

Проект “Изграждане на капацитет за устойчиво управление на земите в Българи”

**НАСОЧЕНА И ЦЕЛЕВА СТРАТЕГИЯ
ЗА
ИЗГРАЖДАНЕ НА КАПАЦИТЕТ
ЗА
УСТОЙЧИВО УПРАВЛЕНИЕ НА ЗЕМИТЕ**

Проект “Устойчиво управление на земите” е съвместна инициатива на Програмата на ООН за развитие, Министерството на околната среда и водите и Министерството на земеделието и горите, финансиран от Глобалния Екологичен фонд

Проект Устойчиво управление на земите
Звено за управление на проекта
Министерството на околната среда и водите
1000 София
бул.Мария Луиза 22
тел.(+359-2) 940 66 43
тел/факс: .(+359-2) 981 32 01
ел.поща: slm@moew.government.bg

Издателска къща “Минерва”
ISBN
София, 2006 г.

**НАСОЧЕНА И ЦЕЛЕВА СТРАТЕГИЯ ЗА
ИЗГРАЖДАНЕ НА КАПАЦИТЕТ**

за времетраенето на проекта

София, 2006 г.

ВЪВЕДЕНИЕ

Проектът “Изграждане на капацитет за устойчиво управление на земите в България” е съвместна инициатива на Програмата на ООН за развитие (ПРООН), Министерството на околната среда и водите (МОСВ) и Министерството на земеделието и горите (МЗГ), финансирана със средства от Глобалния екологичен фонд (ГЕФ).

Проектът се осъществява в подкрепа на прилагане на Конвенцията на ООН за борба с опустиняването и деградация на земите (КБОООН), която е ратифицирана със Закон от Народното събрание на Р България на 12.01.2001 г.

Предвижда се проектът да допринесе за изпълнение на Стратегически приоритет 1 “Изграждане на капацитет” на ОП 15 на ГЕФ за устойчиво управление на земите в страната.

Дългосрочната цел на проекта (визията) е да създаде благоприятна среда и необходимия капацитет за дългосрочни инвестиции в ограничаване деградацията на земите и насърчаване на устойчивото управление на земите. По този начин ще се допринесе за по-здравословното съществуване, цялостност, стабилност и функции на екосистемите, като същевременно се подпомага развитието на устойчиви поминъци за населението в страната.

Задачата на проекта е да изгради капацитет за УУЗ, за развитие и изпълнение на последователна поземлена политика. Усилията ще се съсредоточат върху приобщаването, изграждането на институционален и технически капацитет, както и върху утвърждаване на финансовите механизми и мобилизиране на необходимите ресурси.

ИЗИСКВАНИЯ НА КОНВЕНЦИЯТА НА ООН ЗА БОРБА С ОПУСТИНЯВАНЕТО И ДЕГРАДАЦИЯ НА ЗЕМИТЕ (КБОООН)

Конвенцията на ООН за борба с опустиняването е приета в Париж на 17.06.1994 г. и влиза в сила на 26.12.1996 г. Международната общност установява, че опустиняването е не само екологичен, но и важен икономически и социален проблем, от който са обезпокоени много страни.

Крайната цел на Конвенцията е "*... предприемане на ефективни мерки за борба с опустиняването и смекчаване на последствията от сушата на всички нива в рамките на интегрирания подход и в съответствие с договореностите за международно сътрудничество и партньорство в процеса на устойчивото развитие.*" За постигането на тази цел е необходимо страните да разработват комплексни дългосрочни стратегии насочени както към повишаване продуктивността на земите, така и към възстановяване, съхраняване и устойчиво управление на природните ресурси за подобряване условията на живот на местното население.

Страните по КБОООН осъществяват нейните разпоредби самостоятелно или в рамките на съществуващи или бъдещи договорености, като обръщат особено внимание на необходимостта от координация на усилията и разработване на съгласувана дългосрочна стратегия на всички нива.

Ръководните принципи и механизмите за ефективно изпълнение на Конвенцията от страните се излагат подробно в съответните анекси за прилагане на КБОООН на регионално равнище при отчитане на техните особени условия. България е задължена да изпълнява своите ангажменти по Конвенцията в рамките на Анекс 5 за региона на Централна и Източна Европа, в съответствие със социално-икономическите, географските и климатичните фактори на региона и съобразно нивото си на развитие. Изискванията към страните по Конвенцията, включително и България, за постигане на поставената цел трябва да се изпълняват чрез:

- Програми за действие, които отразяват стратегиите, въвеждат интегрирания подход към физичните, биологичните и социално-икономическите аспекти на процесите на опустиняването и съдържат мерките за борба с деградацията на земята и сушата, като се основават на съществуващи и прилагани планове и програми и подрегионални и регионални програми за действие, съобразени с националната политика за устойчиво развитие.
- Провеждане на интегрирано и координирано събиране и анализ на информация, системни наблюдения и формиране на бази от данни върху деградацията на земите и сушата и обмяна на тази информация.
- Провеждане на научни изследвания и обмен на научна информация в подкрепа на научно-техническото сътрудничество в сферата на борбата с опустиняването и смекчаване на последствията от сушата.
- Насърчаване на технологичното сътрудничество чрез подходяща защита на традиционни и местни технологии, знания и практики и/или улесняване финансирането на трансфера, адаптирането и прилагането на технологии подходящи за борба с опустиняването и смекчаването на последствията от сушата.

