



EUROPEAN FORUM ON
NATURE CONSERVATION
AND PASTORALISM

Преглед на системите за управление на пасищата за общо ползване в Европа

Доклад
на

Гражданско обединение
„Устойчиво ползване
на пасища, мери и ливади“

Октомври, 2012 г.



С ФИНАНСОВАТА ПОДКРЕПА НА
ПРОГРАМАТА ЗА МАЛКИ ПРОЕКТИ НА ГЛОБАЛНИЯ ЕКОЛОГИЧЕН ФОНД



SGP The GEF
Small Grants
Programme



Съдържание

Част I	Теория за управление на ресурсите за общо ползване	3
1.1.	Принципи на създаване на устойчиво управление на общите ресурси.....	3
1.2.	Основни заплахи за устойчивото управление на ресурсите за общо ползване ..	7
1.3.	Други нововъзникващи концепции	9
Част II	Преглед на управлението на общите ресурси в европейските страни	12
	Регион Галисия в Испания	12
	Италианските Алпи	13
	Швейцария - промени при управлението в швейцарските алпи	15
	Управление на общите пасища в Баварските Алпи	20
	Шотландската система за общо ползване на пасищата	26
	Преглед на законодателството за общите пасища в Англия и Уелс.....	28
	Румъния – съвременни практики за общо ползване на пасищата	29
Част III	Наблюдения и заключения за управлението на пасища за общо ползване в България.....	32
	Използвана литература	34

Част I Теория за управление на ресурсите за общо ползване

Теорията за управление на ресурсите за общо ползване се развива след 1968 г., когато е публикувана за първи път „Трагедия на общите ресурси“ от Хардин. Там е представена една по-скоро негативна позиция относно потенциала за устойчиво управление на общите ресурси. Едва след повече от 20 години е публикувано друго, също толкова силно проучване – „Управление на общите ресурси“ от Елинон Остром, след което научните изследвания и дискусии стават по-балансиранни и позитивни относно бъдещата роля на управлението на ресурсите за общо ползване за устойчивото развитие.

Тъй като този доклад се фокусира върху един специфичен аспект на управление на ресурсите за общо ползване или по-точно опита при управление на пасищата и мерите за общо ползване по отношение на тяхната избираемост за подкрепа от схемите на Общата селскостопанска политика (ОСП), представяме накратко заключенията на Остром като потенциална база за създаване на методология за управление на общинските мери и в България.

Елинон Остром дефинира група принципи, които характеризират утвърдените институции за общо ползване на ресурсите. Под „принцип на проектиране“ тя разбира основен елемент или състояние, спомогнало за успеха на тези институции за запазване на общия ресурс и спазването на правилата за ползване от поколения ползватели. Допълнително, при последващите ѝ проучвания, тя признава, че дори и всички принципи да са спазени, пак се случват провали. На тази база тя идентифицира осем основни заплахи за устойчивост на институциите. Те са представени по-долу.

1.1. Принципи на създаване на устойчиво управление на общите ресурси

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 тези организации 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 на факта, че правилата се различават. Те отчитат специфичните характеристики на свързаните с тях физически системи, културни виждания и икономически и политически връзки, съществуващи при установяването на правилата (Остром, 1999). Без различните правила, ползвателите не биха могли да се възползват от положителните характеристики на местните общи ресурси или да избегнат потенциални капани, които могат да се появят при някои от тях, но да не се случат при други.

Таблица 1. Принципи на създаване на жизнеспособни системи (институции) за ползване на общите ресурси, дефинирани от Елинор Остром

Принцип	Кратка дефиниция
1. Ясно определени граници	Индивидите или домакинствата, които имат право да ползват части от общия ресурс трябва да са ясно дефинирани, както трябва да са дефинирани и границите на самия общ ресурс.
2. Съответствие м/у правилата и местните условия	Правилата за собственост, ограничаващи времето, мястото, технологията и/или количеството на ресурса са свързани с местните условия и с правилата, свързани с изискванията за труд, материали и/или пари.
3. Споразумения за колективен избор	Повечето засегнати от оперативните правила могат да участват в тяхното разработване и адаптиране.
4. Мониторинг	Извършващите одит и мониторинг на условията и поведението на участниците, отговарят пред тях, или самите те са участници.
5. Степенувани санкции	Участниците, нарушаващи оперативните правила, трябва да бъдат санкционирани (в зависимост от сериозността и съдържанието на нарушението) от други участници, от официалните представители, отчитащи се пред участниците, или/и от двете страни.
6. Механизми за разрешаване на конфликти	Участниците и техните официални представители имат бърз достъп до достъпни (с ниска цена) места за решаване на конфликти между участниците, или между участниците и официалните представители.
7. Минимално признаване на правата за организиране	Правата на участниците да създават собствени институции не се оспорват от държавните власти.
8. Различни нива на управление	Дейностите по придобиване, осигуряване, мониторинг, прилагане, разрешаване на конфликти и дейностите по управление се организират на различни нива на управление.

1. Ясно определени граници

Необходима 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 ползите, които произвеждат, да бъдат „ограбени“ от други, които не са допринесли за това. Затова, за да имат минимален интерес при координирането на придобиването и подsigуряването на ресурса, някои от участниците трябва да могат да изключат други от правата на достъп и придобиване.

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.

Освен, ако броят на ползвателите е толкова малък, че начинът на ползване не пречи на различните ползатели, се създават поне някои правила, свързани с това колко, кога и как се прибират различните продукти от тези ползвателите на ресурса. Правилата, съответстващи на местните условия, допринасят за опазването на общите ресурси. Унифицираните правила, създадени на ниво държава или регион, много рядко вземат предвид спецификата на атрибутите 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. Те трябва да са в състояние да създадат добри правила, ако поддържат разходите по промяна на правилата сравнително ниски.

Наличието на добри правила само по-себе си не е от значение за ползвателите, които трябва да ги спазват. Първоначалното приемане на задължението за спазване правилата е лесен „ангажимент“. В действителност трудностите настъпват след създаването на организацията, когато налице са силни изкушения.

4 & 5. Мониторинг и степенувани санкции

При дълготрайните институции, мониторингът и санкционирането се поемат основно от самите участници. Първоначалните санкции при тези системи са очудващо ниски. Въпреки че често се приема, че участниците в системата няма да отделят време и

усилия за мониторинг и санкциониране на действията помежду си, са налице значителни доказателства, че те правят и двете.

Цената и ползата от мониторинга на определени правила не са независими от определения набор приети правила, нито пък са унифицирани за всички общи ресурси. Когато ползвателите създадат поне част от собствените си правила, те могат да се учат от опита си и да създават по-скоро приложими, а не неприложими правила. Това означава да се отделя внимание на цената за мониторинг и прилагане, както и ползите за тези, които извършват мониторинга и прилагането.

6. Механизми за разрешаване на конфликти

Въпреки че наличието на механизми за разрешаване на конфликти не гарантира, че ползвателите ще могат да поддържат трайна институцията (системата), е трудно да си представим как, която и да е комплексна система от правила, може да се поддържа през времето без такива механизми. В описаните по-горе случаи тези механизми са понякога неформални и тези, които са избрани за лидери, са основните разрешаващи конфликтите.

7. Минимално признаване на права за организиране

Ползвателите често създават собствени правила без да създават/притежават формални, правителствени юрисдикции. Ако външните правителствени организации приемат в минимална степен легитимността на тези правила, самите ползватели могат да ги прилагат самостоятелно. Но ако външните правителствени организации приемат, че само те могат да създават авторитетни правила, тогава е трудно за местните ползватели да поддържат общия ресурс, управляван от тези правила за продължително време.

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. Например, правилата за разпределяне на водата към основните клонове на напоителната система, може да не са удачни за разпределяне на водата към земеделските стопани, ползващи един канал. В „жизнеспособните“ системи за общо ползване на ресурсите, има тенденция да се създават по-малки (гнездови организации). Не е необичайно например да се открие голяма напоителна система, управлявана от един стопанин, с пет нива на управление/организация, всяко от които със собствен набор от правила.

