
Преглед на институционалните механизми за екоуправление на земеделските стопанства в България

АНТОН МИТОВ

Институт по Аграрна икономика – София

E-mail: anton.mitov@gmail.com

Резюме

Институционалните механизми, отнасящи се до екоуправлението, са решаващ фактор за прилагането на опазващи околната среда практики в земеделските стопанства. С ускорен темп нараства биологичното производство, особено в растениевъдството. Делът на земеделската земя в НАТУРА 2000 е сред най-високите в ЕС. Все повече средства се заделят за консултиране и обучение на земеделските производители. Нараства броят на агроекологичните мерки по Първи и Втори стълб на ОСП, чрез които се гарантира внедряването на добри практики за опазване на околната среда.

Също така, високата ресурсоемкост на прилаганите технологии в земеделските стопанства създава предпоставки за екологичен риск и натиск върху околната среда.

Ключови думи: екоуправление; проекологични практики; устойчиво развитие; агроекологични мерки; институционални механизми; биологично земеделие

Review of institutional mechanisms for eco-management of agricultural holdings in Bulgaria

Anton Mitov

Institute of Agricultural Economics – Sofia

Email: anton.mitov@gmail.com

Citation: Mitov, A. (2019). Review of institutional mechanisms for eco-management of agricultural holdings in Bulgaria. *Ikonomika i upravlenie na selskoto stopanstvo*, 64(4), 34-47 (Bg).

Abstract

Institutional mechanisms relating to eco-management are a decisive factor in the implementation of environmentally friendly practices on agricultural holdings. Organic production is growing rapidly, especially in crop production. The share of agricultural land in Natura 2000 is one of the highest in the EU, with more and more resources being allocated for consulting and training for farmers. The number of agri-environmental measures under the first and second pillars of the CAP is increasing, ensuring the implementation of good environmental protection practices.

Also, the high resource intensity of the applied technologies in agricultural holdings creates preconditions for environmental risk and pressure on the environment.

Key words: eco-governance; proecological practices; sustainable development; agri-environmental measures; institutional mechanisms; organic farming

Настъпилите съществени промени в концептуалните виждания за интегриране на

усилията в световен и регионален мащаб за решаване на изострилите се социално-ико-

номически и екологически проблеми намират широк отзвук и в България. Възприетата от ООН парадигма за устойчиво и екологосъобразно развитие намира отражение в политиката по опазване на околната среда и разработването на конкретни програми за решаване на екологичните проблеми на различни равнища – национално, регионално, локално. В условията на преход към пазарна икономика ефективната политика по опазване на околната среда е солидна основа за реструктуриране на аграрния сектор в институционален, производствен и инфраструктурен аспект, с цел поддържане на устойчиво и екологосъобразно развитие през следващите години.

Постепенно акцентът на контрола се измества от измерване на параметри на околната среда към оценка на ефективността на прилаганите политики и влаганите средства за опазване на околната среда, към инспектиране на самоконтрола и собствения мониторинг на стопанските субекти, околната среда и качеството на живот. В тази връзка правителството утвърждава мерки за институционално укрепване на политиката за околната среда. Тяхното изпълнение е поставено в зависимост от актуализацията на Стратегията за околна среда на България. Развитие претърпяват и регионалните органи, провеждащи екологична политика.

Разбирането и усъвършенстването на проблемите с управлението налага интердисциплинарен подход; изучаване на поведенческите характеристики на агентите (идеология, ограничена рационалност, опортюнизъм, потенциал за управление, екоинвестиране и т.н.); анализ на институционалната среда (формалните и неформални правила, права и ограничения между агентите, групите, и поколенията); оценка на сравнителната ефективност на алтернативните форми за управление, отчитаща съвкупните разходи за опазване на природната среда (чисто технологични, за трансакция между участващите и заинтересовани агенти, на трета страна, частни, бюджетни, социални и т.н.) (Башев, Х. и колектив, 2013).

Социално-икономическите и институционални аспекти на екоуправлението в сел-

ското стопанство са широко изследвани в старите страни членки на Европейския съюз (Defrancesco, E. et al., 2008; Dobbs, T. and Pretty, J., 2008; Ducos, G. and Dupraz, P., 2006; Frouws, J. and Tatenhove, J., 2008; Peerlingsa, J. and Polman, N., 2009), в страните в преход (Barbu, C., 2012; Vitale, K., 2011) и в другите развити и развиващи се страни (Baba, A. et al., 2011; Carruthers, G., 2007; Scozzari, A. and Mansouri, B., 2011).

У нас не са провеждани системни изследвания на системата за екоуправление в селското стопанство. Изучават се предимно отделни частни проблеми или обществени мерки и програми, като се прилагат ограничени подходи на изследване, които покриват кратки периоди от време и съвкупност от участници в екоуправлението. В резултат на това, разбирането на институционалните, поведенчески, икономически, технологически, екологически, интернационални и други фактори на екоуправлението в селското стопанство е непълно и/или затруднено (Башев, Х. и колектив, 2013).

Проекологичните практики в българското селско стопанство, както и въпросите, свързани с екологизирането на селскостопанското производство и цялостното устойчиво развитие на земеделието, са детайлно изследвани (Йовчевска, П., 2010, 2012).

Отговор на въпросите, свързани с промените в институционалната среда, а също така и такива, засягащи промените в българското законодателство, дава Михайлова, М. (2019).

Известни са разработките в сферата на институционализирането на политики, подкрепящи използването на алтернативи на успешни практики (von der Weid, D., 2000; Holt-Giménez, E., 2001; Pachicho, D. and Fujisaka, S., 2004; Altieri, M. and Nicholls, C., 2008, Rosset, P. M. et al., 2011).

