

## КОНСУЛТАЦИИ

Проф. д-р ик. н. Владимир Г. Станков, ст. ас. Георги Костов, д-р Гергана Станкова - Данева

### **ПО НЯКОИ ИЗХОДНИ ПОСТАНОВКИ НА ЗАЩИТАТА, УПРАВЛЕНИЕТО И ВЪЗПРОИЗВОДСТВОТО НА ПРИРОДНИТЕ РЕСУРСИ (НА ПРИМЕРА НА ЗЕМЕДЕЛИЕТО И ГОРИТЕ)**

С нарастващи темпове се увеличава потреблението и замърсяването на природни ресурси. Българската стратегия за тяхната защита и възпроизводство трябва да отчита методите и механизмите, прилагани в ЕС, в т. ч. фискални и нефискални инструменти. Анализирани са методите и механизмите на управление, защитата и възпроизводството на природните ресурси, разпределени в пет групи: биологични, правно-административни и организационни, икономически (вкл. пазарни), морални, религиозни, инициативи на граждани, методи на неформалните институции. Предложено е по-голямо участие на принципите на потребителя на ресурсите и този на причинителя на щетите при формирането на средства за защита и възпроизводство на ресурсите. Наложително е по-сериозно участие на държавата. Отраслите, заинтересувани от съхранение на природните ресурси – туризмът и други, трябва да се включат по-активно на базата на консенсусния принцип към усилията на държавата.

JEL: Q20; Q23; Q28

Последната четвърт на XX век протече при нарастваща тревога за състоянието на природата. За изминалото столетие световният БНП (без Африка и с отчитане ценовия шок на ОПЕК през 1973 г.) се е увеличил около 15 пъти.<sup>1</sup> Населението на света расте с ускорени темпове, като за нарастването му с 1 млрд. преди са били необходими 123 години (1804 – 1927 г.), докато в края на миналия век са били нужни само 12 (1987 – 1999 г.), с което човечеството надхвърли 6 млрд.<sup>2</sup>

Усилената експлоатация на природните ресурси за изхранването и за повишаване на доходите на населението води до разрушаването им в редица райони. В Индия се отчита опустошаване на ливадите и превръщането им в пустиня. Това е и страната с най-голям годишен прираст на населението – 18.3 млн. за 1999 г., Китай – 12.5 млн., Пакистан 4 млн. и др.<sup>3</sup> Най-големите замърсители на атмосферата с въглероден двуокис са САЩ – 5305 млн. т годишно (19.7 т на човек), Китай – 3366 млн. т (2.8 т на човек), Япония – 1169 млн. т (9.3 млн. т на човек) и т.н.

---

<sup>1</sup> The Oxford History of Twenty Century – 1998. КК “Труд”, 2000, с. 66.

<sup>2</sup> Пак там.

<sup>3</sup> Пак там.

Според Световната организация за изхранване (ФАО) на Земята има всичко 130.13 млн. км<sup>2</sup> свободна от лед площ, от които 32% са гори, 11% обработваема земя, 26% пасища и др. От тези площи вече 15% са деградирани, най-голям е процентът в Европа – 23%, като са засегнати 25% от обработваемата земя, главно вследствие водната ерозия – 52%.<sup>4</sup> Ежедневно изчезват по 70 до 300 животински и растителни видове.<sup>5</sup> Независимо от разпространените вече знания за първостепенното значение на екосредата за човечеството загубите продължават. Изградени са няколко световни и континентални организации с предмет на дейност защита на екосистемата. UNEP (организация за защита на природната среда с център Найроби) развива широки дейности – разработване на мероприятия и стимулиране на международни споразумения, подпомагане националните екополитики и др. Природозащитни цели си поставят ИМО (международна организация за морско корабоплаване), WMO (световна организация по метеорология) и др. Тези организации се основават на принципа на доброволната съпричастност на присъединилите се страни. Въпреки застрашителните промени в екосистемата разходите за решение на проблема изостават пред другите цели на държавите. Така само за 40 дни акции в Афганистан САЩ са изразходвали 60 млрд. дол. За екологични цели в земеделието на ЕС са похарчени само 2 млрд. евро при общ бюджет 40 млрд. (5%).

