

**ФИНАНСОВО-ИКОНОМИЧЕСКИ АСПЕКТИ НА
ЕКОЛОГИЧНАТА ПОЛИТИКА В ГЕРМАНИЯ**

финансово-икономическите средства, подходящи за постигане на екологичните цели, са необходим елемент на политиката за защита на околната среда. В началото на 80-те години в Германия, както и в другите страни членки на ОИСР, интересът към икономическите мерки за намаляване на замърсяването и другите вредни въздействия върху околната среда нарасна значително. На фона на увеличената законодателна и административна регламентация в екологичната сфера вниманието фокусира върху търсенето на възможности за засилено използване на ценовия механизъм и интегрирането на околната среда в сферата на пазарните отношения. В тази връзка задачата на работата се състои в изследване на приложението на финансово-икономическите инструменти за стимулиране на природозащитната дейност в Германия, както и специфичните механизми за финансиране на природозащитните разходи и инвестиции, разкривайки техните граници и възможности за подобряване ефективността на екологичната политика.

ФИНАНСИРАНЕ НА ОПАЗВАНЕТО НА ОКОЛНАТА СРЕДА

Постигането на екополитическите цели изисква значителни финансови средства. Равнището и динамиката на разходите за опазване на околната среда са показател за значението, придавано на природозащитната дейност от публичната власт и частния сектор.

Националните разходи за опазване на околната среда¹ в Германия показват тенденция към нарастване през последните две десетилетия. Ако в средата на 70-те години те са 13,4 млрд. DM, или 1,3% от БВП, то в средата на 80-те години достигат 1,5-1,6% от БВП и през 1992г. са 43,5 млрд. DM, или 1,5% от БВП. За периода 1975-1992 г. разходите в изследва-

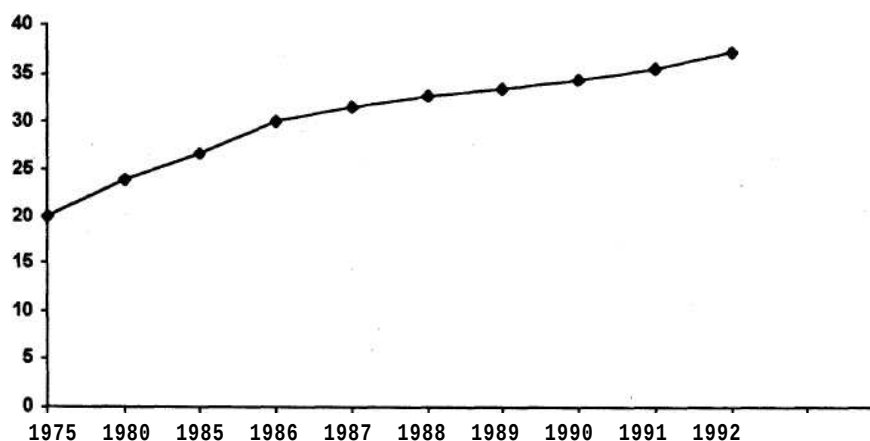
¹ Данните за нивото и структурата на разходите за опазване на околната среда се публикуват официално от федералното бюро за статистика, като основа за събирането им е Законът за статистиката по околната среда (Gesetz über Umweltstatistiken). По-подробно вж. Statistisches Jahrbuch 1994, s. 729; Leipert, C. and Udo Simonis, Environmental Damage-Environmental Expenditure 1: Statistical Evidence on the Federal Republic of Germany, The Environmentalist, Volume 10, N 4, 1990, pp. 301-308.

ната област в реално изражение нарастват с над 75 %, което се дължи на засилването на регулациите в сферата на околната среда (към настоящия момент в Германия повече от 2000 закона и разпоредби регулират опазването на околната среда).

Общите разходи за опазване на околната среда, включващи инвестиционните и текущи разходи за природозащитни дейности, направени от производствения сектор и държавата, са представени на фиг.1. Четиридесет и три процента от всички природозащитни разходи през 1992 година са инвестиционни, фигурата илюстрира тежестта на екологичното бреме, което поема както икономиката като цяло, така и държавата и частния производствен сектор поотделно. Делът на разходите за опазване на околната среда в БВП през последните години е относително постоянен и е един от високите в сраните от ОИСР.

фигура 1. Разходи за опазване на околната среда в Германия*
(в млрд. DM 1985)

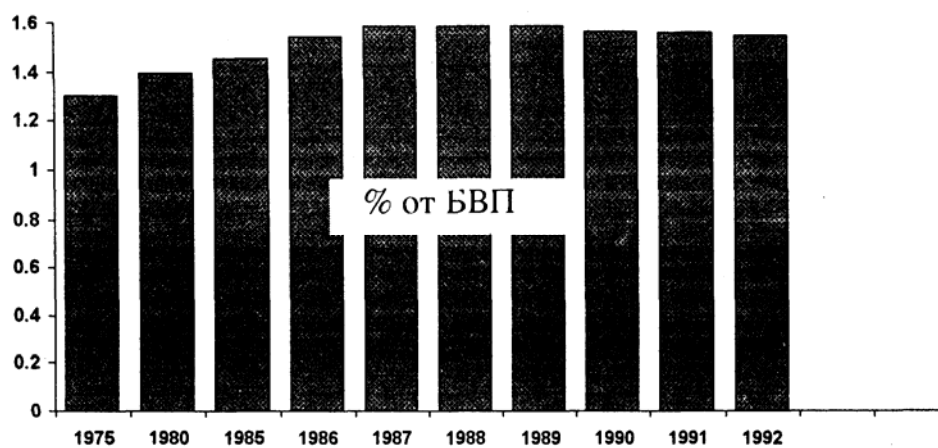
Общо 1975- 1992



² В САЩ този дял е 1,8%, в Холандия - 1,7%, в Италия - 1,0%, а средно в ЕС - 1,2%.



Разходи за опазване на околната среда по сектори (Млрд. DM 1995)



* Старите федерални провинции.
 Съставено по: Statistisches Jahrbuch 1994 s.753., Umweltbundesamt Jahresbericht, 1994 s. 67.

За разлика от САЩ, където ролята на държавата във финансирането на екологичните разходи е много по-малка (държавните екологични разходи за периода 1986-1992 представляват 26% от общите разходи в това направление), в Германия дялът на правителствения сектор за периода 1986-1992 г. е средно 51% от общите разходи за опазване на околната среда - факт, предопределен от различията в концепциите за икономическата и екологична политика, политическите структури и среда. През 1992 г. екологичните разходи на държавата са с 28 % по-високи от тези на производствените предприятия.

Таблица 1

Инвестиции в опазване на околната среда в Германия (по текущи цени, в млн. DM) (старите федерални провинции)

Година	Държава	Производствен сектор	Общо
1975	4 740	2 480	7 220
1980	8 060	2 674	10 734
1985	6 730	5 630	12 360
1989	9 080	7 630	16 710
1990	10 380	7 253	17 633
1991	11 840	6 559	18 399
1992	12 650	6 319	18 969

Източник: Umweltbundesamt, Jahresbericht 1994, s.67.

Табл. 1 обобщава данните за инвестициите, осъществявани от държавата и частния сектор в опазването на околната среда в Германия. През 1992 г. инвестициите на сектор „производствени предприятия“ в третиране на отпадъци, опазване на водите и въздуха и борба с шума възлизат на 6 319 млн. DM по текущи цени, а в правителствения сектор (национално, регионално и локално равнище), нивото на инвестициите е 12 650 млн. DM.

През периода 1975-1992 г. индустрията е инвестирала в околната среда 84 млрд. DM, а правителството - 136 млрд. DM.

От инвестициите в екологична защита на производствения сектор в немската индустрия най-голям е обемът на тези за опазване на въздуха (табл. 2), които показват значително нарастване след 1985 г., свързано с изпълнението на разпоредбите за десулфиране (1983 г.), допълнителното изграждане на пречиствателни съоръжения в големите електроцентрали и действието на някои други регулации.

