

Доц. д-р Яким Китанов, доц. д-р Виржиния Желязкова*

РЕГУЛАТОРНАТА РОЛЯ НА ДЪРЖАВАТА ЗА НЕЙНАТА ЕКОЛОГИЧНА СИГУРНОСТ

Разгледан е проблемът за държавното регулиране във връзка с осигуряването на екологичната сигурност. Посочена е необходимостта от въвеждане на регулаторни механизми, породена от глобализацията се характер на екологичните проблеми. Представени са някои основни понятия, свързани с екологичната сигурност, и значението им за държавната политика. Основната роля на държавното регулиране в областта на екологичната сигурност е осигуряването на преход към устойчиво развитие на социално-икономическата система.¹

JEL: E6; Q50; Q54

В процеса на икономическата дейност, както и при личното потребление значително място заема все по-голямото замърсяване на околната среда. Тя притежава асимилираща способност, т.е. да се самоочиства, да поглъща замърсяванията и отпадъците без вреди за екологичната система. В същото време възможностите на природата за самоочистване и самовъзстановяване не са безгранични. С нарастване на обема на изхвърляните вещества и особено на високотоксичните, тяхната концентрация увеличава вредите, напасяни на околната среда. Извършва се екологична деградация на природата и биосферата: изоставяне и намаляване на горските площи, ограничаване на водните запаси, парников ефект, изтощаване на озоновия слой, замърсяване на световния океан, съкращаване на биологичното разнообразие, натрупване на твърди, токсични и радиоактивни отпадъци, киселинни дъждове и т.н. Всичко това води до непредсказуеми последици и е заплаха за съществуването на човека.

За да се намалят негативните последици за човечеството, се налага да се осмисли съдържанието на понятието „екологична сигурност“, особено на ниво държава. Това е важно условие за разработването и прилагането на подходящи мерки в икономическите системи, така че да се осигури добро бъдеще за

* Висше училище по застраховане и финанси – София, kitanov.j@abv.bg; vzhelyazkova@vuzf.bg

¹ Assoc. Prof. Yakim Kitanov, PhD, Assoc. Prof. Virginia Zhelyazkova, PhD. THE REGULATORY ROLE OF THE STATE FOR ITS ENVIRONMENTAL POLICY. *Summary*: The article deals with the problem of the state regulatory functions as regards environmental security. It focuses on the necessity of the implementation of regulatory measures due to the globalizing nature of the ecological problems. Several basic concepts are presented, which are related to environmental security, as well as to their importance for the state policy. The main goal of state regulation in the field of environmental security is the transition to sustainable development of the socio-economic system.

следващите поколения, което е възможно единствено в условията на устойчиво развитие.

Същност и дефиниции на понятието „екологична сигурност“

В специализираната литература липсва уеднаквено определение на понятието „екологична сигурност“. Различните автори, организации и държави дават свои дефиниции, като всяка от тях акцентира върху едни или други негови аспекти. Millennium Project е организацията, която си поставя за цел да ги обобщи в глобален мащаб и с помощта на широк екип от специалисти и организиран дебат по темата да се стигне до едно цялостно определение за екологична сигурност, което да стане общоприето.

Прегледът на съществуващата литература по темата показва, че всички дефиниции могат да бъдат разделени в пет основни групи. Най-много положителни отзиви от специалистите е събрало следното определение: „Екологичната сигурност е относителната обществена сигурност от настъпването на екологични бедствия, предизвикани от процеси в природата, или такива, предизвикани от човека поради незнание, инциденти, лошо управление или нарочно действие, и които се проявяват в рамките на една или повече страни.“²

Отделно посредством работата на специализирани институции някои държави и организации са създали свои дефиниции за екологичната сигурност. Към март 2015 г. това са САЩ, Руската федерация, ОНД, Индия и Аржентина, както и НАТО. Китай, Австралия и Унгария разработват такива определения в момента.

Прави впечатление, че суперсилите в съвременния свят – Русия и САЩ, достигат до извода за значимостта на проблема за екологичната сигурност, което подтиква правителствата им да насърчат нейното дефиниране приблизително по едно и също време (1994 г. за Русия и 1996 г. за САЩ).

В Русия определението, което претърпява известно развитие и през 2002 г., е дадено в Закона за опазването на околната среда: „...състояние на защитеност на природната среда и жизненоважните интереси на човека от възможно негативно въздействие на държавни или на други дейности, извънредни ситуации от природен или от техногенен характер и техните последствия.“³

В САЩ за целите на държавната администрация се използват няколко дефиниции, като фокусът е върху връзката между екологичната сигурност и сигурността на държавата. В този смисъл там екологичната сигурност се разглежда като неизменна част от дейността на Министерството на отбраната, като има възможност да бъде осигурявана и въз основа на двустранни и многостранни дипломатически актове. Във връзка с това е въведен терминът „екологична

² Вж. Millennium Project. Environmental Security Study...