- Разработване и прилагане на образователни програми и програми за обществено информиране и разпространение на знания с цел изясняване на причините и последствията от деградацията на земята и сушата и за по-добро разбиране на връзката им с бедността.
- Мониторинг, оценка и прогноза на засушаването и опустиняването като се укрепва функционирането на националната мрежа от станции, включително хидрологични и метеорологични, за наблюдение и контрол на всички равнища и в сътрудничество с подрегионалните, регионалните и глобалните центрове за информация.
- Развиване на взаимовръзки с другите екологични конвенции и, в съответния случай, с националните стратегии за развитие с цел извличане на максимална полза от дейностите в рамките на всяко споразумение.
- Насърчаване мобилизирането и насочването на финансови ресурси за изпълнение на задълженията по конвенцията, както на местно и национално, така и на международно равнище, включително и чрез динамично партньорство, като се използват различни оперативни механизми и съвременни договорености.
- Оказване съдействие при осъществяване процесите на участие и сътрудничество, които включват общините, кметствата, кооперациите и структурите на частния сектор, местното население, в т.ч. жените и децата и НПО, по отношение борбата с опустиняването или деградацията на земята и сушата.
- Периодично предоставяне на актуализирана информация под формата на Национални доклади и съдействие/изискване за нейното оповестяване и достъпност.

За системното подобряване на процесите за привличане на по-широк кръг от заинтересовани страни за прилагане на КБОООН е необходимо разработване на мерки и стимули с оглед изграждане и укрепване на капацитета. Държавите-страни по конвенцията, междуправителствени организации и НПО трябва да изградят и използват стимулираща система за различните нива, която да отчита инструменти като: развитие на местно ниво, планиране на земеползването с участието на всички заинтересовани страни, алтернативни способи за получаване на доходи, режими на земеползване. Също така системата следва да съдейства за решаване на проблема с необходимостта от нарастване на капацитета за устойчиво управление на земите и борба с опустиняването, имайки пред вид, че в световен мащаб изпълнението на КБОООН навлиза в стадий на все по-широка реализация

ИЗГРАЖДАНЕ НА КАПАЦИТЕТ

Определение

Под изграждане на капацитет, за нуждите на този документ, се приема да се разбира «действията за повишаване способността на хората, институциите, организациите и системите да приемат и изпълняват решения и осъществяват дейности (функции) по най-ефективен, целесъобразен и устойчив начин». Особено се подчертава значението на нарастването на капацитета за адекватно национално планиране, в частност чрез създаване на институти, подготовка на кадри и разширяване на съответните местни и национални възможности за ефективна реализация на съвместни програми за устойчиво управление на земите (УУЗ) и борба с деградацията на земите на различни нива (чл. 19, КБОООН).

Нива на капацитета

Индивидуално ниво, отнасящо се до способностите, квалификацията и поведението на кадрите които са ангажирани или следва да се ангажират в дейности за УУЗ и борбата с деградацията на земите, тяхната мотивация за работа и обучение, техните взаимоотношения/сътрудничество. Изграждането на капацитет на това ниво е свързано с развитието на навици и усъвършенстване на професионалните умения чрез съответно обучение, провеждане на курсове, обмен на знания, подобряване на управлението и повишаване нивото на отговорност и отчетност.

Институционално ниво, отчитащо общата ефективност и функционалните възможности на институциите и организациите, както и способността им за адаптиране към промени. Изграждането на капацитет на това ниво цели развитието на институцията/организацията като цялостна система, включваща отделните кадри, групи и самата организация като цяло. Ефективността на работата се постига при оптимално използване на наличните ресурси, съставна част на капацитета, като:

- Човешки ресурси - отговарят ли те на изискванията за работа по дейности за УУЗ, добре ли са подготвени, имат ли необходимата квалификация и професионален опит, добре подбрани и правилно разпределени ли са кадрите;
- Информационни ресурси – достъпна ли е необходимата информация, достоверна ли е, ефективно ли се разпространява и управлява/анализира;
- Технически ресурси – рационално ли се разпределят материалните активи – сгради, съоръжения, транспортни средства, компютри, специализирана апаратура, ефективно ли се управляват, нивата на инфраструктурата вътре в организацията и извън нея;
- Финансови ресурси – управляват ли се ефективно, правилно ли се разпределят за получаване на необходимите резултати;
- Структура - институциите/организациите да са структурирани за извършване на дейности свързани с УУЗ, начина на администриране и управление на тези дейности, основни и координационни звена за обмен на данни и съгласуване на дейностите с други заинтересовани страни.

Системно ниво, обхващащо средата в която институциите, организациите и индивидите оперират и си взаимодействат, формално или неформално. Изграждането на капацитет на това ниво е свързано със създаването на благоприятни условия за работа, т.е. политически, законодателни, икономически и

контролни механизми в рамките на които институциите /организациите и индивидите функционират и си взаимодействат с външната среда.

Изграждането на капацитет може да се осъществява на местно, национално и глобално ниво, на ниво отделен индивид или група заинтересовани участници – физически и юридически лица, институти, както и на ниво цялата система. Голямо влияние при изграждането на капацитет оказва още взаимодействието между различните нива. Капацитетът е важен както в краткосрочен план (например възможност за решаване на настоящи въпроси), така и в дългосрочен план (например възможността да се създават условия за осъществяване на определени промени). Често изграждането на капацитет предполага не създаването на нов, а по скоро преразпределяне на наличния или освобождаване на неизползвани мощности.

НАСТОЯЩО НИВО НА КАПАЦИТЕТ В БЪЛГАРИЯ

Разработеният в рамките на проект «Национална самооценка на възможностите на България за глобално управление на околната среда» (НСВГУОС) *Всъпителен доклад* за борба с опустиняването и деградацията на земите анализира поетите от България ангажменти и настоящото ниво на капацитет в отделните групи заинтересвани страни (законодателна власт, изпълнителна власт, местна власт, научни институции, бизнес и браншови организации, неправителствени организации, медии) за работа по изпълнението им.

