

ОБЩО ПОЛЗВАНЕ НА ПАСИЩАТА В ЕВРОПА – ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД СТОПАНИСВАНЕТО ИМ ПРЕЗ ХХІ ВЕК

Янка Казакова-Матева

Университет за национално и световно стопанство, София

Резюме

Общото ползване на пасищата в Европа е с хилядолетна история. По отношение на стопанисването им непрекъснато протичат промени, най-силно изразени в последните сто години. В исторически план, основните предизвикателства са свързани с ограничаване на достъпа до и регулиране на ползването на общия пасищен ресурс. Това води до формулиране на теорията за „Трагедията на общите ресурси“ от Гарет Хардин през 1968 г., обоснована на примера на свръх-експлоатацията на пасищата. Днес, основното предизвикателство е да се осигури достатъчна поддръжка на пасищата. В повечето европейски страни водеща става мотивацията за опазване на тревните екосистеми и ролята им за поддържане на биоразнообразието. Междувременно, в научната литература, „трагедията на Хардин“ е оборена от Елинон Остром през 1999 г., която получава Нобелова награда по икономика през 2009 г. за „Принципите за устойчиво стопанисване на общите ресурси“. Предизвикателствата пред стопанисването на общите пасища са изключително актуален въпрос в България. Преброяването на земеделските стопанства през 2011 г. отчита, че над 800 хиляди хектара общи пасища се ползват активно от животновъдите в страната. Повече от половината от тях попадат в зоните от европейската екологична мрежа Натура 2000, но под 10 % от тях получават подпомагане от схемите и мерките на Общата селскостопанска политика. Целта на доклада е да се направи критичен преглед и сравнителен анализ на общото ползване на пасищата в България и в избрани страни от Европа на базата на принципите на Остром. Резултатите могат да бъдат ползвани както за структуриране на предизвикателствата пред стопанисването на общите пасища в България, така и за извеждане на въпроси и проблеми, които се нуждаят от допълнително изследване в страната.

Ключови думи: общо ползване, пасища, стопанисване, тревни екосистеми.

Key words: commons, pastures, governance, grassland ecosystems.

JEL: H41, O13, P19.

Увод

Общото ползване на пасищата е историческа характеристика на селското стопанство в цяла Европа, базираща се на правото на населението от дадено населено място да ги ползва за паша и изхранване на добитъка. С развитието на технологиите, модерното земеделие и съвременния начин на живот през последния век това традиционно ползване претърпява редица промени. В исторически план, основните предизвикателства са свързани с ограничаване на достъпа до и регулиране на ползването на общия пасищен ресурс. Днес, основното предизвикателство е да се осигури достатъчна поддръжка на пасищата. В повечето европейски страни водеща става мотивацията за опазване на тревните екосистеми и ролята им за поддържане на биоразнообразието, т.нар. земеделски земи с висока природна стойност.

Целенасоченото прилагане на Общата селскостопанска политика и в частност на политиката за развитие на селските райони води до увеличаване и усложняване на законодателството и мерките за подкрепа, но обикновено въпросите, свързани с правото на общо ползване на мерите и пасищата се пренебрегват. Ето защо, отчитайки новата рамка в политиките за развитие на земеделието и опазването на биоразнообразието, е много важно да се намери правилното решение за осигуряване на подходящи мерки за

подкрепа на пасищата и мерите с висока природна стойност в Европа.

Целта на доклада е да се направи критичен преглед и сравнителен анализ на общото ползване на пасищата в България и в избрани страни от Европа на базата на принципите за устойчиво стопанисване на общите ресурси [8]. Резултатите могат да бъдат ползвани както за структуриране на предизвикателствата пред стопанисването на общите пасища в България, така и за извеждане на въпроси и проблеми, които се нуждаят от допълнително изследване в страната.

Теоретични постановки за управлението на природните ресурси за общо ползване

Теорията за управление на ресурсите за общо ползване се развива след 1968 г., когато е публикувана „Трагедията на общите ресурси“ от Хардин. Той развива идеята, че свободният достъп на хората до общите ресурси води до свръх-експлоатирането им, а от там до заплахата за съществуването им като цяло. Хардин обосновава теорията си на примера на свръх-експлоатацията на пасищата в някои райони.