³ Вж. Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 25.06.2012) „Об охране окружающей среды“.

дипломация“ или „дипломация, насочена към околната среда“ (environmental diplomacy).⁴

Въпреки че не се придържа към единна дефиниция на понятието, Европейският съюз декларира, че проблемите на околната среда и сигурността са свързани и разрешаването им представлява един от основните приоритети на Съюза. Това се вижда от включването на ЕС в конвенциите от Рио де Жанейро през 1992 г. и от приемането през 2002 г. на специална Стратегия за интегриране на проблемите на околната среда във външните политики на Съюза.⁵

Определенията, използвани както в САЩ и Русия, така и в ЕС, поставят акцент върху значението на екологичната сигурност за осигуряване на цялостната сигурност на държавата и нейното население и разглеждат концепцията за нея като неотменима част от представата за национална сигурност. Такава гледна точка логично води и до повишаване на вниманието на държавата и обществото към екологичните проблеми, както и до постепенното (макар и бавно) развитие на цялостна стратегия и политика спрямо тях.

Прави впечатление, че от петнадесетте най-важни глобални предизвикателства пред човечеството, дефинирани от Millennium Project, първите три – устойчиво развитие и климатични промени, чиста вода, население и ресурси, са свързани с опазването на околната среда.

Основни насоки на политиката по осигуряване на екологична сигурност

Острата необходимост от решаването на екологичните проблеми, които във все по-голяма степен приемат глобален характер, в днешно време е осъзната в държавите по целия свят. Още на границата между 60-те и 70-те години на XX век в развитите страни започват да се търсят регулатори в областта на опазването на околната среда. Необходимостта от държавно регулиране в тази сфера е свързана с изострянето на проблема за екологичната сигурност. Практически във всички напреднали държави се създават централни органи, осъществяващи ръководството на опазването на околната среда в национален мащаб. Бързо развитие получава и законодателната дейност в тази област. Приети са закони, регламентиращи норми, процедури за природоползване, даващи методически препоръки и деклариращи природосъобразни принципи. В тях е фиксирана ролята на държавата за регулирането на природосъобразната дейност, определени са правата и задълженията на природоползвателите.

За нарастващото внимание към проблемите, свързани с опазването на околната среда, свидетелства и проведената през 1992 г. в Рио де Жанейро конференция на ООН по развитието и околната среда, в чиято работата взимат участие 179 държави от целия свят. В основата на приетите на конференцията

⁴ US Department of Defense Directive N 4715.1..., 1996; вж. по-подробно за дебата относно определенията, използвани в САЩ в Millennium Project. Environmental Security Study...

⁵ Вж. Climate Change Diplomacy...

документи лежи т. нар. концепция за устойчиво развитие. Според нея това е „процес на промяна, при който експлоатацията на ресурсите, насочеността на инвестициите и ориентирането на технологиите и на институционалните промени са в хармония помежду си и увеличават текущия и бъдещия потенциал, с който да се осигуряват човешките потребности и стремежи”.⁶

В съответствие с тази концепция за отстраняването на създадите се противоречия между растящите потребности на световната общност и невъзможността на биосферата да ги осигури в рамките на стабилно социално-икономическо развитие се изисква постепенно възстановяване на естествените екосистеми до ниво, гарантиращо стабилността на околната среда. Очаква се това да се постигне с общите усилия на цялото човечество, но всяка страна е длъжна да започне самостоятелно движението към тази цел.

Основен аспект на екологичните проблеми са климатичните промени. Те водят до трайни изменения в средата, в която функционират човекът и икономическите системи, поради което представата за екологична сигурност е неотделима от разбирането за значимостта на тези промени и тяхното въздействие върху света. Това е причината редица изследователи да разглеждат въпроса за климатичните промени и да се опитват да остойностят щетите, до които те водят.

Едно от най-известните изследвания, посветени на ефекта на климатичните промени върху икономиката, е на сър Никълъс Стърн.⁷ Той достига до извода, че те са действащ, значим и реален феномен, който ще доведе до всеобхватни икономически последици за стопанските субекти. Ако обаче се предприемат сериозни мерки сега, най-неблагоприятните варианти могат да бъдат избягнати.⁸ В своя труд той се опитва да остойности последиците от климатичните промени, като при най-негативните сценарии предвижда, че разходите за тях могат да надхвърлят 14% от годишния световен БВП през следващите 200 години. Същевременно, ако се предприемат активни политики, към 2050 г. цената може да се сведе до около 1% от него. Двата основни типа политика, които авторът препоръчва за справяне с проблема, са *митигация* и *адаптация*.