Анализът на информацията позволи да се установят редица постижения и трудности във връзка с изпълнението на поетите задължения по Конвенцията. Многообразието от необходимите дейности по изпълнението на КБОООН налага съсредоточаване на вниманието върху ограничен брой теми, тяхното приоритизиране съобразно мащаба на проблема, нивото на загриженост, степента на приоритетност, необходимостта от изграждане на капацитет в четири аспекта – човешки ресурси, административни ресурси, финансови ресурси, технически ресурси. Този подход на оценка при приоритизирането на темите дава предимство на тези дейности от работата по изпълнението на КБОООН, за които наличния капацитет е недостатъчен и има необходимост от изграждане или укрепване.

Разработения в рамките на проекта НСВГУОС *Тематичен доклад* за борба с опустиняването и деградацията на земите осигури задълбочен анализ на капацитета във връзка с изпълнението на задълженията по КБОООН, прилагайки принципа за активно участие на заинтересованите страни/ групи в процеса на изготвяне. За всяко едно от нивата на анализирания капацитет по описаните по-долу елементи, са определени силните страни, слабите страни, заплахите и възможностите.

- **системно ниво** - политическа рамка, законодателна рамка, икономическа рамка, ресурси на системно ниво, обществена подкрепа, координация;
- **институционално ниво** – организационна структура, финансови ресурси, информационни ресурси, технически ресурси ;
- **индивидуално ниво** – квалификация на кадрите, мотивация на кадрите за работа, мотивация на кадрите за обучение, взаимоотношения/сътрудничество между кадрите.

Констатира се, че по отношение на *капацитета на системно ниво* силни страни са налични предимно в законодателната рамка (в областта на събиране на информация) и човешките ресурси в научните среди. Налице е добре развитото международно сътрудничество и обмен на научна информация по въпросите на Конвенцията, както и възможността за използване на международния опит в сферата на политиките, системите за мониторинг, системите за ранно предупреждение и оценяване на щетите от опустиняването и последствията от сушата, както и законодателството за управление на научни изследвания.

Слабите страни, от своя страна, са до голяма степен концентрирани в областта на политическата рамка, като се констатира, че все още не е формулирана цялостна и последователна държавна политика и съответно не са разработени национална стратегия и национална програма за действие за борба с опустиняването. Недостатъчно ефективна е политиката за подкрепа и насърчаване на научния потенциал в областта на Конвенцията, която да стимулира внедряването на научни постижения в практиката. Липсва адекватна информираност на обществеността по въпросите на КБОООН. Отчетено е наличието на възможности за привличане на

финансови ресурси за разработване на национални програми за борба с опустиняването, мониторинга и системите за ранно предупреждение, както и за използване на наличния национален опит в изготвянето на стратегически документи по Конвенция за биологичното разнообразие (КБР) и Рамкова конвенция на обединените нации по изменение на климата (РКОНИК). Трябва да се има предвид заплахата от ограничаване на международните фондове, финансиращи държавите за прилагане на националните програми за действие срещу опустиняването и ликвидиране на последствията от сушата.

За разлика от отбелязаното добро сътрудничество между правителството и НПО като цяло, по проблемите на КБОООН това сътрудничество е недостатъчно. Отчита се и недостатъчната обществена подкрепа за решаване на проблемите на опустиняването. Също така се отчита слабата координация по тематиката на КБОООН в научната сфера.

Една съществена заплаха е подценяване на въпросите, свързани с глобалното управление на околната среда, от обществото и политиците, което би могло да блокира изграждането на капацитет за реализация на КБОООН.

По отношение на *капацитета на институционално ниво* следва да се отбележи, че силни страни са изградените налични специализирани структури, както за извършване на научни изследвания и обмен на информация по Конвенцията, така и тези занимаващи се с енергийна ефективност и контролиращи ефективното управление на природните ресурси. Съществуват възможности за използване на международния опит при включването в действащите тематични мрежи на регионално и подрегионално ниво за обмен на информация, както и изграждането на СНМ (механизъм за обмен на информация) по Конвенцията за борба с опустиняването. В тази връзка, е възможно участието в проекти и усвояването на фондове по международни програми, с цел обновяване и модернизиране на техническите ресурси за изпълнение на дейности по Конвенцията.

Обща особеност на институциите, особено на местно ниво, са крайно недостатъчните човешки ресурси за работа по проблемите на опустиняването и липсата на финансови възможности за обновяване на апаратурата и автоматизирането на наблюденията при оценка на процесите на опустиняване и деградация на земята. Застаряването на научно-изследователския капацитет, вследствие изтичането на млади и перспективни кадри от научните институти, води до редуциране на тяхната дейност и оголване на цели сектори. Недобрият мениджмънт в науката се отразява на слабата практическа насоченост и ориентираност, а така също, води до липса на интердисциплинарни изследвания по Конвенцията, както и пренебрегване на глобалните проблеми и проблемите на устойчивото развитие в изследователската тематика. Не липсват случаи, когато от ведомствата или организациите се предоставя противоречива информация на обществеността относно процесите на деградация на земята и сушата. Честите реформи и липсата на приемственост в администрацията и научната сфера, както и текучеството на кадри вследствие от ниското заплащане на дейностите свързани с деградация на земята, реално заплашват изпълнението на някои от задълженията по Конвенцията за борба с опустиняването. Липсата на икономически интерес за работа на младите хора в областта на деградацията на земята и сушата предизвиква неумение за работа в екип и неефективно използване на наличните кадри.