Проблемите в България се решават в съответствие с европейското ни бъдеще. Успехът обаче зависи от отчитане спецификата на нашите условия. На тази основа е необходимо да се разработи философията, въплътена в управлението и издръжката на възпроизводството на природните ресурси.

У нас в началото на екологичната активност някои факти се поднасяха с истерична интонация. С необосновани писания за индустриално замърсяване на почвите и водите се компрометираше туризмът. По-късно научни измервания показаха ограничеността на замърсяването около отделни индустриални обекти, някои от които се “очистиха” от замирането на индустриални и земеделски дейности.

Основна причина екологичните проблеми в България да не добият необходимата тежест с реални финансови усилия е, че те възникнаха едновременно с проблемите на прехода, имащи екзистенциално значение – безработица, ниски доходи, несигурност и др. Това е първата специфична особеност на нашите условия. Екологичната проблематика обаче има своята изява. Могат да се посочат приносите на редица български автори (А. Данчев, В. Хаджиева, В. Кожухарова), както и на водещи изследователи от ЕС (prof. dr. A. Endres, prof. dr. U. Muller, prof. dr. Heissenhuber и др.)

Ако се приеме, че идва ред на изграждане на действащи механизми за управление защитата и възпроизводството на природните ресурси, то за нас

---

<sup>4</sup>The Oxford History of Twenty Century...

<sup>5</sup> Пак там.

По някои изходни постановки на защитата, управлението и възпроизводството...

издръжката им е особено актуална. Примерите на страни с активна екополитика като Германия, Испания и др., системата на защитените национални паркове в САЩ показват, че съществено условие представляват финансовите фактори, поставящи в реално действие екополитиката. Въпреки широкото обществено одобрение идеите за защита на природните ресурси масово се нарушават от практически действия - в тежката обстановка у нас хората са силно подвластни на ситуационните си икономически интереси. Човекът е ориентиран към доходи, но нормите по защита на природните ресурси не увеличават, а намаляват доходите. Задачата на управлението е да създаде мотив за спазването им. Още по-голяма роля обаче има негативната предприемаческа енергия, която в обстановка на политически неграмотно "оттегляне" на държавата и корупция доведе до палежи, изсичане на гори, безконтролно бране на билки и др.

### **Обект и цели на природозащитната дейност**

Обект са природните ресурси, а целта е съхранение, възстановяване и развитието им. Предпоставка за изграждане на ефикасни механизми за защита и възпроизводство е определянето на самата същност на понятието "замърсяване" и неговите нормативни характеристики.

Една част от природните ресурси са ограничени и невъзпроизводими. Такива са залежите от полезни изкопаеми, от нефт и природен газ. Основна част от ресурсите обаче подлежат на възпроизводство, увредените - на възстановяване и евентуално развитие на онези качества, които са полезни за човечеството. Такива са:

- въздухът на планетата – целта е защита от вредни емисии на индустрията;
- почвите и тяхното плодородие – целта е съхранение на тяхната чистота, на полезните им свойства. Днес обаче никъде няма девствено чисти почви в първичен вид. Затова за тях (и за други обекти) трябва да се създадат нормативи, конкретизиращи понятието "замърсяване";
- водите – подпочвени, реки, езера, океани, въздушна влага. Обект на усилено внимание в ЕС са водите, ползвани пряко от човека – за пиене и за битови нужди. Киселинни дъждове вече увредиха фауната в цели региони на пренаселени континенти като Европа.
- горите като обединително понятие, включващо площите с дървесни видове, поляни, храсти, високопланински пасбища;
- дивите животни, растения и т.н.