**Инвестиции в опазване на околната среда в
производствените предприятия в Германия
(текущи цени)**

ПРЕДПРИЯТИЯ			ИНВЕСТИЦИИ						
Година	Общо	С природо-защ. инвестиции	Общо	В това число в опазване на околната среда					
						Всичко	Уни-щож. на отпадъци	Опазв. на водите	Борба с шума
В брой			Млн. DM		%	Млн. DM			
1980	66 377	5 409	76 759	2 764	3,5	220	915	247	1 292
1990	63 449	6 168	123 500	7 253	5,9	824	2 016	296	4 116
1991	64 631	6 158	131 630	6 559	5,0	904	1 883	337	3 435
1991*	73 623	7 485	151 340	8 066	5,3	978	2 652	362	4 073

*Включително източните провинции.

Съставено по: Statistisches Jahrbuch 1994.

Главна арена на правителствената екологична активност е контролът върху замърсяването на водите. В областта на отпадъците също се забелязва нарастване, характерно за периода след втората половина на 70-те години.

Съществуващото равнище на природозащитни инвестиции се осигурява от 8 (1980 г.) - 10 (1991 г.) процента от общия брой на производствените предприятия. Делът на природозащитните инвестиции в общия обем на инвестициите нараства от 3,5 % (1980 г.) до 5 % (1991). Подобна е и картината в други страни, напр. в Холандия: в периода 1990-1991г. инвестициите в опазване на околната среда на производствените предприятия нарастват от 3,4 % до 4,1% от общия обем на инвестициите.

През 1991 г. само 10,1% от всички индустриални предприятия в Германия (7 485 на брой) инвестират в екологична защита, което говори за значителна концентрация на екологичните инвестиции. Делът на екозащитните в общите инвестиции е над 20% (24,3%) за 1/3 от предприятията на кожарската индустрия. Над 10-процентен дял на природозащитните инвестиции в общите инвестиции имат химическата индустрия - 15,5%, металообработването - 12,9%, преработката на минерално масло - 12,7%, минната индустрия - 10,6%, производството на целулоза и хартия - 11,1%.

Тези пет отрасли правят екоинвестиции в размер на 1,8% от общия обем на инвестициите в цялата индустрия. Заключение е, че една малка

част от индустрията осъществява високи разходи за подобряване на околната среда. Това високо ниво на разходи говори за възможността екологичните разходи наред с другите фактори да оказват влияние върху вземането на решения за алокация на ресурсите, което придава допълнителна важност на въпроса за бремето на екологичната защита.

През последните двадесет години немската индустрия е изразходвала 216 млрд. марки за опазване на околната среда, като приблизително половината от тях са за борба със замърсяването на въздуха. Като следствие при нарастване на брутната продукция с около 33% емисиите на серен диоксид са намалени с 75%, на прахови частици с 66%, на въглероден окис с 45 % и на азотен окис с 49%, което е забележителен резултат.

През 1992 г. основните фондове за борба със замърсяването в индустрията са 81 млрд. DM и в правителствения сектор 212 млрд. DM, по цени от 1985 г. За периода 1975-1988 г. основните фондове в индустрията се удвояват, а след 1988 г. нарастват с още 23%. Основните фондове в правителствения сектор се удвояват приблизително към 1991 г. През същата година около 70% от основните фондове на производствените предприятия са концентрирани в три сектора: химическа промишленост (16,7 млрд. DM), енергодобив, водно стопанство и минно дело (30 млрд. DM) и металообработване и металургия (8 млрд. DM). Основните фондове на производствените предприятия са съсредоточени предимно за пречистване на въздуха (58%) и на водите (29%). Само 8% са предназначени за третиране на отпадъци и 6 % за борба с шума. В правителствения сектор 93 % от основния капитал е насочен за опазване на водното богатство, което се предопределя от съществуването на голям брой канализационни съоръжения и водни пречиствателни станции при муниципалитетите и регионалните власти.

Като се имат предвид международните стандарти, анализирания данни говорят за един значителен ангажимент на немската промишленост и правителствения сектор към опазването на околната среда.

Националните източници за финансиране на екологичните разходи са:

- бюджетът на федералното правителство;
- бюджетите на провинциите и общините;
- извънбюджетните фондове
- собствените ресурси на компаниите.

Редица екологични мерки на държавните или местни органи за управление стават възможни въз основа на финансирането от общите данъчни приходи. Така например на местно равнище по този начин се финансира изграждането на обществените паркове и шумозащитни съоръжения.

На национално равнище от общите данъчни приходи се финансират всички мерки за борба с минали увреждания на околната среда. Тук се отнасят също правителствените субсидии за общинските и комунални предприятия в областта на водите и отпадъците. В рамките на многогодишни целеви инвестиционни програми се финансира санирането на кри-

тични обекти и райони, изграждането на канализационни и пречиствателни системи.

Независимо че в тези случаи финансирането се извършва на принципа на общото бреме³, предимство на този способ е бързината на постигането екологичните цели и възможността от по-чистата околна среда да се възползват големи общности от хора.

Редица мерки по опазване на околната среда, предприемани предимно от общински или други местни институции главно в областта на водоснабдяването, третирането на отпадни води, събирането, транспорта и унищожаването на отпадъците, се финансират въз основа на събираните такси и някои други приходни форми. Възникващите във връзка с изграждането и експлоатацията на съоръженията в посочените области разходи могат да бъдат покрити чрез събирането на вноски или такси от консуматорите на съответните услуги. Принципът на причинителя изисква вноските и таксите да се формират в размер, достатъчен за компенсиране на пълните разходи за съответните услуги или щети за околната среда, което гарантира заинтересоваността от прилагането на екосъобразни производствени методи и/или поведение. На практика случаят не е такъв, фактическото възстановяване на разходите е под 100%, поради което дейностите по третирането на отпадните води и отпадъците са обект на държавно субсидиране, облекчено кредитиране или други мерки, чрез които се финансира по-голяма или по-малка част от инвестиционните разходи, а последните не се съблюдават при формирането на таксите и вноските.

В подобни случаи стимулът за внедряване на екосъобразни производствени методи е твърде малък, а цените на продуктите се формират на равнище, което от гл. т. на действителните разходи е ниско. Поради това като правило частните потребители на комуналните съоръжения не са мотивирани да намалят отпадните води, отпадъците и консумацията на вода. В някои страни решения се търсят в приватизацията на комуналните дейности. Като пример може да бъде посочена извършената през 1989 г. приватизация на водната индустрия на Англия и Уелс, основана на виждането, че след попадането на водата в частни ръце за правителството ще бъде много по-лесно да наложи съответни стандарти и да контролира

³ Както се отбелязва в едно изследване на Zimmermann и Benkert, принципът на общото бреме и принципът на причинителя могат да се интерпретират като екополитически стратегии, прилагани при необходимост от поемане на разходи, с чиято помощ може да се установи кой трябва да понесе разходите (в по-широк смисъл - бремето), възникващи от приложението на дадена екополитическа мярка. При принципа на причинителя (известен в англосаксонската литература като „Polluter Pays Principle“ и от там навлязъл в българския език като „замърсителят плаща“) финансирането на екополитическите мерки следва да се поеме от причинителя на екологичните щети. Приложение на принципа на общото бреме съществува в случаите, когато разходите за подобряване на екологичната ситуация се поемат не от причинителя, а от други общесвени кръгове, най-често данъкоплатците. Вж. Zimmermann H. und W. Benkert, Öffentliche Finanzen im Rahmen einer gemeinlastorientierten Umweltpolitik, in: K. Schmidt (Hrsg.), Öffentliche Finanzen und Umweltpolitik. Bd. 2, Berlin, 1989.

тяхното спазване от компаниите. По-стриктното спазване на екологичните цели се придружава и от повишение на цените, заплащани от компаниите и домакинствата.