По отношение на *капацитета на индивидуално ниво* се отчита наличие на квалифицирани специалисти по различните сектори на околната среда, които имат

връзка с изпълнение на дейности по КБОООН, както и опита в оценяването на земеделските и горските земи. Слабите страни до голяма степен са концентрирани в областта на квалификацията на кадри за използване на алтернативни енергийни източници, за системите за ранно предупреждение и интегриран анализ, за икономическо остойностяване на щетите от неправилното използване на природните ресурси и опустиняването. Има възможности за повишаване на квалификацията за работа по специфичните дейности, свързани с КБОООН, чрез специализации у нас и в чужбина, финансирани от международни програми.

Същевременно е налице слабо познаване на проблематиката на КБОООН от кадрите, особено на местно ниво, което води до недооценяване на нуждата от формулиране на цялостна държавна политика за борба с опустиняването, както и неумение от страна на специалистите да представят тези въпроси на достъпен език.

Установяването на причинно-следствени взаимовръзки между идентифицираните слаби страни по изпълнението на КБОООН позволява тяхното групиране в проблемни области, приоритизирани по степен на важност, спешност, взаимовръзки с други конвенции и възможност за решимост на проблема с налични средства

Основните усилия за укрепване и изграждане на капацитет по отношение изпълнение ангажиментите на страната по КБОООН следва да се съсредоточат в разработването на цялостна политика по темата и последващите усилия за реализирането ѝ. Това е не само най-важната сфера, в която следва да се работи, но и е необходимо да се предприемат спешни мерки. Успешната реализация на работата в това направление се очаква да бъде затруднена от недостига на налични средства.

Спешно трябва да бъде преодолян и недостигът на нормативен инструментариум, като отново се очаква затруднение поради недостиг на налични средства. Работата трябва да се насочи и в посока подобряване на управленските умения сред научните среди, тъй като те имат важна роля за успешното изпълнение на задълженията на страната по КБОООН. Макар да е по-важно бързо да се започне дейност по отношение на законовата уредба, следва да се има предвид, че решаването на проблемите по отношение на мениджмънта в науката е по-лесно от гледна точка на вече налични ресурси.

Проблемите в сферата на администрацията (процедури, кадри) следва да бъдат също във фокуса на усилията по изграждане на капацитет, предимно поради взаимовръзките с другите две конвенции – КБР и РКОНИК. Поради тази причина трябва да бъдат решавани и проблемите от слабостите в работата с обществеността и местното население за осигуряване на силна обществена подкрепа

Чрез използване на *метода за структуриране на полето от приоритетни проблеми на три нива*

- проблеми, които характеризират следствията и неблагоприятните ефекти от липсващ или недостатъчен капацитет;
- централни проблеми, които водят до неизпълнение на задълженията по Конвенцията или нежелани следствия и неблагоприятни ефекти;
- проблеми, които причиняват и поддържат централните проблеми и чието елиминиране е достатъчно условие за решаването на този проблем

са формулират **четири централни проблема във връзка с изпълнението на Конвенцията за борба с опустиняването и деградацията на земите.**

Подробният причинно-следствен анализ на връзките между централните проблеми, комплексните причини и първопричините, които ги поражда, както и следствията и неблагоприятните ефекти от тези проблеми, показва, че във връзка с изпълнение на КБОООН е необходимо създаване на цялостна национална политика за борба с опустиняването, деградацията на земята и сушата; разработване на Национална програма за действие; приемане на съответното законодателство за изпълнение на конвенцията; създаване на необходимите административни структури за прилагане на конвенцията и подобряване на координацията между държавните институции; създаване на предпоставки за партньорство и съвместна работа между заинтересованите страни по изпълнение на конвенцията; застъпване на проблемите по деградация на земята и сушата в различните нива и форми на образование; повишаване на обществената информираност и насочване вниманието към проблемите на опустиняването на национално и местно ниво. Всичко това налага извода, че е необходимо изграждане и укрепване на капацитета на системно, институционално и индивидуално ниво за успешно изпълнение на задълженията по Конвенцията за борба с опустиняването.

Използването на причинно-следствения анализ позволява структурирането на *трите нива за решаване на проблемите в областта на борбата с опустиняването и деградацията на земите:*

- крайните желани резултати и качествено ново състояние на капацитета вследствие решаването на съществуващите централни проблеми;
- стратегическите цели за изграждане и укрепване на капацитета които спомагат за отстраняване на централните проблеми;
- конкретните /непосредствени цели, чието изпълнение премахва /неутрализира съответните причини за определен централен проблем и към които са насочени задачите/стъпките, дефинирани при изграждане на капацитет.

Постигането на определена цел означава разрешаване на определен проблем. В тази връзка, за разрешаването на проблемите, формулирани при оценка на капацитета за борба с опустиняването и деградацията на земите, е необходимо постигането на следните стратегически цели:

- Извеждане на борбата с опустиняването и ликвидиране на следствията от сушата като един от приоритетите в работата на съответните компетентни органи на държавната администрация;
- Изградена нормативна база и приложни практики по отношение на предотвратяване и ограничаване на процесите на опустиняването и деградацията на земите;
- Съвременна наука в подкрепа на администрацията за изпълнение на КБОООН;
- Функционираща система за осведомяване, обучение и разпространения на знания по проблемите на опустиняването, осигуряваща силна обществена подкрепа.