Едва след повече от 20 години е публикувано друго, също толкова силно проучване – „Управление на общите ресурси“ от Елинон Остром (1999), след което научните изследвания и дискусии стават по-балансиранни и позитивни относно бъдещата роля на управлението на ресурсите за общо ползване за устойчивото развитие.

Остром дефинира осем принципа, които характеризират утвърдените институции за общо ползване на ресурсите. Под „принцип“ тя разбира основен елемент или състояние, спомогнало за успеха на институциите за запазване на общия ресурс и спазване на правилата за ползване от поколения ползватели. Изследвайки много различни ситуации при управлението на ресурсите за общо ползване, Остром забелязва, че използваните специфични правила в утвърдените организации се различават значително в различните случаи. При наличието на това голямо разнообразие от специфични правила, устойчивостта на организациите не би могла да се обясни с липсата или наличието на определени правила. Остром стига до извода, че част от обяснението за тяхната устойчивост се базира именно на факта, че правилата се различават. Принципите отчитат специфичните характеристики на свързаните с тях физически системи, културни виждания и икономически и политически взаимовръзки, съществуващи при установяването на правилата [8]:

1. *Ясно определени граници:* Необходимо е ясна дефиниция кой има право да се включва в действия по придобиване, както и в определяне на физическите граници на ресурсната система. Ако границите и/или индивидите, които могат да използват ресурса, не са определени, никой не знае кой или за кого се ползва ресурса. Без определяне на границите на ресурса и затварянето му за „външни лица“, участниците са поставени пред риска ползвите, които произвеждат, да бъдат „ограбени“ от други, които не са допринесли за това.

2. *Съответствие между правилата и местните условия:* Вторият градивен принцип се състои от две части. Първият набляга на това, че правилата, отнасящи се до разпределението на разходите и задълженията в „жизнеспособните“ общности, са пряко свързани с разпределението на ползите и правата. Втората част набляга на това, че правилата се създават в съответствие с местните условия. Унифицираните правила, създадени на ниво държава или регион, много рядко вземат предвид спецификата на ресурсите, които са използвани при създаването на правилата за ползване за определеното място.

3. *Споразумения за колективен избор:* Институциите (системите), използващи този принцип, са в състояние да създадат по-добри правила, съответстващи на местните условия, тъй като индивидите, директно взаимодействащи помежду си и с физическия свят, могат да променят правилата във времето за да отговорят по-добре на специфичните местни характеристики.

4 & 5. *Мониторинг и степенувани санкции:* При устойчивите институции, мониторингът и санкционирането се поемат основно от самите участници. При разбирането и приемането на изработените правила първоначалните санкции и разходите за мониторинг при тези системи са учудващо ниски.

6. *Механизми за разрешаване на конфликти:* Наличието на механизми за разрешаване на конфликти не гарантира, че ползвателите ще могат да поддържат трайна институцията (системата), като всяка комплексна система от правила изисква наличието и използването на такива механизми.

7. *Минимално признаване на права за организиране:* Ползвателите често създават собствени правила без да създават/притежават формални, правителствени юрисдикции. Необходимо е външните правителствени организации да приемат в минимална степен легитимността на тези правила за да могат самите ползватели могат да ги прилагат самостоятелно.

8. *Различни нива на управление:* При по-големите системи е трудно да се изработят правила, които да отговарят на всички аспекти на осигуряването и използването им при система с едно ниво на управление. В „жизнеспособните“ системи за общо ползване на ресурсите, има тенденция да се създават по-малки (гнездови организации).