Въпреки че за компенсация на замърсяванията и другите вредни въздействия върху околната среда се отделят значителни средства, оценките сочат, че в бъдеще тези суми следва да се увеличат, достигайки 3-5% от БВП. Този факт прави актуален проблема за търсене на икономически методи за финансиране на разходите, както и на решения, използващи пазарния механизъм за засилване екологизацията на стопанската дейност. Поемането на цялото бреме на разходите по опазване на околната среда от страна на предприятията замърсители и пренасянето на тези разходи върху цените на продуктите означава включване на екологичните разходи в пазарната структура, но практическото прилагане на такова решение би означавало много тежко бреме за бизнес-сектора. Отчитайки този факт, на настоящия етап екологичната политика проявява достатъчна гъвкавост, използвайки съчетание от икономически инструменти за държавно регулиране и постоянно нарастващи държавни разходи и помощи, компенсиращи тежестта на частните екологични инвестиции.

ПРИЛОЖЕНИЕ НА ИКОНОМИЧЕСКИТЕ ИНСТРУМЕНТИ В ЕКОЛОГИЧНАТА ПОЛИТИКА

Традиционната практика на екологично регулиране използва главно две интервенционни стратегии: забрани и нормативи и преки публични екозащитни мерки. Една трета стратегия разчита на инструменти, които правителството може да използва за преориентиране на икономическото поведение на микроединиците чрез мобилизиране на техния индивидуален интерес за опазване на околната среда. На тази база правителството прилага комплекс от финансово-икономически инструменти с цел поощряване на природозащитната дейност в частния сектор.

Последните имат характер на икономически стимули, защото предоставят пазарни сигнали под формата на промяна в относителните цени (напр. при облагането на определени замърсяващи продукти) и/или финансови трансфери (при заплащане на екологични данъци и такси).

Икономическите инструменти са предназначени да повлияят върху децентрализираните решения, оставяйки всяка фирма и домакинство специфично да осигури изпълнението на природозащитните изисквания по най-целесъобразния и изгоден начин.

В Германия, както и в редица други страни - членки на ОИСР, се използва анализираната по-долу система от икономически инструменти.

1) Екологични данъци (такси)

Данъците и другите специфични плащания се налагат на замърсителите на околната среда с цел компенсиране на вредите и загубите от замърсяването. Те намаляват вредните емисии и с това външните ефекти

от икономическата дейност, принуждавайки икономическите агенти да заплащат за нанесените щети. На практика става дума за въвеждане на ценовия механизъм в екологичната политика, доколкото чрез системата се определя цената на единица замърсяване. При поставянето на замърсителите пред един и същ данък редуцията на емисиите се постига там, където разходите за това са най-ниски. До момента, до който на замърсителя е по-скъпо да заплати екологичен данък, отколкото да намали емисиите, емисиите ще се намалява. При фирми, чиито разходи за редуция на емисиите са най-малки, ще се постигне редуциране на замърсяването над средното ниво, респ. под средното редуциране ще се осъществи там, където то е най-скъпо. Следователно редуциите на вредните емисии ще се постигат по разходоефективен начин.

В случаите, когато емисиите на вредни вещества са продукт на многобройни източници, които трудно могат да бъдат обхванати и контролът върху тях би бил много скъп, се прибегва до облагане на входните ресурси (inputs) или продуктите, причиняващи замърсяване.

Данъчният подход в значителна степен решава проблема за държавно финансиране на екологичните мерки чрез събиране на екоданъците и плащанията, компенсиращи щетите, нанесени на отделни организации или на икономиката като цяло.

Следователно освен че създават стимули за снижение на замърсяването, данъците и другите плащания, са източник на приходи, което дава възможност за намаляване на някои други данъци като компенсация с оглед да се запази същия обем на данъчното бреме (т. нар. „двоен дивидент“).

Така екологичните данъци (такси) изпълняват както регулираща (направляваща поведението), така и фискална функция.

При първоначалните дискусии около екологичните плащания, проведени още в началото на 70-те години, те са разбирани главно като алтернатива на забраните и разрешенията и са обект на внимание преди всичко от гл. т. на възможността им да изпълняват регулираща функция. Изследванията в областта на практическото им приложение обаче сочат, че те са фокусирани основно, ако не и изключително върху формирането на приходи, и са третирани като фискални или преразпределителни инструменти. Така всъщност екоплащанията могат да бъдат разделени на две основни групи:

- основани на принципа на причинителя класически емисионни данъци (такси), служещи на интернализацията на допълнителните социални разходи от екологично вредните действия или бездействия и индуциращи екосъобразно поведение и
- фискални или финансови плащания с доминираща преразпределителна функция, предназначени да формират приходи с цел финансиране на екологични разходи.

В екологичната политика на Германия икономическите инструменти намират приложение в опазването на въздушния басейн, водите, защитата на природата, мениджмънта на отпадъците и регулирането на транспорта.

Опазване на въздуха

В областта на опазването на въздуха действа данъчната диференциация при облагането на бензина и превозните средства. Целта е намаляване на резултиращите от един от най-големите замърсители - автомобилното движение - вредни емисии, чрез въвеждане на каталитична техника и потребление на пречистено гориво. Прилагат се диференцирани данъчни ставки, предвидени от Закона за данъка върху минералното масло (Mineralölsteuergesetz), с цел стимулиране на производството и потреблението на пречистен бензин. Въз основа на екополитическите съображения през 1985 г. се правят две промени в закона за облагането на минералното масло, които постигат диференцирано облагане на безоловния и обикновения бензин за ограничен, предварително определен срок на действие⁴. Мерките са свързани с необходимостта поне първоначално да се отразят по-високите разходи за въвеждане на екологичното гориво и евентуалното му поевтиняване. Според оценки, този стимул е ускорил съществено замяната на горивата. Докато продажбите на безоловен нормален бензин в началото на 1985г. са били едва 0,5% от общите продажби, то след въвеждането на данъчното облекчение този дял достига 19,4%⁵, при съответно снижение на емисиите.

Данъчната диференциация се използва и с цел постигане на позитивно въздействие върху производството на автомобили с каталитична техника за пречистване на вредните емисии. Данъкът, облагащ превозните средства, се диференцира въз основа на екополитически съображения в полза на МПС, определени като нискоемисионни. Данъчните облекчения в този случай, както и тези, предвидени при облагането на бензина, освен на целите на опазването на въздуха служат още и на опазването на почвите и водите. Намаляването на данъчната тежест облагодетелствува не само потребителите на бензин и автомобили, но и частично „скрито“ субсидира нефтопроизводството и автомобилостроенето.

Опазване на водите

Икономическите инструменти широко се прилагат в политиката по отношение опазването на водите. Екотаксите за отвеждането и третирането на отпадни води съществуват в повечето страни от ОИСР, представлявайки обикновено важен инструмент на финансирането на разходите за пречиствателните съоръжения на принципа „плаща този, който замърсява“.

Екоплащане върху директното въвеждане на вредни вещества в повърхностните води съществува в Белгия, Германия, Италия, Канада, Франция, Холандия. Съществуващото в Германия плащане върху отпадните води притежава както регулираща, така и фискална функция.

⁴ В допълнение ускореното изграждане на мрежа от бензиностанции за безоловен бензин през 1985 и 1986 г. се субсидира с около 20 млн. DM под формата на инвестиционно стимулиране.

⁵ Dickertmann, D. Maßnahmen für Umweltschutz im Rahmen des bestehenden Steuersystems, In: K. Schmidt (Hrsg.), Öffentliche Finanzen und Umweltpolitik. Bd. 2, Berlin, 1989, s.126.