1.2. Основни заплахи за устойчивото управление на ресурсите за общо ползване

Изследването на съвместно управляваните ресурси за общо ползване потвърждава голямото разнообразие на физическите условия и институционалните правила добре съобразени към местните условия. Важно е да се разбере, обаче, че не всички общностно управлявани ресурси за общо ползване се справят ефективно с проблемите, с които се сблъскват през годините. Някои опити се провалят още преди ползвателите да се организират. Други се провалят след няколко години. Трети съществуват много години, но се разрушават в резултат на промяна на условията. Една от причините за разпадане е, че институциите не се характеризират с много от гореспоменатите принципи. Разбира се, съществуват и институции, които се отговарят на тези принципи, но не успяват да просъществуват. Основните заплахи се идентифицират с:

1. Еднотипно мислене

Еднотипното мислене е налице, когато политиците, донорите, гражданите или учените предлагат унифицирани решения на широк кръг проблеми, които се класифицират на базата на един или няколко успешни примера. Дори поддръжниците на общностното управление попадат в капана на еднотипното мислене.

Когато се приема политика, която изисква създаването на голям брой фермерски организации за кратко време, съществува потенциална заплаха от еднотипно мислене. Единственият начин за бързото създаване на голям брой организации е наличието на организационна харта и конституция за всички. След това обикновено се свикват отделни срещи и хората подписват документите. Резултатът от подобни усилия е единствено създаването на голям брой организации на хартия.

2. Прекомерно разчитане на простите правила за гласуване

Много подобно на еднотипното мислене е презумпцията, че определени правила за гласуване – просто мнозинство или единодушие – са единствените правила, които трябва се ползват при вземането на колективни решения. Проблемът, който срещат ползвателите, е получаването на общо разбиране и съгласието с определен набор правила – а не просто провеждане на кратка дискусия и гласуване проформа. Ако подобни правила се приемат от мнозинството, без да се подкрепят от всички, тяхното прилагане и мониторинг се оскъпяват значително.

Изискването за единодушно вземане на решение за основните промени, може също да бъде предизвикателство за жизнеспособността на самоуправляващото се общество. Единодушното вземане на решение може да се забави или оскъпи от един единствен човек. Приспособимостта на самоуправляващите се системи може да бъде по-бърза, ако се разчита само на просто мнозинство за вземане на решение и твърде бавна, ако се използва само единодушното вземане на решение.

3. Бързи външни промени

Всички резки промени при технологиите; при нарастването на населението, животинската или растителна популации; достъпността; при подмяната на относителната важност на монетарните трансакции; или разнородността на участниците, са заплаха за продължението на която и да е самоорганизирана система, независимо дали е стопанство в конкурентен пазар или общностно управляван общ ресурс.

Колкото по-бързо се променят ключовите променливи и колкото повече променливи се променят по едно и също време, толкова по-сложен е проблемът с адаптирането към новите условия.

4. Провали на предаването

Резките промени на населението или културата могат да доведат до условия, при които основните принципи за създаването на ефективни общностно управлявани институции не се предават от едно поколение на друго. Заменянето на механичния прочит правилата с разбирането защо те са необходими, може да доведе до правилното интерпретиране на причините, които подкопават жизнеспособността на обществената организация.

5. Често търсене на помощ от външни източници

Заплаха за устойчивостта на системата може да бъде наличието на средства от външни източници или донори, или така наречените „лесни пари“. Те могат да подронят възможностите за дългосрочна устойчивост на местната институция. Разработването на проекти е насочено повече към получаване на одобрението на тези, които финансират проекта, отколкото към осигуряване на системи, които разрешават проблемите на настоящите и бъдещите ползватели.

6. Международна помощ, която игнорира местното знание и институции

Процесите, които насърчават търсенето на външни източници за финансиране, затрудняват надграждането, базирано на местното познание и институции. Основната идея на търсенето на външно финансиране е признаването на факта, че местните усилия са пропаднали и има нужда от значими външни средства и ресурси за да се постигне необходимото „развитие“. В някои случаи създадената местна организация изобщо не се отчита. Това има три неблагоприятни последици: 1/ правата върху ресурса, които ползвателите са придобили бавно при предходните режими (условия), се унищожават; 2/ тези, които са загубили инвестиции, са по-малко склонни да участват, и 3/ общо спадане на статута на местните познания и институции.

7. Корупция и други форми на опортюнистично поведение

Всякакъв вид опортюнистично поведение като корупция, или искане на рента, са заплаха за създаването на устойчиви институции за обществено управление, поради смяна на правилата така че да се постигнат максимални печалби за сметка на директните ползватели.

8. Липса на големи подкрепящи институции

Независимо че малките обществени институции могат да са по-ефективни в постигането на много от аспектите на устойчивото развитие от централизираната власт и държавните агенции, липсата на споразумения с големи подкрепящи институции може също да е заплаха за тяхната устойчивост. Получаването на надеждна информация за ефектите от различното ползване на ресурсните системи и условия е особено важна дейност за дългосрочната устойчивост.

Много малко от местните общности биха могли да развият своята собствена научна информация по отношение на физическите характеристики на мястото, където те се намират.

1.3. Други нововъзникващи концепции

По-новите академични изследвания за управление на общите ресурси разкриват нововъзникващо виждане, според което правилата са обект на непрекъснато интерпретиране, предоговаряне, нова интерпретация и промени, в следствие на което, правата върху собствеността на практика рядко са статични и ясни (*Браун et al., 2003*). Това твърдение се сравнява с идеята, че правилата за собственост са стабилни социални връзки, базирани на установени правила – т.е. правата са относително фиксирани и се променят само при промяна на правилата. Вярно е, че днес ползвателите са разнородни групи хора с различен социален и икономически статут, всеки с определени настройки и амбиции по отношение на пасищата за общо ползване, а не хомогенна група, следваща традиционни правила. В таблицата по-долу е направен преглед на възникващите и преобладаващи перспективи.

Таблица 2. Преглед на възникващите и преобладаващи перспективи

Тема	Преобладаващи виждания	Възникващи виждания
Институции	Статични, правила, функционални, формални	Социално взаимодействие и процеси на практика, спорове по значението, формални и неформални; свързани с познание и власт
Режими на собственост	Права за общо ползване (ПОП) като набор правила,	Водеща е практиката, не правилата; стратегически, тактически,

Правни системи	основани на колективно действие; ясни граници	препокриващи се права и отговорности; двусмисленост, непоследователност, гъвкавост
	Формално законодателство	Закон на практика; съвместно съществуване на различни системи
Ресурси	Материални, икономически, директно използване-стойност, имоти	Символичност, значения, които са обвързани с местните исторически и социални особености
Управление	Разделени нива на управление-международно, национално, местно, с фокус на микро ниво	Многопластово управление; неясни/объркани взаимоотношения; взаимовръзки на местно и глобално ниво

Източник: Браун *et al.*, извадка от по-голяма таблица на Мехта *et al* (2001)

Вземането предвид на **природозащитните аспекти** правят дефиницията за системата на правилно управление на ресурсите за общо ползване дори по-сложно. Очевидно е (дотолкова, че често се пренебрегва), че конзервационните цели оказват силно влияние върху дефинирането на ресурсите за общо ползване. Не е рядкост ползвателите, местната власт и участниците в природозащитния процес да имат собствени дефиниции/цели за пасища за общо ползване, например:

- Съхранение и/или опазване
- Икономически изгодно ползване
- Широко участие на различни групи заинтересовани страни
- Равномерно разпределяне на ползите от ресурса между различните групи.

На практика тези цели може да не са съвместими една с друга. Например, участието само по себе си не води задължително до печалба, опазване и равномерно разпределение на ползите. Основна причина за объркването и провала се явява различното дефиниране на ресурсите за общо ползване от различните участници. Ефективните институции за общо ползване могат да се създадат само, ако природозащитните цели са ясно определени (Търнър, 2007).

Търнър (2007) посочва, че при определени условия, теоретичните модели често са твърде опростени и не могат да отразят действителността по отношение на био физическото състояние на пасищата, комуникационната и транспортна инфраструктура, различните технически възможности на местните общности, местната власт и НПО, местните системи на управление, както и привнесените интереси и тяхната връзка с местните и национални интереси.

По отношение на представяването на местните интереси, местните общности никога не са еднородни, и нямат последователно политическо виждане и система на управление. Точно обратното, местните общности често са политически разделени, като съществуват множество групи, които имат права върху общия ресурс.

Съществуващите управленски структури не могат да включат всички, които притежават някакви права над ресурса. В допълнение, местните власти, вземащи решенията относно ползването на общия ресурс, може да не са отговорни пред групата или групите, които представляват.

