



<http://uard.bg>

New Knowledge Journal of Science

Списание за наука „Ново знание“

Academic Publishing House "Talent"
University of Agribusiness and Rural Development - Bulgaria

Академично издателство „Талант“
Висше училище по агробизнес и развитие на регионите - Пловдив

ROLE AND IMPORTANCE OF ECOLOGICAL SECURITY FOR THE NATIONAL ECONOMY

Yakim Kitanov

University of finance, business and entrepreneurship - Bulgaria

Key words:

*state regulations
environment
ecological security
ecological legislation*

Abstract

The article deals with the problem of the state regulatory functions in ecological security. The necessity of the implementation of the regulation measures is generated by the globalization character of the ecological problems all over the world. The main goal of the state regulation in the sphere of the environment security is the transition to the sustainable development of the social-economic system.

РОЛЯ И ЗНАЧЕНИЕ НА ЕКОЛОГИЧНАТА СИГУРНОСТ ЗА ИКОНОМИКАТА НА СТРАНАТА

Яким Китанов

Висше училище по застраховане и финанси – София

В процеса на производствената дейност и при личното потребление има значително замърсяване на околната среда. Околната среда притежава асимилираща способност - да се самоочиства, способността да поглъща замърсяванията и отпадъците без вреди за екологичната система. Но възможностите на природата за самоочистване и самовъзстановяване не са безгранични. С нарастване на обема на изхвърляните вещества и особено на високо токсичните, тяхната концентрация увеличава вредите, нанасяни на околната среда. Извършва се екологична деградация на околната среда и биосферата: изоставяне, намаляване на горските площи, намаляване на водните запаси, възникване на парников ефект, изтощаване на озоновия слой, замърсяване на световния океан, съкращаване на биологичното разнообразие, натрупване на твърди, токсични и радиоактивни отпадъци, падане на киселинни дъждове и т.н. Всичко това

може да доведе до непредсказуеми последствия и заплахата за съществуването на човека като вид. Острата необходимост за решаването на екологичните проблеми, които във все по-голяма степен приемат глобален характер, е осъзната днес във всички страни. На границата на 60-те – 70-те години на 20-ти век в развитите страни започна търсене на регулатори в областта на опазването на околната среда. Необходимостта от държавно регулиране върху областта на опазване на околната среда е свързана с изострянето на проблема за екологичната сигурност. Практически във всички развити страни се появиха централни органи, осъществяващи ръководството на опазването на околната среда в национален мащаб. Бързо развитие получи и законодателната дейност в тази област. Бяха приети закони, регламентиращи норми, процедури за природоползване, даващи методически препоръки и деклариращи природосъобразни принципи. В тях е фиксирана и ролята на държавата за регулирането

на природосъобразната дейност, определени са правата и задълженията на природоползвателите. За ръста на вниманието към проблемите за опазване на околната среда свидетелства и фактът, че през 1992 г. в Рио де Жанейро се проведе конференция на ООН по развитието и околната среда, в работата на която взеха участие 179 държави в света. На Конференцията бяха приети документи, в основата на които лежи така наричаната концепция за устойчиво развитие. В съответствие с тази концепция отстраняването на създадените се противоречия между растящите потребности на световната общност и невъзможността биосферата да осигури тези потребности в рамките на стабилно социално-икономическо развитие, се изисква постепенно възстановяване на естествените екосистеми до ниво, гарантиращо стабилността на околната среда. Това се очаква да се постигне само с усилията на цялото човечество, но всяка страна е длъжна самостоятелно да започне движението към тази цел.

Необходимостта от държавно регулиране в областта на опазване на околната среда е обусловена и от това, че да се реши даденият проблем само за сметка на чисто пазарни механизми е невъзможно. Пазарната система е доказала своята ефективност при използването и разпределението на ресурси, имащи парична оценка, и не работи при използването на ресурси със занижена цена или безплатно, към които се отнасят и природните ресурси.

При използването на природните ресурси възникват т. нар. външни ефекти (екстерналии). Това са разходи, свързани с отстраняването на вреди, нанасяни на околната среда и разходи за тяхното предотвратяване. Подобни разходи 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 те представляват разходи за обществото, а понякога и за бъдещите поколения.

Например стопанските разходи за преработката на отпадъците при производството и потреблението на някои стоки невинаги напълно се отчитат при пресмятането на разходите и доходите на предприятията. В резултат на това стоките се предлагат на по-ниска цена от тази, която би била при отчитане на всички разходи, в това число и тези, предизвикани за опазването на околната среда. Ценообразуването, изкривено от външния ефект, води към грешки в управлението на производството и потреблението. Възниква необходимост от отстраняване на разминаването между разходите и доходите на отделните стопански субекти и разходите (загубите) на обществото, като цяло.