Неравномерното прилагане на агроекологичните мерки може да бъде частично обяснено с финансови причини. Това включва, от една страна, ограничените национални/регионални бюджетни възможности за съфинансиране в някои държави членки и, от друга страна, потенциално недостатъчните плаща-

ния за обезщетяване. Съществуват обаче и институционални причини, които могат да окажат голямо влияние върху диференцираното прилагане на агроекологичните мерки, тъй като тяхното изпълнение изисква значителни административни ресурси (от гледна точка на идентифицирането на ключови екологични въпроси, имащи важно значение за проектиране, обработка на заявления, обучение и т.н.), за да бъдат успешни. Освен това, въпросите, касаещи възрастта и образователното равнище на земеделските производители, интензивността на земеделието, производителността и стойността на земята се различават за отделните страни членки на ЕС.

Целта на настоящата статия е да се определи ефективността на институционалните механизми за екоуправление на земеделските стопанства в България.

Съгласно залегналите цели в ОСП, към 2020 г. делът на използваната земеделска площ (ИЗП), която ще бъде обхваната от агроекологичните мерки в България намалява съществено – с 13,6% пункта, въпреки че

средствата за агроекология нарастват. Това се дължи на факта, че включените агроекологични приоритети се отнасят до дейности, осъществяващи се на ограничени площи, за разлика от предходния програмен период, когато агроекологичните плащания включваха основно дейности в растениевъдството – например за осигуряване на полските сеитбо-обращения.

В методически аспект изследваме основните институционални механизми за въздействие от страна на държавата върху агро-екоуправлението на земеделските стопанства – мерките и направленията по ПРСР в двата програмни периода (2007–2012, 2014–2020) и въвеждането на „зелените плащания” в ОСП 2014–2020 (фиг. 1).

В голяма степен мерките и техните цели от ПРСР 2007–2013 се запазват и в ПРСР 2014–2020. Органичното (биологично) земеделие е отделено в отделна мярка, а плащанията за райони с природни ограничения са обединени в една мярка. Значително по-висок е обаче финансовият ресурс за екологичните мер-

Таблица 1. Изплатени финансови средства по Ос 2 на ПРСР до 31.12.2015 г., млн. евро
Table 1. Funds disbursed under Axis 2 of the RDP by 31 December 2015, million euro

Мярка / Measure	Наименование на мярката / Title of the measure	Бюджет 2007-2013 г. / Budget 2007-2013	Изплатени до 2015 г. / Paid by 2015	% от изплатени / % of paid	% към бюджет / % to budget
211	Плащания за природни ограничения на фермери в планински райони / Payments for natural restrictions on farmers in mountainous areas	233,2	164,4	22%	70%
212	Плащания за природни ограничения на фермери в райони, различни от Планинските / Natural restriction payments to farmers in areas other than the mountain	39,9	51,4	7%	129%
213	Плащания по Натура 2000 и Рамковата директива за водите / Natura 2000 payments and the Water Framework Directive	0,0	49,7	7%	
214	Агроекологични плащания / Agri-environment payments	435,3	462,8	62%	106%
	Други (гори) / Other (forests)	70,0	21,4		31%
	Общо/Total	777,4	749,7	100%	96%

Източник: *Аграрен доклад, 2016, МЗХ; ПРСР 2007–2013, МЗХ.*
Source: *Agricultural Report, 2016, MAF; RDP 2007–2013, MAF.*

ки в ПРСР 2014–2020, а като се добави и схемата за директни зелени плащания по първи стълб на ОСП, средствата за екология достигат почти половината от финансовия ресурс на ОСП в България.

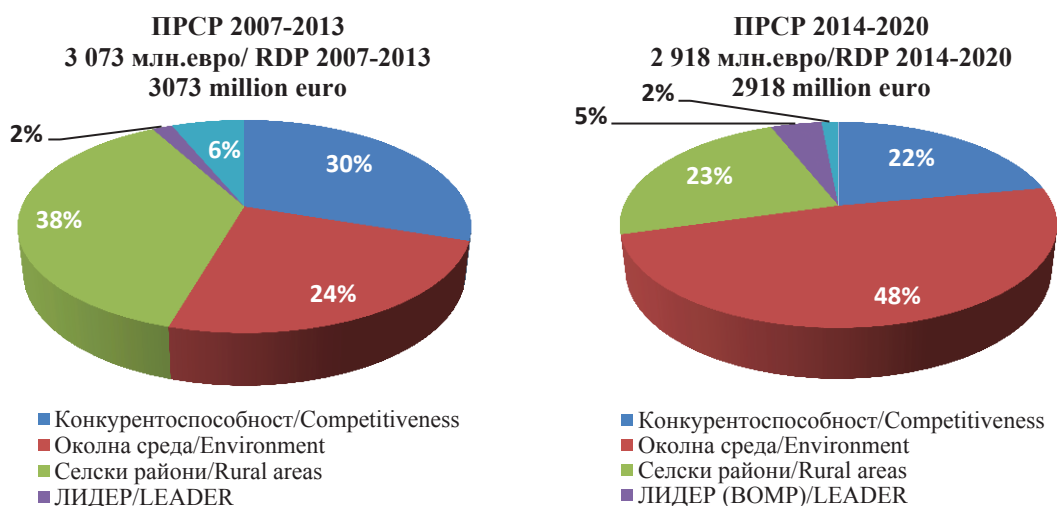
На фиг. 2 е представено разпределението на средствата по ПРСР в двата програмни периода. В ПРСР 2007–2013 изплатените средства за опазване на околната среда са на трето място с 24% от общия финансов ресурс по Програ-

мата. В настоящия програмен период делът на средствата за опазване на околната среда нараства двойно, до 48%, почти толкова и в абсолютен размер – от 750 млн. евро на 1 414 млн. евро (1,9 пъти). Към това следва да се добавят зелените плащания за опазване на околната среда, които възлизат на 1 429 млн. евро за 2015–2020 г., или общо 2 843 млн. евро, което съставлява 37% от общия финансов пакет за директни плащания и ПРСР (7 613 млн. евро).



