земеделието върху обработваемата земя и би променило негативната тенденция, свързана с намаляване на площта на орната земя в ЕС. Постигането на съвместимост в аграрното производство със стандартите на ЕС, без да се повтарят недостатъците на интензивното земеделие, запазвайки земеделските ресурси и природните местообитания, изисква прилагането на редица нетрадиционни практики и методи.

За разлика от западноевропейското земеделие, което става все повече капиталово интензивно и съответно рисково за околната среда, селското стопанство у нас през последното десетилетие за повечето дейности е екстензивно. Екстензивното земеделие при висок дял на изоставени обработваеми земи - до 20-30 % в отделни райони, също не означава, че е природсъобразно и съпоставимо с контролираното изключване на земите от оборот в ЕС. Изоставените по икономически причини у нас обработваеми земи се превръщат все повече в проблемни като стават постоянен инкубатор на плевели и неприятели за използваните площи. Една възможност за противодействие на тази маргинализация на земите е да се насърчава **биологичното земеделие**. То се нуждае обаче от еднократна помощ (поне за две годишна конверсия на производството от конвенционално към биологично), която би могла да бъде за сметка на Програма САПАРД, ФАР или вътрешни източници, каквито са схемите за микрокредитиране. По-ниската продуктивност на биологичното земеделие като неизбежен недоста-

тък за даден обем продукция ще увеличи търсенето на земя, което ще намали делът на изоставените обработваеми земи. За да продължи биологичното земеделие 8-10 и повече години, то се нуждае от определена законова рамка и икономическа подкрепа.

В условията на ограничен вътрешен пазар, продуктите на биологичното земеделие трябва да се ориентират към външни пазари, където ще срещат конкуренцията на субсидираните продукти от биологичното земеделие на ЕС. Въпреки че цените на европейския пазар са с 30-40 % по-високи, тяхното субсидиране ги прави по-конкуренти спрямо тези на нашата страна, където ще се разчита само на по-ниската цена на труд и на по-високото качество поради спецификата на агроекологичните условия. На този етап без конкретна система за договаряне, сертифициране и пазар на продукцията, не би могло да се очаква, че само с еднократна финансова помощ ще се даде някакъв реален тласък на биологичното земеделие.

Същевременно в ЕС, средствата за насърчаване на биологичното земеделие растат и това го прави все по-конкурентно. Площта на биологичното земеделие например за последното десетилетие се увеличи десетократно, достигайки 3,2 млн. ha през 1999 г. Сега то заема средно 2.5 % от земеделската земя и се очаква да достигне 5-10 % през 2005. В шест страни-Австрия, Лихтенщайн, Финландия, Италия, Дания и Швеция биологичното земеделие заема от 8 до 10% от земеделската площ, а в останалите то е между 1 и 2,5 %.(4) Във връзка с реформата на Общата аграрна политика се очаква да отслабва подкрепата на пазара за биологични продукти, което ще е от полза за страните от ЦИЕ, но от друга страна, чрез увеличаване поддръжката за фермерските доходи ще се насърчава устойчивото земеделие в системата за развитие на селските райони, а с това и на агроекологичните методи и практики.

Системата от правила и принципи за добра аграрна практика е приоритет, който се насърчава в ЕС и има за цел да ограничи натискът на земеделието върху околната среда в отговор на определени екологични стандарти или по доброволен начин. Съгласно действащите регламенти (Регламент 2078/92 за агроекологични схеми и Регламент 1257/1999 за развитие на селските райони) фермерите сега се насърчават да осъществяват редица полезни за околната среда дейности върху своята земя. Те се подпомагат на договорна основа да правят екологични услуги чрез система от природосъобразни практики. Тези програми покриват всички аспекти на земеделието, включително управлението на неселскостопанските земи - маргинални

и екологично уязвими. Мерките могат да бъдат формулирани според спецификата на аграрните и екологични ситуации