Цел на държавното регулиране в областта на опазване на околната среда е преходът към

устойчиво развитие, осигуряващ балансирано решение на социално-икономическите задачи, на проблема с опазване на околната среда и природния потенциал, в интерес на сегашните и бъдещите поколения.

Сред най-важните **задачи** за държавно регулиране в областта на опазване на околната среда могат да бъдат отделени следните:

- подобряване състоянието на околната среда чрез екологизация на икономическата дейност в рамките на институционални и структурни преобразования;
- формиране 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 екологично ориентирани 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;
- формиране на ефективна система за пропагандиране на идеите за екологична безопасност и създаване 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 природоохранителните мероприятия.

Първо, необходимо е да се следи за това, обемът на замърсяването да не превишава установените максимално допустими величини. Това е така нареченият 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 намаляват. Това е т. нар. икономическа ефективност в динамичен смисъл.

Трето, необходимо е да се разглежда и социалната ефективност на използваните инструменти на държавно регулиране. Например мерките по стимулиране на природоопазващите мероприятия могат да предизвикат значително увеличаване на производствените разходи, което в крайни случаи може да доведе до намаляване на инвестициите, съкращаване на производството и даже до закриване на предприятието. Мерките по засилването на природоопазващите мероприятия могат да противоречат и на осигуряването на нивото на заетост в условията на висока

безработица. От друга страна, тези мерки могат да окажат и положително влияние върху нивото на заетостта. Например чрез създаване на нови работни места в сферите, свързани с контрола за осъществяване на природоопазващите мероприятия.

Четвърто, следва да се отчита и политическата страна на предприемането на мерки за опазването на околната среда. По този начин, за постигане 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 на природоопазващата дейност е това, че са на лице няколко нива на регулиране - общодържавно, регионално и местно. Последните години се проявява тенденция за увеличаване броя на органите за държавно управление, включително и в отрасловите министерства, отговорни за състоянието на околната среда в своята сфера и разширяване на техните функции.

В момента в областта на опазването на околната среда се е формирала своеобразна симбиоза от административни и пазарни механизми. Днес в света се наброяват над 80 различни икономически инструменти, включващи мониторинг върху околната среда, управлението на процесите на природоползването, финансирането и стимулирането на природоопазващата дейност.

В основата на екологичната политика и нейното финансиране, в повечето развити страни, лежи принципът за нормативното определяне на качествено състояние на околната среда, което се постига чрез установяването на стандарти за замърсяванията от различен род. Например определя се максимално допустимият обем от изхвърляне на вредни вещества от единица оборудване, установяват се норми за намаляване количествата на замърсяването, пределно допустимото съдържание на вредни вещества и т.н. Акцентът се поставя върху законодателните ограничения за вредно въздействие, държавното нормиране, контрол и санкции. Законите за опазването на околната среда се основават на принципа "замърсителят плаща", въведен от ОИСР през 1972 г. Нормативното регулиране днес е основен способ за въздействие на екологичната политика върху стопанската дейност, инвестиционната активност, иновационния процес.

Предимствата на нормативното регулиране са в неговата оперативност, при внедряването му в практиката, и ефективност, от екологична гледна точка. То се използва при особено тежки случаи, когато е необходимо да се спасяват нарушените екосистеми от минала дейност.

В икономически план на инструментите за принуда са свойствени съществени недостатъци, тъй като в резултат на тяхното използване екологичните цели

се постигат главно за сметка на високи разходи. Нормативното регулиране, като правило, не отчита индивидуалните разходи на различните предприятия. Широката диференциация на нормите, приети въз основа на различията в разходите за мероприятията по опазването на околната среда, необходими за създаването на равни условия в конкурентната борба и намаляване на общите икономически разходи, практически е неосъществима поради голямото разнообразие на продукцията, оборудването и технологиите.

Нормативното регулиране, също така, не осигурява дългосрочни стимули за ефективно предотвратяване на изхвърлянето на вредни вещества в околната среда. Предприятията не получават изгоди от изследвания в разработки, водещи до намаляване степента на замърсяване на околната среда.