Фиг. 1. Мерки на ОСП за екоуправление
Fig. 1. CAP eco-management measures

Източник: Собствена схема. / Source: Own scheme.



Фиг. 2. Разпределение на средствата на ПРСР по приоритети
Fig. 2. Allocation of RDP resources by priority

Източник: / Source: Factsheet on 2014–2020 Rural Development Programme for Bulgaria, EC.

Същевременно средствата за повишаване на конкурентоспособността на земеделските стопанства в ПРСР 2014–2020 намаляват с 30%, а тези за развитие на селските райони с 41%. Аргументите за това не са достатъчно популярни, но според нас прекалено се акцентира на агроекологията в ПРСР, въпреки че българското земеделие не е основен замърсител на околната среда в страната.

За липсата на достатъчно аргументи при разпределението на средствата по приоритети и направления на използване са показателни изложените по-долу данни.

Изпълнение на мерките по Ос 2 на ПРСР 2007–2013

Мярка 211 „Плащания на земеделски стопани за природни ограничения в планинските райони”

Прилагането на мярката е свързано с устойчиво управление на земеделските земи и е насочено към съхранение на земеделската дейност в планинските райони, подпомагане поддържането на ландшафта и съществуващото биоразнообразие, противодействие на обезлюдяването и изоставянето на земята в тези райони.

Таблица 2. Изпълнение на целите по Ос 2 на ПРСР 2007–2013

Table 2. Implementation of the objectives under Axis 2 of the RDP 2007–2013, million euro

Мярка Measure	Наименование / Name	Цели / Goals	Резултати / Results	Изпълнение Implementation
211	Плащания за природни ограничения на фермери в планински райони Payments for natural restrictions on farmers in mountainous areas	40 000 стопанства/holdings 3,28 млн. дка/million decares	53 802 стопанства/holdings 3,6 млн. дка/ million decares	135% 110%
212	Плащания за природни ограничения на фермери в райони, различни от планинските Natural restriction payments to farmers in areas other than mountainous	10 000 стопанства/holdings 2,2 млн. дка/ million decares	23 136 стопанства/holdings 2,6 млн. дка/ million decares	231% 117%
213	Плащания по Natura 2000 и Рамковата директива за водите Natura 2000 payments and the Water Framework Directive	5 600 стопанства/holdings 1,79 млн. дка/ million decares	10 217 стопанства/holdings 3,3 млн. дка/ million decares	183% 187%
214	Агроекологични плащания Agri-environment payments	33 990 стопани/owners 7 млн. дка/ million decares 42 480 договора/ contracts 1 000 заявления за генетични ресурси/ applications for genetic resources	3 377 стопани/owners 7,3 млн. дка/ million decares 4 880 договора/ contracts 609 заявления за генетични ресурси/ applications for genetic resources	10% 105% 12% 61%
Общо / Total		89 590 стопанства/holdings 14,27 млн. дка/ million decares	90 532 стопанства/holdings 16,8 млн. дка/ million decares	101% 118%

Източник: ПРСР 2007–2013, Годишен доклад, 2015 г.
Source: RDP 2007–2013, Annual Progress Report, 2015.

За целия период на прилагане на ПРСР по Мярка 211 са изплатени общо 164,4 млн. евро публични средства (табл. 1) на близо 54 хил. стопанства. Заложените цели са преизпълнени, като са подпомогнати 135% от предвидените по мярката стопанства от планински райони. Целта за подпомогната площ е изпълнена на 110% (табл. 2). На едно стопанство се падат средно 3 056 евро субсидия и 67 дка площ или 46 евро/дка.

Мярка 212 „Плащания на земеделски стопани в райони с ограничения, различни от планинските райони”

За периода 2007–2015 г. по Мярка 212 са изплатени публични средства в размер на 51,4 млн. евро за 23,2 хил. стопанства. По нея са подпомогнати повече на брой по-дребни фермери, като целта е изпълнена на 231%, а за подпомогната площ – на 117%. На едно стопанство се падат 2 222 евро, 112 дка площ и 20 евро/дка.

Мярка 213 „Плащания по Натура 2000 и Рамковата директива за водите”

Мярка 213 „Плащания по Натура 2000 и Рамковата директива за водите“ от ПРСР 2007–2013 включва кампаниите 2011–2014 г. За периода на нейното прилагане са изплатени 49,7 млн. евро на 10 217 стопанства, с площ 3,3 млн. дка. Това значително надвишава първоначалните цели, като броят на стопанствата достига 183%, а на субсидираната площ 187%. На едно стопанство са изплатени 4 864 евро, при среден размер на субсидираната площ 323 дка и 15 евро/дка.

Мярка 214 „Агроекологични плащания“

Плащанията по мярката от ПРСР 2007–2013 приключват до края на 2015 г. (табл. 3).