Опазването на водите е достатъчно стара област на немската екополитика, в която използването на икономически инструменти за управление на водните ресурси има дълга традиция. До 1981 г. контролът върху качеството на водното богатство е делегиран на регионалните нива. Системата на национални емисионни такси (effluent charges, abwasserabgaben) е въведена с влизането в сила на закона за таксите върху отпадните води (Abwasserabgabengesetz). Законът предоставя компетенциите за събирането на такси върху непосредственото въвеждане на отпадни води в обществените водоеми на провинциите. Плащанията целят запазване и подобряване качеството на водите. Основата за изчисляването им резултира от вредността и количеството на отпадната вода. Предвидени са нормална и намалена ставка на таксата. От гледна точка на финансирането са интересни създадените в рамките на закона значителни възможности за компенсация, които позволяват задължените с екоплащането да прехвърлят финансовите си разходи за изграждане или разширение на канализационни съоръжения или съоръжения за третиране на отпадни води за сметка на задължението за плащане.⁶

Приходите от плащането върху отпадните води (abwasserabgabe) в Германия възлизат на 237 млн. DM през 1983 г., 308 млн. DM през 1989 г. и 284 млн. DM през 1992 г.⁷

Първичната отговорност за тяхното реализиране принадлежи на провинциите. Около 20 % от общите постъпления покриват управленските разходи по събирането на таксите, а останалите средства се насочват за финансиране на инвестиционни намерения, наблюдение и изследователски проекти. Целевото разпределение на средствата се осъществява под две форми:

- субсидии
- облекчени заеми.

След 1984 г. преобладава използването на преференциалното кредитиране. Лихвените приходи и погасителните вноски служат на целите, на които служи и самата такса.

Така законът за Abwasserabgaben осъществява двойствена стратегия: първо, задължените с плащането получават стимул за намаление и/или пречистване на отпадъчните води (стимулираща функция на таксата) и второ, събраните средства се обвързват с допълнителни мерки за подобряване качеството на водата (финансираща функция)⁸.

При индиректно изпускане на отпадъчни води (чрез пречиствателни съоръжения или канализациите) се заплащат съответни потребителски такси, определяни въз основа на количеството отпадна вода, без диференциация в зависимост от съдържанието на вредни вещества. Такси от такъв вид изпълняват финансова функция - чрез формираните приходи се покри-

⁶ Michaelis P. Okonomische Instrumente in der Umweltpolitik: Eine empirische Bestandsaufnahme, Die Weltwirtschaft, 1995, N 1

⁷ IFO - Schnellklienst 36/ 1994.

⁸ Hansmeyer, K. Fallstudie: Finanzpolitik im Dienste des Gewässerschutzes, In K. Schmidt (Hrsg.), Öffentliche Finanzen und Umweltpolitik, Berlin, 1989, Bd. 2, s. 48.

ват разходите по третирането на отпадните води. В политиката по отношение на водните ресурси подобни плащания, приходите от които са предназначени за покриване на разходите по отвеждането и пречистването на водите, се използват много широко. Освен споменатата практика на фиксиране на плащането, без фактическо измерване на емисиите, в някои случаи таксите са конструирани и с цел постигане на стимулиращ ефект, като се диференцират в зависимост от фактическото съдържание на замърсяващи вещества.

Изчерпването на повърхностни и подземни води също е предмет на плащане, събирано от редица федерални провинции. Таксата е диференцирана по провинции и зависи като правило от целта, за която се изчерпва водата. Съгласно закона за водното стопанство, селскостопанските предприятия, които поради мерки за опазване на водите трябва да намалят коефициента на използване на торове и средства за растителна защита, получават компенсационни плащания. Тъй като тази субвенционна практика не обхваща обикновените селски домакинства, плащането върху добиването на вода е въведено като един финансиращ инструмент.

С цел постигане на финансирано от причинителя разполагане на отпадъчни продукти от употребата на смазочни масла през 1968 г. е приет специален закон за отпадъчните масла - *Altölgesetz* - съгласно който отпадъчните продукти от употребени смазочни масла и други деривати на нефта са предмет на облагане със специална такса (*altölabgabe*). Плащането няма за цел да стимулира намаление на количеството преработени масла, а изпълнява единствено финансираща функция. Величината на ставката му се определя въз основа на съответните разходи за унищожаване на отпадъци, а формираните приходи се насочват към специално създаден за целта фонд. Средствата на фонда се използват за финансирането на инвестициите в предприятията, унищожавачи отпадъците. През 1983 г. таксата е осигурявала приходи в размер на 32 млн. DM, през 1986 г. - 13 млн. DM. От 1. 01. 1989 г. събирането на плащането е прекратено.

Емисионните такси, използвани в борбата срещу замърсяването на водите, са пример за успешно приложение на икономическите инструменти в екологичната политика. Преобладаващият брой разглеждани инструменти, прилагани в страните от ОИСР, са конструирани по начин, позволяващ им да формират приходи за финансирането на екологичните мерки. Независимо от това в страни като Холандия, Франция и Германия е постигнато значително снижение на замърсяването. Разбира се, мениджмънтът на водните ресурси не се основава единствено на икономическите инструменти. Последните винаги се използват в комбинация с директния контрол. Плащанията се прилагат главно на локално и регионално равнище, в условията на една децентрализирана система на финансиране на екологични дейности и при автономност на източниците за финансиране на отделните секторални политики - по отношение на водата, въздуха и пр.

Разгледаните емисионни плащания в областта на опазването на водите, както и данъчните мерки, свързани с облагането на горивата и МПС в Германия могат да се характеризират като екологично ефективни

инструменти, способствуващи за снижение на вредните емисии във въздуха, водата и почвата, както и за подобряване условията за рециклиране и/или регенерация на съответните компоненти на, околната среда. Постигнатите приходи се прилагат целево за финансиране на мерки по подобряване на околната среда.

Мениджмънт на отпадъците

В повечето страни системите на таксите за услуги по събирането и извозването на отпадъците имат продължителна традиция. Събираните такби представляват цена за съответната услуга и се използват за финансиране на съоръженията в*Тази сфера. Таксите се калкулират съобразно разходите, които трябва да се покрият. През последните години се осъзнава необходимостта от реструктуриране на изградената вече ценова система с оглед стимулиране на екосъобразно поведение.

В Германия разглежданата сфера се регулира от Закона за комуналните такси. Размерът на таксите се определя от провинциите и засега от екополитическа гледна точка се преценява като твърде нисък. Предмет на дискусии на федерално ниво са две възможности: или да се пристъпи към диференцирано според вида и начина на отстраняването на отпадъците повишение на таксите, или да бъде въведена отделна такса за депониране на отпадъци⁹.

В някои от федералните провинции от януари 1993 г. е въведено плащане върху специалните отпадъци, чиито размер зависи от това, доколко опасни са съответните вещества и то се движи между 100 и 300 DM за тон¹⁰.

Размерът на таксите в областта на отпадъците е твърде различен по страни, което предопределя и разликата в ефективността им. Ако във Франция заплащането за тон домакински или индустриални отпадъци е 7 DM, то в Дания и Белгия (където се оценява като ефективно) достига 30-40 DM на тон. Събираната в Германия според закона за комуналните отпадъци от провинциите такса от икономическа гледна точка е твърде ниска. Правят се опити системата за плащане да бъде подобрена в областта на облагането на отпадъците, изхвърляни от домакинствата, които до момента заплащат общи такси. За да се поемат по-пълно разходите, се търси начин таксите да бъдат диференцирани според обема и теглото на отпадъците.

Облагане в областта на транспорта

В областта на транспорта координацията между фискалната и екологична политика постигна споменатата вече диференциация в данъка върху минералното масло и превозните средства. В момента е актуална дискусията за по-добро включване на ценовия механизъм в използването на

⁹ Michaelis, P. *Okonomische Instrumente in der Umweltpolitik: Eine empirische Bestandsaufnahme*, Die Weltwirtschaft, 1995/1, s. 78.

¹⁰ Umweltbundesamt. *Umweltabgaben in der Praxis - Sachstand und Perspektiven*. UBA-Texte, 27/94, Berlin.