При последващите си проучвания, Остром признава, че дори и всички принципи да са спазени, пак могат да се случват провали. На тази база тя идентифицира осем основни заплахи за устойчивостта на институциите:

- Еднотипно и унифицирано мислене;
- Прекомерно разчитане на простите правила за гласуване, вместо на разбирателство между участниците;
- Бързи външни промени в технологиите или социално-икономическата среда;
- Провали на предаване на разбирането на правилата между поколенията;
- Често търсене на помощ от външни източници;
- Международна помощ, която игнорира местното знание и институции;
- Корупция и други форми на опортюнистично поведение;
- Липса на големи подкрепящи институции.

Правна рамка на общо ползване на пасищата в избрани европейски страни

Първите данни за законови институции (общностни харти) за управление на общите ресурси пасища и гори в Италианските Алпи датират от 13 век. Касари допуска, че те са се развили, тъй като допълват съществуващото неформално сътрудничество и увеличават неговата ефективност. Общностните харти се появяват през 13 век като правна иновация, за да се намалат разходите, свързани с прилагането на права върху земята. Селяните договарят набор от правила помежду си на общо събрание, викат нотариус, който ги вписва в договор и изпращат петиция за одобрението им до принца на съответния район. Този процес винаги е инициран от общностите.

В Швейцария, първия писмен регламент за общо ползване на пасища е от селището Torbel и датира от 1485 г. В по-ново време, целта за опазване и устойчиво управление на летните пасища е включена в швейцарското законодателство през 1996 г., а подпомагането (плащанията) за летните пасища е обвързано с критерий за устойчивост от 2000 г. Във връзка с това изискване през 1999 г. съществуващите правилници за опазване на планинските пасища при тяхното ползване за земеделски цели са ревизирани и заменени с правилник за плащания за летните пасища [5]. Този правилник съдържа адаптирани изисквания по отношение на използването на пасищата с цел избягване на прекомерно използване (ограничаване на броя на животните в случай на екологична вреда), опазване на пасището срещу обрастване с храсти и дървета, адаптирано и съобразено с опазването на биоразнообразието, торене на пасищата, контрол върху проблемни растения и бурени и поддържането на сградите и инфраструктурата.

Великобритания приема нов Закон за ресурсите за общо ползване през 2006 г., който цели да опази земите за общо ползване и да насърчава устойчиво им управление [9]. Втората цел е да се осъвремени процесът на кандидатстване за подпомагане с по-бързо реагираща система, която да покаже, че е проведена консултация с местните заинтересовани страни и има споразумение с тези, които имат правен интерес. Третата основна цел се отнася до управлението на пасищата, предлагайки начин за осигуряване на устойчивост и ефективни правила. Основната част на уредбата за устойчиво управление е правото на ползвателите, собствениците и други групи или индивиди да кандидатстват доброволно за създаването на законоустановени Съвети за пасищата за общо ползване. Целта им е да управляват по-ефективно земеделските дейности, да поддържат растителната покривка и да упражняват правата на ползване. Съветите имат право да създават задължителни законови правила по отношение на земеделските дейности върху земите за общо ползване, като последната инстанция за разрешаване на проблемите е съдът. За да се създаде един Съвет трябва всички законово заинтересовани страни (ползватели, собственици и други, имащи права за ползване на ресурса) да подкрепят инициативата. При наличието на обществен интерес, съответните публични организации, в много случаи това са агенциите, опазващи природата и наследството, трябва да подкрепят инициативата. Департамента по земеделие и околна среда (на практика английското министерство на земеделието) оказва съдействие за начина на създаването и устава на Съветите, но крайното съдържание е различно в зависимост от различните функции и нужди на всяка община и съвет. Целта на тази част от законодателството е да не се приватизират или управляват централизирано ресурсите

за общо ползване, а да се съхранят и подновяват традиционните колективни подходи през 21 век.

Правна рамка на общо ползване на пасищата в България

За разлика от Италия и Швейцария, в исторически план за България са характерни неписаните норми на обичайното право. Преди Освобождението от турско робство през 1878 г. съществува разнообразие от традиционни практики (основно в пасищното овцевъдство), които са били регулирани от неписани, но стриктно съблюдавани норми:

„Селското пасище се определя като неизолано място около селото, което е оставено, за да пасат овци, коне, волове от същото село. В него се включват и онези земи и места, които са оставени да почиват и по които „стоката селска“ пасе. В пасището на едно село могат да пасат добитъкът и свинете само на селяните от това село. Добитъкът на друго село не може да пасе в това пасище, освен ако за това има съглашение между двете села.“ [2].