За целия период на прилагане на ПРСР 2007–2013 са изплатени 462,8 млн. евро, което представлява 63,5% от платените публични средства по Ос 2 на програмата. Въпреки че изплатените средства заемат най-висок дял спрямо средствата по останалите мерки на Ос 2, броят на субсидираните стопани и сключени договори е значително по-нисък от

планирания, в рамките на 10–12% (табл. 2). Субсидираните площи надвишават планираните с 5%. Средно на един стопанин се падат по 137 хил. евро, на един договор 95 хил. евро, а на 1 дка 64 евро. Това е най-високият среден размер плащания по Ос 2 на Програмата и поставя въпроси за целесъобразността на разпределението на средствата между мерките, от една страна, и между направлението по всяка мярка, от друга.

Оказва се, че 87% от изплатените средства и над 88% от субсидираните площи са по направление сеитбообращение. Средният размер на средствата за един договор е 344 хил. евро (62 евро/дка), което е изключително висока сума на подпомагане не само в България, но и за мащабите на ЕС.

Биологичното производство, което се счита за основно направление на агроекологичната политика на държавата, заема едва 8% от изразходваните средства. Сключените договори са около 2 000 за близо 300 х. дка площ, което означава средно 19,2 хил. евро на договор и 124 евро/дка. Размерът на площта представлява 0,8% от ИЗП, което е далеч под първоначално заложените и широко известни 8% за биологично производство.

За контрол на почвената ерозия, която е един от основните екологични проблеми в страната, са сключени едва 35 договора за близо 12 хил. дка и са изплатени 0,1% от ресурсите по Ос 2. Това може да се обясни с ниската компенсаторна ставка между 4 и 13 евро/дка за повечето от мероприятията в това направление, докато за въвеждане на сеитбообращение ставката е 18 евро/дка (ДФЗ, 2013), при реализирани 62 евро/дка. Изплатените средства за останалите направления по мярката заемат между 0,02 и 2,3% от общата сума. Почти толкова от субсидираните площи засягат нищожен дял от земеделските стопани и нямат практическа стойност.

Очевидно е, че тази мярка е недостатъчно ефективна, след като преобладаващата част от изразходваните средства са използвани за подпомагане на едри и вероятно ефективни от гледна точка на доходността стопанства. Положително е, че направлението

Таблица 3. Изпълнение по Мярка 214 „Агроекологични плащания” към 1.12.2015 г., млн. евро
Table 3. Implementation under Measure 214 “Agri-environment payments” to December 1, 2015, EUR million

Направление / Direction	Брой договори/ Number of contracts	%	Брой животни Number of animals	Площ / дка/ Area / ha /	Изплатени средства млн. евро/ Funds disbursed EUR million	% от изплатените средства / of the funds paid
1. Биологично растениевъдство Organic crop production	1 926	39,47%		298 490	36,9	7,97%
2. Биологично пчеларство Organic beekeeping	307	6,29%	50 909			
3. Възстановяване и поддържане на постоянно затревени площи – недоизпасани (ВПС-1) Restoration and maintenance of permanent grassland –undeveloped (HNV-1)	643	13,18%		340 430	5,2	1,12%
4. Възстановяване и поддържане на постоянно затревени площи – преизпасани (ВПС-2) Restoration and maintenance of permanent grassland - re-buried (HNV-2)						
5. Поддържане на местообитанията Maintaining habitats	68	1,39%		119 770	5,7	1,23%
6. Поддържане на характеристики на ландшафта Maintaining landscape features	18	0,37%		290	0,1	0,02%
7. Въвеждане на сеитбообращение Introduction of crop rotation	1 175	24,08%		6 484 550	403,7	87,23%
8. Контрол на почвената ерозия / Soil erosion control	35	0,72%		11 960	0,5	0,11%
9. Опазване на застрашени от изчезване местни породи Conservation of endangered native species	609	12,50%	16 147		10,7	2,31%
10. Пасторализъм / Pastoralism	99	2,03%		71 990		
Общо / Total	4 880	100%		7 327 480	462,8	100%

Източник: ПРСР 2007–2013, Годишен доклад, 2015 г.
 Source: RDP 2007–2013, Annual Progress Report, 2015.

за поддържане на сеитбообращение отпада от ПРСР 2014–2020 и се трансформира в изискване за диверсификация на културите и поддържане на екологично насочени площи в рамките на зелените плащания по Първи стълб на ОСП.

Екологичните мерки по ПРСР 2014–2020

Както беше посочено на фиг. 2, средствата за опазване на околната среда в ПРСР 2014–2020 заемат близо половината от бюджета

на Програмата. Важно е да се подчертае, че значителна част от средствата по Мярка 01 „Трансфер на знания...”, Мярка 02 „Консултантски услуги...”, Мярка 04 „Инвестиции в материални активи” и Мярка 16 „Сътрудничество” ще бъдат използвани за постигане на приоритетите по опазване на околната среда, отразени във фиг. 3.