пътищата. В Германия от 1.01.1995 година за тежкотоварните автомобили е валидна обща такса за използване на пътищата. Стимулиращият ефект на подобна мярка може да се засили при диференциация в размера на събираните такси, насочена към икономически ефективна алокация на ограниченото пътно пространство. В търсенето на действени стимули за използване на обществения транспорт се дискутират системи за облагане на придвижването на близки разстояния с частните автомобили, чрез които събраните приходи да се прехвърлят към финансирането на обществения транспорт.

Към областта на облагане на транспорта принадлежат и екоплащанията, събирани от летищата, чиято цел е борбата с шума. Подобна практика съществува и в други страни: Белгия, Франция, Япония, Холандия, Норвегия и Швейцария. Така например всички летища в Германия събират такси, диференцирани според максимално допустимото за излитане тегло и класата на шума на съответните самолети. За самолетите се прилагат три класа в зависимост от шума, който създават, определени от международната организация за въздушен транспорт¹¹.

Защита на природата и ландшафта

В случаите на „намеса в природата и ландшафта, при които е невъзможно постигане на компенсация между съответните икономически агенти, редица федерални провинции събират компенсационни такси, с цел защита на природата. Размерът на таксите е различен за отделните провинции, но като правило се диференцира съобразно тежестта на засягане на природните дадености.“¹² Обект на това облагане е например извършването на строителни работи, като таксите зависят от площта на засегнатите повърхности. Първичната функция на подобен инструмент е главно фискална;

Опитът с екоплащанията и данъците в Германия сочи, че те действително имат характер на икономически инструменти. Анализите показват, че както вземането на регулиращи плащания върху емисиите, така и засиленото съблюдаване на екологичните аспекти при формирането на данъци имат потенциал да създадат важни икономически стимули за намаляване бремето върху околната среда. При по-внимателното вглеждане в съществуващата практика става ясно, че тази възможност все още остава на второ място. Регулиращото въздействие зависи от величината на плащанията, която като правило е твърде ниска. Поради това болшинството използвани плащания и данъци имат слаба направляваща функция и работят изключително за постигане на приходи, което ги е отдалечило от икономическите принципи и теоретични модели, дискутирани в литературата по икономика на околната среда.

Еволюцията на използваните в рамките на екологичната политика регулативни инструменти доведе до значително нарастване на ролята на икономическите стимули и в частност на екологичните данъци и такси,

¹¹ Michaelis, P. Цит. съч., стр. 79.

¹² Пак там, стр. 79.

което в края на 80-те години ги постави във фокуса на обществения интерес. Заслужава внимание фактът, че обсъждането на екоплащанията през последното десетилетие се води в рамките на една по-обща дискусия върху възможностите за екоориентирана данъчна реформа, насочена към интегриране на екологичните аспекти в данъчната система, корекция в ценовите съотношения от гледна точка на действителната екологична оскъдност и подкрепа за екорелевантни структурни промени. Подобен подход позволява да бъде избегната опасността от свръхнатоварване на данъчната система, без достатъчна оценка на многостранните насрещни въздействия върху другите цели на икономическата политика. В практиката отчетливо се забелязва стремеж екомотивираната данъчна реформа да се осъществява при съблюдаване на неекологичните изисквания към данъчната система и обвързването ѝ с данъчната традиция и съществуващите административни структури.

Актуалността на проблема за подобна реформа нараства и предвид факта, че в други страни подобни реформи вече са реализирани. Както се подчертава в Годишния доклад на федералното ведомство по околната среда, „чрез данъчната реформа от 1993 г. Дания предприе намаляване на данъците за предприемачество, разширяване на данъчната база, въвеждане на система за социално застраховане и въвеждане, респ. повишаване на екологичното облагане. Макар че без съмнение при тази реформа екополитическите цели не доминират, с поставянето на целта делът на екорелевантните данъци в общите данъчни приходи да се повиши от 10% понастоящем, до 15% през 1998 г., датската финансова политика застава на потвърди екологични позиции в сравнение с другите страни“.¹³

2) Депозитна система и обратно приемане на отпадъци

Съгласно класификацията на ОИСП системата на депозитите принадлежи към основните видове икономически инструменти, прилагани в управлението на опазването на околната среда. Системата предлага приемливи начини за събиране и обработка или рециклиране на вредни отпадъци. Тя предвижда налагане на първоначална такса върху продукта, предизвикващ отпадъци, и възможности за връщането ѝ изцяло или частично, когато токсичните вещества бъдат предадени за преработка или безопасно складирани в одобрен за отпадъка участък.

Депозитната система се преценява като подходяща за решаване на проблемите с продукти като акумулатори, съдържащи олово и киселини, батерии, смазочни масла, при които контролът върху безопасното отстраняване на отпадъците би бил много скъп поради факта, че се използват от милиони потребители. Изводи за ефективността на модела могат да бъдат направени чрез съпоставка на разходите, понасяни от обществото и околната среда от неконтролируемите депозитори, и разходите за събиране и обработка на отпадъците.

През последните години опитът за стимулиране събирането на за-

¹³ Umweltbundesamt, Jahresbericht, Berlin, 1994, s.67.

мърсяващи продукти чрез системата на депозитите и обратното приемане нараства. На 1.06.1991 година правителството на Германия приема постановление (Verpackungsverordnung), което налага върху компаниите едно общо задължение за обратно приемане и оползотворяване на всички употребени търговски и транспортни опаковки на продуктите. Производителите и опаковчиците се подготвят да събират транспортната опаковка от търговците на дребно. Създадена е паралелна схема за предаване на подлежащите на рециклиране опаковки от домакинствата и тяхното връщане на производителите. Последните носят отговорност за рециклирането. Опаковките се събират в четири различни контейнера, като за погрешно поставена опаковка теоретично може да бъде наложена глоба до 100 DM. По-големите разходи обаче се поемат от компаниите, които участват в системата, заплащайки такси върху всяка рециклирана опаковка. Трансферът от потребителите към индустрията за отпадъци за 1993 година е 3-4 млрд. DM¹⁴. Така свободният пазар чрез цените разпределя разходите за оползотворяването на опаковките между производителите и потребителите. Съществува възможност системата да бъде разширена, като послужи за прототип и в други области като утилизацията на батерии, акумулатори, електро- и електронни уреди, автомобили и пр.

Системи за обратно изкупуване на използваните опаковки са въведени и в други страни като например през 1992 година в Австрия и Франция. В редица страни - Австралия, Австрия, Дания, Канада, Норвегия, САЩ, Холандия, Швейцария, Швеция - е изградена система за задължителни депозити за напитки в опаковки за еднократна употреба. Ставката на депозитите е съобразно пазарната цена и се движи между 2% в Австралия и 30 до 50 % в Холандия.

Като цяло депозитната система работи добре. В случай на неекологично поведение потребителите поемат допълнителни разходи, проявяващи се като надбавки към цените на продукта. Възстановяването на средствата е „награда“ за екорелевантно поведение. Що се отнася до производителите, разходите, които те трябва да поемат по събирането, обработката и транспорта на отпадъците, в голяма степен надвишават допълнителните доходи от прилагането на системата, което намалява техния интерес от приложението на депозитите.

3 Субсидии

Трети главен елемент на системата от икономически инструменти за екологично регулиране е финансовото подпомагане и субсидиране на природозащитните дейности.

В политиката на защита на околната среда намират приложение редица мерки, които се осъществяват въз основа на публичните разходи и принципа на „общото бреме“. Използуваните инструменти служат за индуциране на частностопански природозащитни дейности. Като субсидии се

¹⁴ The Economist, May 29, 1993 p. 18.

третира временната (краткосрочна) или безвъзмездна (дългосрочна) държавна финансова помощ, чрез която фирмите, респект, домакинствата се стимулират да развиват, произвеждат или продават екорелевантни производствени методи, продукти и/или суровини, или се подпомагат в периоди на въвеждане на по-строги екологични изисквания.