Всичко това води до очевидното заключение, че управлението на общите ресурси не е безплатно – от политическа, финансова, времева и друга гледна точка. Определени характеристики на системите за управление на общите ресурси са свързани с нарастващи разходи (виж таблицата). Създаването на ефективни системи често включва стремежа за намаляване на тези разходи по отношение на получените ползи за социалната група, управляваща ресурса.

Таблица 3 Характеристики на управлението на ПОП и разходите за тях

Характеристики на управлението на ПОП и разходите за тях		
Характеристика на управлението		Разходи
Големина и социална разнородност на социалната група, управляваща ресурса		Увеличаване на времето и организационните ресурси за политическа организация на групата, управляваща ресурса
Заинтересованост на външни групи за ползването на ресурса		Увеличаване на ресурсите, необходими за изключването на външните страни от ползването на ресурса
Широко пространствено разпространение (липса на местно ограничаване) на ПОП		Увеличени разходи (свързани с ползите) за предпазване от външна намеса
Трудностите, свързани с мониторинга на състоянието на ПОП		По-големи ресурси, свързани с наблюдение на промените по отношение на наличността на ресурса и нагласа към съществуващия натиск за ползване
Трудностите, свързани с мониторинга на състоянието на ползването на ресурса		По-големи ресурси за мониторинг и контрол и осигуряване на равноправно разпределение на печалбата

Източник: Търнър, 2007

Част II Преглед на управлението на общите ресурси в европейските страни

Исторически практики

Регион Галисия в Испания

Планините в Галисия обхващат 60% от общата площ на региона и в голяма степен са публична собственост. Те осигуряват фураж, дървесина и други ресурси, които се управляват от общността и са за общо ползване. Досъпът се разрешава само за жителите на населеното място като група, живееща в района. **Правилата на практика са създадени навици** и други неформални норми, непроменяни през годините.

Повечето от планините са собственост на общностите, живеещи в този регион. Те са познати като "propiedad comunal"¹, и по дефиниция принадлежат на група хора, които живеят в определеното населено място. Земята се владее колективно и поради това, не е нито частна, нито обществена. Няма индивидуални дялове на собственост; правата за ползване са еднакви за всички; не може да се прехвърля правото на ползване; и собствеността се прекратява, когато някой престане да живее в селото.

Земите в Галисия стават публична собственост след приемането на закон, трансформиращ цялата "общностна" собственост в "публична". Промяната в правното състояние на собствеността води до промяна на собственика - от жителите на селото към публичните органи и по-късно до нови частни собственици. Но тъй като земите в по-голямата си част не можели да се продадат и новите собственици обикновено не действали директно, общото използване не се променило дълго време (Галилеа, 1998).

Според Галилеа продължаващото общо използване на планините, след като те „де факто“ са „приватизирани“, е поради наличието на разходи, които трябва да се поемат от индивидуалните собственици и държавата. Традиционното общо ползване планинските земи се регулира главно чрез социалните норми. Жителите в един и същи район общуват често и добре, и ползвателите на ресурса са до голяма степен с хомогенна структура. Обичаите и неформалните правила гарантират ниската цена за управлението на ресурса и транзакциите, свързани с него.

От друга страна **разходите за въвеждане на новите ексклузивни права**, установени от новия закон, стават твърде високи, поради сериозната съпротива на местното население. А и разходите, свързани с гарантиране на частната собственост (чрез огради и други средства) са много по-високи от получената (очакваната) полза.

¹ Общинска собственост (исп.)

Италианските Алпи

Причините за създаване на законови институции за управление на общите ресурси в италианските Алпи са разгледани в изследване на Касари. Неговата хипотеза е, че законовите институции са се развили, тъй като те допълват съществуващото неформално сътрудничество и увеличават неговата ефективност. Изследването анализира данните относно създаването на общностните харти в около триста села в района на Трентино в Италианските Алпи, където горите и пасищата се управляват като обща собственост поне от шест века.

Касари открива, че общностите са по-склонни да приемат „Харта“, когато имат повече **трудности при мониторинга на нивото на сътрудничество на ползвателите на ресурса** и където е по-проблематично координирането на санкциите върху „неучастващите“. Общностите с по-малък дял на общите ресурси по-рядко приемат харта за управление на ресурса си, поради съществуващата фиксирана цена за създаването на законова институция. Времето за приемане на „Харта“ изглежда е силно повлияно от съществуването на друга съседна общност с приета харта и като че ли **правната иновация се разпространява като имитация**.

Общностните харти се появяват през 13 век като правна иновация, за да се намалят разходите, свързани с прилагането на права върху земята. Селяните договарят набор правила помежду си на общо събрание, викат нотариус, който ги вписва в договор и се изпраща петиция за одобрение до принца на Тренто. Този процес винаги е инициран от общностите. Одобрението на хартата всъщност е частично делегиране на юридически права за икономическите дейности от страна на принца към местните общности, което обикновено включва правата за избор на охрана и налагането на парични санкции върху нарушителите.

Жителите влизат в дългосрочна връзка помежду си, тъй като индивидуалното решение да напуснат общността, където са родени, води до загубата на правата за ползване на общите поземлени ресурси. Тази загуба на правата може да продължи поне докато не се живее във въпросното населено място, но може да е и за по-дълъг период от време, а понякога - завинаги. С други думи, индивидуалното право да напуснеш общността съществува, но това право струва скъпо.

В никоя харта не се споменава правото участник в общността да бъде овъзмезден за своя дял от общата земя в случай на напускане, нито за процедура, която да удовлетвори това право. Забранено е и търгуването с права. Вместо това се определят наказания и загуба на ползи за този, който напусне. Като начало, ако член на общността вече не живее в селото, той не може повече да използва общите ресурси. Ако се върне отново в селото, трябва да изпълнява задълженията си, но понякога не може да използва горите и пасищата за общо ползване за още една допълнителна година.

Понякога, парцели от горите и пасищата за общо ползване се предоставят за индивидуално ползване от членове на общността. Това обикновено става на база на

вътрешна уговорка, като юридическите права върху ползването на земята винаги принадлежат на общността.

Друг въпрос е допускането на имигрантите като ползватели на общия ресурс, което бива регулирано от системата за гражданство в селото. Опората на такава система е разграничаването между групата на легитимни ползватели, наричани „the vicini” (вътрешни) и всички останали, наричани „forestieri” (външни).

Съществували две предпазни мерки за филтриране на хората, които искат да се заселят и да използват общите ресурси. Първо, общността трябвало да даде изрично съгласие преди „външният” да може да използва общите ресурси, даже преди той да се засели в селото. „Вътрешните” искали да отсеят кандидатите, на които не може да се има доверие, и дори понякога са искали убедителни доказателства за честност и благоприличие. За да бъде приет нов ползвател е бил необходим единодушен консесус.

Второ, новопристигналият е трябвало да заплати годишна такса. Допускането на допълнителни ползватели на общия ресурс означавало отдаване на част от ползите, което е еквивалентно на прехвърляне на част от правата на собственост. Съществуващите ползватели искали не само да имат глас по отношение на решението за допускане на нови членове, но също така и да бъдат компенсирани за намаляването на дяловете им от общия ресурс. Годишната такса обикновено се определяла индивидуално за всеки отделен случай, в съответствие с очакваното използване на горите и пасищата, като се отчита и размерът на семейството или броят на животните.

Земеделски практики възникнали в резултат на съществуващи социални рискове

Страхът от кражбите на полето, т.е. на реколтата, е бил широко разпространен в някои райони. Регистрирани са чести оплаквания за кражби на плодове и зеленчуци. За да намалят този риск, хората предприемат неефективни земеделски практики като например създаване на малки зеленчукови градини до къщите си и оставяне на малки парцели за овощни градини.

Санкциите за крадците са били удвоявани, когато мониторингът е много труден, например при нощни кражби или когато „крадецът” е външен за района.

По-нови структури на управление

Швейцария - промени при управлението в швейцарските алпи

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 критерия за устойчивост от 2000 г. Местните институции все повече се затрудняват да поддържат институционалните си ангажименти особено по отношение на съвместната им работа по поддържане на общия ресурс.

Институциите, представляващи общите ресурси, са изправени пред няколко промени и са подложени на натиск вследствие на структурните промени в селските райони в Швейцария. На настоящия етап все повече ползватели на алпийските пасища търсят съдействие от земеделските съветници и консултанти, което разкрива една тенденция на институционална нестабилност.