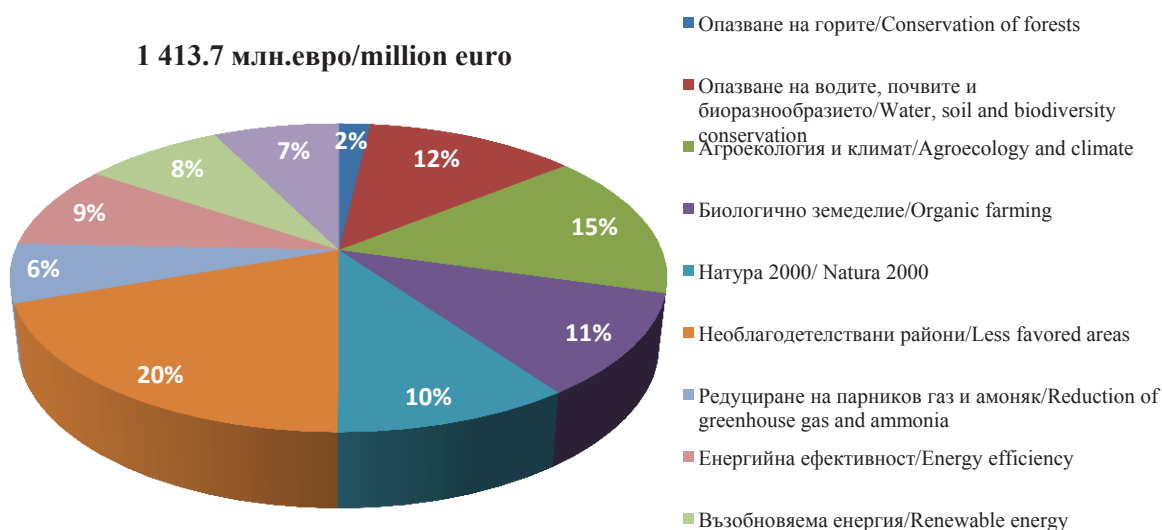
Разпределението на средствата по приоритетни направления показва, че най-голям дял (20%) ще се използва за подкрепа на производителите на необлагодетелстваните райони (Мярка 13). В сравнение с предходния период те нарастват с близо 30%, от 215,8 на 275,6 млн. евро.

Над 4 пъти се увеличават планираните средства за биологично земеделие, достигайки 151,6 млн. евро, което може да се обясни с добавянето на нови направления чрез отделяне на производството в преход и добавяне на биологичното животновъдство (табл. 4).

Ако се сравнят разходите по Мярка 214 „Агроекологични плащания”, без тези за биологично земеделие и сеитбообращение в размер на 19,5 млн. евро, с бюджета на Мярка 10 „Агроекология и климат”, възлизащ на 215,4 млн. евро, се констатира над 10 пъти увеличение. Съществува значителен риск цели-

те по тази мярка да не бъдат достигнати или средствата да се използват нецелесъобразно. Мерките за борба с почвената ерозия, която е най-същественният екологичен проблем у нас, в значителна степен се припокриват с изискванията за зелените плащания по Първи стълб на ОСП. Вероятно не са и стимул за земеделските производители, след като в първия програмен период са изпълнени незначителен брой договори. Останалите направления по мярката са с ограничен обхват и нямат висока практическа стойност. По-приемливо е средствата за опазване на традиционните породи и сортове да се отпускат от държавата и тя чрез своите институции да ръководи този процес.

Обезщетенията по Натура 2000 се увеличават от 49,7 млн. евро по бюджет на 139,7 млн. евро (2,8 пъти), без да нараства делът на включените в защитените зони територии. Значителен е делът на средствата, които ще се изплащат за подобряване на енергийната ефективност и изграждане на възобновяеми енергийни източници, общо 15% от бюджета, близо 240 млн. евро. За редуциране на парниковия газ и амонияка се заделят 87 млн. евро, въпреки че замърсяванията са под допустимите норми.



Фиг. 3. Разпределение на средствата за опазване на околна среда в ПРСР 2014–2020
Fig. 3. Allocation of Environmental Protection Funds in the RDP 2014–2020

Източник: / Source: Factsheet on 2014–2020 Rural Development Programme for Bulgaria, EC.

Таблица 4. Сравнение на екологичните мерки и направления в ПРСР
Table 4. Comparison of environmental measures and trends in the RDP

ПРСР 2007-2013 / RDP 2007-2013	ПРСР 2014-2020 / RDP 2014-2020
Мярка 214: Агроекологични плащания Measure 214: Agri-environment payments	Мярка 10: Агроекология и климат Measure 10: Agroecology and climate
1. Биологично растениевъдство/ Organic crop production;	Нова мярка / New measure
2. Биологично пчеларство/ Organic beekeeping;	Нова мярка / New measure
3. Възстановяване и поддържане на постоянно загревени площи с висока природна стойност –недоизпасани (ВПС-1) и преизпасани (ВПС-2); / Restoration and maintenance of permanent grassland of high natural value - undearred (HNV-1) and over-grazed (HNV-2);	1. Възстановяване и поддържане на постоянно загревени площи с висока природна стойност (ВПС); Restoration and maintenance of permanent grassland of high natural value (HNV);
4. Поддържане на местообитания на защитени видове в обработваеми земи в орнитологично важни места (ВПС-4); Maintenance of protected habitats in arable land at ornithologically important sites (HNV-4);	2. Поддържане на местообитанията на зимуващите видове гъски и ливаден блатар в обработваеми земи с орнитологично значение; Maintaining habitats for wintering geese and meadow bogs in arable land; 3. Поддържане на местообитанията на Царски орел и Египетски лешояд в обработваеми земи с орнитологично значение; / Maintaining the habitats of the Imperial Eagle and the Egyptian Vulture in arable land;
5. Поддържане на характеристики на ландшафта; / Maintaining landscape features;	He / No
6. Въвеждане на сеитбообращение; / Introduction of crop rotation;	He / No
7. Контрол на почвената ерозия; Soil erosion control;	4. Контрол на почвената ерозия; Soil erosion control;
8. Опазване на застрашени от изчезване местни породи; Conservation of endangered native species;	5. Опазване на застрашени от изчезване местни породи, важни за селското стопанство; Conservation of endangered indigenous breeds of importance to agriculture; 6. Опазване на застрашени от изчезване местни сортове, важни за селското стопанство – ново; Conservation of Endangered Indigenous Varieties Important to Agriculture – New;
9. Традиционни практики за сезонна паша (пасторализъм); Traditional practices for seasonal grazing (pastoralism);	7. Традиционни практики за сезонна паша (пасторализъм). Traditional practices for seasonal grazing (pastoralism).
Мярка 214: Агроекологични плащания Agri-environment payments	Мярка 11: Биологично земеделие Organic farming
1. Биологично растениевъдство; Organic crop production ;	1. Биологично растениевъдство в преход – ново;/ Organic crop production in transition – new;
2. Биологично пчеларство; Organic beekeeping;	2. Биологично пчеларство в преход – ново;/ Organic beekeeping in transition – new;
	3. Биологично животновъдство в преход – едри и дребни преживни животни – ново;/ Organic Livestock in Transition - Large and Small Ruminants – New;
	4. Биологично растениевъдство; Organic crop production;
	5. Биологично пчеларство; / Organic beekeeping;