Въпреки широкото прокламиране на принципа „замърсителят плаща“ развитите страни оказват финансова помощ за реализация на природозащитни мерки. Независимо че по страни съществуват различия в детайлите, общо се прилагат няколко вида субсидии:

- безвъзмездна финансова помощ под формата на грантове (grants);
- заеми с ликвидностни или лихвени привилегии;
- данъчни преференции.

Финансирането на субсидиите се извършва по няколко начина.

Един от източниците са плащанията за замърсяване. Генерираните чрез тях приходи се използват за финансиране на екологични разходи. Разбира се, не всички средства, набирани по този начин, се разпределят под формата на субсидии. Една част от тях се използва за финансиране на колективни контролни дейности и административни услуги.

Когато осъществяването на екологични програми на общинско или друго по-ниско държавно ниво се подпомага от централното правителство, разглеждането на различните правителствени нива като съвкупен икономически агент позволява като субсидии да бъде третирана само помощта към частните икономически агенти.

В случаи, когато потребителските такси (user charges) са формирани на ниво, което е твърде ниско, за да покрие разходите, свързани със съответните програми, се появяват скрити субсидии¹⁵.

С оглед предоставянето на коректна информация разграничаването на всички тези парични потоци е доста трудно.

Вторият източник на финансова помощ е държавният бюджет. Екологичните разходи, които централният бюджет поема и които не са уравновесени с насрещни потоци на приходи от частния сектор, определят нивото на субсидирането от този източник.

На трето място, източник на финансовата помощ са извънбюджетните екологични фондове.

Икономическото значение на финансовата помощ може да се оцени, ако сумите ѝ се съпоставят с общата сума на екологичните разходи, БВП или сумата на екологичните инвестиции. Съгласно оценки размерът на финансовата помощ като процент от екологичните инвестиции е от порядъка на 5 до 20 %¹⁶.

Основните видове финансова помощ се използват самостоятелно или в съчетание с различни регламентиращи мерки. Различията в принципите и целите на екологичната и икономическа политика предопределят разнообразието в прилаганите системи на финансова помощ по страни.

¹⁵ Economic Instruments for Environmental Protection. OECD, Paris, 1989, p. 74.

¹⁶ Пак там, стр. 76.

В съответствие с федералната структура на Германия системите за финансова помощ съществуват на различни равнища:

- федерално правителство;
- правителства на провинциите;
- специални финансови институции;
- местни власти.

Субсидирането се осъществява главно под формата на облекчено кредитиране и преследва две основни цели: подпомагане на частни фирми (предимно малки) в периодите на въвеждане на по-строги екологични изисквания и ускоряване осъществяването на екологичните програми¹⁷.

Освен централния и местните бюджети, финансирането на финансовите помощи се осъществява и чрез Програмата за възстановяване на Европа (European Recovery Program), която е пример за целеви фонд, чиито средства се отпускат по начин, осигуряващ запазването на капитала на фонда при финансиране на субсидиите от платени лихви и погашения по предишни заеми. Чрез екологичната програма на ERP се поощряват демонстрационни проекти от надрегионално значение в областите: пречистване на отпадъчни води, опазване чистотата на въздуха, унищожаване на отпадъци. С изключение на условията (които са благоприятни) осигурените в рамките на ERP кредити не се различават от тези, отпускани по програмите на другите кредитни институти.

Прилаганите субсидийни схеми са насочени изключително към подпомагане на екологични инвестиции, и то при дефиниране на определен преходен период.

Федералното ведомство по опазване на околната среда (Umweltbundesamt) по поръчка на Министерството на околната среда провежда Програма за насърчаване на инвестициите в намаляване натоварването върху околната среда. Поощряват се проекти, посочващи как и при какви разходи могат да бъдат въведени прогресивни методи за избягване или снижение на замърсяването, както и производството или внедряването на екорелевантни продукти и суровини. Акцентът е поставен върху обхващането на отделните компоненти на околната среда.

Подкрепяйки съответните проекти, програмата способства за практическата проверка на първоначалните намерения, създавайки предпоставки за по-нататъшното им приложение. От друга страна, резултатите, постигнати на базата на програмата, се разглеждат като необходима основа за разработването и приемането на залегналите в екологичното законодателство нормативни изисквания, както и за тяхното последващо осъвременяване.

Историята на тези поощрителни мерки започва през 1979 г. с програмата „Инвестиции в областта на опазването на въздуха при старите промишлени съоръжения“, която е разширена през 1985 г. в сектора и на новите предприятия. Същевременно се извършва и едно разширение върху сферите: третиране на отпадъци, пречистване на отпадни води и борба с шума. През 1987 г. са прибавени защита на почвата, продукти и енергия.

¹⁷ OECD, Economic instruments for Environmental Protection, Paris, 1989, p.77.

В рамките на инвестиционната програма от 1979 до 1983 г. са насърчени общо 325 проекта: за периода 1979-1983 г. са отпуснати 92 млн. DM, за 1984-1988 г. - 389 млн. DM и за 1989-1993 г. - 364 млн. DM¹⁸.

Насърчаването се извършва изключително във формата на инвестиционни субсидии, като поощрителната квота възлиза средно на 30 % от общата инвестиционна сума на проектите.

До края на 1994 г. са внесени 460 предложения за сума от 1,5 млрд. DM при общ обем на инвестициите 5,8 млн. DM.

Акцентът на поощренията е поставен върху отраслите металургия и електроенергийно производство, като средствата се съсредоточават, съответно на отрасловата структура, към големите предприятия. Разпределението на общата поощрителна сума от 845 млн. DM по отрасли е следното: металургия 273 млн., производство на електроенергия 181 млн., химия 88 млн., дървообработване и производство на хартия 85 млн. и други 210 млн.

Информацията относно постиженията на програмата сочи, че успоредно със създаването на условия за усъвършенстване на нормативната рамка на екологичната политика тя се съсредоточава върху поощренията за развитие на иновативни технологии в публичния и частния сектор. Изследванията върху резултатите от приложението на програмата ясно показват нейната необходимост и в бъдеще като екополитически инструмент.

Кредитните инструменти също имат важна роля в осъществяването на борбата със замърсяването. Използват се специални безлихвени заеми за придобиване на пречиствателни съоръжения, дългосрочни заеми при изгоден лихвен процент за малки и средни предприятия, лихвени субсидии и други.

Нисколихвеното кредитиране по ERP възлиза годишно на над 2 млрд. DM. Около 1.2 млрд. DM се предоставят от програмите по околната среда на Deutsche Ausgleichsbank и Kreditanstalt für Wiederaufbau.

След обединението на страната отчетливо се забелязва засилване на ролята на финансовите помощи и географското им насочване към източните провинции. Потребността от специално поощряване на екополитическите мерки в новите провинции възниква както поради тежестта на екологичните проблеми, така и поради необходимостта да се ускори приспособяването им към екологичните изисквания на федералната република и ЕС.

Съществена предпоставка за постигане на споменатите цели е разширяването на възможностите за финансово подпомагане чрез разработката на специални програми или относително повишаване на предоставяните средства по съществуващите федерални програми. Практиката след 1990 г. показва паралелност в подпомагането на промишления и публичния сектор.

Специфичните стимули за инвестиционната дейност на индустриалния сектор в новите немски провинции се създават в рамките на екологичните програми на ERP, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Deutsche Ausgleichsbank, федералното министерство на околната среда, Инвестиционната програма за избягване на екологичните натоварвания, както и от

¹⁸ Umweltbundesamt. Jahresbericht, 1994, s.37.

институциите на ЕС - Европейската инвестиционна банка и фонда LIFE. Така например в рамките на екологичната програма на ERP до края на 1993 г. промишленият сектор е получил кредити в размер на 2,7 млрд. DM, като акцентът е поставен върху областите мениджмънт на отпадъци и потребление на енергия.

Друг важен инструмент на икономическото стимулиране в областта на опазване на околната среда са данъчните преференции. Най-разпространените форми на данъчни преференции са ускорената амортизация за пречиствателни съоръжения, данъчната отстъпка за инвестиции в природозащитно оборудване и освободените от данъци продажба и владение на това оборудване.

В Германия облекченията са застъпени в данъчното законодателство на страната. В рамките на Закона за данъка върху доходите (§ 10 b Einkommensteuergesetz) данъчното право стимулира лицата и предприемачите за начинания в полза на околната среда основно чрез данъчни облекчения за поощряване на разходи за опазване на околната среда. Според § 10b на споменатия закон разходи, преследващи общественополезни цели, между които и опазването на околната среда, се признават като специални или производствени разходи в размер на 5% от общата сума на доходите или 2% от оборота и отпуснатите възнаграждения и заплати за календарна година¹⁹.

Параграф 7d на същия закон предвижда мерки за по-трайно опазване на околната среда чрез стимулиране на инвестиционното поведение на предприемачите. Облаготетелствува се създаването или производството на икономически блага, пречателни, унищожавачи или снижаващи натоварванията върху различните компоненти на околната среда. За споменатите блага е в сила ускорена амортизация в размер на 60% през първата и до 10 % през следващите четири години. За предприемачите са предвидени също лихвени и ликвидностни предимства.

Според §4a на Закона за насърчаване на инвестициите (Investitionszulagengesetz), съоръженията, спестяващи енергия и имащи положителен ефект върху околната среда, като енергийноефективни ТЕЦ, електроцентрали, произвеждащи енергия от изгаряне на отпадъци и др., могат да получат 7.5% инвестиционна добавка върху инвестираната сума. При тази „данъчна“ регулация става въпрос не за данъчно облекчение, а за особена форма на финансиране и изплащане на финансова помощ.

Съгласно § 82a на Наредбата за прилагане на данъка върху доходите (Einkommensteuer-Durchführungsverordnung) мерките, водещи до по-добро използване на енергията и защита от шума, се поощряват чрез ускорена амортизация.

Съществуват още редица облекчения в областта на облагането на обществен транспорт и превозните средства, както и в други области²⁰.

¹⁹ Dickertmann, D. Maßnahmen für Umweltschutz im Rahmen des bestehenden Steuersystems, In: K. Schmidt (Hrsg.), Öffentliche Finanzen und Umweltpolitik. Bd. 2, Berlin, 1989. s. 139 - 140.

²⁰ По-подробно вж. Dickertmann, D. Maßnahmen für Umweltschutz im Rahmen des bestehenden Steuersystems, In: K. Schmidt (Hrsg.), Öffentliche Finanzen und Umweltpolitik. Bd. 2, Berlin, 1989.

Разгледаните мерки, свързани с намаление на данъчното облагане, се прилагат с цел стимулиране на данъкоплатците към промяна на инвестиционното и потребителско поведение в областта на опазването на почвата, въздуха, водите и унищожаването на отпадъците. Прилагането им води до понижение на данъчните приходи, което означава, че се прилага принципът на „общото бреме“.

Критичният поглед към субвенционирането на екозащитните дейности изисква да се отбележи, че в този случай производството на вредни продукти или прилагането на подобни производствени методи се намалява за сметка на обществото като цяло. Данъчните преференции и преките субсидии имат един важен недостатък: те стимулират въвеждането на капиталоемки съоръжения главно за пречиствателни съоръжения в ущърб на внедряването на безотпадни и екологичночисти технологии, като освен това облагодетелствуват главно крупните компании.

Поради тези причини „приложението на държавните финансови помощи за мерки по защита на околната среда трябва да остане ограничено в случаите, когато съществува опасност, че необходимите инвестиции ще се забавят, или няма да бъдат осъществени поради финансови сривове“²¹.

Съществена част от програмите за финансиране на екологичните мерки заемат тези, свързани с насърчаването на екорелевантните изследвания и развитие. Държавата използва поощренията за природозащитни изследвания и проекти с цел научно-техническо обезпечаване на природозащитната дейност и подобряване условията за действена и разходоефективна техническа защита на околната среда. Насърчават се проекти, свързани както с разработка на начини и технологии за снижение или контрол върху натоварванията на околната среда, така и с постигането на подългосрочни цели по нейното опазване.

Публичните разходи за изследвания и развитие в екологичната сфера в развитите страни се движат от по-малко от един до четири процента от общите разходи за изследвания и развитие. Обикновено публичният сектор финансира по-малко от половината от общонационалните разходи за изследвания и развитие в екологичния сектор.

финансираните от държавата разработки и изследвания обхващат най-комплексните проблеми на опазването на околната среда: разработването на научнообосновани нормативи за качеството ѝ, разработки по системата на наблюдението и мониторинга, както и по осигуряването на научни основи за вземане на решения в областта на политиката по околната среда.

Държавното финансиране на разходите за изследвания и развитие се осъществява в повечето случаи чрез пряко субсидиране на съответните разработки, като субсидиите се разпределят чрез различните министерства и ведомства. Често пъти е предвидено и лично участие на получателя на субсидията (в размер на 50 %) и юридически е уредено правото за използване на резултатите от насърчаваните проекти. Друга форма за стимулиране на научноизследователската работа е разпределението на поръчки от изключителен държавен интерес.

²¹ Riegler, J.(Hersg.). Antworten für die Zukunft. Öko-soziale Marktwirtschaft. Wien. 1990, S. 20

В Германия изследователските потребности на федералното министерство на околната среда и тяхната обезпеченост със съответните средства са отразени в Плана за екологични изследвания (UFOPLAN). Той обслужва изготвянето, изпитанието и развитието на национални и международни правови предписания и програми, а също и практическата проверка на резултатите от изследванията, особено на демонстрационните проекти. През 1994 г. федералното ведомство по околната среда разпределя в рамките на UFOPLAN 91 млн. DM, предназначени за нови проекти в следните области: опазване на въздушното пространство - 25 % от средствата, водно стопанство - 12 %, третиране на отпадъци - 11 %, защита на природата - 9 %, проекти, засягащи повече от един сектор - 13 % и др.²²

В правителствените програми за изследвания и развитие са включени специални мерки за поощряване на екорелевантни изследвания, особено за малки и средни предприятия. Програмите включват широк комплекс от поощрителни мерки.

Екологичният фактор се отчита в много изследвания и разработки, които пряко не са свързани с околната среда, така че целите на държавната научно-техническа политика се състоят както в развитие на специален комплекс изследвания с природозащитен характер, така и в разработването на системи от мерки за отчитане на екологичния фактор при извършване на научни изследвания в различни области на науката и стопанската дейност. Като се вземе предвид фактът, че постиженията в науката и техниката не могат пълно да се използват, без да осигуряват екологичната безопасност, следва, че държавното въздействие в областта на екорелевантните изследвания и развитие е един от най-важните инструменти на екологичната политика.

Познаването на възможностите и ограниченията на различните форми за финансиране на екологичните мерки е условие за осъществяването на правилен избор от страна екополитическите инстанции. Изборът на съответни стимули или други правителствени мерки зависи както от спецификата на проблемите, така и от целите и приоритетите на екологичната политика.

В обобщение можем да подчертаем няколко основни момента. Предвид нарасналия обществен консенсус за важността на екологичните проблеми и мястото на екозащитната политика в общата икономическа политика през последните две десетилетия разходите за борба със замърсяването значително се повишиха и ще останат високи. Анализът на данните за екологичните разходи показва, че държавното финансиране на екологията расте достатъчно активно и разпределителните функции на държавата са ясно изразени, финансовата тежест на екологичните разходи се поема както от икономическите агенти, които причиняват замърсяванията, така и от тези, които се облагодетелствуват от по-чистата околна среда, т. е. в крайна сметка от общите бюджетни приходи. Тенденция към нарастване показват и разходите на промишлените фирми.