Митигацията (от английски - смекчаване, облекчаване) представлява съвкупност от политики, целящи намаляване на количеството парникови газове, изпускани в атмосферата. Подобни политики изискват мерки като разнообразни субсидии, стандарти за работа, данъци и такси, както и въвеждането на т.нар.

⁶ Вж. OUR Common Future..., 1987, p. 46.

⁷ Сър Никълъс Стърн е професор в Лондонското бизнес-училище. Заемал е редица важни постове в държавната администрация на Великобритания. Бил е главен икономист на Световната банка. През 2005 г. като директор по политиката и изследванията в Комисията за Африка към британското правителство започва мащабно проучване по въпроса за климатичните промени. Резултатите от проучването стават част от т. нар. Stern Review - обемен документ, описващ последиците от климатичните промени за световната икономика и за бъдещето на човечеството

⁸ Stern, 2006.

гъвкави механизми, пример за които е търговията с емисии. Потребителите ще започнат все повече да предпочитат услуги и стоки, които се предлагат и произвеждат при ниски или нулеви парникови емисии, което ще доведе до отлив от стоки, за чието производство се изразходват големи количества емисии. Това от своя страна ще принуди бизнеса да търси начини да предлага продукти, произведени с нови технологии и суровини, така че в атмосферата да бъдат изхвърляни минимално количество парникови газове. В резултат ще се прояви своеобразен мултиплициращ ефект - данните за климатичните изменения ще карат потребителите и обществото да проявяват по-голяма отговорност към благата, които използват. Промяната в нагласите ще измести търсенето от традиционните за момента стоки към такива, които са произведени при щадене на природата. Това до известна степен ще затрудни бизнеса, тъй като той ще трябва да намери начини и средства да се промени, но същевременно пред него ще се открият много и разнообразни възможности за усвояване на нови пазарни ниши, за прилагане на високи технологии и излизане на нови пазари.

Другият вид възможна политика е *адаптацията*. Тя представлява сбор от мерките, необходими за приспособяването на бизнеса и обществото към вече настъпилите климатични изменения, както и към последиците от тях, които ще се появяват по силата на инерцията през следващите години, дори и да са налице активни политики по митигация. Един от сериозните проблеми например, които поставят учените-океанолози, е термалната инерция на океаните, т.е. остатъчният ефект от вече натрупаното затопляне от минимум 0,6°C. Този ефект няма да бъде преодолян, дори и да е възможно изведнъж да се прекрати допълнителното изпускане на парникови газове в атмосферата. Според редица авторитетни изследователи ефектите от глобалното затопляне, които се наблюдават сега, няма да могат да бъдат овладяни преди 2040 г., дори при наличие на действащи политики по намаляване на парниковите газове.⁹

Това означава, че е наложително да се приемат активни мерки за адаптация към съществуващото положение независимо от усилията за ограничаване на емисиите. Двата вида политика - митигацията и адаптацията, трябва да се провеждат успоредно, като се им отдава равностойно значение. Ако не се предприемат едновременно мерки за адаптация на глобалната икономика към новите изисквания на потребителите и активни мерки по митигация, ще се отвори огромна пропаст между сегашния момент и времето, когато ефектите от последната ще бъдат реално усетени. Бизнесът ще се окаже неподготвен да реагира на изменящите се потребности на потребителите. Не трябва да се забравя, че настъпилите вече климатични изменения засягат преди всичко и в най-висока степен бедните слоеве от населението на крайбрежните области, както и на разположените във вътрешността горещи региони, които разчитат на препитание от отглеждане на селскостопански култури. Домакинствата и фирмите, които се намират в такива особено чувствителните спрямо климатичните про-

⁹ An Introduction to Climate Change..., 2012, p. 6.

мени географски области, имат нужда от спешни мерки, за да бъдат защитени.¹⁰

Необходимостта от държавно регулиране в сферата на опазването на околната среда е обусловена и от това, че е невъзможно определен проблем да се реши само с помощта на чисто пазарни механизми. Пазарната система е доказано ефективна при използването и разпределението на ресурси, имащи парична оценка, но не функционира добре, когато ресурсите са със занижена цена (поради субсидиране или друга политика на държавата) или са безплатни, към които се отнасят и природните ресурси.

При използването на природните ресурси възникват т. нар. външни ефекти (екстернали). Това са разходи, свързани с отстраняването на вреди, нанасяни на околната среда, и разходи за тяхното предотвратяване. Тъй като е трудно да се оценят количествено (в парично изражение), те не се вземат под внимание от субектите на производството и (или) не зависят от тях. Като правило това са разходи за обществото, а понякога и за бъдещите поколения.