	6. Биологично животновъдство – едри и дребни преживни животни – ново. / Organic livestock - large and small ruminants – new.
М 213: Natura 2000 и Рамковата директива за водите / Natura 2000 and the Framework Directive on water	Мярка 12: Natura 2000 и Рамковата директива за водите / Natura 2000 and the Framework Directive on water
Компенсаторни плащания за земеделски площи в Natura 2000 (обработваема земя, трайни насаждения, постоянно затревени площи) / Compensatory payments for Natura 2000 farmland (arable land, permanent crops, permanent grassland)	Компенсаторни плащания за земеделски площи в Natura 2000 (обработваема земя, трайни насаждения, постоянно затревени площи) / Compensatory payments for Natura 2000 farmland (arable land, permanent crops, permanent grassland)
Мярка 211: Плащания на земеделски стопани за природни ограничения в планинските райони / Payments to farmers for natural constraints in mountainous areas	Марка 13: Плащания за райони, изправени пред природни или други специфични ограничени constraints
Мярка 212: Плащания на земеделски стопани в райони с ограничения, различни от планинските райони / Payments to farmers in restricted areas other than mountainous areas	13.1. Компенсаторни плащания в планински райони / Compensatory payments in mountainous areas. 13.2. Компенсационни плащания за други райони, засегнати от значителни природни ограничения / Compensation payments for other areas affected by significant natural handicaps.
Други мерки: P01-Трансфер на знания, M02 – Консултантски услуги, M04 - Инвестиции, M16 – Сътрудничество / Other measures: P01-Knowledge transfer, M02 - Consulting services, M04 - Investments, M16 - Cooperation	Плащания по всички агроекологични приоритети, вкл. енергийна ефективност, производство на възобновяема енергия и намаляване замърсяването на въздуха. / Payments on all agri-environmental priorities, incl. energy efficiency, production of renewable energy and reduction of air pollution.

Източник: По данни от ПРСР 2007–2013 и ПРСР 2014–2020.

Source: According to data from RDP 2007–2013 and RDP 2014–2020.

Тъй като отчетните данни са по мерки, а не по приоритети, в табл. 5 е посочено изпълнението на целите по 4-те агроекологични мерки към 2016 г.

Ако се приеме, че броят на утвърдените или подадени заявления е равен на броя на кандидатстващите бенефициенти по ПРСР 2014–2020, до края на юни 2016 г. са подкрепени около 53 хил. стопани, а кандидатите са над 54 хил. За целия период на изпълнение на ПРСР 2007–2013, до края на 2015 г. са подкрепени над 90 хил. стопанства. Разликата е основно поради по-малкия брой кандидати по Мярка 13 „Плащания за райони, изправени пред природни или други специфични ограничения” на ПРСР 2014–2020 – 35 хил., при 77 хил. за предходния период. При останалите мерки не се наблюдават съществени отклонения в броя на кандидатстващите бенефициенти.

Заявените през 2016 г. площи за подкрепа значително надхвърлят заложените в целите и в двата програмни периода, което вероятно е следствие от това, че се подкрепят повече стопанства с по-голям от планирания среден размер.

Изпълнението в стойностно изражение към м. август 2017 г. (табл. 6) показва почти равномерен темп на изразходване на бюджетните средства, средно 32%. В резултат, делът на изразходваните средства за всяка мярка съответства на плановия бюджет. Вероятно и броят на подпомогнатите стопани е по-висок, в сравнение с 2016 г.

За целите на анализа и оценката на изпълнение на мерките е необходима по-детайлна информация за изразходваните средства по приоритети и направления - например как са разпределени средствата по Мярка 10, като се има предвид, че за същите направления в

Таблица 5. Изпълнение на целите по екологичните мерки на ПРСР 2014-2020
Table 5. Implementation of the RDP 2014-2020 Environmental Measures Objectives

Мярка / Measure	Наименование / Name	Цели/Goals	Заявени площи 2016 г. / Requested area in 2016	Заявени площи/ цели/ Areas / objectives declared
Мярка 10 / Measure10	Агроекология и климат / Agroecology and climate	1,13 млн.дка (2,5%) с договори за управление на водите; 0,16% от ИЗП (70 х.дка) и 18000 ЖЕ с договори за намаление на парниковите газове и амоняка; общо 1,2 млн.дка / 1.13 million dollars (2.5%) with water management contracts; 0.16% of UAA (70 hd) and 18000 LU with greenhouse gas and ammonia reduction contracts; a total of \$ 1.2 million	2,9 млн.дка / 2.9 million decares 4 195 заявления / 4,195 applications	242%
Мярка 11 / Measure11	Биологично земеделие/ Organic farming	460 х.дка с биологично производство за ефективно управление на водите/460 thousand decares with organic production for efficient water management	930 х.дка 3 293 заявления/930 thousand decares 3,293 applications	202%
Мярка 12 / Measure12	Плащания по „Натура-2000“ и Рамковата директива за водите / Natura-2000 payments and the Water Framework Directive	3,85 млн.дка с договори за предпазване от ерозия и управление 600 х.дка по Рамковата директива за водите общо 4,45 млн.дка/\$ 3.85 million with erosion control and management contracts 600 thousand decares under the Water Framework Directive 4.45 million dollars in total	общо 4,6 млн.дка 11 866 заявления/a total of 4,6 million decares 11,866 applications	103%
Мярка 13 / Measure13	Плащания за райони, изправени пред природни или други специфични ограничения / Payments for areas facing natural or other specific constraints	3,1 млн.дка в планински райони и 2,2 в други необлагодетелствани райони / \$ 3.1 million in mountainous areas and 2.2 in other less favored areas	3,7 млн.дка в планински райони 2,6 млн.дка в други необлагодетелствани райони 24 495 заявления в планински райони 10 273 заявления в други райони	119% 118%
Общо / Total		11.41 млн.дка/11.41 million decares	14,73 млн.дка 54 122 заявления / 3.7 million dollars in mountainous areas \$ 2.6 million in other less-favored areas 24 495 applications in mountainous areas 10 273 applications in others 14.73 million decares 54 122 applications	129%