В началото на 20 век, българската държава приема поредица от нормативни актове, които да регулират и регламентират общото ползване на пасищата и мерите: Закон за разработване на мерите от 1903 г. и Закон за допълнението му от 1907 г.; Правилник за прилагане Закона за разработване на мерите, 1904 г.; Закон за запазване, измерване и използване на селските и градски мери, 1910 г.; Закон за увеличение размера на държавните земи, 1920 г. и Закон за високопланинските и горски пасища, 1941 г.

Първоначално, при възстановяването на собствеността върху земеделските земи, в Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ) не се отчита достатъчно характерът на общност и правата на жителите на населеното място върху общинските мери и пасища.

До приемането на България в ЕС през 2007г. отново се разчита на обичайното право за ползването на общите пасища и мери. Към онзи момент прилаганите неформални норми не създават проблеми, тъй като периода се характеризира със силно изоставяне на земеделските земи. Така повечето отдалечени и високопланински пасища преминават през различни етапи на сукцесия – охраствяване, прорастване на млади гори и други. Местните животновъди ползват за паша изоставените обработваеми земи в близост до населените места за минимизиране на усилията и разходите.

С въвеждането на изискванията за прилагане на Общата селскостопанска политика (ОСП), както за Стълб 1 (схема за единно плащане на площ), така и за Стълб 2 (агроекологични плащания, плащания за Натура 2000), обичайното право на ползване не предоставя правно основание за получаване на субсидии и

директни плащания за тези земи. ЗСПЗЗ се изменя през 2007 г. (ДВ, бр. 13). Въвежда се легална дефиниция на понятието "общо ползване": традиционна практика на жителите от населеното място с дребни земеделски стопанства за пасищно животновъдство върху обществените мери и пасища, включително чрез образуване на едно или повече колективни стада.

Междувременно и фактичката ситуация с ползването на пасищата се променя значително – собствениците и/или ползвателите на изоставените ниви ги превръщат отново в обработваеми земи; появяват се и хора без пасищни животни, но с интерес да поддържат общинските пасища и мери в добро земеделско и екологично състояние срещу което получават европейски субсидии. Натискът върху обществените пасища и мери се увеличава, с което се увеличават и изискванията към администрацията, отговорна за стопанисването им.

Министерство на земеделието и горите издава указания като подзаконен акт «Ред за предоставяне на мери и пасища на животновъди за общо ползване». В тях са описани участниците при разпределянето на мерите и пасищата, като до процеса се допускат и сдружения на животновъди. През следващите години (2009 г. до 2015 г. включително) следват нови промени в ЗСПЗЗ по отношение на общото ползване на общинските пасища и мери, всяка от които се опитва да съвмести правото на жителите-собственици на пасищни животни на дадено населено място до пасищата на същото с изискванията за правно основание на получаване на субсидии от ОСП.

Обхват на пасищата, мерите и ливадите в България

Постоянно затревените площи в България са над 1 300 хил. ха, като повече от половината

от тях са с висока природна стойност. Преброяването на земеделските стопанства през 2011 г. отчита, че над 800 хиляди хектара общи пасища се ползват активно от животновъдите в страната. Пасищата, мерите и ливадите в обхвата на зоните от европейската екологична мрежа Натура 2000 са 600 хил. ха. Високата природна стойност на мерите и пасищата в днешно време е резултат от многовековното им ползване за паша и изхранване на добитъка общо от жителите на населеното място, спазвайки ясно установени правила.

Най-големият собственик на пасища, мери и ливади са общините, които стопанисват 56 % от всички постоянно затревени площи в страната (фиг. 1). Следват пасищата частна собственост, които са 35 %, а държавните са едва 9 %.



Източник: ГО „Устойчиво ползване на пасища, мери и ливади“, 2012

Фиг.1. Пасища, мери и ливади в България по вид собственост през 2011 г.