Стопанските разходи за преработката на отпадъците при производството и потреблението на някои стоки например невинаги се отчитат изцяло при пресмятането на разходите и приходите на предприятията. В резултат от това стоките се предлагат на цена, по-ниска, отколкото при отчитане на всички разходи, в т.ч. и тези за опазването на околната среда. Ценообразуването, изкривено от външния ефект, води към грешки в управлението на производството и потреблението. За да се избегне това, е необходимо да се отстрани разминаването между разходите и доходите на отделните стопански субекти и разходите (загубите) на обществото.

Целта на държавното регулиране в областта на опазването на околната среда е да се осъществи преход към устойчиво развитие, осигуряващ балансирано решение на социално-икономическите задачи, свързани със съхранението на околната среда и природния потенциал в интерес на сегашните и бъдещите поколения. Най-важните сред тях са:

- подобряване на състоянието на околната среда чрез екологизация на икономическата дейност в рамките на институционални и структурни преобразувания;
- изграждане на правната основа на икономическия механизъм за регулиране на природоползването и опазването на околната среда;
- създаване на условия за формирането на нов модел на стопанисване и широко прилагане на екологичноориентирани методи на управление;
- оценка на стопанските възможности на локалните и регионалните екосистеми на страната; определяне на допустимото антропогенно въздействие върху тях;
- активно участие в международните екологични мероприятия;

¹⁰ Вж. Желязкова, 2013.

- създаване на ефективна система за популяризиране на идеите за екологична безопасност и на съответна система за екологично възпитание и обучение.

Търсенето на ефективни държавни регулатори в областта на опазването на околната среда и природоползването е свързано с избора на *критерии за оценка* на природозащитни мероприятия.

Първо, необходимо е да се следи обемът на замърсяването да не превишава установените максимално допустими величини. Това е т.нар. критерий за екологична ефективност.

Второ, постигането на екологичните цели с минимални стопански разходи може да бъде осигурено при определено ниво на технически знания. Това е критерий за икономическа ефективност в статичен смисъл. С развитието на науката и техниката минималните стопански разходи за предотвратяване на загубите постепенно спадат. Това е т.нар. икономическа ефективност в динамичен смисъл.

Трето, необходимо е да се разглежда и социалната ефективност на използваните инструменти на държавно регулиране. Мерките по стимулиране на природоопазващите мероприятия могат да предизвикат значително увеличаване на производствените разходи, което в крайния случай би довело до намаляване на инвестициите, съкращаване на производството и даже до закриване на предприятието. Такива мерки могат да ограничават възможностите за осигуряване на заетост в условията на висока безработица, но същевременно въздействието им би могло да е и положително, например чрез създаване на нови работни места в сферите, свързани с контрол при осъществяване на природоопазващите мероприятия.

Четвърто, трябва да се отчита и политическата страна на проблема. За постигане на целите на природоопазващата политика е необходимо да се определят нейните приоритети и да се разглеждат всички възможни последствия от планираните мероприятия. Особеност на системата за държавно регулиране в тази област е, че то се осъществява на няколко нива - общодържавно, регионално и местно. През последните години се проявява тенденция към увеличаване на броя на органите за държавно управление, вкл. и в отрасловите министерства, отговорни за състоянието на околната среда в съответната сфера, и към разширяване на техните функции.

Сега в областта на опазването на околната среда е формирана своеобразна симбиоза от административни и пазарни механизми. В основата на екологичната политика и нейното финансиране в повечето развити страни стои принципът за нормативното определяне на качествено състояние на околната среда, което се постига чрез установяването на стандарти за замърсяванията от различен вид. Например определя се максимално допустимият обем на изхвърляни вредни вещества от единица оборудване; въвеждат се норми относно количествата на замърсяването, насочени към тяхното намаляване; указва се пределно допустимото съдържание на вредни вещества и т.н. Фокусът е върху законодателните ограничения за вредно въздействие, държавното

нормиране, контрол и санкции. Законите за опазването на околната среда се основават върху принципа „замърсителят плаща“, въведен от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) през 1972 г. Нормативното регулиране днес е основен способ за въздействие на екологичната политика върху стопанската дейност, инвестиционната активност и иновационния процес.

В икономически план инструментите за принуда имат съществени недостатъци, тъй като при тяхното използване екологичните цели се постигат главно за сметка на високи разходи. Нормативното регулиране като правило не отчита индивидуалните разходи на различните предприятия. Поради голямото разнообразие на продукцията, оборудването и технологиите практически е неосъществима по-широка диференциация на нормите, определящи разходите за мероприятията по опазването на околната среда, които са необходими за създаването на равни условия в конкурентната борба и за съкращаване на общите икономически разходи. Нормативното регулиране не осигурява дългосрочни стимули за ефективно предотвратяване на изхвърлянето на вредни вещества в околната среда, поради което за предприятията не е изгодно да влагат средства в разработки, насочени към намаляване на степента на нейното замърсяване.