За постигането на стратегическите и конкретните цели при изграждането и укрепването на капацитета следва да се използват съществуващите *силни страни* в настоящия капацитет. Всички силни страни на капацитета за изпълнение на КБОООН намират място като активи, преки или косвени, които подпомагат постигането на целите или допринасят за предприемането на действия в това направление. Върху тях се надграждат задачите за борба с опустиняването и деградацията на земите и те са основа за бъдещи действия по изпълнението им. Други се явяват като съпътстващи фактори, които следва да се мобилизират за постигането на целите при изграждане на капацитет за борба с опустиняването и деградацията на земите. Направеният анализ на съществуващата информация за сегашното състояние относно проблемите, целите и задачите за изграждане на капацитет за борба с опустиняването и деградацията на земите ни дава основание да направим извода, че *без изграждането на специфичен за КБОООН капацитет страната ни трудно би могла да изпълни своите ангажименти към Конвенцията.*

УСТОЙЧИВО УПРАВЛЕНИЕ НА ЗЕМИТЕ И ПРЕПЯДСТВИЯ ЗА НЕГОВОТО РЕАЛИЗИРАНЕ В БЪЛГАРИЯ

Целите на УУЗ, познати още като “петте стълба на устойчивостта” (продуктивност, сигурност, защита, икономическа приложимост, социална приемливост), са насочени към характеризирание на често конфликтните цели като опазване на околната среда и производствена дейност. В тази връзка, двата основни аспекта на УУЗ са ограничаване на деградацията на земите и намаляване на бедността (Основен доклад за УУЗ, 2006).

Анализирането на неустойчивостта при управлението на земите най-често започва с идентификация на проблемите и пораждащите ги причини. Те често се прекриват в региони със сходни екологични условия. Белезите на деградация на земите са и индикатори на неустойчивостта и са резултат от комплексното действие на множество фактори (природни и антропогенни). Влияние оказват и настоящите социално-политически и икономически условия на развитие на страната.

В резултат на направения преглед и анализ на неустойчивостта при управлението на земите, както и на институционалните отговорности в основните сектори (земеделие, животновъдство, горско стопанство) и от развитието на вторични фактори като инфраструктура и добивни дейности (основно минното дело), се направиха следните заключения (изводи):

- Концепцията за УУЗ е относително нова в България. Институциите, отговорни за внедряване и насърчаване на практики за УУЗ, като МОСВ, МЗГ, МРРБ, не са запознати добре с практическото им приложение и нямат изградени структури за дейности по УУЗ, нито подходящо обучени кадри. Националната програма за действие (НАП) за УУЗ и борба с опустиняването не са завършени и България не разполага с обща стратегия за всички икономически сектори, която да осигурява практики за УУЗ.
- Отсъствието на координация между институциите и диалог между секторите отслабва механизмите за предаване на знания и умения по УУЗ от специализираните институции с опит по опазване на почвите и земите към земеползвателите и затруднява прилагането на тези знания на място. Особено важно е това за селското и горското стопанство. Ето защо, натискът върху екосистемите е първо и преди всичко върху тяхната производителност, а не върху здравословното им съществуване, цялостност, стабилност и съхранение на техните функции.
- Деградацията на земите е проблем за страната, признат от научната общност и ведомствените институции (МОСВ, МЗГ), но той не се познава добре нито от собствениците на земи и гори, нито от регионалните и местните власти. Това води до неинтегриране на принципите на УУЗ в общинските планове за развитие и земеползване, пречи на усилията за съживяване на местните икономики, за контролиране на въздействията и разходите в резултат от неспазване на принципите за УУЗ, за засилване на механизмите за конструктивно планиране с участието на заинтересованите страни, за подпомагане на регионалните власти при разработване на планове за управление на речните басейни.

- В много случаи, на политическите и правните инструменти, осигуряващи екологично устойчиво управление в съответните сектори, им липсва или координация или не съдържат принципите за УУЗ. В допълнение на това, капацитетът и методическата основа за изпълнението на много от тях са недостатъчни, а това създава опасност да не се очертаят правилно принципите за УУЗ в отделните сектори.
- Липсват разработени икономически инструменти и стимули за фермерите и потребителите на природни ресурси как да следват принципите на УУЗ и ресурсите на национално и местно ниво. Като част от задълженията по КБООН и като важно допълнение към евро-реформите в областта на управлението на земите тези собственици са непосредствено засегнати от конкуренцията от присъединяването към ЕС и от все по-силните стимули за краткосрочна свръх експлоатация на природните ресурси.

ПРОБЛЕМИ НА КАПАЦИТЕТА ЗА УУЗ И СТРАТЕГИЯ ЗА ПРЕОДОЛЯВАНЕТО ИМ

Задълбоченият анализ на причините за непълнотите и проблемите в областта на УУЗ и деградацията на земите спрямо елементите на капацитета *откри три ключови и централни проблема по отношение на капацитета*. Преодоляването им ще позволи да се изгради капацитета за УУЗ и борба с деградацията на земите в България.

Централен проблем 1: *Подценяване прилагането на практиките за УУЗ и последствията от това на всички нива от държавната администрация*

Причина 1: Нефункционален механизъм за координиране и сътрудничество между институциите при УУЗ.

Това представлява съществена непълнота в текущата работа на национално ниво, свързана с прилагането на принципите на УУЗ и борба с опустиняването. Като страна-членка на КБОООН, България трябва да осъществява обмен на информация, да предоставя пълен и открит достъп до информация, която има отношение с деградацията на земите и борбата с опустиняването. Нерешени остават вътрешно институционалните проблеми, свързани с обмена на информация между различните отдели. Отсъствието на координация между институциите отслабва механизмите за предаване на знания от научните институти към собствениците на земи и гори и тяхното прилагане на местно ниво по отношение опазване на почвите, управление на земите, техните характеристики. Недостатъчната координация на изследванията, минали и настоящи, бе посочена и преди като една от слабите страни на взаимоотношенията между институциите (Встъпителен доклад по борба с опустиняването и деградация на земите, 2003). Често това се отдава на недостатъчното участие в съвместни дейности свързани с проблемите по управлението на земите.