Въздухът и водата се ползват в конкуренция между потребителите. Индустриалното предприятие, което отделя вредни емисии, ползва въздуха и водата за тяхното транспортиране и освобождаване от тях. Така се накърняват интересите на други потребители – на цялото общество, желаещо да ползва чисти вода и въздух. Възникват съперничество и противоречия между потребителите. Този, който вече е използвал ресурси за

свои нужди и ги е направил условно негодни, трябва да плати. Създава се конфликт между ситуационните интереси на отделния човек, фирма и на обществото в бъдеще, но и стимули за въвеждане на предпазни технологии.

### **Механизми и методи на управление възпроизводството и защитата на природните ресурси**

Тяхна научна основа станаха учредените нови направления и образователни дисциплини. Още през 60-те години на миналия век в САЩ и скандинавските страни като самостоятелен научен клон се обособява "Икономика на околната среда и природните ресурси". *Целта е екологична ориентация на традиционното стопанисване.* Един от основните принципи на стопанисването става този на причинителя – монетаризиране на вредните ефекти и натоварване на причинителя с тях. Близък до него е принципът за отговорностите – те стават икономическа основа за поемане на щетите от причинителя. Чрез новите научни направления се утвърждава принципът на делене на ресурсите на изчерпаеми и възстановими, като към всеки се прилагат специфични инструменти на въздействие. При икономиката на изчерпаемите ресурси се прилагат рестриктивни мерки, оптималният във времето дял на ползване на ресурсите (по Парето) и т.н. При възстановимите – гори, дивеч, риба и др., стремежът е към оптимален размер на ползване, който ще осигури възпроизводството им.

Приобщаването ни към ЕС изисква познаване и максимално адаптиране към инструментите, използвани в Общността, но това не означава всеобщо регламентиране. Като авторитетна може да се приеме систематизацията на Wiche,<sup>6</sup> в основата на която е поставено отношението към фискалните инструменти:

#### *Нефискални инструменти:*

- задълженията относно околната среда (изисквания и забрани) – например за емисиите като норми на изпускане в атмосферата;
- рамки на правото на собственост, съответстващи на възпроизводството на средата;
- кооперативни, т.е. съвместни решения (успешно прилагани в Япония) – съглашения в цели отрасли с властите (консенсусен принцип), засягащи ползването и щаденето на природата;
- непринудителни нефискални инструменти – например широка информационна политика, целяща нарастване на екологичното съзнание и пораждање на граждански инициативи;
- планови мероприятия.

#### *Фискални инструменти:*

1. Екологична политика с обществени разходи:

<sup>6</sup> Wiche, L. Umweltökonomie. München, UAUFL, 1993.

По някои изходни постановки на защитата, управлението и възпроизводството...

- обществена защита на базата на налози, тарифи, плащания, фискални задължения във връзка с ползването и вредните въздействия върху околната среда;

- директна обществена защита, финансирана чрез данъци;
- други финансови мероприятия от значение за защита на околната среда;

- индуциране на екологични стопански мероприятия;
- подкрепа и стимулиране на екологични дейности;
- финансиране на институционална защита на околната среда.

2. Екологична политика с обществени налози (система на сертификатите) – чрез лицензи за ползване на природен фактор и др.

При тълкуването на тези инструменти и преди всичко на сертификатите държавата се разглежда като *собственик на околната среда*. Тя предоставя срещу заплащане лицензи за ползването ѝ от стопански субекти. Лицензите, давани на пазарен принцип, както и специалните данъци – например върху ползвател или вредител на природата, водят до някои последствия: формират цена на ползването на природния ресурс и оскъпяват цената на крайния продукт; създават конкуренция на пазара с предимство на най-ефективния стопански субект при ползването на природата; стимулират въвеждането на технологии и реализирането на решения, които опазват средата и осигуряват рационално ползване на ресурсите. Държавата се разглежда като върховен субект на управлението, който определя реда и рамките на поведение на участниците в стопанската дейност в отношението им към околната среда.<sup>7</sup> Бюджетните приходи ще се формират от посочените източници – ползватели и вредители, но се смята, че те не са достатъчни. В ЕС вече е постигнато единодушие относно необходимостта от общ екоданък – дискусиите са около неговата форма.