Табл. 1. Принципи на Остром за създаване на жизнеспособни системи за ползване на общите ресурси и състоянието им в България

Принцип на Остром	Състояние в България
1. Ясно определени граници	Де юре, границите на пасищата и мерите за общо ползване са ясно определени – всички общински пасища, които са публична собственост. Де факто, общинските администрации много рядко разполагат с точни данни за имотите публична общинска собственост. Много чести са случаите, където пасищата за общо ползване, определени от общините на практика са млади гори и храсталаци. По отношение на ползвателите на общите пасища и мери също има редица неясноти – дали това са постоянните жители на населеното място (каквото е традиционната норма) или собствениците на пасищни животни или собствениците на регистриран постоянен или временен животновъден обект в землището на населеното място. Всичко това създава множество напрежения и конфликти между различните заинтересовани страни и администрацията на общинско и национално ниво.
2. Съответствие м/у правилата и местните условия	Де юре, ЗСПЗЗ и подзаконовите нормативни актове създават рамката за предоставянето на пасища и мери на животновъди за общо ползване. Те предоставят възможности на общините да изработят собствени правила за отдаване на общинските пасища, както и планове и програми за стопанисването им. Де факто, в повечето общини липсва необходимата експертиза за изработването на правила, съобразени с местните условия. Поради това, най-често се наблюдава пряко прилагане на националната рамка.
3. Споразумения за колективен избор	Широко препоръчвана структура (включително и на правна основа) е създаването на асоциации/сдружения за паша. Това е едно предизвикателство в страна, в която коопе-

Принцип на Остром	Състояние в България
	ративните действия не се харесват от обществото. Теоретично това е правилната препоръка. На практика създаването на подобна асоциация, трябва да е съпътствано от непрекъснати съвети и мотивиране на малките фермери, подпомагане при създаването и регистрацията на нови сдружения и при управлението поне през първите години на работа. На този етап регистрираните сдружения в страната са единици.
4. Мониторинг	Мониторинг на ползването и състоянието на пасищата и мерите следва да залегне в общинските програми за стопанисването им. На практика, това е най-подценявания аспект на програмите там, където въобще има разработени такива. Най-разпространеният вид мониторинг е административен върху договорите за индивидуално ползване на общинските пасища и мерите по отношение на плащане на наемната цена, изтичане на срок на договор и т.н.
5. Степенувани санкции	Санкционирането при неспазване на договорни условия между ползвателите и общината най-често е на базата на общоприетия административен ред в съответната община, т.е. липсват изработени целеви степенувани санкции.
6. Механизми за разрешаване на конфликти	Използва се общия ред за решаване на конфликти – чрез съда. По този начин, освен че конфликтите се задълбочават и оскъпяват, те се и удължават значително във времето.
7. Минимално признаване на правата за организиране	Де юре, ЗСПЗЗ позволява на общините да изработват собствени правила и програми. Същевременно са регистрирани редица случаи, при които областните управители не одобряват изработените общински правила и програми, поради разлика в интерпретацията на националното законодателство. По този начин се отнемат и минималните права за организиране на общините.
8. Различни нива на управление	Към момента се разграничават три нива на управление на пасищата и мерите за общо ползване – национално, областно и общинско. Почти напълно заличено единственото исторически съществувало ниво – землището на населеното място.

Заклучение

Прегледът на начините на управление на пасищата за общо ползване в Европа разкрива, че системите за ползване на тези пасища като цяло бързо се променят. Там, където все още съществува интерес от запазването им, те непрекъснато се приспособяват към новите условия.

Анализът на състоянието на пасищата и мерите за общо ползване в България спрямо принципите за създаване и управление на жизнеспособни системи за ползване на общи ресурси разкрива проблемни ситуации и предизвикателство при всеки един от осемте принципа. Оцеляването на тази традиционна система в страната ни е сериозно разклатено, особено след въвеждането на изискванията за правно основание и допустимост за подпомагането по ОСП.