Макроикономическата политика - структурно преустройство, промени в обменния курс на националната валута, намаляване на дефицита в държавния бюджет, кредитно-финансова политика, либерализиране на външната търговия, засилване на ролята на частния сектор, институционални преобразувания, ценови и данъчни реформи, създаване на условия за чуждестранни инвестиции и т.н., се провежда в рамките на цялата икономика или на равнището на отделни сектори и може да няма изявена екологична насоченост. Всички тези мероприятия и механизми обаче неизбежно се отразяват в една или друга степен върху екологичната ситуация. Ето защо икономически ефективната екологична политика на държавата трябва да се основава върху гъвкаво съчетаване на макроикономически мерки и на мерки, свързани конкретно с опазването на околната среда.

В условията на изостряща се конкуренция, масови фалити и утежняваща се финансова ситуация за предприятията една от първите жертви в борбата за оцеляване е природата. Предприятията се стремят по всякакъв начин да икономисват средства от природоопазващи мерки, от придобиването на екологично оборудване, крият се отпадъците от замърсяващи вещества с цел да се избегне плащането на глоби за тях и т.н., тъй като екологичните разходи не водят до увеличаване на тяхната печалба. Ако обаче при провеждането на макроикономическите преобразувания не се вземат предвид отдалечените във времето еколого-икономически последици и не се отчитат достатъчно екологичните аспекти, може да се стигне до унищожаване на околната среда, което в крайна сметка би довело до разрушаване и на самата икономика.

На макроикономическо ниво държавното регулиране трябва да има екологобалансиран характер. Мерките за екологичноориентирано изменение на струк-

турата на икономиката трябва да са насочени към стабилизиране на ръста и обемите на производството на природоексплоатиращите и ресурсодобиващите отрасли при бързо развитие на съвременна технологична основа на всички производства, свързани с преобразуването на природни вещества. Става въпрос за глобално преразпределение на трудови, материални и финансови ресурси в полза на ресурсоспестяващи отрасли и видове дейности. Такова структурно преустройство на икономиката ще позволи значително да се понижи делът на природни суровини в произвежданите стоки и услуги, да се намали натоварването на околната среда и да се ограничи общата потребност от природни ресурси.

Системата от специални механизми и инструменти, непосредствено свързани с опазването на околната среда и експлоатацията на природните ресурси, включва мероприятия с пряка екологична насоченост и очакван екологичен ефект. Нейни основни елементи са:

- непосредствени държавни мерки с природоопазващ характер (организация и финансиране на съответни екологични изследвания, подготовка на специалисти в областта на екологията, монтиране на пречиствателни съоръжения, изпълнение на ангажименти в рамките на международни програми и организации и др.);
- административно и правно регулиране (прилагане на административни мерки за пресичане на и юридическа отговорност за нарушенията на екологичните закони);
- държавно икономическо стимулиране и подкрепа на природоопазващата дейност на частния сектор (косвени субсидии, заеми и кредити при ниски лихви, ускорена амортизация на екологичните съоръжения, данъчни привилегии, създаване на бюджетни и извънбюджетни фондове);
- мерки на държавата, стимулиращи природоползвателите към опазване на околната среда (отчисления за замърсяване, покупко-продажба на права за замърсяване и др.);
- създаване и реализиране на екологични програми.

Посочените мерки в повечето случаи имат спомагателен и локален характер по отношение на макроикономическите мероприятия. В случай на поява на негативни екологични ефекти от провеждането на икономическата политика държавата трябва да реализира допълнителни екологични програми или мероприятия за стабилизиране на влошаващата се екологична ситуация. По този начин съвременният механизъм за регулиране в областта на опазването на околната среда и природоползването функционира на пазарна основа с елементи на принуда както от икономически, така и от неикономически характер.

Чрез отчисления, данъци или субсидии за защита на околната среда държавата може да стимулира стопанските субекти да отчитат не само частните, но и обществените разходи за производството и потреблението на стоки. Сумата от отчисленията или субсидиите за екологична ефективност трябва да се опре-

деля въз основа на разходите за предотвратяване на загубите. В рамките на зададените екологични норми всеки стопански субект може да избере оптималния за него вариант, решавайки дали да не замърсява околната среда, или да плаща за замърсяването. Подобна практика се прилага в много страни и има за цел да се компенсират икономическите загуби, нанасяни от предприятията върху околната среда в процеса на тяхната дейност. Чрез такива плащания се постигат два ефекта: *първо*, предприятията получават стимул да ограничат изхвърлянията на вредни вещества; *второ*, те стават източник за последващо акумулиране на парични средства, предназначени за премахване на негативните екологични последици от производството. Прилагат се три вида плащания: за замърсяване на атмосферата; за изхвърляне на замърсяващи вещества във водни обекти; за разполагане на отпадъци.