Икономически ефективната екологична политика, провеждана от държавата, се основава на гъвкавото съчетаване на макроикономическите мерки и мероприятия, имащи собствена екологична насоченост. Макроикономическите мерки се провеждат в рамките на цялата икономика или на равнището на отделни сектори. Те могат и да нямат явна екологична насоченост. Такива са: структурното преустройство, промените в обменния курс на националната валута, намаляване дефицита в държавния бюджет, кредитно-финансовата политика, либерализирането на външната търговия, засилване ролята на частния сектор, институционалните преобразувания, ценовите реформи, данъчни реформи, създаване на условия за чуждестранни инвестиции и т.н. Всички тези мероприятия, механизми и реформи неизбежно в една или друга степен се отразяват на екологичната ситуация.

В условията на изостряща се конкуренция, масови фалити, утежняващата се финансова ситуация за предприятията, една от първите жертви в борбата за оцеляване става природата. Предприятията се стремят по всевъзможен начин да икономисват от природоопазващите мерки, от придобиването на екологично оборудване, тъй като екологичните разходи не водят до увеличаване на произвежданата продукция. Кривят се отпадъците на замърсяващи вещества с цел да се избегне плащането за тях на глоби и т.н. При отдалечените във времето еколого-икономически последствия и недостатъчното отчитане на екологичните аспекти, при провеждането на макроикономическите преобразувания, може да се стигне до разрушаване на околната среда, което в крайна сметка може да разруши и самата икономика.

На макроикономическо ниво държавното регулиране трябва да носи екологобалансиран характер. Например същността на екологично ориентираното изменение на структурата на

икономиката се състои в стабилизирането на ръста и обемите на производството на природо-експлоатиращите и ресурсодобиващите отрасли при бързото развитие на съвременна технологична основа на всички производства, свързани с преобразуването на природни вещества. Става въпрос за глобално преразпределение на трудови, материални, финансови ресурси в полза на ресурсоспестяващи отрасли и видове дейности. Такова структурно преустройство на икономиката ще позволи значително да се намали делът на природни суровини в произвежданите стоки и услуги, да намали натоварването на околната среда и да съкрати 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, имащи непосредствена екологична насоченост и очакван екологичен ефект. Нейни основни елементи са:

- непосредствено осъществяване от държавата на различни мерки от природоопазващ характер (организация и финансиране на съответни екологични изследвания, подготовка на специалисти в областта на екологията, монтиране на пречиствателни съоръжения, изпълняване на задължения в рамките на международни програми и организации и др.);

- административно-правно регулиране (прилагане на административни мерки за пресичане и юридическа отговорност за правонарушенията 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.);

- формиране и реализиране на екологични програми.

Тези мероприятия имат за цел да опазват околната среда и използването на природните ресурси. Посочените мерки в повечето случаи носят спомагателен и локален характер по отношение на макроикономическите мероприятия. В случай на поява на негативни екологични ефекти от провеждането на икономическата политика, държавата се принуждава да реализира допълнителни екологични програми или мероприятия за стабилизиране на влошаващата се екологична ситуация.

По този начин съвременният механизъм за регулиране в областта на опазване на околната

среда и природоползването функционира на пазарна основа с елементи на принуда както от икономически, така и от неикономически характер. Посредством отчисления, данъци или субсидии по защита на околната среда държавата може да стимулира стопански субекти, да отчита не само частните, но и обществените разходи на производството и потреблението на стоки. За екологичната ефективност сумата от отчисленията или субсидиите следва да се определя, изхождайки от разходите предотвратявайки загубите. Всеки стопански субект, в рамките на зададените екологични норми, може да решава за себе си дилемата - да не замърсява околната среда или да плаща за замърсяването, като избира за себе си оптималния вариант. В много страни се използва практиката да се плаща за замърсяването на околната среда. Тя е призвана да компенсира икономическите загуби, нанасяни от предприятията върху околната среда в процеса на тяхната дейност. В съответствие с това, плащанията изпълняват две функции:

Първо, стимулират предприятията да намаляват изхвърлянията на вредни вещества и *второ*, стават източник за последващо акумулиране на парични средства, предназначени за ликвидиране на негативните екологични последици от производството.

Прилагат се три вида плащания:

- за замърсяване на атмосферата;

- за изхвърляне във водни обекти замърсяващи вещества;

- за разполагане на отпадъци.

Важно място в системата на държавното регулиране на природоопазващата дейност заемат държавните субсидии. В развитите страни се прилага предоставяне на субсидии за научно-изследователска дейност по опазване на околната среда, субсидии на местните органи за строителство на пречиствателни съоръжения и други.

Особено широко използван и ефективен инструмент са данъците. Екологичните данъци са призвани да решават основно две задачи:

- да направят стойността на продукцията по адекватна по отношение на разходите и загубите, нанасяни на околната среда;

- да спомагат за компенсиране на екологичните загуби от страна на замърсителите, а не на цялото общество.