Опитът на отделни страни от ЕС по спазването на екологичните стандарти може да послужи като ориентир за избор на оптимални решения, които да се оформят в проекти за финансиране. Един такъв пример за добра практика, в отговор на Директивата за нитратите и опазването на подпочвените води, е изграждането на безопасни за околната среда площадки за съхранение на оборския тор. Според Директивата всяка ферма трябва да разполага с достатъчна по капацитет площадка докато "узрява" органичния тор. Инвестиционният процес в Дания е отнел например повече от 5 години и сега капацитетът на тези площадки обхваща 97 % от оборския тор, съхраняван до 6 месеца. В Холандия, където количеството на оборския тор превишава земеделските площи за основно торене, Директивата е постигната с въвеждането на квоти за млякото, докато в Скандинавските страни - с данък върху азотните торове с цел да се стимулира органичното торене. В отговор на този приоритет може да се реагира както с целево подпомагане на частния сектор по изграждането на подходящи съоръжения, така и в публичния сектор с финансиране на проекти за предприемане на законови и икономически инициативи. Подобни проекти са подходящи за финансиране от предприсъединителните програми.

Получилите широка популярност в ЕС през последното десетилетие *агрекологични схеми* могат да бъдат използвани у нас в редица пилотни агроекологични проекти, финансирани по програма САПАРД или от други източници. Сега всеки седми фермер в ЕС работи по договор за поддържане на биоразнообразието, местообитанията и ландшафта в селските райони. Агрекологичните схеми се прилагат вече върху 22 млн ха или 20 % от използваната земеделска площ в ЕС като обхващат повече от 60 % от фермите в Австрия, Финландия и Швеция и до 7 % в Гърция, Испания и Италия. (4)

Според Наредба № 2759/1999 на ЕС около 3% от средствата по програма САПАРД в националния план за развитие биха могли да се използват за агроекологични схеми. Тази сума е твърде малка спрямо значимия природен потенциал на България, затова агроекологичните мерки могат да намерят място в проекти, които да се финансират и от други източници. Това е възможно, когато акцентът в агроекологичните схеми пада върху консервацията и защитата на местообитанията, включени в мрежата от специално защитени територии Природа 2000 (Natura 2000 Network), която обхваща страните кандидатки. Според Дневен ред 2000 Мрежата от защитени територии е приоритет при

финансиране на проекти за устойчиво развитие от структурните и предприсъединителни фондове. Специализираната Програма ЛАЙФ-Природа 2000 е отворена към страните кандидатки през периода 2000-2004 г (3). Тя финансира проекти, в които се съчетава аграрна, туристическа и друга допустима стопанска дейност, непротиворечащи на защитата на местообитанията. Като примерни интегрирани дейности могат да бъдат посочени екстензивна обработка на земята с опазването ѝ от ерозия; оптимизиране броя на животните с екстензивното използване на пасищата; съвместяване на дейности с опазване на местообитанията от билки, гъби и др. Програма Лайф-Природа в сравнение с другите финансови програми и инструменти на ЕС предлага най-голяма гъвкавост за съфинансиране и може да обхване широк периметър от проекти. Тя покрива до 50% от разходите по даден проект, а при изключителни обстоятелства, например, когато проекта се отнася за страна от ЦИЕ може да достигне до 75%. Поради слабо познаване на условията по тази програма и отсъствието на инициативност от страните кандидатки досега финансиране от нея е получила само Румъния. Бюджетът на Лайф III до края на 2004 г. е 640 млн. евро.

Обект на по-ограничено финансиране могат да бъдат агроекологични проекти, както и проекти за съпътстващи дейности в селските райони от Програма ФАР и фонда ИСПА. Въпреки че Програма ФАР през последните години бе в основата за финансиране на редица проекти по аграрната реформа у нас, включително и за биологичното земеделие, нейните приоритети през периода 2000-2006 г са повече извън аграрната сфера. По-голямо внимание в конкретния случай заслужава подпрограмата за презгранично сътрудничество, известна като PHARE-SVC, която съдържа списък от дейности за устойчиво развитие в пограничните зони на страните от ЦИЕ. Повечето от тези зони у нас попадат в изостанали селски райони, с остри социални проблеми като липса на перспектива за развитие без допълнителна подкрепа, висока безработица, ниски доходи и с тенденция на обезлюдяване. В Националния план за развитие са определени 34 изостанали селски райони, някои от тях в погранични райони с приоритет за финансиране по всички предприсъединителни програми. В Програмата за презгранично сътрудничество на ФАР, както и от фонда ИСПА могат да имат приоритет инфраструктурни проекти, съпътстващи селското стопанство като изграждане на инсталации за получаване на биогорива и ел. енергия от растителни суровини, съоръжения за аквакултури, подпомагане на проекти за агро-и екотуризъм, както и за обучение и заетост. Програма ФАР е ось-

ществима на този етап в пограничните райони с Румъния като подготовката на проектите предполага тясно сътрудничество между местните власти и неправителствените организации. Проекти свързани с обучение и от демонстрационен характер в агроекологичната област могат да бъдат подпомогани от Програма Леонардо, чиито ресурс би бил значим за отделни научни екипи.