Традиционно, основната грижа на ползвателите са били правилата, които ограничават достъпа до пасищата за общо ползване. Тяхната цел е предотвратяването на преизпасването на пасищата. Но индустриализацията и модернизацията водят до постепенно намаляване на броя земеделските стопани. Междувременно притесненията на асоциациите за общо ползване преминават от ограничаване на достъпа до ресурса, към извършване на колективната работа, необходима за поддържането му.

Колективната работа за поддържане и подобряване на летните пасища включва дейности като разнасяне на оборски тор, ремонтни работи по инфраструктурата или почистване на пасищата от плевели и камъни. Вследствие на това, възможността за извършване на колективната работа по поддържането на ресурса, се счита за индикатор за колективно действие и за устойчивото ползване на ресурса.

До предвоенния период колективната работа е извършвана безплатно. Но след икономическия възход и настъпилите алтернативи за доходи, земеделските стопани вече не са съгласни да извършват тези дейности без парична компенсация. За да се разреши този проблем, все повече асоциации въвеждат достатъчно високи компенсаторни плащания, които да се заплатят на земеделските стопани или на трети лица допълнително изработените часове и положен труд.

Традиционни правила за летните алпийски пасища

За по-голямата част от алпийските пасища съществуват разписани правила за използването им – заплащания, глоби, работни такси, начин на контрол и вземане на решения. По-долу са представени най-общите от тях:

1. Описание на организацията и кой е собственик на пасищата, кой има право да решава, какви служители има, на кого служат, техните задължения и заплати.
2. Обяснение на това кой има право да използва пасищата. При пасищата за

- общо ползване се определя кои жители (местните и/или външните) имат права, реда на ползване на правата, и схемите за разпределение.
3. Определяне колко често се срещат правоимащите.
 4. Максималният брой животни, които могат да пасат на пасището.
 5. Видовете животни, които се допускат и/или на коя част от пасището може да извършва пашата на различните животни.
 6. Описание на таксите за ползване на пасищата – кой и как определя таксите (например среща на праводържателите), размер на таксите за различните видове животни.
 7. Датата, до която ползвателите трябва да обявят животните, които смятат да изпратят на пасището.
 8. Кой определя датата за качване на пасището и начина, по който ще се извърши качването.
 9. Изискване никой да не се качва на пасището преди определената дата. Обикновено изискването гласи, че животните няма да преминат границата на пасището преди изгрев слънце, или преди 4:00 часа на определения ден.
 10. Определяне на деня след качването на пасището, когато животните на всеки собственик ще бъдат преброени и съпоставени с правата му за ползване или заявените му по-рано през годината намерения.
 11. Изискване за махане на животните, за които няма право да са на пасището, като често пъти се предвижда и налагане на глоба.
 12. Понякога, се включва и изискването животните да бъдат в заграждения през определени часове след качване на пасището, за да се предпази растящата пролетна трева.
 13. При разпокъсаност на пасищата, забрана за преместване на животните от собственика им или други собственици на друго място за паша. Това правило съществува основно заради справедливостта (въпреки че обикновено води до лошо изпасване).
 14. Изискване собственикът да отстранява от пасището болни или инфектирани животни.
 15. Правило, даващо възможност за пропорционална компенсация или възможност за замяна на отстраненото животно поради заболяване или смърт.
 16. Определяне на максималния брой седмици за използване на пасището и понякога последния ден, в който може да бъде използвано.
 17. Задължение за полагане на труд от страна на ползвателите, обикновено съобразени с броя техните животни на пасището.
 18. Правила за торене, които имат различни форми. Те може да задължават всеки ползвател да ползва оборски тор от собствени запаси за определено място до определена дата. Изискванията могат да задължават ползвателите съберат

тора от интензивно използваните райони и да го разпръскват в други райони. В някои случаи, наблюдаващия ползването на пасището определя местата за наторяване. Ако работата бъде свършена, групата на ползвателите има право да я извърши за сметка на изпълнителя. В някои пасища съществува забрана за извозване на тор от пасището.

19. Изискването всеки ползвател да поддържа определено количество сено на пасището за резерв, който да служи като застраховка при лошо време.
20. Забрана за отстраняването на сено или слама от пасището и/или правила за събиране на сено за лично ползване.
21. Правила за сеч на дървен материал за горене или ремонт на сгради. Обикновено, наблюдаващият е упълномощен да одобрява сечта.
22. Глоби при нарушаване на правилата.
23. Определяне на собствениците на сградите на пасището и хората, отговарящи за тяхната поддръжка.
24. Правила за изграждане на нови частни сгради.
25. Изискване дали собствениците или ползвателите отговарят за оперативните разходи (оборудване, ремонти, такси, заплати, доставки и др.)
26. Описание на начина на гласуване – дали се прилага правилото един човек-един глас или ползвателите имат право на толкова гласа, колкото са правата им за ползване.
27. Възможни са правила за компенсация при доставянето на повече животни от наличните права за ползване на пасището.
28. Възможност за осигуряване на фондове от общите средства за компенсация на притежатели на права, които не ги ползват. Обикновено това е заплащане за всяко притежавано право.

Източник: Стивънсън, 1991

Държавата е задължена да отвори пазарите и да направи земеделския сектор по конкурентноспособен, като в същото време е отговорна за опазването на традиционния и културния ландшафт, биоразнообразието и устойчивото използване на планинските пасища. Във връзка с това изискване през 1999 г. съществуващите правилници за опазване на планинските пасища при тяхното ползване за земеделски цели са ревизирани и и заменени с правилник за плащания за летните пасища (*Sömmerungsbeitragsverordnung, SöBV*).

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. Трябва да се отбележи, че правилата покриват точно

дейностите, извършвани традиционно при колективната работа по поддръжка на пасищата. Обаче прилагането и мониторинга за затруднени поради зависимостта кантоните от сътрудничеството на местните общности (комунни). Не всички общности са готови да откриват (съобщават) недостатъците, особено при пасищата за общо ползване. Освен това някои от правилата за ползване се контролират трудно (торене, изхранване на животните) или са с широки граници за интерпретация (самозалесяване, ерозия).

Освен общите действия, трябва да се имат предвид и индивидуалните действия и вземането на решения. Ползвателите ще са заинтересовани от ползването на летните пасища и съществуването на институциите, гарантиращи ползването им, единствено ако държавните субсидии правят лятната паша икономически изгодна. От тук следва, че съществуването на достатъчни директни плащания е предпоставка за опазване на планинските пасища, но не е гаранция за тяхното устойчиво използване, тъй като липсват ефективни контролни механизми на по-горно правителствено ниво. Намесата на държавата в мониторинга и контрола на правилника може да се счита за нарушаване на автономността на кантоните, а те нямат средства за осъществяването на строг контрол. Това води до заключението, че държавата, кантоните и комуните са изправени пред предизвикателството да намерят правилните инструменти за подсилване на местните общности за осъществяване на контрол върху ресурсите за общо ползване, без да се нарушава тяхната сувереност и правото им да се организират.

На ниво кантон няма изисквания за устойчиво използване на пасищата. От друга страна, местният закон (*Gemeindegesezt*) на кантона Грисон експлицитно посочва в чл. 41, че колективната работа по поддръжка на общите ресурси е задължение на общността (комуната). Местната общност може да възложи на външен изпълнител задачата по управление на пасищата (чл.63) при условията на обичайната практика за възлагане на управлението на алпийски пасища на асоциациите за ползване на пасищата. Задължение на общността е да осигури използването на пасищата от местните земеделски стопани (член 30).

Федералните и местните закони за пространствено планиране и планът (*Richtplan*) на кантона Грисон не съдържат общото задължение да се опазват летните пасища. Те по-скоро поддържат позицията, че опазването на пасищата зависи от услугите, които те предоставят. В случаите, когато екологичната полза от самозалесяването на пасището надхвърля отрицателните ефекти (намаляването на биоразнообразието, увеличаване на натиска върху природата, загуба на ценни райони за почивка), поддържането на алпийските пасища не трябва да е задължително.

Става ясно, че независимо от съществуващите правила на всички нива на управление, устойчивото използване на летните пасища се свежда до местните институционални споразумения на асоциацията за ползване на пасищата и съществуващата социална, политическа и икономическа среда.