Основни източници за финансиране на разходите за опазване на околната среда са централните бюджети, собствените ресурси на бизнес-

²² Umweltbundesamt Jahresbericht, 1994, s. 36.

сектора и извънбюджетните фондове - на централно или на по-ниско равнище.

В случаите когато решаването на екологичните проблеми се интерпретира като пряка правителствена дейност, то се финансира от общите данъчни приходи. Предприемайки директни мерки за борба със замърсяването, държавата ги финансира от централния бюджет.

Въз основа на съществуващата практика могат да се изведат две основни причини за включване на правителствените инвестиции в ефективната екологична политика. Първата е, че по силата на икономиите от мащаба някои екологични дейности ще бъдат по-ефективни при достатъчно голям обем инвестиции, които частният сектор не може да предприеме, а втората се крие във факта, че редица екологични услуги имат характер на публични блага и трудно могат да се предоставят от частни продавачи.

За да постигне индуциране на екологична дейност на по-ниските нива или в частния сектор, държавната финансова политика благоприятства екологичните инвестиции, прилагайки главно държавни помощи и субсидии. Прилагани под различни форми, субсидиите ангажират голяма част от екологичния бюджет.

Независимо че в много страни субсидирането се счита за несъвместимо с принципа „замърсителят плаща“, финансовото подпомагане за дейности като третиране на минали замърсявания и въвеждане на чисти технологии е обичайна практика, но при дефиниране на един преходен период, след изтичането на който прилагането му трябва да бъде преустановено. Наред с другите икономически инструменти ролята на субсидиите е и да мотивира отделните фирми към мерки за премахване на замърсяването.

Независимо от растящата си популярност и предимствата от гл. т. на икономическата ефективност, различните екологични плащания остават по-малката част от системата на екологичното регулиране при ниво по-ниско от онова, което е равно на пределните социални загуби от замърсяването. Все още само една малка част от икономическите инструменти са конструирани с цел постигане икономически ефективни решения, а възможността за генериране на приходи е на първо място.

В контекста на природозащитната практика принципът „замърсителят плаща“ предоставя на екологичните органи моралното и икономическо основание да заложат на потенциала на икономическите инструменти да изпълняват фискална функция. Що се отнася до отделните видове екологични плащания, най-популярните от тях - емисионните такси, изпълняват напълно успешно тази функция. Екологичните данъци и такси са източник на приходи, които могат да се използват за екологична защита или да се алокират в централния правителствен бюджет.

Нещо повече, практиката показва, че засега екологичните плащания служат на целите за подобряване на екологичното качество главно чрез преразпределение на генерираните приходи, използвани целево предимно на локално и регионално равнище.

Поставянето на ударението върху формирането на приходи прави икономическите стимули атрактивни за правителствата, въпреки че няма еднозначен отговор на въпроса, как трябва да бъдат използвани формираните фондове - целево, за специфични екологични цели, или като част от общите правителствени приходи.

Икономическите инструменти биха получили по-голяма подкрепа от страна на индустриалните и широките обществени кръгове, ако приходите се насочват за финансиране на екологичната защита, а въвеждането на нови данъци се компенсира от други данъчни намаления. В дългосрочен период обаче едно „ограждане“ на приходите би повлияло отрицателно на ефективното разположение на ресурсите, затова страни, които от дълго време провеждат мерки по интегриране на икономическата и екологичната политика, ясно декларират, че целевото използване на приходите няма да бъде прилагано.

Промените в политиката за защита на околната среда се правят постепенно поради ясното съзнание, че те не могат да бъдат извършени за едно денонощие. Германия, която както и другите страни от ОИСР все още притежава широк комплекс от непазарни екологични инструменти, търси пътищата за постепенното подобрене на сегашната система с цел тя да бъде направена по-разходоэффективна и съвместима с останалите аспекти на икономическата политика. Следователно в бъдеще ролята на икономическите стимули ще нараства поради способността им да снижават разходите и/или да повишават екологичното качество.

Опитът на развитите страни в изследваната област сочи, че изграждането на нови ефективни подходи към екологичните проблеми е трудна задача, свързана със специфична информация и знания, които изискват непрекъснато обогатяване и актуализиране.

Изводите от кратката история на екологичната политика могат да бъдат полезни в изграждането на работещи системи за постигането на бъдещи екологични цели. За да се направи подходящият избор, е необходимо, на първо място, по-комплексно описание на досегашните модели, и на второ - по-дълбоко разбиране на факторите, стоящи зад техните достижения.

Изучаването и осмислянето на екозащитната практика на промишлено развитите страни е важна предпоставка за намирането на пътищата за реализиране на националната екологична стратегия на България и плана за нейното осъществяване. Още повече че съществена част в тази стратегия и план заема разкриването и създаването на предпоставките за прилагане на икономически регулатори. Практиката на определени групи страни не може да бъде механично адаптирана в специфичните условия на България, но тя може да бъде използвана както при определянето на философията на екологичната политика, така и чрез използването на отделни нейни структури, форми и средства.

Изборът на един или друг комплекс от средства за въздействие може съществено да бъде повлиян от информацията относно тяхното приложение. Каналите, по които се осъществява информационният обмен, могат да изиграят важна роля при определянето на подходящо време и стратегия на екологичната регулация. Така например настоящото прилагане на екологичните плащания в страните от ОИСР може да се счита за резултат от успеха на предишните плащания, използвани в други страни от организацията. Разбира се, информацията и идеите поставят само началото. Конкретните решения отчитат спецификата на проблемите, институционалната и политическа структура и особеностите на стопанството.

**ФИНАНСОВО-ИКОНОМИЧЕСКИ
АСПЕКТИ НА ЕКОЛОГИЧНАТА
ПОЛИТИКА В ГЕРМАНИЯ***

Дафина Донева

(Резюме)

В представената работа се анализират финансово-икономическите аспекти на екологичната политика в Германия в периода след 1975 г. Проучва се достигнатото равнище и тенденциите в динамиката на финансираните от държавата и производствения сектор екологични разходи и инвестиции, както и структурата на природозащитното финансиране. Определят се основните източници за финансиране на опазването на околната среда. В обобщение се подчертава, че от гледна точка на достигнатото равнище на екологичните разходи с по-голяма острота възниква въпросът за ефективното използване на отделените средства. В съответствие с направения извод в изследването се подлага на анализ проблемът за приложението на икономическите инструменти в екологичната политика. Вниманието фокусира върху възможностите за използване на ценовия механизъм за постигане на екологичните цели и основните видове финансово-икономически инструменти. Разкриват се особеностите и резултатите от приложението на екологичните данъци и такси, системата на депозитите и субсидирането на природозащитната дейност. Изследването довежда до извода, че ефективната политика за опазване на околната среда изисква не само увеличение на съответните разходи. Постигането на целите ѝ е свързано с промени в икономическите стимули за подбуждане на по-екологични модели на поведение.

**GERMANY'S ENVIRONMENTAL
POLICY: FINANCIAL AND ECONOMIC
ASPECTS**

Daphina Doneva

(Abstract)

The proposed paper considers certain aspects of Germany's environmental policy since 1975. Special attention is paid to the main tendencies in the dynamic of state and manufacturing industries environmental expenditure and investments as well as to the structure of environmental protection financing. The main sources of funds for environmental protection are dwelled upon. We argue that the issue of environmental expenditures level is closely linked with the more effective use of the financial recourses. Our study further analyses the problem of the application of economic instruments in environmental policy. We focus attention on the possibility of using the price mechanism and some financial and economic tools to carry out environmental objectives. We dwell at length on the specific features and results of the use of environmental taxes and charges, of deposit and return systems and of subsidies for environmental protection activities.

We come to the conclusion that an effective environmental policy does not merely require a constant increase of funding. It is likewise intimately linked with changes in economic incentives to induce ecologically conscious behavioural patterns.