Субсидии

Важно място в системата на държавното регулиране на природоопазващата дейност заемат субсидиите. В развитите страни те се предоставят от държавата за научноизследователска дейност по опазване на околната среда, от местните органи за строителство на пречиствателни съоръжения и т.н. Системата за плащане и субсидии обаче има и някои недостатъци – например, ако се установяват прекалено ниски ставки на отчисленията, то целите по опазването на околната среда не се постигат, а ако тези ставки са прекалено високи, природоопазващите мероприятия се оказват неоправдано скъпи. Затова нормативите на отчисленията и субсидиите трябва да бъдат плаващи, т.е. постоянно да се преразглеждат в съответствие с нивото на техническия прогрес, икономическата ситуация в страната, нивото на инфлацията и т.н. Все още обаче не е решен въпросът въз основа на какви критерии трябва да се определят размерите на отчисленията и на субсидиите във всеки отделен случай.

Екологични данъци

Особено широко използван и ефективен инструмент са екологичните данъци, чрез които се решават основно две задачи:

- първо, стойността на продукцията става по-адекватна на разходите и загубите, нанасяни на околната среда;
- второ, екологичните загуби се компенсират от замърсителите, а не от цялото общество.

Ролята на „зелените данъци“ е не само да стимулират развитието на екологични производства и дейности, но и да „притискат“ природоемката дейност.

В екологичноориентираната данъчна система се открояват *четири аспекта*: отраслов, технологичен, регионален и продуктов. Например в началото на природнопродуктовата верига, обединяваща първичните природни факто-

ри за производство с крайната продукция, данъците върху природоексплоатиращите отрасли и сектори могат да изиграят възпираща прородоемката дейност роля или да доведат до преориентация към екологосъобразност. В регионите с напрегната екологична ситуация системата на данъчното облагане трябва да бъде насочена към стимулиране на допълнителните разходи за природоопазващи мероприятия. С по-големи данъци трябва да се облага екологично-опасната продукция - озоноразрушаващи препарати, пестициди, енергоемка техника и т.н., а при ресурсоспестяващите и малкоотпадните технологии данъчната тежест трябва да се намали.

Амортизационни методи

Добре използван метод за стимулиране на природоопазващите мероприятия е практиката на ускорената амортизация на основните фондове. Увеличението на амортизационните отчисления за екологичночистата техника и пречиствателно оборудване позволява да се намали сумата, облагана с данъци, и по този начин да се увеличи чистата печалба на предприятието.

Пазар на околна среда

В основата на т.нар. концепция за пазар на околна среда лежи идеята за покупко-продажба на права за различен вид замърсявания. Всяко предприятие решава кое му е по-изгодно - да изразходва пари за предотвратяване на замърсяване или да купува право за това.

Необходима предпоставка за такава търговия е да има права на собственост, например непосредственото частно право върху компоненти на околната среда като земя, растения, животни, водни ресурси, атмосфера. За целта трябва да са налице технически възможности за прехвърляне на правата върху околната среда на отделни лица при строго разграничаване на тези права. Тогава стопанският субект, понесъл загуба в резултат от замърсяване на околната среда, получава компенсация, пропорционална на размера на загубата му. Подобни условия обаче се създават извънредно трудно. Затова много специалисти предлагат държавата в качеството ѝ на собственик на околната среда да прехвърля върху частни лица правото за нейното използване под формата на сертификати, които да се продават и изкупуват подобно на ценните книги на специален пазар. Цената им трябва да се регулира в съответствие със законите на пазара, За да се гарантира спазването на установените от държавата горни предели за интензивност на използването на околната среда, за притежателя на сертификата се въвеждат ограничения относно обема на изхвърляните вредни вещества в рамките на придобитите от него права.

Създаването на пазари на околна среда е съпроводено от редица трудности. Част от тях са свързани с необходимостта да се определят срокове за действие на сертификатите, чиито цени с течение на времето могат да се про-

менят. Държавата има право да ограничи техните продажби, за да не се допусне концентрираното на голям брой сертификати в ръцете на големи предприятия, което може да доведе до намаляване на конкуренцията в отрасъла. Трябва да бъдат ясно определени и пространствените граници на правата за използването на околната среда. Разходите за осъществяването на административния контрол (проверка за наличието на сертификати, за съответствие на обема на изхвърлените замърсители на стандартите и т.н.) трябва да се сведат до минимум.