Ландолт и Халер проучват и описват две местни институции за управление на летни пасища в кантон Грисон. Представените резултати показват различните отговори на настъпващите промени: намаляване на броя на фермерите, разнообразяване на дейностите и интересите им, изоставяне на традиционните земеделски практики,

намаляване на възможностите за договаряне от страна на фермерите. В единия случай това води до разпадане на институцията, докато в другия случай, доброто ръководство и достатъчният брой фермери търсят нови форми на организация за адаптиране към новите условия и са отворени за институционални иновации.

Сравнението на двата случая на база на принципите на Елинор Остром доказва, че не всички институции за ползване на общите ресурси са в състояние да съхранят институцията и да се адаптират към променящите се условия.

Таблица 4. Сравнение на адаптирането на две институции за ползване на общ ресурс към съвременните условия

Принцип	Лаакс	Сумвитг
1. Ясно определени граници	Ясно дефинирани от границите на общината и картите на кантона. Групата на потребителите се определя от местните закони и законите на кантона. Липсват устави, които дефинират организационната структура и правния характер на асоциацията.	Ясно дефинирани от границите на общината и картите на кантона. Групата на потребителите се определя от законите на кантона. Налични са устави на асоциацията.
2. Съответствие м/у правилата и местните условия	Броят на животните и времето за ползване на пасището са ограничени в съответствие с местните екологични условия. Разпределението на разходите и ползите не е прозрачно, не са ясно дефинирани и се възприемат като нечестни от всички участници. Не са приети правила за разпределение в съответствие с местните закони.	Броят на животните и времето за ползване на пасището са ограничени в съответствие с местните екологични условия. Разпределението на разходите и ползите е изяснено в устава на асоциацията. Правилата на разпределение са адаптирани към местните условия.
3. Споразумения за колективен избор	Не съществуват платформи за колективно вземане на решения, нито в асоциацията, нито в общността. Колективният избор е възпрепятстван от силни лични интереси.	Има две платформи за колективно вземане на решения в кооператива и лобистка платформа в местното правителство (има трима фермери в местната власт)
4. Мониторинг	Недостатъчен мониторинг, тъй като експертът от общността няма авторитет и необходимите знания.	Мониторингът е подкрепен от социален контрол, авторитет имат наблюдаващият, бордът на асоциацията и кооперативът.
5. Степенувани санкции	Санкциите (глобите) се споменават в правилниците, но не се използват, поради нелегитимност на правилата и липса на авторитет.	Санкциите съществуват, но все още не се прилагат, поради големия авторитет на наблюдаващия и социалния натиск.
6. Механизми за разрешаване на конфликти	Общността се опитва да е посредник, но поради високите разходи и ниските резултати, тя търси съдействие от кантоналния земеделски съветник. Външното	За разрешаване на конфликтите първо се информира бордът на асоциацията. Досега конфликтите са решавани вътре в общността.

	посредничество не се приема от фермерите и конфликтите продължават.	
7. Минимално признаване на правата за организиране	Съществува такова право, но не се използва активно от фермерите.	Самоорганизацията се приветства от общността и проактивно се използва от фермерите.
8. Различни нива на управление	Няма закон по отношение на пасищата. Не съществува и достатъчна подкрепа за обичайния закон и той не е ефективен.	Пасищните асоциации са включени в кооператива и в институционалната уредба на общността.

Източник: Ландолт и Халер

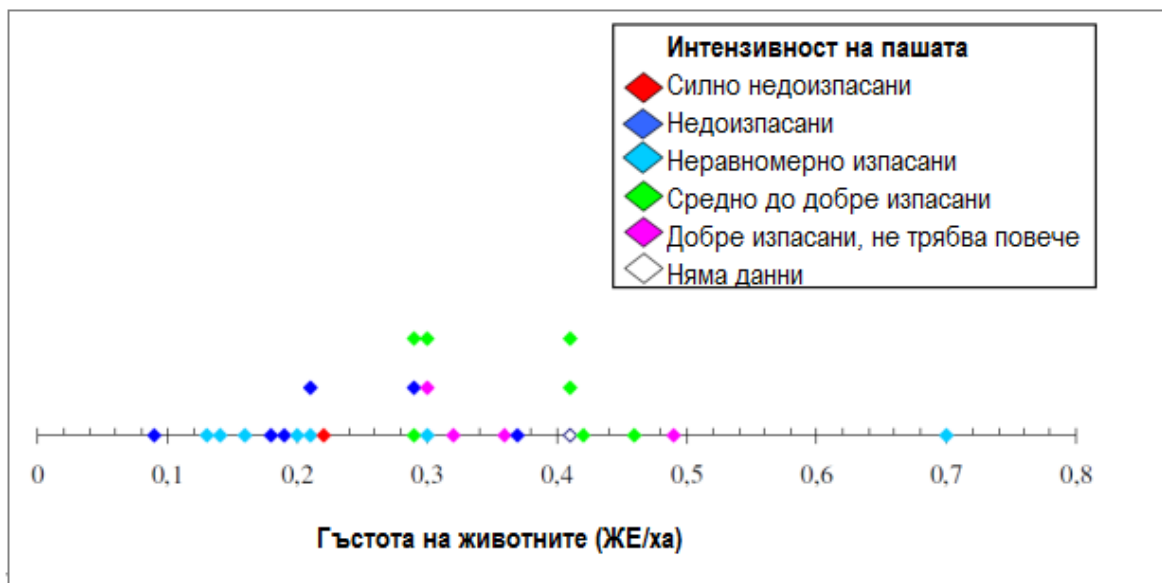
Управление на общите пасища в Баварските Алпи

Колективните пасторални организации съществуват на цялата територия в Германия до 19 век. Днес те са разположени главно в планинския регион на Южна Бавария. Проучването на Гиедон и Хофман показва, че пасищата за общо ползване са разположени предимно по високите части (над 700-800 m). Съществуват около 1400 пасища, от които 150 са със статут на колективни.

Колективните пасища в изследването са разположени на височина между 700 и 2200 метра надморска височина, като повечето от тях са на средна височина от 1100 метра. Височината играе роля при разпределянето на субсидиите (плащанията за необлагодетелстваните райони (НОР)). Пасищата, разположени над 1000 метра надморска височина, получават пълния размер на плащането за НОР.

Периодът за използване зависи от местоположението на пасището, което определя температурата и дъжда. Гъстотата на животинските единици на хектар варира при различните пасища от 0.09 LU/ha до 0,7 LU/ha. След сезона на паша също се прави анализ на натовареността на ползването и интензивността на пашата. Оценката изследва нивото на останалата растителност на пасището и степента на захраствяване.

Колективните пасища като цяло се използват по-добре, ако гъстотата на животинските единици е над 0,25 LU/ha. Интересно е да се отбележи обаче, че при една и съща гъстота на животинските единици, резултатите относно използването на пасището са различни. При гъстота от 0,3 LU/ha някои пасища са добре изпасани, а други са недоизпасани. Докато колективните пасища с едно и също ниво на изпасване може да са били с напълно различна гъстота на животинските единици на ха. Например, едно колективно пасище с най-висока гъстота (0,7 LU/ha) е недоизпасано, както и пасището с гъстота на ползване под 0,25 LU/ha. Тези разлики се дължат основно на височината (планински и равнинни пасища) и разположението (например: южно или северно пасище), което влияе върху продуктивността на пасището.

Ниво на използване на колективни пасища

Източник: Гьедон и Хофман

Общите (съвместните) организации за ползване на колективните пасища се **базират на разбирателството (консенсуса) между няколко собственика на земя и няколко ползвателя**. Последните имат права да използват земята за паша. Ползвателите обикновено са организирани в кооператив или асоциация и управляват колективно използването на пасището. Организацията обикновено се регулират от традиционните правила.

По-дълбокият анализ на правилата показва, че има формални правила, които най-често касаят финансовите аспекти, начина на пасторалното управление като и интензивността на ползване, размер на парцелите, сезоните за паша и съвместната работа по пасището. Неформалните правила включват и планират управлението на стадото и поддръжката на пасището.

Изглежда повечето от формалните правила съдържат и правила за колективен избор, докато неформалните правила включват и правила за оперативната дейност.