В Германия е приета стимулираща данъчна система за опазване на околната среда - освобождават се от данъци стопански субекти, осигуряващи над 70% от своето енергопотребление от неизчерпаеми природни източници – вятър, слънце и др.; намаляват се данъци и вноски в бюджета за въвеждане на “чисти” технологии и т.н.

Български учени<sup>8</sup> са дали своя структура на използваните методи и инструменти в екологичната политика - “командно-контролни (технически) инструменти, включващи стандарти, мониторинг, зонирание, екологични експертизи и др.”, които се разглеждат като “първите регулативни механизми”, и “икономически инструменти (субсидии, данъци, такси и др.)”. Авторите пледират за тяхното активно използване и анализират начините, по които тези методи влияят върху поведението на фирмите, отчитайки спецификата на нашия преход.

---

<sup>7</sup> Вж. *Wiche, L.* Цит. съч.

<sup>8</sup> *Данчев, А., Д. Русчева, А. Иванова, Г. Сматракалев.* Възможности за прилагане на икономически инструменти в екологичната политика. - *Икономическа мисъл*, 1997, N 4, с. 20-36.

В. Хаджиева<sup>9</sup> изследва успешно спецификата на агроекополитиката. Спорно е обаче мнението, че основните природни ресурси, обществените стоки “никога не навлизат в пазарната система, поради което пазарът не може да ги преразпределя”. Икономическите методи, особено на базата на специфична конкурентна продажба на сертификати (по Wiche, анализите на Парето и др.), изтъкват пазара като инструмент за рационализиране и социализиране ползването на ресурсите при рамкоопределяща роля на главния управленски субект – държавата.

От позициите на основния проблем – издръжката и самоиздръжката на защитата и възпроизводството на природните ресурси, методите и инструментите на управление могат да се класифицират по схема 1.



Схема 1

<sup>9</sup> Хаджиева, В. Агроекополитика – теоретични основи практическа насоченост. - Икономика и управление на селското стопанство, 2001, N 3, с. 3-11.

По някои изходни постановки на защитата, управлението и възпроизводството...

Първичното е биологичната същност на основните възпроизводими ресурси – растения, животни, почвена микрофлора и др., които се възпроизвеждат пряко само на базата на биологичните методи. В “чист” вид те са безплатни. Останалите методи и инструменти могат само да създават условия за тяхното проявление – чрез опазването им от действията на егоистично мотивирани физически и юридически лица, чрез научни методи за активизиране или потискане на определени биологични процеси, например изкуствено залесяване, развъждане на дивеч, борба с болести и др. Тази помощна дейност се нуждае от усилията на институциите, вкл. финансови.

*Първични или неформални институции* – това са религия, морал, общи поведенчески норми, отношение към средата и факторите, от които зависят всички.

В тази връзка интерес представлява изследването на Й. Минкова на ролята на неформалните институции (нашите традиции) за опазване на природните ресурси и по-специално на водата.<sup>10</sup> От хилядолетия населението по българските земи е разбирало своята зависимост от природата и е изпитвало респект към нея. Водата е неотменима консумация – условие за живот, “за ежедневни битови нужди, за ежедневна лична хигиена, за ползването ѝ като двигателна сила”. В съответствие с митологичното мислене на предците следва “извеждане на нещата от тясно битовото им предназначение и обвързването им с обряда, със сакралност”.<sup>11</sup> Социални контакти, сборове се провеждат около извори, чието значение за населението се е оценявало високо. Възникват различни обреди, свързани с водата, които изразяват признание на нейната роля. Тази авторитетност на екологичния фактор създава специфични механизми за управление на поведението от неформалните институции - активно обществено отношение, упрек, а в сакралните му форми – клетви, благословии и др.

Такива условно безразходни или евтини механизми за постигане на екологични цели (неформалните институции) имат своето значение и днес. То е толкова по-голямо, колкото е по-силен натискът на екологичния проблем върху живота и бита на хората. И сега осъзнатият обществен интерес се защитава чрез похвали, бойкот, изолация, в някои случаи се оказват икономически въздействия – бойкот на магазини, продукти и т.н. В днешни дни обаче ролята на тези механизми както в световен мащаб, така и у нас отслабва поради:

---

<sup>10</sup> Минкова, Й. Екологичните традиции на българите по отношение на водата. Доклад, изнесен на конференция “Екология и земеделие”. Институт по социология на БАН, 15-16 март 1993.