“Зелените данъци” могат да изпълняват стимулираща роля за развитие на екологичните производства и видове дейности, а също така да “притискат” природоемката дейност.

В екологично ориентираната данъчна система се открояват четири аспекта: отраслов, технологичен, регионален и продуктов. Например в началото на природно-продуктовата верига, съединяваща първичните природни фактори за производството с

крайната продукция, данъците върху природоексплоатиращите отрасли и сектори играят ролята на преса, притискаща прородоёмката дейност или преориентация на екологичесъобразност. При това намаляването на данъците трябва да се прилага за ресурсно спестяващите и малко отпадните технологии. В регионите с напрегната екологична ситуация системата на данъчното облагане следва да бъде насочена за стимулиране допълнителните разходи по природоопазващите мероприятия. Повишените данъци могат да се използват при облагане на екологично опасната продукция – озоноразрушаващи препарати, пестициди, енергоемка техника и т.н.

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

При системата за плащане и субсидии съществуват и недостатъци. Ако се установяват прекалено ниски ставки на отчисленията, то целите по опазването на околната среда не се постигат. 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. До този момент остава нерешен въпросът, въз основата на какви критерии следва да се определят размерите на отчисленията и със субсидиите в всеки отделен случай.

В основата на така наричаната концепция за пазар на околна среда - идеята за покупко-продажба за права на различен вид замърсявания, всяко предприятие решава за себе си, кое му е по изгодно - да разходва пари по предотвратяване на замърсяване или да купува право за това.

Необходима предпоставка за подобна търговия са правата на собственост - например непосредственото частно право върху компоненти на околната среда, такива като земя, растения, животни, водни ресурси, атмосфера. При това трябва да съществуват технически възможности за предаване правата върху околната среда върху отделни лица, при строго разграничаване на тези права. Тогава стопанският субект, понесъл загуба в резултат на замърсяване на околната среда, получава компенсация, пропорционална на размера на тази загуба.

Подобни условия се създават извънредно сложно. Затова много специалисти предлагат държавата в

качеството и на собственик на околната среда да прехвърля върху частни лица правото за нейното използване под формата на сертификати. Сертификатите да се продават и изкупуват подобно на ценните книги на специален пазар. Цената им да се регулира в съответствие със законите на пазара. Спазването на установените от държавата горни предели за интензивност на използването на околната среда се осигурява от това, че притежателят на сертификата се ограничва в обема на изхвърляне на вредни вещества в рамките на придобитите за него затова права.

Обаче за създаването на пазари на околна среда възникват редица затруднения. Необходимо е да се определят срокове за действие на сертификата. С течение на времето цената на сертификата може да се променя. Мащабите на неговата продажба могат да се ограничават от държавата. Също така не трябва да се допуска концентрираното на голям брой сертификати в ръцете на големи предприятия. Това може да стане причина за ограничаване на конкуренцията в отрасъла. Трябва да бъдат ясно определени и пространствените граници за 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 бъдат минимални.

Затова в някои страни, например САЩ, се прилага смесена система, съчетаваща нормативи, отчисления и гъвкава система за даване на сертификати. Това е т. нар. компенсационно регулиране.

Важен елемент в цялата система за държавно управление в областта на опазването на околната среда и природоползването заема централизираното финансиране на природоопазващите мероприятия. Преобладаващата част от капиталовложенията по линията на екологичната безопасност се осъществяват за сметка на държавни средства - 1-2% от БВП.

Текущите природоопазващи мероприятия следва да се финансират от целеви източници, основани от плащания за замърсяване, а също така и от средствата на екологични фондове. При такъв подход се преодоляват недостатъците, присъщи на централизираните капитални вложения (тяхната ниска ефективност, ограниченост, субективност, възможност за нецелево използване), а също така се формират условия за реализация на принципа "замърсителят плаща", при това тези места, където замърсява, тъй като екологичните фондове, в които постъпват плащанията имат, преди всички регионален характер.

В областта на опазване на околната среда по проектобюджета на Министерството на околната среда и водите за 2014 г. са предвидени 40 млн.лв., вместо 20 млн.лв. като трансфер за ПУДООС за

финансиране изграждането на инвестиционни инфраструктурни обекти и екологични проекти и дейности на бюджетни структури, за изграждане на малки водоснабдителни мрежи и съоръжения, проекти за изграждане на нови или реконструкция на съществуващи обекти или съоръжения за управление на отпадъците, финансиране на специализирани машини, сепариращи съоръжения и инсталации за третиране, преработване, разделяне, системи за рециклиране или оползотворяване на отпадъците, финансиране на проекти за преупаковане, транспортиране и депониране по обезопасяването на складове за негодни за употреба пестициди и саниране на освободени площи. Допълнително, предвид влизането в сила през 2014 г. на Закона за ограничаване на изменението на климата, за първи път се появяват средства от продажба на емисии, като се предвижда трансфер от ПУДООС за МОСВ в размер на 30,5 млн. лв. и разходите са разчетени по централния бюджет за финансирането на екологични проекти в съответствие с националните екологични стратегии и планове.