Таблица 5. Вид и дял на формалните и неформалните правила в различните организации за колективно ползване на пасищата

Вид правило	„Формално” правило	„Неформално” правило
Оперативни правила		
Дата и степен на поддържане на пасището	52%	48%
Дата на изграждане/премахване на загражденията	38%	62%
Торене	33%	67%
Брой на животните, за които се разрешава паша	71%	29%
Дата за изкарване и сваляне на животните на/от пасището	38%	62%
Начин на управление на стадото	38%	62%
Начин на управление на пасището	25%	75%
Правила за колективен избор		
Компенсиране на труда за поддържане на колективните пасища	100%	0%
Дата за колективните задължения/ задачи	56%	44%
Големина и обхват на инвестициите	90%	10%
Необходим труд за поддържане на колективните пасища	60%	40%
Такси за паша	87%	13%
Ниво на компенсация на дневната ставка за труд	100%	0%
Използване на парите от субсидиите	75%	25%
Използване на възможните излишъци	100%	0%
ОБЩО	62%	38%

Източник: Гиедон и Хофман

Собственост на земята и правна форма

Собствеността на земята може да се групира в три категории: колективна, обществена (държавна, агенция по горите или общината) и частна. По-голямата част от изследваните пасища (42%) са организирани в кооперативи/асоциации и земята е собственост на организацията. Също така сравнително често се срещат пасища, които са публична собственост и се наемат от земеделските стопани, както и пасища със смесена собственост и управление.

Таблица 6. Вид собственост и правна форма на колективните пасища

	Типове	% от броя колективни пасища
1	Пасища - собственост и организирани в кооператив / асоциации	42%
2	Пасища на общността (<i>Bruchteilseigentum</i>): земята е с раздробена собственост, като всеки собственик управлява част от земята	19%
3	Пасища – собственост на общината, на Бавария или на агенция (напр. по горите). Пасищата са организирани като кооператив / асоциация.	15%
4	Пасища - собственост на Агенция по горите. Често земята се отдава на ползватели; няма налична правна форма.	12%
5	Пасища с права за ползване (<i>Berechtigungsalps</i>): земята е собственост на Бавария или други агенции (напр. агенция по горите), но включва и права за паша. Обикновено няколко упълномощени ползватели разделят правата помежду си.	8%
6	Пасища- собственост на едно частно лице. Земята се отдава на кооператив/асоциация (стар тип кооператив)	4%

Източник: Гиедон и Хофман

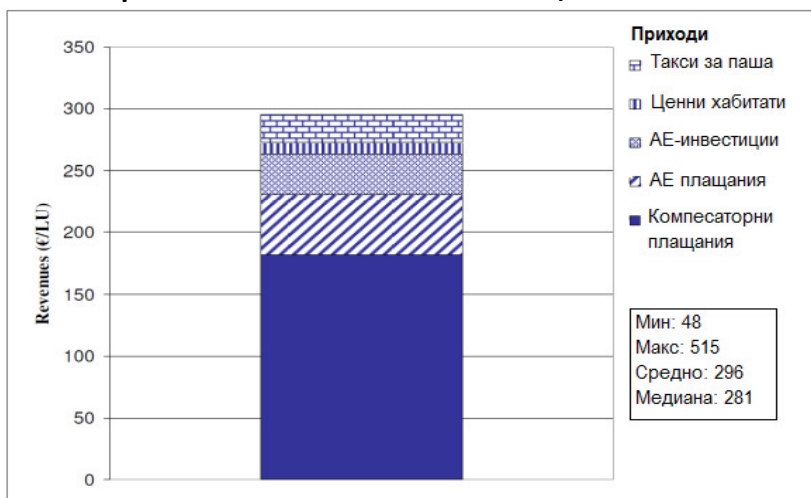
Мониторинг и санкции

38% от представителите на колективни пасища твърдят, че изобщо не е необходим мониторинг. Посочването на отговорници за мониторинга е необходимо, за да се контролират ползвателите при използването на ресурса и при участието им в задължителните задачи. Санкциите са наказания, които се налагат на ползвателите при нарушаване на правилата. Основната им цел е да предотвратяват неспазването на правилата. В повечето случаи (повече от половината) санкции не са предвидени, защото или няма контролно тяло, или защото правилата рядко се нарушават. Представителите на колективни пасища често дори не могат да открият причина за санкциониране. В 23% от случаите проблемите се решават чрез предупреждение или дискусии, при които нарушителят бива санкциониран с дребно наказание или порицание.

Финансово състояние на колективните пасища

Най-важният приход идва от компенсаторните плащания за необлагодетелстваните райони (НОР) (над 1000m), следвано от агроекологичните плащания, включително за специфична инвестиционна подкрепа за изграждане на огради, закупуване на оборудване за заслони и др. Сумата на компенсаторните плащания към колективните пасища, за разлика от тези за ферми и частни пасища няма горна граница (таван). Сумата за земеделско стопанство не може да прехвърля 16000 Евро/стопанство. Субсидията за колективните пасища зависи от размера им.

Видове приходи в колективните пасища

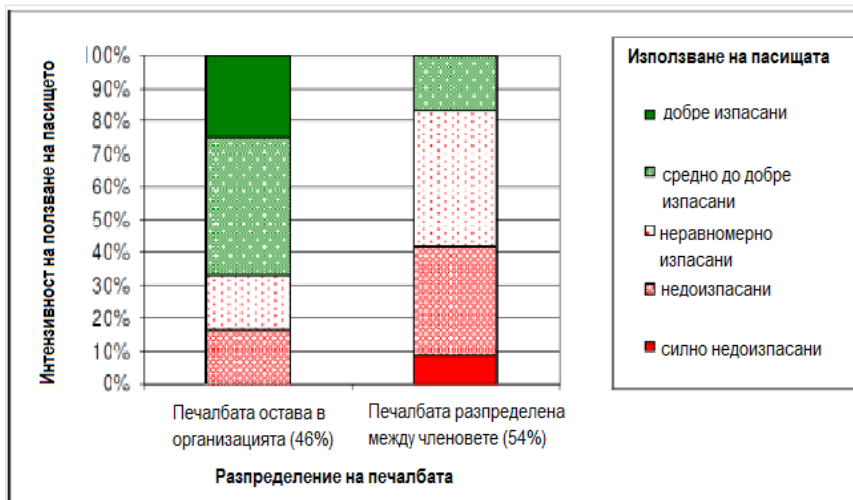


Източник: Гьедон и Хофман

Екипът, направил изследването, анализира и приходите на колективните пасища. Резултатите показват, че повечето колективни пасища са доста печеливши. Направен е и корелационен анализ между нивото на печалба и интензивността на използване, но корелация не е открита, т.е. печалбата не зависи от степента на интензивност при ползването на пасищата.

Изследвано е и разпределението на приходите– при 46% от колективните пасища приходите остават в организацията. В 54% от тях, приходите се разпределят между членовете (или в зависимост броя членове, притежаваните права или броя на животните). Корелационният анализ между разпределението на приходите и интензивността на използването на пасището показва, че пасищата се използват по-добре, когато приходите остават в организацията.

Разпределение на приходите и наситеност на използването при колективните пасища



Източник: Гьедон и Хофман

Роля на властите

Влиянието на властите върху ефективността на колективните дейности е доста важно, поради няколко причини. Намесата на властите и държавата може да варира от пълно управление до липса на всякаква намеса. Особеното при колективните пасища е, че властите играят важна роля за признаването на субекта и правата им на собственост. Освен това те осигуряват финансова подкрепа за тези системи посредством различни програми и мерки и са готови да сътрудничат. Но властите по никакъв начин не са свързани с вътрешното управление и стопанисване на тези системи.

Властите и особено местните власти осъзнават по-рано важността на колективните пасища за тяхната община или регион. Планинските фермерски асоциации играят важна роля за опазването на алпийските пасища. Диалогът е конструктивен и ползвателите са добре информирани по отношение на новите виждания на правителствено ниво. Това им помага да се адаптират към промените.