Може би най-значимата стъпка към регулирането на климатичните промени и замърсяването на атмосфера е Протоколът от Киото (Япония), приет през 1997 г. и влязъл в сила през 2005 г. Държавите, които го подписват, се споразумяват, че борбата с климатичните промени и замърсяването на въздуха ще премине през два етапа. През първия етап - 2008-2012 г., страните от Европейската общност и 37 индустриализирани държави се ангажират да намалят емисиите си на т.нар. парникови газове средно до 5% спрямо равнището от 1990 г. През втория период, който започва от 2013 г. и се планира да завърши през 2020 г., страните се споразумяват да постигнат намаление от 18% под равнището от 1990 г. Като основна слабост на тези договорки се посочва обстоятелството, че участващите в споразуменията страни през първия и през втория етап не са едни и същи.¹¹

Държавата играе водеща ролята като инициатор на политиките за намаляване на емисиите от парникови газове. След като вече веднъж е поет ангажимент от правителството и започне работа в тази посока, трябва да се включат и останалите участници – частният сектор, който е заинтересуван от промените, както и неправителствените организации, работещи в областта на опазването на околната среда. Разбира се, дейността на участниците от частния сектор не би могла да се разрасне и да доведе до реални резултати, ако държавата не съдейства изцяло за създаването и поддържането на разнообразни търговски механизми. Те включват, на първо място, мерки относно издаването на разрешения за емисии, тяхната търговия и мониторинг, което би стимулирало фирмите да усъвършенстват работните си процеси. Това в крайна сметка би довело до установяване на определена цена на въглерода, която постепенно да започне да се интегрира в оценката на активите на фирмите, както и на търгуваните ценни книжа.¹²

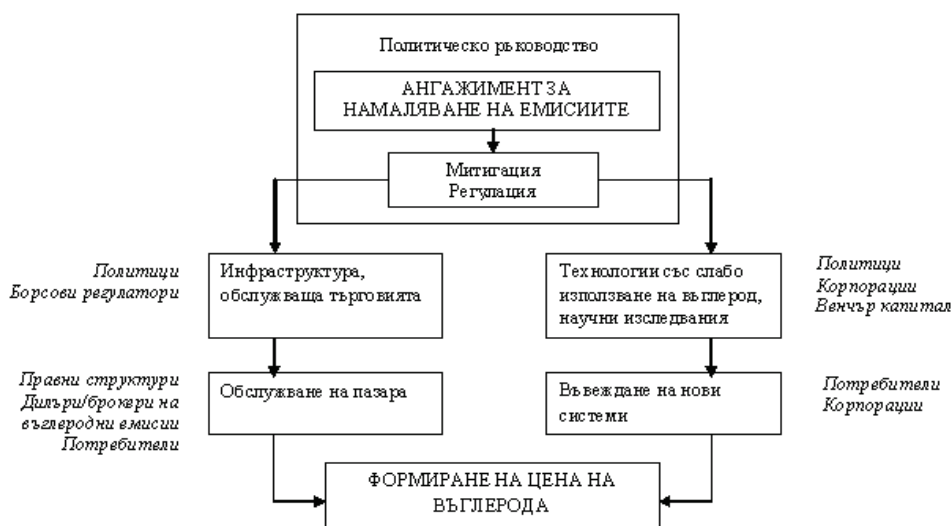
На фиг. 1 е посочен механизмът за формиране на цената на въглерода. Вижда се, че върху нея оказват влияние усилията както по линия на митигацията, така на адаптацията. Съществена е и ролята на политиките, тъй като инициативите за намаляване на замърсяването са резултат от политически решения.

¹¹ Kyoto Protocol. UN Framework Convention on Climate Change...

¹² Вж. Желязкова, 2013

Фигура

Формиране на цена на въглерода



Източник. UNEP FI, www.unepfi.org

Централизирано финансиране на природоопазващите дейности

Важен елемент в цялата система за държавно управление в областта на опазването на околната среда и природоползването е централизираното финансиране на природоопазващите дейности. Във връзка с това е от голямо значение да се постигнат ефективни институционални договорености, които да способстват за разрешаването на проблемите на околната среда и за насърчаването на екологичното развитие. Тези договорености са два вида: задължителни и незадължителни закони, административни, икономически и други принудителни мерки при икономическите дейности. Незадължителните мерки се отнасят главно до обществеността и се осъществяват чрез знания, юридическо образование и обучение в екологични ценности, етика и добри екологични навици, повишаване на обществената осведоменост за опазване на околната среда и институционални договорености.¹³

Текущите природоопазващи дейности трябва да се финансират от целеви източници, основани върху плащания за замърсяване, както и от средствата на екологични фондове. Такъв подход допринася да се преодолеят недостатъците, присъщи на централизираните капитални вложения (тяхната ниска ефективност, ограниченост, субективност, възможност за нецелено използване), и да се фор-

¹³ Рангелова, 2014.

мират условия за практическата реализация на принципа „замърсителят плаща“ (при това на местата, където замърсява, тъй като екологичните фондове, в които постъпват плащанията, имат преди всичко регионален характер).