Източник: *Аграрен доклад, МЗХГ, 2016; ПРСР 2014–2020, МЗХГ; собствени изчисления.*
 Source: *Agricultural Report, MAFW, 2016; RDP 2014–2020, MAFG; own calculations.*

Таблица 6. Изразходвани средства по агроекологичните мерки на ПРСР 2014–2020, 2017 г.
Table 6. Funds spent on agri-environmental measures of the Rural Development Program 2014–2020, 2017

Мярка Measure	Наименование на мярката Title of the measure	Бюджет 2014-2020 Budget 2014-2020	Изплатени 30.08.2017 Paid 30.08.2017	% от изплатени % of paid	% към бюджет % to budget
Мярка 10 Measure 10	Агроекология и климат Agroecology and climate	223,4	69,8	28%	31%
Мярка 11 Measure 11	Биологично земеделие Organic farming	151,6	48,9	19%	32%
Мярка 12 Measure 12	Плащания по „Натура-2000” и Рамковата директива за водите Natura-2000 payments and the Water Framework Directive	139,7	46,8	18%	34%
Мярка 13 Measure 13	Плащания за райони, изправени пред природни или други специфични ограничения Payments for areas facing natural or other specific constraints	275,6	88,0	35%	32%
Общо/Total		790,3	253,5	100%	32%

Източник: ПРСР 2014–2020, МЗХГ; ДФЗ, 2017. / Source: RDP 2014–2020, MAFG; SFA, 2017.

предходния период са изразходвани само 19,5 млн. евро.

Зелените плащания по Първи стълб на ОСП 2014–2020

Въвеждането на зелените директни плащания цели подобряване и опазване на околната среда. Заложеният мерки като: *диверсификация на културите, поддържане на постоянно затревените площи и създаване на екологично насочени площи*, в значителна степен се припокриват с противоерозийните мерки и тези за поддържане на земите с висока природна стойност (ВПС) по ПРСР. Затова са наложени ограничения, които да предотвратят припокриване и свръхсубсидиране на едни и същи площи.

Делът на зелените плащания по Първи стълб на ОСП е 30% от тавана на директните плащания (ДП), което прави 238 млн. евро годишно, или 1,4 млрд. евро за 2015–2020 г. Ставката е определена при реферативна площ около 37 млн. дка и за 2017 г. е 6,45 евро/дка (Зап. № 09-430, МЗХГ, 2017).

Въвеждането на механизъм за зелените плащания очаквано ще повлияе за увеличаване на разходите и респективно понижаване на доходите на земеделските производители. *Диверсификацията* на културите ще наложи повишаване на разходите за поддържане на различна техника, съобразно спецификата на всяка култура, и на транзакционните разходи за търсене на нови пазари. В зависимост от това дали новата култура носи по-висок или по-нисък доход от културата, която замества, стопанствата ще реализират допълнителни доходи или пропуснати ползи. Пропуснати ползи има и, ако производителите решат – вместо да отглеждат нова култура, да оставят земята под угар.

Поддържането на постоянно затревените площи има косвен икономически ефект върху доходите, в резултат на това, че се забранява разораването и отглеждането на доходоносни интензивни култури. Загубите се измерват с пропуснатите ползи от липсата на възможност за получаване на по-високи доходи, в сравнение с тези, които се получават от затревените площи.

Превръщането на 5% от обработваемата земя в екологично насочени площи е свързано с намаляване на приходите, поради преустановяване на интензивното производство на тези площи и нарастване на разходите за привездането им в съответствие с изискванията (създаване на буферни ивици, засяване на междинни култури, поддържане на зелена покривка през зимата, засяване на азотфиксиращи култури, засаждане на дървесни видове и др.).

Създаването на буферни ивици като екологично насочени площи при зелените плащания може да се съчетае със същото мероприятие по противоерозийната мярка на ПРСР, в която буферните ивици следва да заемат 10–30% от обработваемата площ. Компенсаторното плащане трябва да се изчисли така, че да не се получава двойно субсидиране по двата стълба на ОСП.

Нашите изследвания показват, че в резултат от диверсификацията на културите и поддържането на екологично насочени площи (чрез буферни ивици), нетният доход в най-голяма степен ще намалее в стопанствата с полски култури – 5%, и зеленчуци – 3,5%, а нормата на рентабилност ще намалее съответно с 1,7% и 1% (Кънева, 2015).

Заклучение

В обобщение могат да се направят следните изводи:

- Положително е отделянето на биологичното земеделие в нова мярка и включването на животновъдно направление в нея.

- Преустановяването на плащанията за сеитбообращение по ПРСР е правилно, но трябва да се упражни контрол, за да не се допусне свръхплащане по направлението за борба с ерозията.

- Средствата за опазване на околната среда са много голям дял в ПРСР 2014–2020.

- Необосновано високи са заделените средства за Мярка 10 „Агроекология и климат“, като се има предвид заниженият интерес по същите направления в предходния програмен период.

- Повече от половината от инвестиционните средства по Мярка 04 са за опазване на околната среда, въпреки че по-голяма е необходимостта от подобряване на жизнеспособността, конкурентоспособността и маркетинга на земеделските продукти.

- Особено високи са предвидените средства за възобновяема енергия и повишаване на енергийната ефективност, при положение, че България е на трето място по най-ниска консумация на енергия на 1-ца ИЗП.

- Диверсификацията на производствената структура и поддържането на екологично насочени площи в земеделските стопанства ще доведе до намаляване на нетния доход, поради повишаване на разходите или пропуснатите ползи.

- Поддържането на сега съществуващите постоянно затревени площи няма да окаже пряко въздействие върху равнището на нетния доход. Негативният ефект се измерва с евентуално пропуснатите ползи от липсата на възможност площите да се използват за интензивно производство.

- ОСП 2014–2020 ще доведе до увеличаване на производството на екологично чисти продукти и достъпа до тях на по-голям дял от населението, но цената на производството им е значителна поради високия размер на обезщетенията за земеделските стопани.

- Необходима е по-задълбочена аргументация за избора на приоритетите по агроекологичните мерки на ПРСР, както и задълбочен анализ за резултатите и ефективността от въвеждането на зелените плащания.

Литература

Йовчевска, П. (2010). Екологична култура в модернизираният се общество. „Екологичен императив и традиционни земеделски практики: връзки и синергия“, ISBN 978-954-323-724-1, *Авангард Прима*, с. 121.

Йовчевска, П. (2012). Измерения на екологичната култура. „Общата селскостопанска политика (2014–2020) – отговор на екологичната загриженост на обществото“, с. 150.

Кънева, Кр. (2015). Институционални промени и структурна реформа в земеделските стопанства, *Авангард Прима*, С., 166 с.

- Михайлова, М.** (2019). Поземлени отношения: теория, практика, перспективи. *Авангард Прима*, с. 53.
- Altieri, M. A. & Nicholls, C. I.** (2008). Scaling up agro-ecological approaches for food sovereignty in Latin America. *Development*, 51(4), 472-480.
- Arslan-Alaton, I., Türkman, A. & Orhon, D.** (2011). Climate Change and its Effects on Water Resources. *Climate Change and its Effects on Water Resources Issues of National and Global Security*. Dordrecht: Springer Netherlands.
- Bachev, H., Yovchevska, P., Mitova, D., Toteva, D., & Mitov, A.** (2013). Екоуправление в българското селско стопанство (Environmental Management in Bulgarian Agriculture). Available at SSRN 2367418.
- Barbu, C.** (2012). Management and Environmental Protection, ASERS Publishing.
- Carruthers, G., & Vanclay, F.** (2007). Enhancing the social content of environmental management systems in Australian agriculture. *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology*, 6(3), 326-340.
- Defrancesco, E., Gatto, P., Runge, F. & Trestini, S.** (2008). Factors affecting farmers' participation in agri-environmental measures: A Northern Italian perspective. *Journal of agricultural economics*, 59(1), 114-131.
- Dobbs, T. L. & Pretty, J.** (2008). Case study of agri-environmental payments: The United Kingdom. *Ecological economics*, 65(4), 765-775.
- Ducos, G. & Dupraz, P.** (2006, July). Private provision of environmental services and transaction costs: Agro environmental contracts in France. In *Contribution paper to the 3rd World Congress of Environmental and Resource Economists, Kyoto, Japan, July* (Vol. 24).
- Frouws, J. & Tatenhove, J. V.** (1993). Agriculture, Environment and the State: The development of agro-environmental policy-making in the Netherlands. *Sociologia Ruralis*, 33(2), 220-239.
- Holt-Giménez, E.** (2002). Measuring farmers' agro ecological resistance after Hurricane Mitch in Nicaragua: a case study in participatory, sustainable land management impact monitoring. *Agriculture, Ecosystems & Environment*, 93(1-3), 87-105.
- Pachino, D. Fujisaka, S.,** 2004 (Ed). Scaling up and out: achieving widespread impact through agricultural research. Centro International de Agricultural Tropical. CIAT Publications, Cali, Colombia, 293 pages.
- Peerlings, J. & Polman, N.** (2009). Farm choice between agri-environmental contracts in the European Union. *Journal of Environmental Planning and Management*, 52(5), 593-612.
- Rosset, P. M., Machín Sosa, B., Roque Jaime, A. M. & Ávila Lozano, D. R.** (2011). The Campesino-to-Campesino agroecology movement of ANAP in Cuba: social process methodology in the construction of sustainable peasant agriculture and food sovereignty. *The Journal of peasant studies*, 38(1), 161-191.
- Scozzari, A. & El Mansouri, B.** (Eds.). (2011). *Water security in the mediterranean region: an international evaluation of management, control, and governance approaches*. Springer science & business media.
- Von der Weid, D.** (2000). Malnutrition: un massacre silencieux. p. 85.
- ППСР 2014–2020. МЗХГ, 2017.
- ППСР 2014–2020. ДФЗ, 2017.
- Rural Development Programme for Bulgaria, EC. Factsheet on 2014–2020.
- RDP, 2007–2013. Annual Progress Report, 2015.