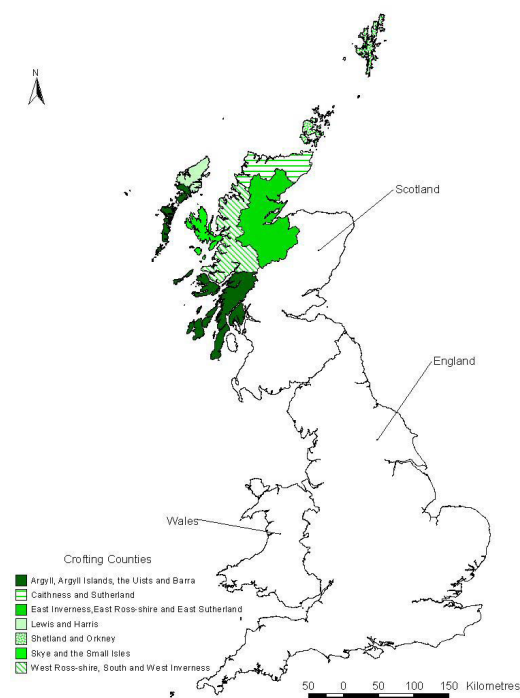
Властите играят важна роля за финансовата подкрепа като мерките за подкрепа са на няколко нива.

1. Мотивират създаването на колективна организация, тъй като за разлика от частните пасища, при колективните няма горен праг на компенсаторните плащания за необлагодетелстваните райони. Нивото на компенсацията расте пропорционално на размера на пасището.
2. Мерки за подпомагане мотивират създаването на устав/правилник на асоциация, тъй като в повечето случаи това е условие за получаване на субсидии. Това може да спомогне за увеличаване на ефективността на колективните пасища чрез по-голяма прозрачност на вътрешната организация.
3. Те мотивират използването и управлението на природните дадености на по-голяма надморска височина, тъй като към момента компенсаторните плащания са по-високи за пасища с надморска височина над 1000 м.

Шотландската система за общо ползване на пасищата

Шотландската „система за общо ползване на пасищата“ (крофтинг система) се среща само в планинските райони и островите на Шотландия. Тя се състои от „енории“ (села), които имат малки ниви – частна собственост и пасища за общо ползване.

Фигура 1. Местоположение на пасищата за общо ползване в Шотландия



Понастоящем има около 800 „групи“ пасища за общо ползване, заемащи около 5 000 кв.километра, което представлява грубо 12% от планините и островите.

Площта на пасищата за общо ползване се състои основно от естествени пасища (95.8%) - главно хълмове с мъхове и храсти, 2,4% са подобрени пасища, 1,7% са гори и 0,1% е обработваема земя. Делът на отделните видове пасища може да варира значително в отделните пасищни групи.

Средната големина на една „група“ за общо ползване на пасищата (която на практика може да обхваща повече от един парцел) е 827,4 ха, но големината варира значително от 10 ха до 10550 ха.

Структура на управление на системата

За дефиниране на основните правила на системата съществува специално законодателство, което определя основните права и задължения на ползвателите, постановява създаването на управляващо тяло, изцяло отдадено на развитието и регулирането на системата (Крофтинг комисия) и доказващо местните правила, когато е необходимо.

Крофтинг комисията има специфични регулативни права и задължения, които подпомагат изпълнението на функциите ѝ. Основно затруднение е, че много от дейностите, които фермерите искат да предприемат, трябва да бъдат одобрени от Комисията. Друга трудност произтича от факта, че Комисията трябва доколкото е възможно да разрешава проблеми, които не могат да се решат на местно ниво. Това

тяло отговаря и за администрирането на малко на брой, но важни финансови механизми, насочени към ползвателите.

На местно оперативное ниво съществуват **експерт (чиновник) за пасищата и Комисия по пасищата**, които се избират от ползвателите, притежаващи права върху ползването на общите пасища. Те работят на доброволен принцип и не е задължително да са ползватели, но в повечето случаи са такива.

Експертът отговаря за административните задължения, докато Комисията отговаря за три основни задачи:

1. Управление – създаване и прилагане на правила за паша;
2. Поддръжка – поддържане на пасищата за общо ползване и оборудването;
3. Подобрене – подобряване на пасища за общо ползване.

Заради отговорностите им по прилагането на правилата, в повечето случаи експертът и комисията са първите, които биват търсени за решаването на възникналото напрежение или конфликти. Ако проблемите не могат да се разрешат на това ниво, се включва Крофтинг комисията, а ако и това не доведе до резултат, въпросът се отнася до Шотландския поземлен съд.

Правилата за паша се отнасят до аспекти от управлението на животните (напр. определяне на датите за пускане на животните, както и необходимите общи дейности) и поддържането и подобряването на ресурсите. Те не са задължителни, докато не бъдат одобрени от Крофтинг комисията, която от своя страна трябва да се консултира със собственика на земята. Ако Комисията за пасищата не може да състави задоволителни правила, Крофтинг комисията се заема с тази задача. Законодателството определя някои въпроси, които трябва да бъдат обхванати от правилата:

- Възстановяване на разходите за поддръжка, извършените подобрения и общите разходи на комисията от страна на акционерите;
- Броя и вида животни, които всеки ползвател би могъл да изведе на пасището;
- Използване на пасища в по-добър район, за който ползвателите не са допренесли;
- Рязане на торф и събиране на водорасли;
- Свикване на срещи, както и процедурата за провеждането на тези срещи.

Преглед на законодателството за общите пасища в Англия и Уелс

Законът за ресурсите за общо ползване от 2006 г., цели да опази земите за общо ползване и да насърчава устойчиво им управление. Той се занимава с въпроси на управлението и ползването им, и се опитва да разреши въпросите, свързани с регистрацията им.

Законът цели да подсили съществущата защита срещу злоупотреби, захраствяване и неоторизирано разширяване и „подобряване“, така че да се гарантира еднакво ниво на защита на цялата регистрирана земя за общо ползване, независимо от регистрираните права за ползване.

Втората цел е да се осъвремени процесът на кандидатстване с по-бързо реагираща система, която изисква кандидатстващият да покаже, че се е консултирал с местните заинтересовани страни и има споразумение с тези, които имат правен интерес.

Третият механизъм в закона от 2006 г. се отнася до управлението на пасищата предлагайки начин за осигуряване на устойчивост и ефективни правила. Основната част на тази уредба за устойчиво управление е правото на ползвателите, собствениците и други групи или индивиди да кандидатстват доброволно за създаването на Законни съвети за пасищата за общо ползване.

Фигура 2. Регистрирани земи за общо ползване в Англия и Уелс



През 2006 г., съществуват около 8675 регистрирани единици за общо ползване в Англия и Уелс. Те обхващат над 550 000 хектара, което представлява 3% от земите в Англия и 8% в Уелс.

Счита се, че в действителност земите са повече.

Източник: Short C., данни DEFRA, 2007

Съветите за общо ползване на пасищата могат да обхващат една или група единици 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 законни 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 законни 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, 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 (DEFRA 2007). 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.

Румъния – съвременни практики за общо ползване на пасищата

Повече от половината от постоянните пасища в Румъния са държавна или общинска собственост. Повечето села все още притежават поне едно пасище, което е за общо ползване от местните жители, с полу-пазарни стопанства или стопанства за собствено задоволяване.

Понастоящем съществуват два основни административни модела за използване на пасищата за общо ползване в Румъния.

Модел 1: В по-голяма част от страната, пасищата за общо ползване са публична собственост като се администрират от кметството. То отдава отделни парцели или предоставя места за общо ползване, като традиционно взема такса за всяко животно. Първият случай обикновено се използва при пашата на овце, когато овчарят наема земя за да пасе своите животни и тези на селото. Вторият случай обикновено се отнася до пашата на крави.

Модел 2: Предимно в унгарско-говорящите райони на страната (грубо 3 от 41 района) почти повсеместна е организацията, наречена компосесорат (*composesorat*). Това е организация, при която общността притежава пасищата и горите и отговаря за администрацията. Тази организация може да обхваща няколко села. Членството в организацията е силно ограничено, като обичайно се предава по наследство. Ползването на пасищата обаче е позволено на всички членовете на общността.

През последните години има две важни въздействия върху ползването на пасища за общо ползване, като и двете са резултат от присъединяването на Румъния към ЕС през 2007 г. Първото е намаляване на цената на млякото поради отварянето на свободния пазар. Това, и липсата на интерес за отглеждането на животни сред младото поколение, води до рязкото намаляване на броя на семейства, занимаващи се с говедовъдство и в повечето случаи намаляване на броя на кравите в селата.