Финансови ресурси за ликвидиране на последствията от замърсяването на околната среда в резултат от аварии и катастрофи

Важен, но недостатъчно разработен остава проблемът за финансовите ресурси за ликвидиране на последствията от замърсяването на околната среда в резултат от аварии и катастрофи. Като вариант за такова финансиране може да се разглежда екологичното застраховане - както доброволно, така и задължително. То има следните цели:

- да компенсират загубите, понесани от застрахованите и трети лица в резултат от замърсяване на околната среда;
- икономически да стимулира предотвратяването на аварии от застрахования, настъпили вследствие на намаляване на разходите за провеждане на противоаварийни работи за негова сметка;
- да се повиши ефективността на използваните фабрични средства, концентрирани в застрахователните фондове, и др.

В развитите страни широко се прилага предоставянето от държавата на нисколихвени заеми за придобиване на пречиствателно оборудване. За природоопазващи цели се използват ипотечни кредити. Регулаторната и политическата несигурност по отношение на климатичните промени се отразяват върху банките, поради което вземането на дългосрочни решения за предоставяните от тях финансови продукти и услуги изисква яснота относно пазарната рамка през съответния период. Възможен източник на допълнителни финансови средства за природоопазващи мероприятия е и привличането на чуждестранен капитал. Международните фондове и организации с готовност предоставят инвестиции за природоопазващи цели при определени условия. От известно време екологичният компонент присъства в програмите за икономическа помощ на Световната банка. В световната финансова практика се прилага погасяването на външен дълг чрез обмен на мерки по опазване на околната среда.

*

Опитът в политиката за опазване на околната среда в развитите страни показва постепенното изместване на акцентите към икономическите инструменти, осигуряващи както екологична, така и икономическа ефективност при решаването на този проблем. Създават се икономически стимули за търсене на допълнителни възможности за неговото предотвратяване и за намаляване на обема на изхвърляните вредни вещества. Появява се възможност за саморегулиране на този процес в установени граници.

Глобалният характер на екологичните проблеми, изострящи се в съвременните условия, предполага съвместни усилия на различните страни, насочени към тяхното решаване. Участието на държавите в международното сътрудни-

чество по опазване на околната среда допринася за изработването на общи принципи, механизми и инструменти, регулиращи и регламентиращи природоползването в международен мащаб.

Използвана литература:

Желязкова, В. (2013). Климатичните промени и екологичният риск в дейността на финансовите институции. С.: ВУЗФ.

Рангелова, Р. (2014). Екологичната етика на „зеления растеж“. – В: Сборник доклади от X конференция „Екологична етика, природа и устойчиво развитие на България“. Институт за изследване на обществата и знанието (БАН), Руски културно-информационен център - София, Фондация „Устойчиво развитие за България“ и Министерство на околната среда и водите. С., 20 и 21 ноември (под печат).

Томов, Вл. (2002). Индустиална и екологична сигурност. Варна: ВСУ „Черноризец Храбър“.

Томов, Вл., П. Христов, А. Ненова (2007). Екологична сигурност. Варна: ВСУ „Черноризец Храбър“.

Доклад относно Законопроект за държавния бюджет на Република България за 2014 г. № 302-01-33, внесен от Министерския съвет на 30.10.2013.

Зелена икономика, 2 декември 2014, достъпно на [http://bg.swewe.net/word_show.htm/?318782_1&Зелена икономика](http://bg.swewe.net/word_show.htm/?318782_1&Зелена%20икономика)

OECD (2005). Прегледи на регулативната реформа. Регулативни политики в страните от OECD. От интервенции към регулирано управление. НУЦ „Икономика на публичния сектор“, УНСС.

Федеральный закон 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 25.06.2012) „Об охране окружающей среды“.

Eckersley, R. (2004). The Green State. Rethinking Democracy and Sovereignty. Massachusetts Institute of Technology.

Stem, N. (2006). Summary of Conclusions (PDF). Executive summary (short). Stern Review Report on the Economics of Climate Change (pre-publication edition). HM Treasury, http://www.hm-treasury.gov.uk/d/CLOSED_SHORT_executive_summary.pdf, изтеглен на 28.10.2012.

Pirages, D. K. and Th. Manley De Geest (2004). Ecological Security. An Evolutionary Perspective on Globalization. Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

An Introduction to Climate Change: the Science Behind the Phenomenon. UNEP FI, 20121.

Climate Change Diplomacy, http://eeas.europa.eu/environment/index_en.htm, изтеглен на 14.02.2015

Kyoto Protocol. UN Framework Convention on Climate Change, available at http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php, retrieved on 20 February 2015.

Millennium Project. Environmental Security Study, <http://www.millennium-project.org/millennium/es-2def.html>, изтеглен на 14.02.2015.

US Department of Defense Directive N 4715, 1 February 24, 1996.

World Commission of Environment and Development (1987). OUR Common Future, New York.

5.IV.2015 г.