Земеделските стопани, които са избираеми за публична подкрепа, предпочитат да наемат общинските пасища индивидуално. В литературните източници, този процес се разглежда като „де факто“ приватизация на земите за общо ползване.

От друга страна, повечето малки производители са изключени от възможностите за европейско подпомагане (при съществуващите изисквания за минимална площ на земеделските парцели и/или минимален брой животни). По този начин, използването на пасищата за общо ползване продължава да бъде до голяма степен неформална практика за земеделските стопани извън системата на официалното подпомагане.

Така вместо изводи, възникват следните въпроси и предизвикателства пред изследователите и законотворците в страната:

- Какви са ползите и ограниченията за обществения интерес при общото ползване (намаляващо по обхват) и при индивидуалното ползване (увеличаващо се и на практика приватизиращо) на публичните пасища и мерите?
- Какви нови нормативни промени са необходими за да се гарантира природосъобразно ползване на пасищата и мерите в и извън защитените територии, зоните по Natura 2000 и земите с висока природна стойност?

Литература

1. Казакова, Я. (2012). *Преглед на системите за управление на пасищата за общо ползване в Европа*, Европейски Форум за опазване на природата и пасторализма. Проект „Създаване на условия за устойчиво стопанисване на тревни местообитания“. BGR/SGP/OP5/CORE /LD/12/04, София.
2. Маринов, Д. (1894). *Народно обичайно право: Паша*, Сборник Жива старина.
3. Юнакова, М. (2012). *Исторически преглед на ползването на мерите и пасищата в България*. Проект „Създаване на условия за устойчиво стопанисване на тревни местообитания“. BGR/SGP/OP5/CORE /LD/12/04. ГО „Устойчиво ползване на пасища, мери и ливади“, София.
4. *Преброяване на земеделските стопанства*, МЗХ, 2012.
5. Baur, I. & C.R. Binder. *Adapting to Societal Transitions by Changing Rules in the Governance of Common Property Pastures in the Swiss Alps*. Ecology and Society Journal. <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc>.
6. Casari, M. *Emergence of Endogenous Legal Institutions: Property Rights and Community Governance in the Italian Alps*, <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc>.

7. Hardin, G. (1968). *The Tragedy of Commons*, Science, Vol.162, № 3859, pp.1243–1248.
8. Ostrom, E. (1999). *Design Principles and Threats to Sustainable Organizations That Manage Commons*, A paper for Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University.
9. Short, C. (2008). *The traditional commons of England and Wales in the twenty-first century: meeting new and old challenges*, International Journal of the Commons, Vol. 2, July 2008, pp. 192–221.

COMMON GRAZING IN EUROPE – CHALLENGES IN THEIR GOVERNANCE IN XXI CENTURY

Yanka Kazakova-Mateva
University of National and World Economy, Sofia

Abstract

Common grazing in Europe has centuries old history. In the last century these traditional systems undergo serious changes in their governance. Historically, the main challenges relate to restricting the access to and regulating the use of the common grazing resource. This leads to the formulation of the Tragedy of the Commons by Garrett Hardin in 1968 based on the example of over-grazing of common land. In the beginning of XXI century, the main challenge is to ensure a minimal level of maintenance of pastures. In most European countries, the leading motivation becomes preserving grasslands ecosystems and their role in biodiversity conservation. Meanwhile, in the scientific literature Elinor Ostrom rebuts the Hardin's tragedy theory in 1999 and receives the Nobel Prize for economics for her Principles for Principles for stable common pool resources governance. The challenges for the governance of common pastures is a very topical issue in Bulgaria. The Agriculture Census in 2011 reports over 800 thousand hectares of common pastures in active use by livestock breeders in the country. More than half of them are situated in the Natura 2000 zones of the European ecological network but less than 10% receive support under the schemes and measures of the Common Agricultural Policy. The aim of the paper is to review critically the governance of common grazing in Bulgaria and in selected countries in Europe on the basis of Ostrom's principles. The analysis results are used both for structuring the challenges for common grazing in Bulgaria and for identifying questions and issues for further research in the country.