Сред основните приоритети в областта на околната среда е и продължаване на ускореното изграждане на екологична инфраструктура на страната и екологична мрежа Натура 2000, което ще съдейства за подобряване на качеството на живот на населението и опазване на екосистемите, както и за изпълнение на ангажиментите на страната към ЕС.

В областта на околната среда чрез бюджета на МРР се предвиждат геозащитни мерки, свързани с противодействие на свлачищните, ерозионните и абразионните процеси. В републиканския бюджет за 2014 г. за МОСВ се определят приходи в размер на 9 000 хил. лв., при 10 560 хил. лв. за бюджет 2013 г., или намаление с 14.77%, разходи в размер на 43 954,3 хил. лв. при 44 890,9 хил. лв. за 2013 г., т.е. има намаление с 2,09%¹.

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

- да компенсира загубите, понасяни от застрахованите и трети лица в резултат на замърсяване на околната среда;
- икономически да стимулира предотвратяването на аварии у застрахователя, вследствие намаляване на разходите за провеждане на противоаварийни работи за сметка на застрахования;

¹ ДОКЛАД Относно: Законопроект за държавния бюджет на Република България за 2014 г., № 302-01-33, внесен от Министерски съвет на 30.10.2013 г.

- повишаване на ефективността на използваните фабрични средства, концентрирани в застрахователните фондове и др.

В развитите страни широко се прилага предоставянето от държавата на ниско лихвени заеми за придобиване на пречиствателно оборудване. За природоползващи цели се използват ипотечни кредити. Както справедливо посочва Виржиния Желязкова „От гледна точка на климатичните промени, за банките на първо място съществува регулаторната и политическата несигурност. Вземането на дългосрочни решения за финансовите продукти и услуги изисква яснота относно пазарната рамка през съответния период“².

Възможен източник на допълнителни финансови средства за природоопазващи мероприятия може да бъде привличането на чуждестранен капитал. Международните фондове и организации с готовност предоставят инвестиции за природоопазващи цели при определени условия. Вече няколко години екологичният компонент присъства в програмите за икономическа помощ на Световната банка. В световната финансова практика се използва погасяването на външен дълг в обмен на мерки по опазване на околната среда. Опитът в политиката за опазване на околната среда в развитите страни показва постепенното изместване на акцентите в страна на икономическите инструменти, осигуряващи както екологична, така и икономическа ефективност при решаването на този проблем. Създават се икономически стимули за търсене на допълнителни възможности за предотвратяване и намаляване обема на изхвърляните вредни вещества. Появява се възможност за саморегулиране на този процес в установени предели.

Световният характер на екологичните проблеми, изострящи се в съвременните условия, предполага съвместни усилия на различни страни за тяхното решаване. Участието на държавата в международното сътрудничество по опазване на околната среда позволява да се изработят общи принципи, механизми и инструменти, регулиращи и регламентиращи природоползването в международен мащаб. В много страни са приети комплексни програми за природоползване по цялата природо-продуктова верига и по всички страни, подкрепени със съответните диференцирани законодателства.

Литература

1. Желязкова, В. Климатичните промени и екологичният риск в дейността на финансовите институции ВУЗФ, 2013.

² Желязкова, В. Климатичните промени и екологичният риск в дейността на финансовите институции. ВУЗФ, 2013, стр. 22.

2. Томов, Вл. Индустириална и екологична сигурност. ВСУ“Черноризец Храбър“, 2002.
3. Томов, Вл., Петър Христов, Анелия Ненова. Екологична сигурност. ВСУ“Черноризец Храбър“, 2007.
4. OECD. Прегледи на регулативната реформа. Регулативни политики в страните от OECD. От интервенции към регулирано управление. НУЦ“Икономика на публичния сектор“ УНСС, 2005.
5. Eckersley, Robin. The Green State. Rethinking Democracy and Sovereignty. Massachusetts Institute of Technology, 2004.
6. Pirages, Dennis Klark and Theresa Manley DeGeest. Ecological Security. An Evolutionary Perspective on Globalization. Rowman & Littlefield Publishers, Inc. 2004.