Общо известно е, че събирането и анализът на данни и разработки е приоритет на научните среди и че те претижават огромна специфична информация свързана със състоянието на почвените ресурси, методите на управление на земите съобразно екологичните условия и др.

Състоянието в момента показва добър технически капацитет на място в областта на почвените науки (физика на почвите, химия на почвите, почвена микробиология, почвено органично вещество и др.).

В процеса на прилагане на принципите за УУЗ страните следва да определят механизмите за прилагане и регулиране на отношенията между различните заинтересовани страни в различните сектори. Решение за това би могло да бъде работата в интердисциплинарните екипи за усвояване на практики по УУЗ. Слабост е, че до сега такива съвместни дейности не са извършвани в екип. Не е правен и преглед на наличния капацитет на местно и национално ниво за да се търсят възможности за неговото управление.

На този етап липсва яснота по отношение статута на научната информация, притежание на институтите. Отсъствието на нормативно регламентиране на тази информация създава реални бариери при предоставянето ѝ за ползване от ведомствата или земеползвателите на местно ниво при УУЗ. Слаба е координацията към момента при ориентиране на база данни и обмен на научна информация в сферата на УУЗ.

Причина 2: Принципите на УУЗ не са включени в националните стратегии и програми, областните и местните планове за развитие.

УУЗ не е политически приоритет за страната. Причина за това е преобладаващото подценяване на сериозността на проблема. Неговата всеобхватност и сложност го правят несъстоятелен при сегашните социално-политически и икономически условия у нас, което е пречка за включването му в различните стратегии и планове за устойчиво развитие.

Изготвянето на комплексна оценка за състоянието на земите чрез инвентаризация на деградационните процеси по сектори се налага във връзка с по-задълбоченото разбиране и анализа на самите процеси и техните последствия за икономиката на страната. А разработването на опции или възможности за борба с опустиняването и за осигуряване на УУЗ има за цел постигането на по-стабилна поземлена политика у нас.

Нивото на информираност на българската общественост по отношение на УУЗ е недостатъчно. В резултат на това слабо познаване, в смисъл на разбиране и възможност за прилагане, принципите на УУЗ не са намерили място в редица национални стратегии и програми, разработени през последните години. Формирането на ясни и прости цели, задаването на точни задачи и изисквания, и най-вече персонализация на отговорностите, са задължителни за постигане на търсения краен резултат, а именно интегрирани принципи на УУЗ в плановете за развитие на общинско ниво или в плановете за управление на ниво речен басейн с активното участие на заинтересованите лица.

Общите и секторните управленски програми са важни, тъй като определят политическата рамка за изпълнение на дейности свързани с УУЗ. Те не отделят специално внимание на секторните фактори, които оказват пряко въздействие върху деградацията на земите. В същото време, тъй като всички те доразвиват заложените в Управленската Програма на Правителството приоритети, те съдържат предпоставки за успешно усъществуване на национална политика по УУЗ. На този етап липсват разработени икономически инструменти и осигурени финансови ресурси за успешно прилагане на УУЗ.

Пълният потенциален обхват за прилагане на икономическите инструменти не е изяснен въпреки, че има одобрени пилотни дейности (като компенсационни плащания за фермери които възприемат и прилагат агроекологични техники). Липсва необходимият капацитет в МОСВ, МЗГ, който в процеса на съвместни проучвания със специалисти от МФ, да прилага икономически инструменти във връзка с деградацията на земите и УУЗ.

Причина 3: Няма достатъчно на брой експерти в държавната администрация с опит и компетентност за изпълнение на дейности свързани с УУЗ

Интегрирането на принципите за УУЗ изисква гарантиране участието на подходящи административни структури и кадри на национално и местно ниво. Големите празноти, от гледна точка на капацитет на институциите, се идентифицират при квалификацията на кадрите, както и при необходимостта от назначаване на допълнителен брой специалисти, за съответни функции. Липсата на структурни звена и необходимостта от допълнителна екипировка заемат по задни позиции по отношение проблемите на капацитета.

Националните институции/службите за съвети в земеделието (НССЗ) не разполагат с капацитет за предоставяне на фермерите, горовладелците и животновъдите на

необходимите съвети и консултации на място за познати и приложими практики за опазване на почвите, а още по-малко за УУЗ тъй като не разполагат с достатъчно обучени кадри. Подобно е състоянието на капацитета и в регионалните инспекции по околна среда (РИОСВ). Липсва практическо сътрудничество между тях на местно ниво. Съществува недостиг на капацитет и при анализа на функционалността на природно териториалните комплекси. На този етап, нито представителите за консултански услуги, т.е. службите за съвети в земеделието, нито регионалните инспекции по околна среда, имат достатъчен капацитет за насърчаване възприемането на почвозащитни техники свързани с УУЗ от местните фермери и земеползватели. Тези институции трябва да бъдат директно подпомогнати чрез дейности за целево изграждане на капацитет

Прилагането на икономически инструменти по отношение на деградацията на земите и УУЗ налага обсъждане и съгласуване между МЗГ, МОСВ, МФ. Този обмен между институциите е предпоставка за въвеждане на икономически инструменти (освен изплащането на стимули) за насърчаване на практиките за УУЗ. Това изисква съответно подобряване на административния капацитет на тези институции, което е истинско предизвикателство.

Като част от задълженията си, мобилните екипи на институциите (МЗГ, МОСВ) и служителите на регионалните инспекции ще си сътрудничат с местните специалисти, подпомагащи общините за осъвременяване на плановете им на земеползване, както и местните експерти, подпомагащи регионалните власти при разработване на плановете за управление на речните басейни.