Второто въздействие върху начина на използване на пасища за общо ползване са плащанията от ОСП на ЕС. Първоначално кметствата – традиционните собственици и администратори на земите за общо ползване, кандидатстват за получаване на субсидии (плащания на единица площ и агроекологични плащания). В резултат ползвателите са освободени от таксите и задълженията за поддържане на пасищата, но това почти не се прилага през последните години. Разбира се, независимо че ползвателите са освободени от някои финансови разходи, субсидиите за подпомагане на практика не достигат до тях. В резултат на това, Министерството на земеделието променя правилата, за да предотврати кандидатстването на кметствата, което води до увеличаване на наеманата земя за общо ползване (или от частни стопани, или от асоциации). По този начин се формират много земеделски и животновъдни асоциации, които използват плащанията от субсидиите за поддържане на пасището или за проекти в полза на общността.

В резултат от прилагането на европейските схеми за подпомагане, договорите за наем на земеделска земя в много случаи стават по-продължителни, главно заради изискванията по агро-екологичните схеми кандидатстващият да има права върху земята за поне 5 години. В този случай, дори и неизваждането на земята от дела на „общата“, продължителността на договорите промотира „частния“ модел за използване на земята за сметка на „общото“ ползване. Тази практика може да има въздействие както върху правото на достъп до земята от страна на общността, така и върху екологичната ѝ стойност.

Независимо, че в миналото съществуват подобни структури, асоциациите за паша започват да се появяват масово след 2007 г. С малкото официална подкрепа по отношение на организирането им и фундаменталния посткомунистически скептицизъм по отношение на кооперативните структури от местното население, се създават различни видове асоциации с променлив успех. В най-добрия случай те се състоят предимно от стопани с 3 или повече животни, въпреки че това изключва много от собствениците на крави, а по-големите животновъди не могат да използват пасища за общо ползване. В най-лошия случай, асоциацията е само формално съществуваща черупка без активни членове, с цел да се получават субсидии. Когато собствениците на животни са много малко и не могат да сформират асоциация, земята може да се наеме от частен земеделски стопанин, който неформално позволява пашата от кравите на селото.

По този начин, формалното участие във вземането на решение за това как да се използват парите от субсидиите не е възможно за повечето ползватели. Тази невъзможност за управлението на пасищата е основна бариера пред доверието и ангажираността към институцията и възможността за конфликти нараства с нарастване на сумите над няколко хиляди евро.

Със спадането на интереса от страна на ползвателите и по-голямото удобство за администриране на модела за частното ползване, повечето стопани предричат бавната смърт на пасища за общо ползване през следващото десетилетие, когато то

ще бъде заменено от индивидуално наемане на парцели или земите за общо ползване.

От своя страна неефективното функциониране на асоциациите за паша води до нарастващото спадане на използването на пасища за общо ползване, тъй като асоциациите не успяват да разпределят плащанията в полза за общността. В съществуващата икономическа среда тези плащания играят важна роля за жизнеспособността на земеделските стопанства – без тях общото ползване на пасища се ослани единствено на традиционното ползване и зависимостта от производството за домашно ползване.

Докато намаляването на броя на животните може лесно да се възстанови, загубата на собственици на животни (а оттам и ползването на пасища) не може. Ако веднъж се наруши и загуби традицията и знанието за отглеждане на животни в семейството, много малко вероятно е те да се възстановят отново. Асоциациите за паша могат да подпомогнат подобряването на живота на ползвателите на пасищата за общо ползване и по този начин да продължат съществуването им. Понастоящем, обаче самоорганизирането на тези институции не е достатъчно успешно и бързо. По тази причина службите за съвети в земеделието имат важната роля да подпомогнат неопитните асоциации да управляват и усвояват правилно фондовете на ОСП.

Част III Наблюдения и заключения за управлението на пасища за общо ползване в България

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

Най-критичният въпрос е свързан с намаляването на социално-икономическата привлекателност и жизнеспособност на системите за обща паша – застаряващо население, обезлюдяване на селските райони (особено планинските райони), нови производствени технологии, както и законоустановените изисквания за отглеждане на животни. В същото време е налице увеличеното признаване на положителната стойност за обществото, създадена и поддържана в пасищата за общо ползване – опазване на биоразнообразието, предотвратяване на горските пожари и др.

Съществува и промяна в приоритетите по отношение на основните задачи на управлението. В миналото основната задача е да се ограничи достъпът и използването на пасищния ресурс от външни ползватели. Понастоящем, това се случва все по-рядко и в много ситуации главната цел е осигуряването на минимално ниво на поддържане на пасищата за общо ползване.

Също така правилата за получаване на публична/държавна подкрепа за пасищата за общо ползване отнемат функциите на много от правилата за управление на формалните и неформални местни институции - например определянето на минимално и максимално ниво на използване, периодите за паша, гъстотата на животинските единици и др. Определянето им в много широк диапазон на национално ниво, често води до тяхната неприложимост на местно ниво. Анализът за Баварските алпийски пасища ясно показва, че дори в един и същ регион, една и съща гъстота на животинските единици води до различни резултати в зависимост от вида на пасището, надморската височина, наклона и др.

В България, имайки предвид факта, че повечето малки фермери са изключени от друг вид подкрепа (при съществуващите изисквания за минимален брой животни за подкрепа), използването на пасищата за общо ползване продължава да бъде до голяма степен неформална практика за земеделските стопани извън системата на подпомагането.

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

Широко препоръчвана структура (включително и на правна основа) е създаването на асоциации/сдружения за паша. Такава е практиката в повечето страни със запазена система за общо ползване на ресурсите. Съществуват и значителни теоретични

изследвания по отношение на принципите за ефективни институции за общо ползване на ресурсите, както и оценка на съществуващи институции спрямо тези принципи. Това е едно предизвикателство в страна, където кооперативните действия не се харесват от обществото. Теоретично това е правилната препоръка. На практика създаването на асоциация, трябва да е съпътствано от непрекъснатите съвети на консултантите относно мотивирането и поощряването на малките фермери, подпомагането при създаването и регистрацията на нови сдружения и при управлението поне през първите години на работа.

Някои от най-важните, въпроси които следва да се разгледат в документите разработени от проекта, са следните:

- Общо или индивидуално ползване, включително:
 - ✓ създаване на сдружения, осигуряване на техническа и съветническа помощ.
- Устойчиво или неустойчиво управление:
 - ✓ **в** и **извън** защитени територии, Natura 2000, пасища с висока природна стойност.
- Как да се осигури минимална поддръжка на пасищата в районите без паша?
- Как да се балансират интересите на районите с ограничени пасищни ресурси и съществуващи конфликти при използването – това е характерно главно за равнинните райони, където се наблюдава разораване на пасищата за земеделско използване?

Използвана литература

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>

Brown, K.M. & B. Slee, 2002, Salience and its implications for Common-Pool Resource management in Scotland: a tragedy of a different kind?, a paper for the International Association for the Study of Common Property (IASCP) 2002 Conference entitled "The Commons in an Age of Globalisation", 17-21 June 2002, Victoria Falls, Zimbabwe

Brown, K.M., 2003, New Challenges for Old Commons: the implications of rural change forcrofting common grazings, *Landscape, Law & Justice: Proceedings from a workshop on old and new commons*, Centre for Advanced Study, Oslo, 11-13 March 2003

Casari, M. Emergence of Endogenous Legal Institutions: Property Rights and Community Governance in the Italian Alps, <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc>

Galilea, P., 1998, The Unsuccessful Privatization of Common Property in Spain: Forests and Pastures (A Law and Economics Perspective The Galicia Case), paper presented in 7th IASCP Conference, International Association for the Study of Common Property (Vancouver 10-14 June 1998)

Gueydon, A. & H. Hoffmann, Collective alps in the Alpine region of Germany, <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc>

Landolt, G. & T. Haller Alpine common property institutions under change: conditions for successful and unsuccessful collective action of alpine farmers in the Canton Grisons of Switzerland, <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc>

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

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, no 2 July 2008, pp. 192–221

Stevenson, G.G. (1991). *Common property economics. A general Theory and Land Use Applications*. Cambridge University Press, Cambridge

Sutcliffe, L., Page, N., Leuschner, C. & Marggraf, R., 2011, Past, present and future of common grazing land in Romania, a paper presented at the IASC Conference in Plovdiv, September 2011

Turner, M., 2007, Ecological Complexity and the Management of Common Property Resources, *Tenure Brief No.5*, 2007, Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison