

ПАЗАРНИ ИНСТРУМЕНТИ ЗА ОПАЗВАНЕ НА ВОДНИТЕ РЕСУРСИ В БЪЛГАРИЯ

Оценено е прилагането на пазарните инструменти (ПИ) за опазване на водните ресурси (такси, санкции, някои субсидии и информационни инструменти) в краткосрочен и средносрочен период в контекста на концепцията за тяхното интегрирано управление. Характеризирани са институциите и политиките за опазване на водните ресурси в страната през последните три десетилетия и са очертани особеностите на основните инструменти на тези политики. ПИ са оценени въз основа на подробен анализ на макроравнище, както и на равнище индустриални предприятия чрез специално проучване на фирми-големи замърсители на водите. Очертани са насоки за подобряване прилагането на ПИ за опазване на водните ресурси в България.

JEL: Q53; Q58; H23

1. Въведение

Пазарните инструменти на политиката по опазване на околната среда могат да се дефинират най-общо като инструменти, които насърчават промени в поведението на замърсителите "по-скоро чрез пазарните сигнали, а не чрез определяне на равнища на замърсяване или методи на третиране".² Инструментите включват екологични данъци и такси, търговия с емисии, екологични субсидии, намаляване на субсидиите за неефективни и замърсяващи околната среда дейности, схеми за отговорност за екологични щети, информационни програми (например етикети на продуктите с информация за енергоемкостта им или за вложените суровини; изискване за предоставяне на информация от фирмите), доброволни ангажименти (екомаркировка, сертифициране) и др.

¹ Милкана Мочурова е научен сътрудник в Икономически институт на Българската академия на науките, секция „Регионална и секторна икономика“, тел: 8104035, факс: 9882108, e-mail: m.mochurova@iki.bas.bg.

² Stavins, R., 2003, Experience with market-based environmental policy instruments, in Handbook of Environmental Economics, Vol. I, Edited by K.-G.Maler and J.R. Vincent, Elsevier Science B.V., p. 358-363

Предмет на изследването са таксите, санкциите и глобите³. Освен това са разгледани отчасти разрешителните по Закона за водите (ЗВ), които са командно-контролен инструмент (ККИ) и някои нови инструменти (доброволни ангажименти, информираност на фирмите и участие във вземането на решения), а също субсидиите и управлението на приходите от такси, доколкото те имат връзка и съдействат за успешното прилагане на таксите.

2. Институции, политики и инструменти за опазване на водните ресурси

2.1. Кратък исторически преглед

Преглед на законодателството за контрол на количеството и качеството на водните ресурси е необходим, за да се разбере основата и средата, в която се развиват по-късно съвременните екологични политики.

Таблица 1
Основни дати в развитието на нормативната база за опазване на околната среда

	Прието законодателство за първи път	Приемане стандарти за околната среда	Създаване на национален орган за опазване на околната среда	Институционализиране на оценката въздействието върху околната среда (ОВОС)
България	1963 г.	1969 г.	1974 г.	1988 г.
Япония	1967 г.	1970 г.	1971 г.	1972 г.
Зап. Германия	1969 г.	1974 г.	1974 г.	1974 г.
САЩ	1970 г.	1970 г.	1970 г.	1970 г.

Източник: World Bank, Bulgaria Environmental Strategy Study, Report № 10142, 1992, p. 88.

В България законодателството за опазване на околната среда има дълга история. През 60-те години на ХХ в. в периода на планова икономика се приемат първите закони от съвременен тип, създават се и съответните държавни органи. През 70-те и 80-те години се усъвършенстват инструкции за пределни концентрации на токсични вещества и санкции за наднормено замърсяване. ККИ получават "силно развитие поне като документи"⁴, но фактически не се е прилагат реално. Например сред посочените страни в табл. 1 България първа приема Закон за защита на околната среда, но последна (след 25 години) въвежда механизма на оценка въздействието върху околната среда – важен инструмент за прилагане на практика на законодателството и интегриране на изискванията за икономическо и екологично развитие.

³ Санкциите за наднормено замърсяване на околната среда и глобите за нарушаване на законодателството са елементи по-скоро на командно-контролните инструменти, но са обект на анализ, понеже те са най-старите финансови екологични инструменти в България, прилагат се съвместно с ПИ и тяхното приложение е показателно и за използването на ПИ.

⁴ Данчев, Ал., Д. Русчева, А. Иванова, Г. Сматракалев. Възможности за прилагане на икономически инструменти на екологичната политика в условията на преходна икономика, научноизследователски проект. Икономически институт на БАН, 1995, с. 19.

Основен инструмент⁵ са стандартите за качество на водите с лимити за 87 параметъра (химически елементи, пестициди, бактериологично състояние и др.). Емисионни ограничения за предприятията са въведени през 1976 г. Много предприятия не са имали пречиствателни съоръжения и са заусвали директно в канализацията на населените места, но е липсвала наредба с изисквания към промишлените отпадъчни води, зауствани в канализацията на селищата. По оценка на Световната банка⁶ по времето на плановата икономика, както и в началото на 90-те години в България липсва ефективна командно-контролна програма за регулиране защитата на околната среда. Въпреки че съгласно законодателството има стриктни стандарти за качество на въздуха и водата, на практика няма средства за контрол дали дадено предприятие спазва стандартите. Няма индивидуални разрешителни, налице е общо задължение за спазване на емисионни ограничения, но липсва краен срок, в който действащите предприятия да изпълнят изискванията. Имало е система от глоби за физически лица и парични санкции за предприятията за нарушаване на законите, но не е действала ефективно. Например в края на 80-те години в регионалните инспекторати са регистрирани около 1500 нарушения годишно, но от тях около 90% са оставали ненаказани по различни причини.

През 1991 г. е приет Закон за опазване на околната среда в новите условия на изграждане на пазарна икономика. За първи път се въвежда принципът "замърсителят плаща"⁷, регулират се и процедурите за събиране и предоставяне на информация за състоянието на околната среда. По оценки на автори, изследвали законодателните мерки в преходния период⁸, въпреки положителното значение на новото законодателство за въвеждането на икономически инструменти, регулирането остава хаотично и комплицирано. Предприятията са принудени да се подчиняват на множество различни разпореджения, наредби, писма, указания. Съществуващата нормативна база не е създавала необходимите предпоставки за ефективно въвеждане на ПИ.

2.2. Нормативна база в началото на членството на България в ЕС

Договорът за създаване на Европейската общност въвежда принципа "замърсителят плаща" като основен принцип на европейската политика за опазване на околната среда, а съгласно Шестата програма за действие на ЕС въвеждането на пазарно-ориентирани инструменти е стратегически подход за прилагане на този принцип. Програмните документи на ЕС дават общи насоки и приоритети, които държавите-членки трябва да вземат предвид при разработване на националните си политики. Не се изисква тези документи да се транспонират в националните законодателства. България се ангажира да прилага

⁵ World Bank, Report No 10142, Bulgaria Environment Strategy Study, 1992, p. ii, v, 42-43

⁶ World Bank, Report No 10142, Bulgaria Environment Strategy Study, 1992, p. 44-46

⁷ Обн. ДВ. бр.86 от 18.10.1991г., изменян и допълван неколкратно до отмяната му през 2002 г. Чл. 3 и чл. 4 регламентират, че лицата, които замърсяват в границите на допустимите норми, заплащат такси; а над допустимите норми – санкции.

⁸ Данчев, Ал., Д. Русчева, ..., Цит. съч., с. 20-21.

принципа "замърсителят плаща" в националната политика и може да избере най-подходящите форми и начини за това.

Националната стратегия за околна среда 2005-2014 г. и планът за действие към нея 2005-2009 г. е основният програмен документ, одобрен от правителството на България. В него се анализира състоянието на компонентите на околната среда, факторите, които им въздействат, прилаганите административно-регулаторни и пазарно-ориентирани инструменти, посочени са принципите, върху които се основава управлението ѝ. Дефинирани са основни цели. В плана за действие стратегическите цели са конкретизирани с оперативни цели и задачи, показатели за изпълнение, времеви график, отговорник, финансиране. По отношение на промишлените отпадъчни води са поставени цели и задачи и в предходния (2000 – 2006 г.), и в настоящия план за действие (2005 – 2009 г.):

- В първия план: Осигуряване на пречистването на 95% от промишлени отпадъчни води до 2006 г.⁹
- Във втория план: 100% от индустриалните отпадъчни води да се преработват и да отговарят на националните стандарти през 2007 г.¹⁰

Данните на НСИ показват, че в края на 2005 г. 23% от образуваните отпадъчни води в индустрията се заустват нетретирани. Следователно поставената цел всички води да се заустват след третиране през 2006 г. или 2007 г. е нереална.

Новият Закон за опазване на околната среда (ЗООС) от 2002 г. потвърждава принципа "замърсителят плаща", наред с другите основни принципи на опазване на околната среда: устойчиво развитие; предотвратяване и намаляване на риска за човешкото здраве; предимство на предотвратяването на замърсяване пред последващо отстраняване на вредите, причинени от него; участие на обществеността и прозрачност в процеса на вземане на решения в областта на околната среда; информираност на гражданите за състоянието на околната среда; интегриране на политиката по опазване на околната среда в секторните и регионалните политики за развитие на икономиката и обществените отношения и т.н.

Законът за водите също регламентира принципите, даващи предпоставка за прилагане на ПИ. Поставя се началото и на изграждането на единна система за управление на количеството и качеството на водите на басейнов принцип.¹¹ Законът е в сила от 28 януари 2000 г.¹² В периода 2000 г. - 2001 г. са издадени наредбите към закона. Още през 2005 г. е внесен нов Закон за управление на водите, но той и досега не е приет. Вместо това с изменения в действащия закон

⁹ НСОС 2000 – 2006 г., с. 36.

¹⁰ НСОС 2005 – 2014 и НПД 2005 – 2009 г., с. 20 и 99.

¹¹ Съгласно този принцип, територията на страната е разделена на четири района за басейново управление на водите (с центрове Плевен, Варна, Благоевград и Пловдив), формирани на базата на естествените водни басейни.

¹² До средата на 2008 е изменен и допълван над 20 пъти.

са въведени в националното законодателство изискванията на Рамковата директива за водите 2000/60/ЕС (РДВ) и механизмите за прилагане на тези изисквания. Подзаконовите актове, вкл. наредбата за таксите, би трябвало да се актуализират до февруари 2007 г., но това не е направено.

През периода 2004-2006 г. са реализирани дейности за изпълнение на постигнатите договорености при преговорите за присъединяване на страната към ЕС в условията на действащ ЗВ, нехармонизиран напълно с постиженията на Европейското право. През периода, без това да е регламентирано в действащото законодателство, бяха изпълнявани всички дейности предвидени в РДВ¹³ във връзка с подготовката за съставяне на планове за управление на речните басейни. Докладите на ЕК¹⁴ показват, че България, още преди да стане член на ЕС, без да е задължена, изпълнява много добре изисквания за докладване по чл. 3 и чл. 5 на РДВ, дори получава по-високи оценки от някои страни-членки на ЕС (особено Италия и Гърция).

Следователно е създадена основата за спазване на сроковете, задължителни за страните-членки на ЕС и приемането на плановете по РДВ през 2009 г. Дейността обаче е значително затруднена от недостатъчния административен капацитет и липсата на средства за възлагане на външни услуги. По оценките в доклада на Министерството на околната среда и водите (МОСВ) "наложи се преразпределение на наличния щатен персонал за изпълнението [на дейностите, свързани с РДВ, бел. М.М.], при което остават непокрити други заложените дейности, основно свързани със съставянето на водните баланси и контролната дейност."¹⁵

2.3. Изпълнение на законодателството и работа на администрацията

Бюджетът на МОСВ, респ. цялостната му работа е организирана по програми. Политиката в областта на управлението на водите включва две програми: Оценка и управление на водните ресурси за справедливото им разпределение за населението и икономиката на страната и за предотвратяване или намаляване на вредното въздействие на водите и Опазване и подобряване на състоянието на водите ресурси. Втората програма пряко засяга управлението на отпадъчните води. Изпълнението на програмите за водите започва през 2003 г. с дефинирането им в първия програмнен бюджет на МОСВ, ориентиран към резултата. В програмите са определени ползите за обществото, обхванати са всички дейности, логически групирани от гледна точка на предоставените услуги и във връзка със Стратегията за опазване на околната среда. Повечето

¹³ МОСВ, Доклад относно бюджета на Министерството на околната среда и водите в програмнен формат за 2007 г., с. 87-88.

¹⁴ European Commission, Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council 'Towards Sustainable Water Management in the European Union' First stage in the implementation of the Water Framework Directive 2000/60/EC, [COM(2007) 128 final], [SEC(2007) 363], Brussels, 22.3.2007

¹⁵ МОСВ, Доклад за бюджет 2007 (Доклад от Джемдет Чакъров, министър на околната среда и водите, относно бюджета на МОСВ в програмнен формат), 2006 г., стр. 88

показатели за изпълнението им се отнасят формално до административната дейност (например брой разрешителни, брой наложени санкции). Липсват показатели свързани по същество с качеството на водите (например количество заустени товари (замърсители) от предприятията, намалени товари в повърхностните води). Именно вторият тип индикатори биха показали реалния резултат от политиките по опазване на водите. Единствено по проект на Световната банка „Възстановяване на влажни зони и намаляване на замърсяването”, посочен в цитирания доклад за бюджета на МОСВ (с. 140-141), са дадени подходящи показатели за измерване на резултатите – количество отнети биогенни елементи (азот и фосфор в кг/ год. и кг/ ха).

Одит на Сметната палата¹⁶ изтъква някои слабости на програмите на МОСВ– например басейновите дирекции (БД) не са взели участие при формулирането на показателите и определянето на стойностите им, а са уведомени за тях едва в средата на 2005 г. във връзка с изготвяне на отчет за шестмесечието. В държавния бюджет одобрените общи разходи за министерството са 61% от прогнозните, което е причина за понижаване на целевите стойности на някои от показателите. Данните за изпълнение на показателите също не са достатъчно прецизни. БД нямат информация за реално иззетите и ползваните водни количества, тъй като няма монтирани измервателни уреди от всички водоползватели. Това е причина отчетът на програмата за 2005 г. да се представи без данни по показатели за полза/ефект. По повечето показатели има преизпълнение на целевите стойности, което обаче е оказало негативно влияние върху изпълнението на други.

За цялостното изпълнение на програмите отговаря Дирекцията по водите в МОСВ и БД. С измененията на Закона през 2006 г. част от контролната дейност е възложена и на Регионалните инспекции по опазване на околната среда и водите (РИОСВ) и на Дирекциите на националните паркове. Това са само част от институциите, имащи отношение към управлението на отпадъчните води. Пряка или косвена връзка с проблемите имат още седем министерства и общините. Мониторингът на количеството на водите се извършва от НИМХ - БАН, координацията не е на необходимото ниво и липсва достатъчно и навременна хидрометеорологична информация. Липсват и възможности за осигуряване на достатъчно и достоверни данни за прогнози.¹⁷

С измененията от 2006 г. ЗВ по-пълно е хармонизиран с изискванията на РДВ. На четирите БД са възложени редица нови задължения по изпълнение на РДВ. Забавя се обаче приемането на подзаконовите нормативни актове, въпреки че съгласно Закона за водите наредбите трябва да се приведат в съответствие с новите изисквания в срок до 6 месеца от влизането му в сила. Таксата за

¹⁶ Сметна палата, Доклад за резултатите от извършен одит на Програма “Оценка и управление на водите ресурси и справедливото им разпределение за населението и икономиката на страната в МОСВ за периода от 01.01.2005 г. до 31.12.2005 г., приет с решение No 146/ 26.06.2007 г.

¹⁷ МОСВ, Доклад относно бюджета на МОСВ в програмен формат за 2007 г., стр. 100

замърсяване е въведена с измененията на ЗВ от 2006 г., но наредбата за таксите (към ноември 2007 г.) не е актуализирана и тя не се прилага.

Таксите се събират въз основа на издадените разрешителни за водоземане и ползване на воден обект. Проблем при изпълнението на дейността продължава да бъде недостатъчния административен капацитет и недостиг на средства за осъществяване на контролна дейност, предвид определените разходни тавани в бюджета на МОСВ.

В Министерството се поддържат част от необходимите бази данни и регистри, започна съставянето на специализирани карти и таблици към тях в среда ГИС (географски информационни системи). Проблем при изпълнението на дейността е недостатъчното техническо и програмно осигуряване, което води до невъзможност за поддържане на големите масиви от данни. Според доклада за бюджета на МОСВ основни проблеми, които биха могли да попречат на изпълнението са¹⁸ свързани с планирането на комплексните технически и икономически мерки, програмното осигуряване и недостатъчния административен капацитет на БД. Например нежеланието на опитни специалисти по информационни и комуникационни технологии да работят в администрацията. Информацията за по-голяма част от показателите за въвеждане в ГИС се намира в архивите на търговски дружества, които не желаят да я предоставят безвъзмездно, а заплащането ѝ не е възможно, понеже не са предвидени бюджетни средства за това. В много случай не може да се открие информация за съоръжения и системи за управление на водите, тя вероятно е унищожена или загубена при многократните трансформации на собствеността.

В резултат на анализа могат да се направят следните **изводи**:

- България е една от първите страни, въвела екологично законодателство. Нормативна база и институции за опазване на околната среда действат повече от четири десетилетия, но в крайна сметка те не водят до резултат при опазване на водните ресурси и предотвратяване на проблемите в горещите точки в индустриалните центрове в края на 80-те години. В България е установена негативна практика на съществуване на нормативни актове само на книга, на липса на респект към законите, на командно-контролни инструменти, които реално не се прилагат, на нарушаване на законите, което остава ненаказано. Това наследство все още продължава да оказва влияние в определена степен върху политиките и практиките за опазване на водите.
- Във връзка с членството в ЕС са изготвени добри стратегически документи, където са залегнали съвременните принципи и инструменти на опазване на околната среда, вкл. ПИ. Законът за водите, макар и със закъснение е хармонизиран с РДВ. Законодателната рамка в България се променя често, актуализирането на подзаконовите актове изостава, което създава в определени периоди противоречия между нормативните актове. Съществува нестабилност и несигурност в прилагането им и през 2007 г. Предприятията

¹⁸ МОСВ, Доклад относно бюджета на МОСВ в програмен формат за 2007 г., стр. 93

замърсители успяват да се възползват от „вратичките“ в закона по различни начини (водовземане без разрешително, обжалване в съда на наказателните постановления за санкции, неплащане на таксите), което намалява ефекта както на ККИ, така и на ПИ.

- Всички регламентирани дейности по опазване на водите са включени в съответните програми в бюджета на МОСВ и финансовата дисциплина е подобрена. Въпреки това все още има редица слабости, като липса на организирана система за мониторинг и контрол на изпълняваните дейности. Решаването на проблемите е разпокъсано в различни ведомства. Някои незначителни на пръв поглед пропуски и несъответствия затрудняват цялостното изпълнение на програмите на МОСВ и намаляват ефекта от прилагането на инструментите за опазване на водните ресурси.
- Без да е задължена преди членството в ЕС, България изпълнява много успешно административните изисквания на РДВ. Създадена е основата за спазване на сроковете по директивата, задължителни за страните-членки. Обаче това става за сметка на други текущи дейности в МОСВ, например контролната дейност. Трябва да се имат предвид поуките от миналото и опасността изпълнението на РДВ, респективно на хармонизирания ЗВ, да се сведе основно до формалните критерии и до писането на доклади и отчети. Важно е през следващите години да се продължи с изготвянето и изпълнението на плановете за управление на речните басейни и реалното прилагане на мерки за достигане на добър статус на водите.

2.4. Основни инструменти за опазване на водните ресурси

Основните инструменти на политиката по опазване на водите, прилагани в България, са част от цялостната политика в областта на околната среда.

Към края на 2007 г. в България съществуват следните пазарни инструменти, съгласно приетата дефиниция за ПИ:

Основни инструменти: такса за водовземане; такса за ползване на водни обекти; такса за замърсяване; субсидии; санкции при замърсяване на водни обекти; глоби за нарушаване на законите. Санкциите и глобите са квази ПИ, понеже съдържат елементи на ККИ, а също и възможности за гъвкаво прилагане, които евентуално могат да стимулират промяна в предприятията. Субсидиите са свързани с таксите, доколкото приходите от последните постъпват целево в предприятието за управление на дейностите по опазване на околната среда (ПУДООС) и могат да се използват за финансиране на екологични проекти.

Допълнителни инструменти: административни такси; доброволни ангажименти; информиране; участие във вземането на решения; отговорност за екологични щети.

Основен командно-контролен инструмент са разрешителните за водовземане и

ползване на водни обекти, издавани по реда на Закона за водите (ЗВ). Наред с тях съществуват и инструменти, които са по-скоро *квази ККИ*. Те се отнасят за всички компоненти на околната среда и служат за *интегриране* на държавната политика по опазване на околната среда в секторните политики – транспорт, енергетика, строителство, селско стопанство, туризъм, промишленост и др. Такива инструменти са процедурите за оценка на въздействието върху околната среда, екологична оценка на планове и програми, за издаване на комплексно разрешително (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването), отстраняване на минали екологични щети, система за контрол на големите промишлени аварии с опасни вещества, оценка на риска и разрешителни относно химикали, екологични одити на действащи предприятия.

Отговорност за екологични щети – През 2008 г. е приет закон за отговорността за предотвратяване и отстраняване на екологични щети (ДВ 43/2008г.). Неговата цел е да бъде транспонирана в българското законодателство Директива 2004/35/ЕО, която регламентира екологичната отговорност на промишлените предприятия. Правните аспекти на Директивата и екологичната отговорност са разгледани подробно от Г. Пенчев.¹⁹ Целта на директивата е да бъде мотивиран бизнесът да предприема превантивни действия срещу опасностите от екологични вреди. Финансовите механизми ще влязат в сила от 2010 г. Отговорността за екологични щети е свързана с прилагане на принципа „замърсителят плаща“, но при специфични събития като аварии, причинени екологични щети или непосредствена заплаха за възникване на такива щети. Следователно тя не предлага гъвкавост и избор на предприятията (имайки предвид ограничените типове обезщетения в закона) и ефективност за намаляване на замърсяването като типичните пазарни инструменти.

Доброволни ангажименти на предприятията – Национална схема за управление на околната среда и одитиране (EMAS), Национална схема за екомаркировка, стандарт БДС EN ISO14001. Функционирането им е в начален етап. Към януари 2008 г. все още няма организация в България със сертификат по EMAS. Сертифицираните фирми по ISO 14001 са 150, по ISO 9001 – 3640²⁰, като една част от тях работят в сферата на услугите и публичната администрация, т.е. не генерират отпадъчни води от производствена дейност.

Инструменти на политиката, които се реализират чрез информиране и привличане на обществеността в процеса на вземане на решения, вкл. национална система за мониторинг на околната среда, европейска интеграция, регионално и международно сътрудничество. Те се прилагат в различна степен (формално или реално, активно или пасивно) в България от 90-те години на миналия век. Активна страна най-често са нестопански екологични организации, правозащитни организации, които обаче имат инициативи и развиват дейност главно в столицата и големите градове. Под натиска на Европейския съюз изискването за участие на обществеността е институционализирано – например

¹⁹ Пенчев, Г., Сближаване на българското с европейското право по опазване на околната среда в нейната цялост, НИКЕ-НТ-89, С., 2006, с. 123

²⁰ <http://www.club9000.org> и http://ec.europa.eu/environment/emas/registration/sites_en.htm

при изготвянето на Национална референтна рамка и оперативните програми за използване на средствата от европейските фондове от 2007 г. задължително беше включването на социалните партньори (работодателски организации, синдикати), на екологични организации и т.н. Последните участват в различни консултативни органи на национално и местно ниво. Както беше изтъкнато, принципът на информиране и участие на заинтересуваните страни е един от водещите на РДВ. Към четирите БД функционират обществено консултативни органи – басейнови съвети.

Разрешителният режим по ЗВ и принудителните административни мерки е необходимо да се разгледат по-подробно, защото това са ККИ, които са в пряка връзка с прилагането на ПИ.

Разрешителни за водовземане и за ползване на водни обекти се издават за дейности като водовземане и ползване на язовири, на вътрешните морски води, на териториалното море и на р. Дунав, с изключение за използването им за целите на водния транспорт; прехвърляне на води между речни басейни чрез изградени деривации; заустване на отпадъчни води в повърхностни води или в земните недра и др. Строго е регламентирано замърсяването на водите от точкови източници. Разрешителните съдържат индивидуални емисионни норми за вредни и опасни вещества, зауствани във водните обекти. Определени са емисионни норми за отпадъчните води от някои промишлени сектори. Установени са и норми за заустване на производствени отпадъчни води в канализационните системи на населените места. Точковото замърсяване на подземните води също е регламентирано - осем опасни вещества са забранени за отвеждане, а за други 20 вредни вещества то се извършва след получаване на разрешително.

За разлика от точковото, дифузното замърсяване е по-трудно да се установи и контролира. Съгласно Наредбата за опазване на водите от замърсяване с нитрати от земеделски източници стопаните прилагат доброволно добри земеделски практики, които са задължителни само на териториите на санитарно-охранителните зони на водоизточниците за питейно-битово водоснабдяване и водоизточниците за минерални води. Забранява се съхраняването на органични и минерални торове край водохранилища и реки и изхвърлянето на остатъци от торове и опаковки в повърхностни води, изоставени кладенци и др.

Само предприятията, които имат издадено разрешително, заплащат такса за водовземане и водоползване. По различни причини повече от шест години след въвеждането на разрешителни има предприятия, които ползват пресни води и заустват отпадъчни води нелегално. Например по данни на МОСВ от 29.12.2006 г. проверки на БД в цялата страна установяват, че половината от бетоновите възли в страната работят без разрешителни по ЗВ - от 455 обекта само 255 имат издадени разрешителни за водовземане. Наложени са санкции за близо 84 хил. лв.

Посочените слабости в нормативната уредба и действието на институциите се потвърждават и от практическите проблеми във връзка с издаването на

разрешително. Разрешителното за водоползване на повърхностни води се определя като проблемно от част от респондентите на социологическо изследване на проблемите на бизнеса, произтичащи от прилаганите регулативни режими.²¹ Основните проблеми, пред които се изправят мениджърите на анкетиранията предприятия, са твърде продължителната процедура по издаване на административните актове, множеството необходими документи и изискване на документи от страна на различните служби, които вече по един или друг повод са били представени в публичните регистри и биха могли да се получат от тях.

Таблица 2
Отговори на въпроса: „В кои области считате, че има противоречия в нормативните актове“

	%*
контролен режим и санкции	32,3
разрешителен режим	30,8
ценообразуване на ВиК услугите	26,2
мониторинг качеството на водите	26,2
концесионен режим	12,3
управленска структура	12,3

* Сумата от процентите надхвърля 100, тъй като запитаните са давали повече от един отговор.

Според мнението на мениджъри на индустриални предприятия, които са големи водоползватели в България,²² има противоречия в нормативните актове най-вече в сферата на контролния и разрешителния режим (табл. 2). В дискусиите във фокус групите те признаха, че търсят начин да се възползват от „вратичките“ в законите и наредбите и да избегнат плащането на дължимите такси и санкции.

Принудителни административни мерки, административно наказателна и наказателна отговорност – в Наказателния кодекс е предвидена наказателна отговорност за престъпления, свързани с околната среда. В редица закони в областта на околната среда са регламентирани принудителни административни мерки, например спиране дейността на стопанските субекти, които не спазват разпоредбите на съответните закони. При констатирани нарушения на законодателството физическото или юридическото лице се наказва с глоба, съответно имуществена санкция, освен ако не подлежи на по-тежко наказание. Конкретните размери на глобите са регламентирани в разпоредбите за административно-наказателна и гражданска отговорност на съответните закони. Регионалните инспекции по околна среда и води и регионалните контролни органи на другите централни администрации (Министерство на земеделието и Министерство на здравеопазването) са обучени и имат опит в извършването на

²¹ Витоша Рисърч, Бизнес и регулативни режими. Проблеми за бизнеса, произтичащи от прилаганите регулативни режими (Анализ на резултатите от социологическо изследване на бизнеса в България), София, 2004, стр. 32-37

²² Проучването е представено по-подробно в следващите точки, тук във връзка с анализа на разрешителния режим цитираме само отговорилите на въпросите, свързани с прилагането на нормативната база.

проверки и налагането на глоби. За разлика от тях само в по-големите общини има инспекторат, който контролира спазването на общинските екологични наредби.²³ При принудителните мерки също възникват проблеми с несъгласуваност между различните нормативни актове или с практическото прилагане на процедурите (вземане на проби, изследване в лаборатории и т.н.), което дава основание на засегнатите предприятия да обжалват в съда наказателните актове.

В резултат на анализа на прилаганите инструменти, могат да се направят следните изводи:

- ОВОС на инвестиционни предложения, екологична оценка на планове и програми, система за контрол на големите промишлени аварии, разрешителни за химикали, за водоползване, комплексни разрешителни, респ. административните такси за издаването им, отговорност за екологични щети, се отнасят към превантивните инструменти. Доколкото повечето от тях са свързани с определени процедури и издаване на административни актове, те могат да се класифицират като *командно-контролни инструменти* заедно с принудителните административни и наказателни мерки и екологичните одити на действащи предприятия. Отговорността за екологични щети, както е планирана в проектозакона в момента с ограничените възможности за вида на обезщетението и липсата на избор пред предприятията, не би могла да има предимствата, типични за ПИ.
- Таксите за водовземане, ползване на водни обекти и заустване, зелените субсидии, както и доброволните ангажменти на предприятия са *пазарно-ориентирани инструменти*. Доброволните ангажменти не засягат пряко финансови приходи и разходи, а организационния капацитет на предприятия и други организации за управление на околната среда и ангажменти, свързани с начина на производство и произвежданите продукти. Тези инструменти разчитат както на поведението на производителите, така и на потребителите, което е един от начините пазарът да разпредели отговорността за опазването на околната среда.
- В България е създадена законова рамка, която регламентира широк набор от санкциониращи мерки и разрешителни режими, т.е. ККИ. Има натрупан сравнително голям опит при практическото прилагане на командно-контролния инструмент ОВОС за инвестиционни предложения и известен опит при екологичната оценка на планове и програми. От скоро са въведени комплексните разрешителни и те са нов за българската практика ККИ. По отношение на действащите ККИ все още съществуват проблеми с нормативната уредба, броят и капацитетът на експертите, прилагащи някои от контролните инструменти не е достатъчен, общините не разполагат с нужните инспектори. Следователно е необходимо подобряване прилагането на действащите ККИ, особено на местно ниво, за да може те ефективно да се

²³ МОСВ, НСОСПД 2005-2014 г., раздел IV Институт капацитет и инструменти на политиката

допълват с ПИ и да допринасят за опазване на водните ресурси.

- Основните ПИ (таксите и доброволните ангажменти) са въведени сравнително отскоро. Таксите са непосредствено обвързани с разрешителните по ЗВ. Следователно недостатъците в прилагането на ККИ автоматично се отразяват на прилагането на таксите като ПИ. В практиката като най-важен проблем се очертава събираемостта на таксите, санкциите и глобите. Предприятията успешно се възползват от несъвършенствата в нормативната уредба. Част от тези проблеми би трябвало да бъдат преодолени с промените в ЗВ. В условията на недобре функциониращи пазар, данъчна и съдебна системи и неизяснени права на собственост ПИ не изпълняват ролята, предвидена в икономическата теория.
- В големите градове има натрупан известен опит в търсенето и предоставянето на информация и участието на обществеността във вземането на решения и управлението на околната среда, в частност на водите. Малко са предприятията със сертифицирани системи за управление на околната среда. Информирането и участието на обществеността и доброволните ангажменти са важно допълнение и са необходими за успешното прилагане на таксите.

3. Оценка на прилаганите пазарни инструменти за опазване на водните ресурси в България

3.1. Обща характеристика (анализ на макроравнище)

Към края на 2007 г. в България съществуват следните инструменти: такса за водовземане, за ползване на водни обекти, за замърсяване, концесионни възнаграждения²⁴, субсидии, административни такси, санкции при замърсяване на водни обекти, глоби за нарушаване на законите. Както беше изтъкнато, първите пет инструмента могат да се определят като финансови ПИ, санкциите, глобите са по-скоро част от ККИ, или квази ККИ, понеже съдържат и някои гъвкави подходи, които евентуално могат да стимулират промяна в предприятията чрез пазарните механизми. Прилагането на санкциите и глобите е пряко обвързано с прилагането на ПИ. Субсидиите също са свързани с таксите, доколкото приходите от тях постъпват целево в предприятието за управление на дейностите по опазване на околната среда (ПУДООС) и могат да се използват за финансиране на екологични проекти. При другите пазарноориентирани инструменти (сертифициране, информиране, участие във вземането на решения) няма движение на финансови потоци, т.е. те не са финансови ПИ, но допълват действието на последните.

²⁴ Концесиите са свързани с управлението на минералните води и не засягат пряко опазването на водните ресурси от замърсяване, затова по-нататък не се анализират подорбно.

Глобите и имуществените санкции се налагат на лица, които нарушават разпоредбите на ЗВ. При увреждане или замърсяване на околната среда над допустимите норми и при неспазване на определените в разрешителните емисионни норми и ограничения на юридическите лица и едноличните търговци се налагат *санкции* по реда на съответната наредба. Конкретизирани са единичните размери на санкциите при замърсяване на водни обекти и формулите за определянето им. В ЗООС (приет през 2002 г.) е предвидено редуциране на наложените санкции в размер на 10% от дължимия размер, ако санкционираните лица предприемат действия за постигане на установените норми в съответствие с одобрени от МОСВ инвестиционни програми. В ПУДООС постъпват 20% от санкциите за замърсяване на околната среда над допустимите норми. Останалата част постъпва в общините, на чиято територия се намира санкционирания обект.

Глобите и санкциите са най-старите и едни от широко използваните инструменти за налагане изискванията на политиката за опазване на околната среда. В България от 1978 г. се прилага Наредба за имуществени санкции при замърсяване на въздуха, водите и почвата.²⁵ Следователно в периода на планова икономика и преход към пазарно стопанство (до 2001 г.) санкциите са единственото средство за оказване на икономическо въздействие върху стопанските субекти. Наложените санкции се изплащат са сметка на печалбата на стопанските организации и са били елемент на механизма на стопански взаимоотношения в плановата икономика, но при условие на държавна собственост е трудно да се говори за реално въздействие върху интересите на предприятието и стимулиране промяна на поведението.

Наследената от централно-планираната икономика система на глоби и санкции се прилага и през 90-те години. Изследване на Световната банка²⁶ потвърждава проблемите с глобите и че системата не е подходяща за България – глобите за замърсяването на водите, въздуха и почвите нямат връзка с увреждането на околната среда и разходите за намаляване на вредното въздействие. Не съществуват и не се измерват стойностите на вредността на различните замърсители за здравето, селското стопанство, туризма и т.н. Глобите са много по-ниски от разходите за намаляване на замърсяването, не се индексират според инфлацията, което насърчава закъснение на плащанията.²⁷ Слабата възможност на властите да прилагат закона също ограничава ролята на тези инструменти. Изчисленията на Световната банка показват, че събираемостта е била около 50%.

В началото на 90-те години средно годишно са налагани 150-170 санкции, като всяка година най-голям е дялът на тези за замърсяване на водата – 60-70%.

²⁵ Вж. подр. в годишните издания Зелена книга 1989- 2003 г., раздели Икономически санкции.

²⁶ Световна банка, Изследване върху стратегията за околна среда на България. Актуализиране и следващи действия, доклад No 13493 BUL, 1994, с. 23.

²⁷ Едва през м. септември 2003 г. са въведени лихви при невнасяне в срок на санкциите с новата наредба за санкциите при увреждане или замърсяване на околната среда (ДВ 63/ 5.08.2003 г.).

Значителна част от санкциите са прекратени поради закриване на производства, ликвидация на фирми, временно спиране на производствени мощности за ремонти или поради липса на пазари за реализация на продукцията. Наредбата за санкциите и съответно размерите им са променяни многократно, но относителният годишен ръст на постъпленията от санкции изостава от темповете на инфлацията (табл. 3). Например за периода 1990-1994 г. сумарното увеличение на средства от наложени санкции е 220,9% при кумулативна инфлация от над 700%. Следователно в условията на икономическа рецесия прилагането на този инструмент има ограничено въздействие поради инфлационните процеси и икономическата нестабилност на предприятията, които са причина за нерегулярното изплащане на дължимите суми по наложени санкции; събираемостта е около 70%.²⁸

Таблица 3

Относително годишно нарастване на санкциите за замърсяване на околната среда (в процент спрямо предходната година)

Наложени санкции за	1990/ 1989	1991/ 1990	1992/ 1991	1993/ 1992	1994/ 1993	1995/ 1994	1996/ 1995
Замърсяване на въздуха	44,4	-50,3	407,5	172,5	-13,4	14,4	40,0
Замърсяване на водите	-15,5	-30,5	59,4	104,9	-2,7	16,5	45,1
Замърсяване на почвите	-21,5	11,3	258,9	-7,2	83,9	-30,2	-22,5
Общо	-10,5	-27,5	141,5	99,8	7,1	3,7	31,5
Инфлация през съотв. година		473,7 (1991г.)	79,5 (1992г.)	63,9 (1993г.)	121,9 (1994г.)	32,9 (1995г.)	410,8 (1996г.)

Източник: МОСВ, Издания Зелена книга 1994, 1995, 1996 г.

Освен обезценяването на санкциите, друг основен проблем през този период е липсата на наказателни мерки при неиздължаване (напр. наказателни лихви), което създава условия за произволно отсрочване на плащанията по наложени санкции или въвличане на компетентните органи в съдебни процедури, през което време инфлацията обезценява дължимите вземания.²⁹ Едва с новия ЗООС се регламентира, че невнесените в срок такси, глоби и санкции се събират заедно с лихвите върху данъци, такси и други подобни държавни вземания по реда на Данъчния процесуален кодекс. Това дава първоначално значителен резултат и през 2001 г. са събрани общо 8 450 хил. лв., от които 60% от Агенцията за държавни вземания.³⁰

През следващите две години от разглеждания период (2002 – 2003 г.) приходите рязко намаляват - около осем пъти (Фигура 1). Промяната не се дължи на изменение в размера на санкциите. Едва в края на периода (септември 2003 г.) влиза в сила нова наредба за санкциите, с която се завишава размерът им. Следователно намалението може да се дължи на промяна в поведението на засегнатите стопански субекти в резултат на строгото прилагане на законодателство през 2001 г. и предприемане на действия за намаляване на замърсяването с цел избягване на санкциите. Проблемът със събираемостта на

²⁸ МОСВ, Зелена книга 1995 г. с. 86.

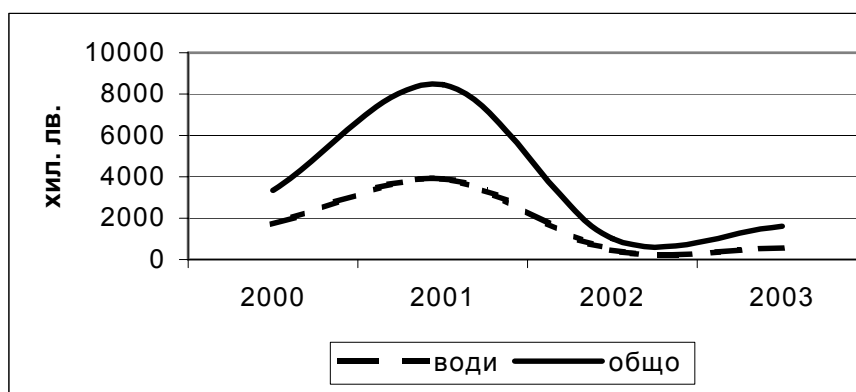
²⁹ МОСВ, Зелена книга 1994 г. с. 57.

³⁰ МОСВ, Зелена книга 2001.

санкциите обаче остава. През 2004 г. отчетените просрочени вземания от наложени санкции са нараснали спрямо 2003 г. и са в размер на 3 075 хил. лв.³¹ През следващите години постъпленията от санкции за наднормено замърсяване нарастват, макар и неравномерно. Проблем е високият дял на обжалвани санкции – около 5% от броя на всички заповеди, но 37% от общата сума и за глобите съответно 12% от броя наказателни постановления и 44% дължимата сума (2005г.).

Фигура 1

Санкции съгласно Наредбата за реда за определяне и налагане на санкции при увреждане или замърсяване на околната среда (хил. лв.)



Източник: МОСВ, Зелена книга 2001 - 2003 г.

Следователно през разглеждания период големите длъжници и съответно предприятията-замърсители се възползват от пропуските в законодателството и евентуални формални пропуски на служителите на МОСВ при съставянето на заповедите за санкции и наказателните постановления и обжалват в съда санкциите, а поради слабостите в съдебната система юридическите процедури продължават извънредно дълго. В документите на МОСВ се отчита, че обикновено наложените санкции се обжалват на всички съдебни инстанции и през съответната година на налагането им няма излезли решения на съда. Освен това е значителен дялът на необжалваните, но и неплатените санкции. Същото се отнася и за глобите. Размерът на платените глоби през 2004-2006 г. се движи в рамките на 10-30% от наложените (табл. 4).

Вероятно обяснение за слабата събираемост можем да търсим и във факта, че санкциите се събират от МОСВ, а 80% от тях постъпват в бюджета на общината, на чиято територия е санкционираният обект. Общините са най-заинтересувани от приходите от санкции, а не участват по никакъв начин в събирането и контролирането им. Министерството получава малък дял от приходите, а поема всички разходи по събирането, вкл. понася проблемите с неизправните

³¹ Сметна палата, Доклад за резултатите от извършения одит на финансовото управление на бюджета и имуществото за 2004 г. на Министерството на околната среда и водите, С., 2005.

длъжници. Следователно неговите органи са слабо заинтересувани да увеличат събираемостта.

Таблица 4

Санкции и глоби в периода 2004-2006 г.

Показател		2004	2005	2006
<i>Санкции за наднормено замърсяване на околната среда (по чл. 69 ЗООС)</i>				
Издадени заповеди за налагане или промяна на санкции	бр.	402	470	444
Размер на наложените санкции	лв.	1435231	1236320	835860
Обжалвани санкции	бр.	22	23	n.a.
% от броя наложени санкции	%	5,5	4,9	
Обжалвани санкции	лв.	244303	461231	n.a.
% от сумата налож. санкции	%	17,0	37,3	
Постъпления през годината (вкл. дължими от предх. години)	лв.	4419211	3724400	7240641
<i>Глоби за нарушаване на ЗООС и секторните закони</i>				
Издадени наказателни постановления (НП)	бр.	993	851	1 195
Размер на наложените глоби	лв.	540857	502800	1392738
Обжалвани НП	бр.	111	103	50
% от издадените НП	%	11,1	12,1	4,1
Обжалвани НП	лв.	212085	222130	483612
% от сумата на издадените НП	%	39,2	44,2	34,7
Изплатени НП	бр.	265	323	598
Размер на изплатените глоби	лв.	54438	122387	455035
% от наложените глоби	%	10,1	24,3	32,7

Източник: МОСВ, Отчети за глобите и санкциите през съответните години

МОСВ прави опит да отстрани тези слабости. В програмния бюджет за 2007 г. подробно са разписани услугите и процедурите, които трябва да изпълняват служителите по повод:

- контролна дейност във връзка с издаването на индивидуални административни актове и за изпълнение на условията в издадени административни актове за ползване на водите и за опазване на водите
- определяне и принудителни събиране на дължимите такси за водовземене, ползване на водни обекти и за замърсяване на водите.

Поставени са и конкретни цели за намаляване процента на обжалваните наказателни постановления и увеличаване процента на потвърдени от съда такива. Основен фактор, който пречи за постигането на ефекта, е недостатъчният административен капацитет за извършване на дейностите по контрол и принудително събиране на сумите и недостиг на средства за контрол върху отчитане на иззетите или заустени водни количества, липса на измервателни уреди и др.

Въз основа на анализа може да се направи **извода**, че и през трите разглеждани периода (планова, преходна и пазарна икономика) санкциите и глобите не са действали като стимул върху нарушителите на екологичното законодателство и

не са оказвали ефект върху поведението на замърсителите, т.е. практически не са действали ефективно като инструмент на екологичната политика и не са изпълнявали принципа „замърсителя плаща“. Събраните суми са незначителни на фона на големите инвестиционни нужди във водния сектор, респ. тези инструменти не изпълняват и функцията на приходоизточник.

Таксите за водите са въведени за първи път със ЗВ. Тарифата за таксите за водоползване и/ или разрешено ползване на воден обект³², която е в сила от 2001 г., регламентира конкретния размер на таксите, начина на изчисление и внасяне. Действителното заплащане започва през 2002 г. Определени са два вида такси:

- За правото на водоползване, която е диференцирана в зависимост от целта на ползването: за питейно-битови нужди, напояване, животновъдство, риборазвъждане, за охлаждане, за отдих и воден спорт, за промишлени цели, за други цели. „Водоползването/ водовземането“³³ обхваща всички дейности, свързани с отнемане на води от водните обекти.
- За разрешено ползване на воден обект. Ползването на обекта е всяка дейност в него, която, без да е свързана с отнемане на водите му, притежава потенциал за въздействие върху режима на водите – заустване на отпадъчни води, отдих и воден спорт, риборазвъждане, добив на пясък, баластра и др.

Таксите са годишни, единни за цялата страна (не са диференцирани по речни басейни) и се заплащат от титулярите на разрешителни за водоползване и/ или ползване на воден обект. Размерът им се определя по формула, която отчита годишния обем ползвана вода, целта на водоползването и корекционни коефициенти. Единичният размер на таксата варира от 0,0001 до 0,02 лв. за 1 куб. м. вода. Коригиращият коефициент отчита категорията на водите във водния обект, от който се иземва водата (I, II или III-та). Таксата за водоползване на минерални води, изключителна държавна собственост (извън случаите на предоставяне на концесия) се определя по аналогичен начин. Годишният размер на дължимите такси за ползване на воден обект се определят по аналогична формула, която отчита обема на зауствените води или разрешената за ползване площ на водния обект, целта на ползването и корекционни коефициенти. Единичният размер на таксата варира от 0,005 до 0,10 лв. за кв. м. площ в зависимост от целта на ползването или от 0,003 до 0,01 лв. на куб. м. за изпускани отпадъчни води в зависимост от категорията на водоприемника. От 2001 г. размерът на таксите за заустване на отпадъчни води не е променян.

Приходите от таксите постъпват в ПУДООС и се разходват за финансиране на проекти в областта на водите. До 2006 г. не са създадени условия за своевременно установяване на неизправни длъжници и за предприемането на

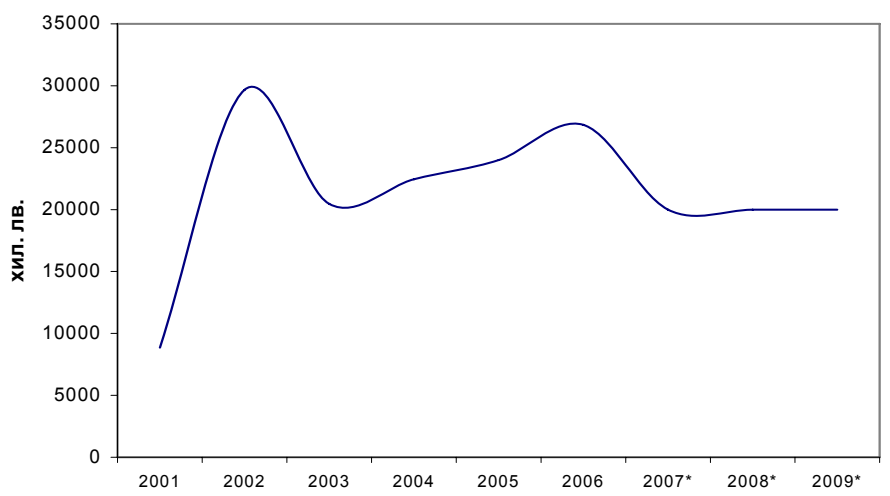
³² Приета с ПМС No 154 от 2000 г.; обн. ДВ бр.65 от 8 август 2000 г.; изм. и доп., бр.97 от 2001 г., бр.11 от 10 февруари 2004 г.

³³ С измененията в закона от 2006 г. терминът водоползване се заменя с водовземане, но наредбата още не е актуализирана и там фигурира терминът водоползване, двата термина са еквивалентни.

мерки по ЗВ.³⁴ През 2005 г. между БД и ПУДООС е осъществяван само неформален обмен на информация. В БД не е постъпвала информация за неплатените такси, които се водят в ПУДООС като вземания и за заведените съдебни искове. Не са определени нормативно редът и сроковете за представяне на регулярна информация за внесените такси от титулярите на разрешителни, както и за доброволно внесените и принудително събраните суми по наложени санкции. През 2007 г. този недостатък в нормативната база е коригиран. БД изчисляват и събират таксите и ги прехвърлят по сметката на ПУДООС.

Фигура 2

Приходи в ПУДООС по Закона за водите през периода 2001 – 2009 г. в хил. лв.



Прогнозни данни съгласно програмния бюджет на МОСВ за 2007 г.
Източник: Отчети на ПУДООС; МОСВ, Доклад за бюджет 2007, стр. 113

Внасянето на годишните такси за водовземане и ползване на воден обект и тяхното удостоверяване през органа, който е издал разрешителното, до 2006 г. не са изрично посочени в разпоредбите на ЗВ (чл. 56, ал. 1), с които се определят условията на разрешителните. Във връзка с това не е използвана възможността органът, издал разрешителното, да прилага санкциите от ЗВ (чл. 79, ал. 3, т. 3) – да ограничава правото на водовземане/ водоползване при системно или съществено нарушаване на условията на разрешителното. Тези пропуски са коригирани с поправките в ЗВ от 2006 г., т.е. шест години след началото на прилагането на таксите. Събираемостта на таксите е затруднена доскоро и от действащия до края на 2005 г. Данъчно процесуален кодекс, според който тези по ЗВ не можеха да бъдат определени като публично държавно вземане.

³⁴ Сметна палата. Доклад за резултатите от извършения одит на финансовото управление и на второстепенните разпоредители с бюджетни кредити на МОСВ – басейнови дирекции “Източнобеломорски район” Пловдив, “Дунавски район” Плевен и “Западнобеломорски район” Благоевград, за периода 1.01.2005 г. – 31.12.2005 г.

Проблемът е решен с новия Данъчно-осигурителен процесуален кодекс³⁵. Вече е поставена основата за принудително събиране на таксите за водите и създадени условия за повишаване на събираемостта.

Постъпленията от такси в ПУДООС не се следят диференцирано по видове и отрасли водоползватели³⁶, което прави невъзможни по-задълбочени анализи на приходите и ефективността от прилагането на тези ПИ. След първоначалното увеличение до почти 30 млн. лв. през 2002 г., постъпленията намаляват през 2003 г. и след това плавно нарастват и достигат почти 27 млн. лв. (фиг. 2).

Таблица 5

Източници на финансиране

(а) на консолидираните разходи на МОСВ за периода 2006 – 2009 г. в хил. лв.

Перо	2006	2007	2008	2009
<i>Общо разходи</i>	198 225	509 752	944 979	835 045
<i>Общо финансиране</i>	198 255	509 752	944 979	835 045
Собствени приходи*	201	301	201	201
Субсидия от републиканския бюджет	5 704	16 663	28 823	30 168
Целеви субсидии	33 250	27 000	117 000	128 000
Преприсъединителни фондове на ЕС	124 545	212 392	209 635	63 986
Структурни фондове и Кохезионен фонд на ЕС		221 656	561 817	589 170
Заеми				
Безвъзмездни помощи	10 245			
ПУДООС**	24 280	23 610	23 520	23 520

Източник: МОСВ, Доклад за бюджет 2007 г., с. 83

* Включват различни административни такси, такси за издаване на разрешително, които постъпват пряко в бюджета на МОСВ

** Основен източник в приходите на ПУДООС са таксите за водовземане и ползване на водни обекти. По данни от отчета на ПУДООС за 2006 г. таксите по ЗВ са 49.8% от всички приходи (приходите съгласно различните закони).

Таблица 5

Източници на финансиране

(б) на инвестиционните разходи, необходими за изпълнение на изискванията на Директива 91/271/ЕО за периода 2007-2013 г.

Общ размер на необходимите инвестиции за периода 2007-2013 г.	Източници				
	ОП "Околна среда 2007-2013 г."	Държавен бюджет	ПУДООС	Частни средства	Недостиг
1 667 млн. €	1 267 млн. €* 76.0%	18 млн. € 1.1%	19 млн. € 1.1%	11 млн. € 0.7%	352 млн. € 21.1%

Източник: Програма за прилагане на Директива 91/271/ЕО

Цит. в ОП "Околна среда 2007-2013 г.", с. 83, с.123

* От които 80% от Кохезионния фонд и 20% национално съфинансиране по приоритетна ос 1. Общо по тази ос са предвидени 1284,2 млн. евро, от тях 17,4 млн. евро за изпълнение на РДВ.

³⁵ МОСВ, Доклад за бюджета 2007 г., с. 87.

³⁶ София Консултинг Груп, Икономически институт на БАН, Доклади "Икономически анализи на водоползването", раздел "Анализ на текущото състояние", 2005.

Прави впечатление, че планираните от МОСВ приходи за периода 2007-2009 г. са по 20 млн. лв. на година и намаляват спрямо реалните постъпления от 2006 г., което е необяснимо на фона на предвиденото увеличение на броя на издадените разрешителни и на очакваната подобрена събираемост на таксите. Вероятно министерството действа предпазливо или не разчита особено на приходите от такси по ЗВ. През 2006 г. приходите от ПУДООС са 12% от общите консолидирани разходи (табл. 5а). Дори те да се увеличат в известна степен, ще останат незначителни по отношение на разходите на министерството и на инвестиционните нужди, и то няма стимул да влага усилия за повишаване на постъпленията. Освен това са незначителни възможностите на ПУДООС да финансира с приходите от такси инвестициите за изпълнение на поетите ангажменти по Директива за градските пречиствателни станции за отпадъчни води. В ОП „Околна среда” се планира ПУДООС да финансира 1% от общите инвестиции (табл. 5б).

Събираемостта на таксите е около 70%. Длъжници са основно фирми ВиК от цялата страна³⁷. Отношение към проблема имат МРРБ и общините, които като собственици на капитала на ВиК операторите не са предприели законоустановените действия за регламентиране на водоземането.³⁸ Проблеми съществуват и при частните предприятия – някои от тях нямат измервателни уреди за ползваните водни количества или, както вече беше изтъкнато, нямат дори разрешителни за водоползване.

Икономическото влияние на таксите за замърсяване е трудно да се оцени пряко. Известна представа за това влияние може да се получи чрез *сравнителен* анализ. Избран е пример, предложен в доклад, изготвен по поръчка на Европейския парламент, с три текстилни фабрики на различно технологично равнище и съответно различна степен на третиране на отпадъчни води, тъй като текстилни предприятия има във всички европейски страни.³⁹ Въведените такси за замърсяване на водите с измененията на ЗВ през 2006 г. не се прилагат на практика у нас. Затова анализът за България е само на база таксата за заустване. Разликите в таксите за трите фабрики А, В и С в една страна дават представа за стимулите за намаляване на замърсяването, а сравнението между отделните страни – за възможното влияние на таксите върху конкурентоспособността на предприятията. Следващите таблици дават параметрите на всяка фабрика и годишната сума, която дължат трите в различните страни, участвали в изследването. В табл. 7б са направени изчисления за България въз основа на действащата такса за ползване на воден обект (заустване).

Като се разглеждат поотделно А, В и С, таксите са сходни в почти всички страни (с изключение на Великобритания и район Брюксел за В и С и между Валония и Холандия за А). В България към момента подобни предприятия ще плащат само

³⁷ София Консултинг Груп, Икономически институт на БАН, Доклади "Икономически анализи на водоползването", раздел "Анализ на текущото състояние", 2005.

³⁸ МОСВ, Доклад за бюджета 2007 г., с. 113.

³⁹ European Parliament, DG for Research, Effluent Charging Systems in the EU Member States, ENVI 104 EN, Luxembourg, 2001.

такса за ползване на водните обекти (за заустване), която зависи от категорията на заустваната вода (I, II, III) и категорията на приемника, където се зауства (I, II, III). Повърхностните води се категоризират съгласно Наредба № 7 от 1986 г. за показатели и норми за определяне на тяхното качество. В България съгласно тарифата за таксите категориите на заустваните в повърхностен воден обект води се определят според показателите по Наредбата за допустимата степен на замърсяване на различните категории повърхностни течащи води – неразтворени вещества, БПК и ХПК (последните две колони на табл. 6).

Таблица 6

Количество замърсители зауствани от фабриките

Параметри Вид третиране на отпадъчните води	Фабрика А Най-добри налични технологии	Фабрика В Частично третиране	Фабрика С Без третиране	Норми в България съгласно Наредба 7/ 1986 *	
				II категория	III категория
Количество отпадъчни води	2 000 m ³ / ден	2 200 m ³ / ден	2 500 m ³ / ден		
Норма на отпадъчните води (m ³ на тон продукция)	140 m ³ / t	180 m ³ / t	210 m ³ / t		
Температура	26 °C	32 °C	50 °C		
Активна реакция (pH)	7,2	7,5	10,5		
ХПК	90 mg/ l	280 mg/ l	2 400 mg/ l	70 mg/ l	100 mg/ l
БПК ₅	9 mg/ l	40 mg/ l	700 mg/ l	15 mg/ l	25 mg/ l
Общ органичен въглерод	30 mg/ l	90 mg/ l	780 mg/ l		
Неразтворени вещества	20 mg/ l	40 mg/ l	80 mg/ l	50 mg/ l	100 mg/ l
Въглеродороди	< 0,5 mg/ l	0,7 mg/ l	7 mg/ l		
Азот (амониев)	< 0,5 mg/ l	1,5 mg/ l	12 mg/ l		
Въглеродороди (халогенни)	0,1 mg/ l	0,15 mg/ l	1,3 mg/ l		
Активен хлор	не се открива	не се открива	0,3 mg/ l		
Цинк	0,02 mg/ l	0,5 mg/ l	0,7 mg/ l		
Мед	< 0,05 mg/ l	0,2 mg/ l	0,8 mg/ l		
Хром	< 0,05 mg/ l	< 0,05 mg/ l	< 0,05 mg/ l		

Източник: European parliament, 2001, p. 77

* Данните за България са попълнени от автора въз основа на Наредба 7/ 1986 г. и само за тези замърсители, които се вземат предвид при определяне категорията на водите, респ. на коефициентите за изчисляване на таксата за ползване на воден обект (заустване).

Категориите са както следва: Фабрика А – трета, В – извън трета, С – не отговаря на пределните норми за текстилни предприятия (Наредба 6/ 2000, Прил. 5 към чл. 16, ал. 1) и не би трябвало да получи разрешително за заустване, но за сравнение в табл. 7б е изчислена дължимата такса, ако се абстрахираме от лимита БПК₅ = 50 mg/ l. Годишната такса е изчислена въз основа на дневното количество вода и 365 дни в годината, ако приемем, че предприятията работят на непрекъснат режим. Размерът на таксата в България зависи основно от количеството зауствени води, а не от количеството замърсители.

Сравнението с таксите в другите страни показва, че у нас таксите са между 10 и 20 пъти по-ниски. Следователно те не засягат конкурентоспособността на предприятията. Последните три колони от табл. 7 показват стимулиращата функция на таксите за прилагане на по-чисти технологии. В България разликите между В и А са 3000 евро и са незначителни в сравнение с другите европейски страни, където те са от няколко десетки хиляди евро до над милион.

Следователно нашите таксите не стимулират предприятията да преминат към по-чисти технологии.

Таблица 7

Дължими годишни такси от фабриките

а) за замърсяване на водите в Белгия, Дания, Германия, Холандия, Великобритания

	Фабрика А	Фабрика В	Фабрика С	Фабрика С -> В	Фабрика С -> А	Фабрика В -> А
Такса отпадъчни води	€/ год.	€/ год.	€/ год.	разлика в €/година	разлика в €/година	разлика в €/година
Белгия						
Валония	9840	33428	278525	245097	268685	23588
Брюксел						
по оценки	1457358	1603094	1821697	218603	364339	145736
по измервания	18632	6589234	7487766	898532	7469134	6570602
Фландрия	15126	91063	585982	494865	570802	75937
Дания	19860	87420	1513066	1425646	1493206	67560
Германия	14459	103820	1002657	898837	988198	89316
Холандия	40527	153774	1383316	1229542	1229542	1342789
Великобритания						
Англия и Уелс	20916	20916	20916	0	0	0
Шотландия	28500 – 42800	28500 – 42800	28500 – 42800	0	0	0

Източник: European Parliament, 2001, p. 79.

Таблица 7

Дължими годишни такси от фабриките

б) за замърсяване на водите в България

	Фабрика А	Фабрика В	Фабрика С	Фабрика С -> В	Фабрика С -> А	Фабрика В -> А
Такса за заустване отпадъчни води	2 190 лв. 1 120 €	8 030 лв. 4 106 €	9 125 лв. 4 666 €	1 095 лв. 560 €	6 935 лв. 3546 €	5 840 лв. 2 986 €

Източник: Изчисления на автора.

Административните такси се събират от МОСВ за услуги, свързани с издаването на решения, разрешителни, становища, лицензии и регистриране; определят се въз основа на приблизителни усреднени разходи на администрацията за издаване на съответните документи и нямат връзка с количеството и качеството на водните ресурси. Например за издаване на разрешително за водоползване или заустване таксата е 117 лв. Регламентирани са в тарифа за таксите, които се събират в системата на МОСВ. Таксите са единни за цялата страна и не са диференцирани по речни басейни. Събираемостта на приходите от тях е 100%, тъй като се заплащат при предявяване на искането за предоставяне на услугата. При прекратяване на започнала процедура внесената такса не се възстановява.

Приходите от такси за издаване на разрешително постъпват в бюджета на МОСВ. Те не се следят диференцирано в ПУДООС по видове услуги и по басейнови дирекции, поради което липсва информация за постъпленията през годините. Експертната оценка⁴⁰, въз основата на броя на издадените

⁴⁰ София Консултинг Груп, Икономически институт на БАН, Доклади "Икономически анализи на водоползването", раздел "Анализ на текущото състояние", 2005.

разрешителни (4384) за периода от влизането в сила на Закона за водите (2000-2004 г.) е, че приходите за цялата страна са в размер на около 430 хил. лева. В бюджета на МОСВ за 2007 г. и тригодишната бюджета прогноза са планирани по 200 хил. лв. приходи на година от тези такси.

Принципът "замърсителят плаща" предполага държавата да определи някакви целеви показатели за намаляване на замърсяването и замърсителите да постигнат тези изискуемите цели за своя сметка. При идеалния вариант на прилагане на принципа се залага на пълна компенсация на всички щети, което е непостижимо дори в развитите икономики. В страните с преходни икономики се наблюдава въвеждането на многобройни и строги нереални стандарти, независимо от административния капацитет, който може да ги приложи, и приходите, които се изискват от замърсителите.⁴¹ G. Peszko обобщава, че в тези случаи държавата претендира, че е строга при опазването на околната среда, а замърсителите се преструват, че изпълняват законите и искат субсидии, за да финансират изпълнението на ограниченията. Така не се постигат целите за намаляване на замърсяването и демонстрирането на усилия става по-важно от постигането на ефект. Принципът "Замърсителят плаща" става равносилен на разбирането, че замърсителят трябва да плати някаква такса за замърсяването и да я получи обратно като субсидия. Подобен проблем с неправилното тълкуване на принципа като субсидиране се наблюдава през 90-те години в и България, когато се субсидират големите замърсители. Вече беше изтъкната ниската събираемост на приходите от санкции и такси, а отделянето на целеви подфондове в рамките на екофонда (за водата, въздуха и т.н.) означава, че замърсителите в даден сектор на околната среда плащат такси и след това фондът ги субсидира да намаляват замърсяването на околната среда в сектора. Това пречи на ефективното разпределение на ресурсите и насочването им към приоритетни проекти.

Ролята на субсидиите би трябвало да бъде в повишаване обема на екологичните инвестиции до социално ефективното равнище. G. Peszko и T. Zylisz⁴² отбелязват опасността чрез субсидирането на проекти да се получи „избутващ ефект“ върху пазарното предлагане на капитал и да се намалят частните инвестиции. Те препоръчват да се субсидират само проекти, които имат вътрешна норма на възвръщаемост, по-ниска от пазарния лихвен процент и изтъкват, че това е трудно да се осъществи на практика, но изисква най-малкото промяна в процедурите за отпускане на субсидии, задълбочен анализ на проектите, както и на финансовите пазари, а също и дали има възможност тези проекти да се финансират от други източници (банкови кредити, рисков капитал, лизинг и т.н.).

⁴¹ Peszko, G., Innovative Mechanisms to Manage Public Environmental Expenditures in Countries Undergoing Transition to Market Economy (CEE, NIS, China), OECD, 2002.

⁴² Peszko, G., T. Zylisz, Environmental Financing in European Economies in Transition, Environmental and Resource Economics 11 (3-4), 1998, p. 521-538.

Отчитайки че равнището на инвестиции за опазване на околната среда в ЕС не е достатъчно, в началото на 2008 г. Европейската комисия⁴³ приема нови правила за *държавните помощи*, насочени към насърчаване на фирмите да променят поведението си, да въведат екологосъобразни процеси или да инвестират в зелени технологии.

Следователно в периода на изпълнение на екологичните изисквания на ЕС не е възможно прилагане на принципа "Замърсителят плаща" в чист вид и се налага субсидиране, но това трябва да става като се следват добрите практики за управление на публични разходи за околна среда.

Въз основа на анализа на прилаганите в България инструменти за опазване на водните ресурси могат да се направят следните **по-важни изводи**:

- До 2001 г. (т.е. в периода на планова икономика и преход към пазарно стопанство) санкциите са единственото средство за икономическо въздействие върху стопанските субекти. В условията на висока инфлация и неразвита пазарна среда те нито играят роля на приходоизточник, нито оказват съществено влияние върху поведението на предприятията - замърсители.
- След 2001 г. финансовите инструменти също не играят роля на приходоизточник. Приходите от такси имат незначителен дял в общия бюджет на министерството. Таксата за заустване няма и стимулираща роля – не мотивира предприятията да преминат към по-чисти технологии. В момента за тях е по-изгодно да плащат такса, вместо да намалят заустваните количества или да пречистват в по-голяма степен водите преди заустване.
- Сравнението с други европейски страни показва, че таксите не влияят отрицателно на конкурентноспособността на предприятията. Следователно има възможност размерът на таксите да се увеличи сериозно и най-скоро трябва да се въведе таксата за замърсяване.
- Събираемостта на таксите за водоползване, санкции за замърсяване над ПДК е незадоволителна. През последната година се увеличава размера на просрочените вземания от стопански субекти. Това допълнително намалява ефективността на ПИ както по отношение на влиянието им върху поведението на замърсителите, така и като приходоизточник за финансиране на екологичната политика. Следователно тези инструменти не служат за ефективно изпълнение целите на политиката по опазване на околната среда.
- Системата на субсидиране е добре развита чрез републиканския бюджет, ПУДООС и общините. В определени случаи в ПУДООС чрез субсидирането неправилно се прилага принципа "Замърсителят плаща". Това пречи на оптималното разпределение на ресурсите, насочването им към приоритетни

⁴³ http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/reform/reform.cfm
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/31> (23.01.2008)

проекти и действителното компенсиране на ощетените от замърсяването на околната среда. Предвид ниското технологично равнище основен приоритет на субсидиите за предприятията трябва да бъде въвеждането на нови технологии.

- Бюджетът на ПУДООС може да покрие малка част от разходите на МОСВ и незначителен дял от инвестиционните нужди за изпълнение на екологичното законодателство на ЕС. Необходимо е определяне на конкретни приоритети и използване на ограничените ресурси на фонда главно за подпомагане внедряването на екотехнологии, разработване на нови технологии, допълване на финансирането на предприятията от други източници. Субсидии трябва да се отпускат след анализ на проектите и оценка дали има възможност те да се финансират от други източници.

3.2. Микроаспекти на равнище индустриални предприятия

През периода август 2005 – януари 2006 г. се проведе анкетно проучване на предприятията. Анкетата беше изпратена до 180 предприятия⁴⁴, които са големи замърсители на водите в България. Попълнени анкети върнаха 92 предприятия. Въпросниците са попълнени от мениджъри и еколози. Освен това се организираха дискусии във фокус групи, интервюта и обучения на предприятия⁴⁵ в Пловдив и Варна през май, септември и ноември 2005 г. През януари, март и ноември 2006 г. резултатите от проучването и конкретно анализите на ПИ бяха представени на семинари с участието на служители от басейновите дирекции от цялата страна, общини, фирми и нестопански организации в Силистра, Плевен и В. Търново. Изводите за информираността и нагласите на предприятията се базират както на количествените резултати от анкетите, така и на резултатите от дискусиите по време на фокус групите и обученията на фирмите и обратната връзка, получена на семинарите. По този начин резултатите се потвърждават от няколко източника и се преодоляват известни ограничения по отношение представителността на анкетата. Статистическият анализ е извършен със SPSS 11.5.

⁴⁴ По информация на ИАОС през 2005 г. обектите, формиращи отпадъчни води, заустващи във водни обекти, и включени в Контролно-информационната система за състоянието на отпадъчните води са 463, като сред тях има редица обекти (поделения), собственост на едни и същи фирми. От всички обекти около 170 принадлежат на ВиК фирми.

⁴⁵ Дискусиите, обученията и по-голяма част от анкетите са проведени в рамките на проект „Повишаване на обществената информираност и подобряване прилагането на правото на ЕС в областта на опазването на водите” по програма ФАР Развитие на гражданското общество, изпълняван от Центъра за сравнителни изследвания през 2005 г. Анкетното проучване се извърши и със съдействието на Икономическия институт на БАН, както и на четирите басейнови дирекции в страната. Подробните резултати от проучването могат да бъдат намерени в Мочурова, М. Пазарни инструменти за екологосъобразно използване на водните ресурси в България (научно-изследователски проект). С., Икономически институт на БАН, 2008.

Всички анкетираните ползват вода за технологични нужди. Повече от половината са големи предприятия с над 250 души персонал (58%), частни български фирми (55%) от преработващата промишленост (64%) и са големи водоползватели с над 100 хил. м³ вода годишно (50%). Сред останалите респонденти има малки и средни фирми. В 70% от предприятията е въведена система за управление на качеството ISO 9001, в някои има две или повече системи, вкл. за управление на околната среда ISO 14001.

Анкетираните предприятия се снабдяват предимно от собствени източници от подземни води (32%) или смесено (37% – вкл. от повърхностни води, от ВиК системата и др.). Прави впечатление, че предприятията обикновено не разчитат на общественото водоснабдяване и канализация и подсигуряват водните си ресурси от два или повече различни източника.⁴⁶ Това показва, че цената на водата, предлагана от ВиК дружествата, не може да е основен механизъм на влияние върху индустрията, която е съществен потребител и замърсител на водите в България. Следователно ПИ, с които може да се провежда политика за опазване на водните ресурси в предприятията, са именно таксите за водоползване и за замърсяване.

Таблица 8

Разпределение на отговорите на респондентите за степента на въздействие на икономическите инструменти върху дейността на предприятията (в %)

Инструмент	Мн. слаба	Слаба	Силна	Мн. силна	Общо
Глоби за неизпълнение на Закона за околната среда и Закона за водите	7,6	22,8	43,0	26,6	100
Такси за използване на води и водни обекти по ЗВ	6,1	24,4	47,5	22,0	100
Такси за заустване на отпадъчни води	6,7	29,3	42,7	21,3	100
Концесионни такси за минерални води*	60,0	25,7	5,7	8,6	100
Санкции за замърсяване над ПДК	5,7	15,7	41,5	37,1	100
Цена на ВиК услуги	13,8	15,4	44,6	26,2	100
Данъчни облекчения	35,1	15,8	31,6	17,5	100
Субсидии и заеми при облекчени условия от ПУДОС	38,6	15,8	26,3	19,3	100

* Концесиите не са обекта на изследване, но в таблиците са дадени резултатите от проучването и за концесиите, за да има възможност да се съпоставят с другите ПИ.

Източник: Изчисления на автора

В проучването е изследвана степента на въздействие на основните ПИ върху дейността на предприятията. Въздействието е определено според субективната оценка на анкетираните, като силното въздействие (отговорите „силно” и „много силно”) не е непременно свързано с реална промяна в производството и намаляване на замърсяването. То може да засяга както търсене на средства за намаляване на емисиите, респ. опазване на водните ресурси, така и с усилия за заобикаляне на законите от страна на предприятията и избягване плащането на такси и санкции. Както беше изтъкнато, нормативната уредба до 2007 г. предлага доста удобни начини за това. Приема се, че колкото по-силно е въздействието според оценката на респондентите, толкова по-голяма е

⁴⁶ Този извод се потвърждава и от данните за използваната вода от индустрията в цялата страна през 2005 г.: използваната вода, доставена от общественото водоснабдяване е едва 65 млн. м³, а от собствено водоснабдяване е 4 711 млн. м³ (НСИ, Околна среда 2005, с. 29).

вероятността съответният инструмент да стимулира промяна в предприятията (намаляване на замърсяването чрез пречистване на водите, намаляване на водопотреблението и др.).⁴⁷ Не е възможно да се получат надеждни данни за платените такси от отделните фирми, какъв дял са те от общите производствени разходи, какви са разходите за намаляване замърсяването в едно предприятие, понеже подобна информация е търговска тайна. Затова отговорите на посочения въпрос са използвани като начин косвено да се оцени потенциала за въздействие на ПИ.

Резултатите от анкетата (табл. 8 и табл. 9) показват, че според преценката на фирмите различните видове санкции, глоби, цени и такси оказват силно влияние върху предприятията (от 4,1 до 3,8), като най-силно е това на санкциите за наднормено замърсяване на околната среда. Разсейването на отговорите около средните оценки е малко (коэффициентът на вариация е между 21-25%, т.е. значително под 50%), т.е. повечето предприятия са единодушни в преценката си, че тези механизми са от най-голямо значение за дейността им. Двата стимулиращи ПИ (субсидии и други облекчения) влияят значително по-слабо върху дейността на фирмите (средно 3,3).

Таблица 9

Средна оценка на за степента на въздействие на икономическите инструменти

Инструмент	Средна оценка*	Стандартно отклонение	Коефициент на вариация %
Санкции за замърсяване над ПДК	4,10	0,87	21,2
Глоби за неизпълнение на Закона за околната среда и Закона за водите	3,88	0,90	23,1
Цена на ВиК услуги	3,86	0,96	24,8
Такси за използване на води и водни обекти по ЗВ	3,85	0,83	21,6
Такси за заустване на отпадъчни води	3,79	0,86	22,7
Данъчни облекчения	3,34	1,13	33,9
Субсидии и заеми при облекчени условия от ПУДООС	3,29	1,17	35,6
Концесионни такси за минерални води	2,63	0,94	35,8

* Скалата на оценката варира от 2 "много слабо" до 5 "много силно".

Източник: Изчисления на автора.

Направен е анализ на двумерните разпределения на всяка от осемте променливи за ПИ с другите променливи от проучването на предприятията⁴⁸. Чрез χ^2 тест е проверено дали има зависимости на променливите (на номинални или ординарни скали) в редовете и колоните на крос-таблиците чрез тестване на нулевата хипотеза, че променливите са независими помежду си. Ако се отхвърли нулевата хипотеза, се приема алтернативната, а именно че зависимостите, които се наблюдават между променливите, не са случайни, а закономерни и статистически значими. Установените статистически значими

⁴⁷ Тези действия е вероятно да се предприемат след като се изчерпят възможностите за легално заобикаляне на законите от страна на фирмите.

⁴⁸ Чрез χ^2 тест са тествани всички възможни комбинации, в табл. 12 са дадени само резултатите от тестовете, при който е отхвърлена нулевата хипотеза (H_0), при останалите е потвърдена H_0 , т.е. няма значима зависимост между изследваните променливи.

връзки между пазарните инструменти и другите променливи, характеризиращи предприятията, са представени в табл. 10.

Таблица 10

Резултати от тестването на хипотези

Променливи	Отрасъл	Речен басейн	Собственост ¹	Пречистване на водите ²	Участие в БС	Обучение на персонала	Брой персонал ³	Информированост ⁴		
								I	II	III
Такса водоползване			*	**			**			
Такса заустване	*			**			*** ПЗ ** П1			
Санкции	**			*				**	**	
Глоби							**	**		
Данъчни облекчения			**		*	*	**			**
Субсидии	**		бълг./чужд.				ПЗ			*
Цена ВиК	*	**					*	**		**
Концесии	***						**		**	
							П2			

Източник: Изчисления на автора

Нивото на статистическа значимост е както следва:

*** $\alpha < 0.01$; ** $\alpha < 0.05$; * $\alpha < 0.10$

Бележки:

1. Тествани са всички показатели за собственост. Там, където е установена значима зависимост, това е посочено в съответната клетка на таблицата, както и с коя точно променлива е зависимостта.
2. Тествани са показателите наличие на собствено пречистване на водите и вида на това пречистване. Там, където е установена значима зависимост, това е посочено в съответната клетка на таблицата и с променлива, характеризираща пречистването на отпадъчните води.
3. Тествани са показателите с различно групиране на показателите за брой на персонала: П1 – брой на персонала в 5 групи (до 10 души, 10-49 души, 50-99 души; 100-250 души и над 250 души); брой на персонала в две групи П2 – до и над 250 души; П3 – до и над 100 души. В таблицата е показано с коя променлива е установена значима зависимост.
4. Показателят за нивото на информираност е представен от три променливи, доколко респондентът знае, че 1. българското законодателство е хармонизирано с това на ЕС; 2. познава РДВ по принцип и 3. знае, че предстои разработването на планове за управление на речните басейни.

Зависимостта между отрасъла на анкетираните фирми и силата на въздействие върху дейността им на таксите за заустване, санкциите, концесиите, субсидиите и цената е статистически значима. Следователно въздействието се определя от особеностите на отрасъла по отношение най-вече количеството и качеството на изпусканите отпадъчни води, а не толкова на водите, постъпващи за използване в производството. Концесии и субсидии има само в определени отрасли, което обяснява статистическата зависимост, наблюдавана между променливите „концесии” и „отрасъл”.

Значими разлики между влиянието на инструментите по речни басейни има само при цената на ВиК услугите, което е логично, понеже само тя е различна за отделните ВиК дружества, а размерът на всички останали такси е еднакъв за цялата страната и няма диференциация. По аналогичен начин може да се обясни и наблюдаваната зависимост на променливите такси водоползване, такси

заустване и санкции с променливата "собствено пречистване на отпадъчните води" и а също и "вид на пречистването". Може да се направи изводът, че диференциацията по отрасли и басейни и по вид на замърсяването спомага за засилване влиянието на инструментите.

Прави впечатление зависимостта между почти всички променливи за ПИ и броя на персонала на анкетираните фирми, т.е. с големината на предприятието. Не се наблюдава зависимост с приходите от продажби, което означава, че респондентите или съзнателно не са посочили вярно в кой диапазон са приходите или не са информирани за цялата дейност на фирмата и не ги знаят колко са те в действителност. Затова броят на работниците се оказва по-точен показател за мащаба на дейността на предприятията, респективно за степента на влияние на различните ПИ за опазване на водните ресурси. При предприятия с персонал над 100 души таксите за водоползване, заустване, глобите и ценовите механизми влияят по-силно върху дейността им в сравнение с по-малките предприятия. При концесиите се наблюдава особено силно влияние върху предприятията с над 250 работници. При данъчните облекчения има обратната зависимост – при средните фирми има по-силно влияние отколкото при поголемите.

Особеност при тези инструменти е, че значимо влияние имат и променливите, свързани с участието в басейнов съвет, а също и показателите, свързани с информираността на фирмата. Следователно можем да предположим, че анкетираните предприятия, които пряко участват в управлението на водите, обучавали са служителите си, имат по-голям достъп до информация, по-квалифициран персонал и така по-добре успяват да се възползват от насърчителните ПИ. По същия начин влияе и по-добрата информираност на фирмата за европейското законодателство; познаването на РДВ е свързано с по-силно влияние на повечето други изследвани инструменти. Едно от възможните обяснения е, че по-добрата информираност за политиките на ЕС е свързана и с познаване на механизмите на действие на ПИ и по-вярна преценка за силата на действието им.

Собствеността на фирмата има връзка, макар и слаба, с инструментите само в два случая. Собствеността може да се сменя, но това обикновено не е свързано с промяна на отношението към ПИ. Впечатление прави, че анкетираните фирми с преобладаваща чуждестранна собственост заявяват, че субсидиите им влияят по-силно, отколкото на тези с български собственици, т.е. вероятно техните мениджъри са по-гъвкави и отворени за различни възможности за финансиране и успяват да привлекат повече субсидии или заеми при облекчени условия.

Анализът на едномерните разпределения (табл. 9) показва, че изследваните инструменти получават близка средна оценка. Пет инструмента са със силно влияние (оценка между 3,8-4,1), а останалите три – със средно (оценка между 2,6-3,3). Следователно, от една страна, показателят за средната оценка не дава достатъчно информация да се разграничи значението на отделните инструменти за предприятията-замърсители. От друга страна, променливите, с които се описват ПИ са качествени променливи на ординални скали и възможностите за

статистически анализ са ограничени в сравнение с количествени променливи на интервални скали. Затова е направено допълнително статистическо изследване на осемте променливи чрез прилагане кълстерен и факторен анализ.

Целта на кълстерния анализ е да се групират предприятията според оценките, които дават за влиянието на следните ПИ – такси, цени, санкциониращи и стимулиращи инструменти. Тъй като по-малко от половината фирми са дали отговор за концесиите, този инструмент не е включен в анализа.

Първо, без да е уточнен предварително точния брой на кълстерите, е приложена йерархична кълстеризация с процедурата Hierarchical Cluster на SPSS.⁴⁹ Тъй като някои от анкетираните предприятия не са дали оценка на всички ПИ, изброени във въпросника, съответните променливи са без стойност и са обектите (предприятията), подлежащи на групиране, са отхвърлени при този вид кълстерен анализ. Дендрограмата показва, че като се вземе предвид разстоянието между обектите на скалата в интервала 5-10 стандартизирани единици, фирмите, включени в анализа могат да се обособят в три кълстера. Това е именно оптималният брой, тъй като преди тази граница кълстерите са прекалено много на брой, а след тази граница, ако се приеме, че те са два, обектите във всяка група са доста отдалечени един от друг.

Тъй като при йерархичния метод на групиране от анализа се отхвърлят доста на брой фирми поради липсваща стойност на някоя от променливите, се прилага и другия вид анализ, където дори да липсва стойност за някоя променлива, фирмата се групира съобразно стойностите на другите променливи, а не се изключва напълно от анализа. Прилага се процедурата K-Means Cluster в SPSS. Въз основа на резултата от предходната кълстеризация, при която се получиха три кълстера, в процедурата предварително се задава именно този брой на кълстерите. Изследвани са различните опции и в табл. 11 е представен резултатът, при който се получават най-добре отграничени кълстери, т.е. при които има най-голямо разстояние между центровете на кълстерите.

Таблица 11

Финални центрове* на кълстерите и брой фирми

Променливи	Кълстер		
	I	II	III
Глоби	4	3	5
Такса водоползване	4	3	5
Такса заустване	4	3	4
Санкции ПДК	4	3	5
Цена ВиК	4	3	4
Дан. облекчения	4	3	2
Субсидии и заеми	5	3	2
Брой фирми в кълстера	34	29	25

* Скалата на оценка на ПИ варира от 2 "много слабо" до 5 "много силно"
Източник: Изчисления на автора

⁴⁹ Вж. подр. Гоев, В. Статистическа обработка и анализ на информация от социологически, маркетингови и политически изследвания с SPSS, УИ „Стопанство”, С., 1996, с. 176-208 и Манов, А., Многомерни статистически методи със SPSS, УИ „Стопанство”, С, 2002, с. 201-223.

Въз основа на клъстерния анализ може да се направи извода, че според въздействието на ПИ анкетираните предприятия могат да се разделят на три типа.

1. *Фирми, при които ПИ влияят силно*, а особено голямо е въздействието на стимулиращите инструменти като субсидии. В клъстер № 1 попадат 34 фирми. Те са дали оценка „силно 4” на повечето инструменти и „много силно 5” на субсидии и заеми. Можем да предположим, че тези предприятия са проявили инициативност и гъвкавост и са успели да се възползват в дейността си от стимулиращите инструменти за екологични инвестиции. Както видяхме в анализа на двумерните разпределения (крос-таблиците), това са относително по-големи предприятия, които са по-добре информирани, участват в басейнови съвети. Фактът, че преценяват влиянието на таксите за водата и ВиК цените върху дейността им като силно, но не и много силно, вероятно можем да обясним, от една страна, с факта, че предвид по-мощната им дейност и оборот разходите за такси за води и ВиК са относително малък дял от производствените им разходи. От друга страна, те не пренебрегват и не игнорират този екологичен разход и вероятно полагат усилия да го намалят (чрез инвестиции за подобряване на технологиите на производство, а най-вероятно и чрез използване на легалните средства за заобикаляне на законите).
2. *Втората група са фирми, при които ПИ оказват слабо действие*. Това е клъстер №2 с 29 фирми, които оценяват влиянието на всички инструменти като „слабо 3”. Тези предприятия вероятно се снабдяват предимно от собствени източници и нямат отношения с ВиК дружества, а производствената им дейност е такава, че не замърсява значително водите. Следователно по различни причини не плащат такси и санкции или плащат незначителни суми. А може да се предположи, че те най-успешно са се възползвали от празнотите в законодателството и затова игнорират влиянието на екологичните такси и санкции, на фона на други икономически проблеми, пред които са изправени.
3. При *третата група* фирми таксите и санкциониращите механизми имат силно и много силно влияние, а стимулиращите инструменти – много слабо влияние. В клъстер №3 попадат 25 фирми, които дават оценка 4 и 5 на повечето инструменти и 2 – на облекченията и субсидиите. Следователно при тях положението е точно обратното на първия клъстер. Явно те имат сериозни проблеми с количеството и качеството на водата вероятно поради остарели технологии. Принудени са да плащат глоби и санкции. По различни причини нямат достъп до данъчни облекчения или субсидии и не успяват да се възползват от програми за насърчаване на иновациите.

За определяне на типовете ПИ, влияещи върху предприятията, се прилага факторен анализ в SPSS чрез метода на главните компоненти и варимаксна

трансформация.⁵⁰ Табл. 12 показва факторната матрица след трансформацията. Определени са три фактора, които изчерпват 85% от общото разсейване. Добавянето на още един фактор не подобрява съществено описанието на данните. В таблицата с по-тъмен шрифт са дадени големите факторни тегла (над 0,6). Така получените фактори могат да се интерпретират по следния начин:

Таблица 12

Факторна матрица

Променливи	Компонент (фактор)		
	1	2	3
Такса водоползване	0,89		0,19
Такса заустване	0,85		0,29
Цена ВиК услуги	0,63	0,19	0,38
Субсидии		0,97	
Данъчни облекчения		0,96	0,10
Санкции ПДК	0,27	0,12	0,91
Глоби	0,38		0,87

Забележка: В клетките са показани факторните тегла. Празните клетки показват факторни тегла със стойност по-малка от 0,1.

Източник: Изчисления на автора

Три основни фактора описват мнението (представата) на анкетираниите предприятия относно пазарните механизми, прилагани за управление на водните ресурси.

Първият е свързан главно с таксите водовземане и ползване на воден обект (заустване) и в по-малка степен с цената на услугите на ВиК операторите. Можем да го наречем *ценови фактор*. Прави впечатление, че таксата за заустване на отпадъчни води не се възприема като типична екологична такса, каквато е същността ѝ, а като част от общия ценови механизъм в сферата на водните ресурси, вероятно защото тя зависи основно от количеството на отпадъчните води, а не от качеството. Това потвърждава, че тази такса в сегашния се вид не изпълнява функцията си да стимулира намаляване на замърсяването и потенциалът ѝ действително не са използвани напълно.

Вторият обединява субсидиите, заемите при облекчени условия и данъчните облекчения, т.е. това е *стимулиращ пазарен фактор*. Прави впечатление, че той е относително независим и няма корелация с другите два фактора; действа относително самостоятелно върху дейността на анкетираниите фирми.

Третият фактор е свързан в еднакво силна степен със санкциите за замърсяване на водите над пределно допустимите концентрации (ПДК) и с глобите за нарушаване на законодателството. Това е именно *санкциониращият фактор* и анкетираниите предприятия ясно го отграничават от другите. Ценовият фактор е свързан със заплащане за определен ресурс, необходим в производството, а плащането на санкциите може да се избегне чрез спазване на съответните норми. Наблюдава се все пак известна връзка между първия и

⁵⁰ Вж. подр. Вълчев, Д., П. Матеев, Статистика с Правец 82, С, 1988, стр. 41- 49 и Манов, А., Многомерни статистически методи със SPSS, УИ „Стопанство”, С, 2002, с. 173-200.

третия фактор. ВиК цената е умерено корелирана със третия фактор „санкциониращия”, а глобите – с „ценовия фактор”.

Въз основа на изследването на индустриалните предприятия могат да се направят следните **изводи**:

- Според анкетиранията предприятия санкциониращите инструменти влияят най-силно върху дейността им. Таксите и стимулиращите механизми имат по-слабо въздействие. ВиК цените са второстепенен инструмент, понеже фирмите имат няколко водоизточника и не зависят много от услугите на ВиК операторите. Диференциацията на ПИ по отрасли, речни басейни и вид на замърсяването засилва влиянието на инструментите.
- По-добрата информираност на големите фирмите е свързана и с по-силно влияние на различните ПИ. Това означава, че предприятията трябва да се насърчават да участват в обучения, да се включат в консултативни органи за управление на водните ресурси, в съвместни проекти. Подобни дейности могат да започнат пилотно с по-големите фирми (над 100 души персонал). Обученията трябва да са съобразени с нуждите на фирмите и проблемите, които те имат с прилагането на ПИ и въвеждането на нови технологии. Те могат да се разделят най-малко в три групи, подобни на идентифицираните клъстери.
- Анализът на факторите предполага възможности за комбинирано въздействие върху поведението на предприятията-замърсители чрез ценови и санкциониращи инструменти. Същевременно прилагането на стимулиращите инструменти не е във връзка с другите типове инструменти и вероятно не се използва докрай потенциала им за въздействие върху поведението на фирмите. Както беше изтъкнато при клъстерния анализ, има група предприятия, които са силно притеснени от таксите и санкциите, но нямат достъп до възможности за финансиране на екологични инвестиции.

4. Подобряване прилагането на ПИ

Усъвършенстване на ПИ може да се търси в няколко основни насоки.

Определяне на ясни екологични цели и правна рамка, конкретни оперативни задачи за подобряване качеството на водните ресурси и подходящи индикатори за измерване на реалните промени в състоянието на водните ресурси. Изключително важно е в България да се преодолее негативната традиция от 70-те години на миналия век, свързана с изготвяне на добри стратегически документи, които остават нереализирани. Необходимо е да се осигури последователност и съгласуваност на различните стратегически документи, нормативни актове, правомощия на институциите. Дори след промените в ЗВ от 2006 г. твърде много институции се занимават под една или друга форма с проблема за отпадъчните води, което отново поставя под съмнение ефективното правоприлагане и особено

контрола върху замърсителите. Освен това е много важно да има стабилност и предвидимост на нормативната уредба.

Трябва да се повиши капацитета на фирмите по отношение на иновациите и прилагането на ПИ – чрез организиране на обучения, обмен на информация за ресурсоспестяващи технологии, технологии за пречистване на отпадъчни води, възможности за финансиране на иновативни проекти и партньорства, икономически анализи на решенията колко да се произвежда и замърсява, да се подкрепят предприятията при въвеждане на сертифицирани системи за управление на околната среда и доброволни ангажименти. ПУДООС може да субсидира обучения и технологично обновление на фирмите в рамките на прозрачни процедури и така да намали съпротивата срещу таксите. Въвеждането на нови технологии ще осигури гъвкавост и възможности за избор на предприятията, особено в процеса на адаптиране към новата такса за замърсяване.

Анализите показваха, че към момента таксите не влияят отрицателно на конкурентоспособността на фирмите. Същевременно това влияние периодично трябва да се преоценява; ставките да се завишат и да се индексират спрямо инфлацията, за да въздействат на поведението на фирмите. Основната функция на таксите трябва да бъде стимулиране на промяна, а не осигуряване на приходи. Промяната на поведението и намаляването на замърсяването (респ. на основата за начисляване на таксата) ще доведе дори до съкращаване на приходите, но точно това ще бъде показател за ефекта на този ПИ. Може да се препоръча реструктуриране на таксите, засягащи отпадъчните води. Вместо две отделни такси за водоползване и за замърсяване, както е сега по закона и от които втората такса не действа, може да се въведе една такса за заустване, която да се изчислява на база (1) заустено количество отпадъчни води и (2) количество замърсители (напр. БПК, азот и фосфор). Ставката трябва да съдържа фиксирани и променливи коефициенти, като се предвиди механизъм левовата стойност да се индексира с инфлацията. Необходимо е таксата да е пряко обвързана със замърсяването и да се изчислява така, че дължимият размерът да е пропорционален на причиненото замърсяване. Въвеждане на нови технологии ще осигури гъвкавост на реакцията на предприятията и възможности за избор, особено в процеса на адаптиране към новата такса, както и към Закона за отговорността за предотвратяване и отстраняване на екологични щети. Възможно е диференциране на таксите по речни басейни и обвързване на размера им с решаване на конкретни екологични проблеми.

За решаване проблемите на предприятията, засягащи остарелите технологии и прилагането на най-опростени методи на пречистване на отпадъчните води, трябва да се използват доказаните възможности на ПИ да стимулират иновациите. Тъй като финансирането от ПУДООС покрива незначителна част от инвестиционните нужди за водите в ОП „Околна среда” тези средства (приходите от такси за водите) могат да се пренасочат от ОП „Околна среда” към субсидиране на проекти за нови технологии за предприятия. Съфинансирането в ОП „Околна среда” от страна на държавата може да се осигурява само пряко от държавния бюджет, а не от ПУДООС. Приоритет при субсидирането следва да имат инвестициите в обратно водоснабдяване и интегрирани технологии, вместо в

специализирани съоръжения за пречистване на водите, като обаче ПУДООС трябва да покрива само част от необходимите инвестиции. По този начин приходите от такси могат да се превърнат в катализатор за технологично обновление, а субсидирането няма да противоречи на принципа „замърсителят плаща” и на правилата за държавни помощи.

*

В България ПИ нито играят роля на приходоизточник, нито оказват съществено влияние върху поведението на предприятията – замърсители. Стимулиращата им функция по отношение на фирмите се затруднява от нехомогенната нормативната уредба, противоречията в правомощията и недостатъчен капацитет на съответните държавни и местни органи, а също и на самите предприятия.

Налице е значителен потенциал за активизиране ролята на действащите ПИ както по отношение стимулиране промяна в поведението на икономическите субекти, така и във връзка със значението им на приходоизточник за провеждане на екологичната политика.

Опитът с прилагането на такси ще е много полезен и при изпълнението на РДВ и разработване на плановете за управление на речните басейни през следващите години в България. Чрез таксите може се да осигури ефективно включване на външните разходи и изпълнение на принципа „замърсителят плаща”. Прилагането по възможно най-добрия начин на таксите за заустване и за замърсяване ще създаде и положителни ефекти по отношение на изграждане на административен капацитет, подобряване на информацията за замърсителите на вода, а също и иновациите и дифузията на пречиствателни технологии.

В краткосрочен и средносрочен период има ограничени предпоставки за въвеждане на нови пазарни инструменти за опазване на водните ресурси. Следователно усилията на държавата и частния сектор трябва да се насочат към подобряване прилагането на съществуващите ПИ и най-вече бързо актуализиране на наредбите по Закона за водите, прилагане за таксата за замърсяване, която да облага цялото количество на основни емисии–замърсители, както и към отстраняване на слабостите при субсидирането от ПУДООС и при използване на средствата от фондовете на ЕС. В дългосрочен план могат да се търсят възможности за провеждане на екологична (зелена) данъчна реформа в унисон с усилията на други страни от ЕС.