Независимо от това, че учени и специалисти в научните институти и университети обхващат широк кръг от специалности и дисциплини, изследванията им не са социално ориентирани за решаване на въпроси специално свързани с проблеми на УУЗ. Необходимо е преосмисляне на целите на научно-изследователската дейност в научните институти в интерес на устойчивото управление на природните процеси. На този етап, не се формира диференциране на възнаграждението при повишаване квалификацията на специалистите. Това влияе на слабата им мотивация или отсъствие на амбиция за следдипломна квалификация, курсове, семинари и други по проблемите на УУЗ. Недостатъчен е научно-изследователския капацитет и прилагане на алтернативни подходи/ методи особено на местно ниво. Тъй като модерното мислене и активната работа са присъщи на младите учени, при ниско заплащане те не са мотивирани да останат и работят по прилагането на практиките за УУЗ и деградацията на земята. Това създава проблем с възрастовата структура в научните среди и текучеството.

Осигуряването на финансови ресурси за дейности, които не са свързани пряко с националните приоритети на страната е изключително сложно. Това се отразява върху нивото на подготовка и квалификация на кадрите от държавните институции за участие при разработване и внедряване на системи за ранно предупреждение, интегриран анализ и др.

Централен проблем 2: *Непълна нормативна уредба и приложени практики за УУЗ*

Причина 1: Непълна нормативна база за прилагане на УУЗ

Законодателството е главният инструмент за реализиране на националната политика, включително и по УУЗ. Някои от съществуващите национални нормативни актове сега, пряко или косвено, са свързани с въпросите за деградацията на земите и УУЗ. Хармонизацията на националното и европейското

законодателство в сферата на горското и селското стопанство, екологията, е от голямо значение за прилагане на практиките по УУЗ у нас. На повечето от действащите в този момент правни инструменти им липсва координация или не включват принципите на УУЗ. Други, в момент на разработка, имат нужда от подсилване в областта на УУЗ. Това се отнася до НАЕП, Правилата за добра земеделска практика, Законът за опазване на почвите. Тези документи трябва да станат влиятелни инструменти за правилно и устойчиво управление на почвите в земеделието и животновъдството, като се дава приоритет на практиките за УУЗ пред повишаване на производителността в отделните сектори.

Изграждането на ефективна система за контрол върху закономото и регламентираното използване на земите и земните ресурси е невъзможно в условия на непълна нормативна уредба и недостатъчен административен капацитет за прилагането ѝ.

Причина 2: Недостатъчни превантивни мерки и добри практики за УУЗ

Затрудненията, които изпитва страната ни, като икономика в преход, оказват отражение върху по-слабото или липсващото внедряване на екологосъобразни, традиционни или нови технологии и практики в селското и горското стопанство. Земеползвателите на земи и гори, на този етап, не разполагат с достатъчна и модерна техника, оборудване и съоръжения, необходими за разработване и прилагане на нови производствени технологии. Липсва и капацитет на местно ниво за реализация на такъв вид новости или практики за УУЗ. А това води до неефективно управление на природните ресурси, до увеличаване площта на пустеещите земи, загубили своята търговска стойност, до неприлагане на устойчиви системи за производство.

Сериозен проблем представляват и тези $\frac{3}{4}$ от земите в страната, застрашени от ерозионните процеси. Препоръчва се, от страна на КБОООН, да се акцентира на превантивните мерки по отношение на земите, които още не са деградирани или са претърпели слаби процеси на деградация.

Системите за ранно предупреждение, планиране и прилагане на комплексен подход при избор на възможности за ползване на земите са все още слабо застъпени в практиката.

Централен проблем 3: *Недостатъчно развита система и механизми за информация, обучение и предаване на знания за УУЗ на национално и местно ниво.*

Причина 1: Липса на форми за обучение и системи за разпространение на знания по УУЗ

Фактът, че УУЗ не е сред националните приоритети, води до отсъствието на обмен между заинтересованите страни на различни обучителни и информационни материали в сферата на УУЗ. Теми по опазване на околната среда навлизат все повече в образователния процес на всички нива на образованието, но все още проблемите по УУЗ и деградацията на земите не са намерили своето място в тях. Добри възможности за професионално развитие в сферата на УУЗ имаме за сега в научните институти на БАН, НЦАН и някои Университети. По силата на задълженията за изпълнение на КБОООН (чл.19,т.1), страните-членки задължително съдействат за изграждане на капацитет като осигуряват масово участие на местното население в дейности по деградация на земите, по устойчивото управление на ресурсите. Не е отбелязан особен интерес у нас сред обществеността

по отношение създаването на НПО или асоциации, които да работят в това направление.

Разработването на проект "Национална самооценка на възможностите на България за глобално управление на околната среда" (НСВГУОС, 2004) показва, че конкретните крайни земеползватели имат малък капацитет за възприемане на информация, за действия свързани с повишаване екологичната устойчивост на управляваните от тях земи. Тези групи ползватели се нуждаят от обучение, осведомяване и повишено участие в обсъждането на общинските планове за земеползване и в процесите на вземане на решения по УУЗ. Предвидените кампании за осведомяване на фермерски и горски общности по въпросите на агроекологичните схеми, правилата за добрата земеделска или горскостопанска практика, наредбата за борба с ерозията и свлачищата в горския фонд, ще ги подпомогнат при усвояването на практиките за УУЗ и възможностите за директното им прилагане.

Предвижда се още разработване на комплекти за обучение по проблемите на УУЗ в средните специални (по селско и горско стопанство) училища и тяхното приложение. От значение в това отношение са и демонстрациите на място за УУЗ.