Програма ФАР не може да участва в инвестирането на проекти за околната среда и селското стопанство, които са подходящи за ИСПА или САПАРД. Проекти свързани с междурегионални или транснационални мерки, т.нар. interreg проекти могат да бъдат финансирани в страните от ЦИЕ от трите предприсъединителни програми при положение, че са включени в Националния план за развитие(2). Приоритетите, които по Програма ФАР се отнасят за околната среда могат да съвпадат с тези предлагани за селското стопанство по Програма САПАРД. Например насърчаването на селскостопански продукти произведени с неинтензивни земеделски практики, с което се запазват ценни местообитания в даден район. Финансирането на подобен проект е допустимо само по една от двете програми, но е възможно участието на страна от ЕС, когато проектът засяга презгранично защитена територия, включена в мрежата Природа 2000 на ЕС или се отнася до междурегионално развитие, целящо по-висока заетост.

Някои приоритети за финансова подкрепа от ИСПА могат да възникнат в съответствие с целите, поставени в Шестия екологичен план за действие до 2010 г на ЕС. Например един такъв приоритет за страните от Южна Европа е да подготвят земеделците си за предизвикателствата, свързани с промяната на климата, което означава инвестирайки чрез ИСПА в пречиствателни и водоснабдителни съоръжения да се решават комплексно и проблемите на поливното земеделие.

Заклучение

Стратегиите и приоритетите на една интегрирана агроекологична политика трябва да бъдат ключов

чов елемент в използването на предприсъединителните програми.

Натрупаният опит в страните от ЕС в прилагането на агроекологични схеми, методи и практики трябва да се използва в пилотни проекти у нас както по програма САПАРД, така и в проекти, финансирани от Програма – Лайф-III.

Съвместни проекти за съпътстващи селското стопанство дейности, допринасящи за устойчивото развитие на селските райони могат да бъдат финансирани чрез Програмата за презгранично сътрудничество на ФАР или чрез инициативите Интеррег-III и Лидер + от Структурните фондове за презгранично коопериране на ЕС.

За да се направи възможно използването на повече източници на финансиране на интегрирани агроекологични проекти е необходимо следното:

- по-задълбочено познаване на условията за ползване на Програмите и финансовите инструменти извън предприсъединителните фондове;

- по-силна интеграция на агроекологичните цели в развитието на селските райони и регионалното развитие;

- повече гъвкавост, многофункционалност и преследване на съпътстващ екологичен ефект в проектите за социално и икономическо развитие на селските райони.

Литература

1. A.Beckmann, SAPARD, West's means for helping CEE farmers, is focus of criticism by environmentalists, The Bulletin, Vol.10, Number 2, 2001
2. Council Regulation (EC) № 1266/1999 on coordinating aid to the applicant countries in the framework of the pre-accession strategy and amending Regulation(EEC) № 3906/99
3. Council Regulation (EC) № 1655/2000/EC concerning the Financial Instrument for the Environment (LIFE), Brussels, 2000
4. Environmental signals 2001, European Environment Agency Regular Indicator Report , №8/2001, EEA, Copenhagen, 2001
5. Enlargement of the European Union, EEA, Copenhagen, 1998

PRIORITIES FOR AGRI-ENVIRONMENTAL PROJECTS AND FUNDING OPPORTUNITIES IN THE PRE-ACCESSION PROCESS

Nayden Naydenov
University of National and World Economy – Sofia

SUMMARY

The paper presents the specific priorities of agri-environmental projects and the existing EU funding instruments, especially SAPARD and PHARE for cross-border cooperation into rural development. The Natura 2000 network and the LIFE funding instrument provide other areas, in the case of agri-environmental programmes, are eligible for funding.