Причина 2: Слаба информираност и обществена подкрепа по проблемите на УУЗ

В страната вече има направени опити за реализиране на програми за информиране на обществеността, но все още по проблемите на УУЗ те са много малко. Трудно е да се ползват възможностите на медиите за осигуряване на обществена подкрепа по тия въпроси, защото липсват или са много малко журналистите с необходимата подготовка по проблемите. А това води често до неточни коментарии.

За по-ефективното прилагане на практиките по УУЗ не е достатъчно само общо информиране на обществеността, но има нужда от добри и по-пълни анализи, които да формират определена позиция по проблемите на управлението на земите, за по-добро разбиране на същността и значимостта на проблемите.

УУЗ е национален процес и за гарантиране участието на обществеността в него има нужда от изграждане на местни НПО и бизнес групи и асоциации, които да се включат в проблематиката на деградацията на земите и устойчивото управление на земите.

СТРАТЕГИЯ ЗА ИЗГРАЖДАНЕ НА КАПАЦИТЕТ ЗА УСТОЙЧИВО УПРАВЛЕНИЕ НА ЗЕМИТЕ

Стратегията за насочено и целево изграждане на капацитет за УУЗ и борба с опустиняването, за периода на времетраенето на проекта (2005-2007), включва стратегически цели, на второ ниво конкретни цели и накрая задачи или действия за тяхното изпълнение, които са пряко свързани с преодоляването на посочените вече основни проблеми и са формулирани по-долу като съставни части на “дървото на целите”

картинка

Дърво на целите:

1. Извеждане на УУЗ като един от приоритетите в работата на държавната администрация

1.1. Функциониращ механизъм за координация и сътрудничество между институциите за дейности по УУЗ

1.1.1. Формирани междуведомствени групи, вкл. и с участие на представители на научните среди за дейности по УУЗ

1.1.2. Координация и сътрудничество за съвместна работа между местните власти за насърчване прилагането на практиките на УУЗ

1.1.3. Изградена и ресурсно обезпечена интегрирана система (данни, обработки, анализ) за обмен на налична информация за УУЗ, вкл. и между държавната администрацията и научните среди

1.1.4. Нормативно регламентиран статут на наличната научна информация по елементи на околната среда имащи отношение към УУЗ

1.1.5. Включване на специален раздел за деградация на земите в Националния годишен доклад за състоянието на околната среда

1.2. Включени принципи на УУЗ като елемент на национални стратегии и програми, областни и местни планове

1.2.1. Изготвена комплексна оценка на съществуващото състояние с деградацията на земите в България, включваща разработване и анализ на възможностите за УУЗ

1.2.2. Разработена и функционираща Национална програма за действие по УУЗ и борба с опустиняването

1.2.3. Актуализирани действащи програми и планове на национално, областно и местно ниво, с цел да се интегрират принципите на УУЗ

1.2.4. Включени конкретни задачи за УУЗ в плановете на местните администрации в райони най-засегнати от процесите на деградация на земите

1.2.4. Включени конкретни задачи за УУЗ в плановете за управление на речните басейни

1.2.5. Осигурени финансови ресурси за прилагане на практиките за УУЗ на всички нива

1.3. Изграден капацитет в държавната администрация за прилагане на УУЗ

1.3.1. Изградена самостоятелна административна единица в структурите на МОСВ за УУЗ и борба с опустиняването

1.3.2. Укрепен административен капацитет по отношение на брой и компетентност на кадрите за УУЗ на всички нива на управление

1.3.3. Обучени кадри в държавната администрация за прилагане на икономически инструменти във връзка с деградацията на земите и УУЗ

1.3.4. Обучени кадри в държавната администрация за разработване и внедряване на системи за ранно предупреждение

1.3.5. Изграден капацитет за предоставяне на консултации по политиката на УУЗ и мониторинг на политиката по изпълнението

1.3.6. Обучени кадри в общинската и регионалната администрации за предоставяне на консултации на населението по УУЗ в районите засегнати от деградацията на земите и процесите на опустиняването

2. Изградена нормативна база и добри практики за УУЗ и борба с опустиняването

2.1. Изградена нормативна уредба за прилагане на УУЗ

2.1.1. Разработен и приет нов закон за опазване на почвите

2.1.2. Разработени и приети нови подзаконови актове

2.2. Разработени и приложени превантивни мерки и добри практики за УУЗ

2.2.1. Разработени и приети ресурсно осигурени програми за развитие на земеделието в рисков райони

2.2.2. Въведени екологосъобразни технологии и приложени добри практики за УУЗ

2.2.2. Въведени нови/ алтернативни подходи и приложени съответни добри практики за УУЗ

2.2.3. Функциониращи механизми за стимулиране на земеделските производители при прилагане на практиките за УУЗ

3. Функционираща система за информация, образование и разпространение на знания в сферата на УУЗ, осигуряваща силна обществена подкрепа

3.1. Функциониращи системи за образование и разпространение на знания

3.1.1. Разработени учебни и образователни програми за подобряване познанията на учениците в областта на деградацията на земите и УУЗ

3.1.2. Разработени магистърски програми за УУЗ и борба с опустиняването

3.1.3. Разработени интердисциплинарни образователни програми по инициатива и с участието на местната общественост за подобряване познанията на населението в областта на УУЗ

3.1.4. Разработени съответни консултански послания и пакети услуги за прилагане УУЗ на местно ниво

3.2. Обществена подкрепа за прилагане на УУЗ

3.2.1. Проведени системни национални и регионални информационни кампании за популяризиране проблемите на УУЗ

3.2.3. Популярни издания за информирание и обучение по проблематиката на УУЗ