<sup>11</sup> Тенева, Н. Мирогледните представи на българите и отражението им в народното изкуство. Втори международен конгрес по балканистика, доклад “Етнография”. С., с. 59.

• общото намаление на ролята на вторичните институции и нарастване на т. нар. “опортюнистично поведение”, при което стопанските субекти нарушават договореностите, стигат до криминалност за постигане на максимални икономически ползи (по Уилямсон). Някои нови изследвания<sup>12</sup> показват рязко нарастване на престъпността в икономическото поведение. В теориите на Дюркхайм в труда му “Разделение на социалния труд” (1893)<sup>13</sup> е изведено понятието аномия - ситуация “при която социалната тъкан е разкъсана, където никаква надиндивидуална норма не възпира агресивността на отделния човек или група, където няколко оцелели държавни институции контролират само странични на колективния живот територии..., където не съществуват законово определени отношения между хората”. Според авторите особено силно нараства неуважението към институциите и престъпността в реформиращи се страни. Можем да си припомним криминалното поведение при бране на билки и гъби, при палежи и изсичане на гори, при което общественият упрек (като неформална институция) често си заменя с масова съпричастност от безработни и др.;

• нарасналата подвластност на хората на техните икономически интереси, изострената конкурентна борба при реализирането им.

В класификацията на методите и инструментите за осъществяване на екологичните цели ролята на неформалните институции липсва или е изтъквана ограничено – информационна политика за развитие на екологично съзнание и поведение, пропаганда на консенсусно поведение, организационно инициране от държавата и др.

*Вторични (формални) институции* - в схващането на много западни автори това са законите, юрисдикцията, държавни и общински правила и норми. Държавата е суверен на административно-правните методи, но използва и икономически методи, вкл. и пазарните механизми. На пазара се продават и права, разрешения, сертификати, при което държавата използва избиращата сила и икономическата принуда на пазара, за да тушира или “прогони” вредни производства, да попадне сертификатът при този, който най-ефективно ще го използва.

Различните механизми и инструменти на управление се основават на съответни методи:

*Административно-правни и организационни методи* (характерни за вторичните институции) – на основата на законите и подзаконовите актове. В рамките и по принуда на държавните и общинските органи предприятията се управляват със съответни вътрешноорганизационни методи – регламентиране, нормиране, инструктиране, чрез длъжностни и

<sup>12</sup> Ziegler, J. Les Seigneurs du Crime. Zurich, Editions du Seuil, 1998 (превод на български Новите барони на престъпността. ИК Албор, 1999, с. 122).

<sup>13</sup> Пак там.



По някои изходни постановки на защитата, управлението и възпроизводството...

технологични инструкции, заповеди и разпореждания. Чрез тях се предизвиква необходимото екологично поведение на предприятията и физическите лица. Според компетенцията на органа при нарушения следват наказателни мерки – лишаване от свобода, но също и последствия с икономическо значение – глоби, изисквания за възстановяване на щети. Тези методи се възприемат главно като забранителни и насочващи при формиране поведението на стопанските субекти.

Чрез *икономическите методи и инструменти* (пазарни и непазарни) се предизвиква определено поведение на участващите субекти - чрез глоби, данъци и др. интересите се насочват към екологични цели; чрез лицензионния, разрешителния режим, предписанията, нормите се внедряват необходимите технологии, като нарушенията на изискванията води до увеличаване разходите на субектите.

Чрез пазарните въздействия (цени, търсене и предлагане) дадени стоки - например екологично издържани, могат да получат икономически предимства и да бъдат интересни за производители и потребители, и обратно.

Между административно-правните и икономическите методи и инструменти има съществени различия, но и не по-малко единство.

Разграничават се *две равнища на управление* на екологичното поведение:

- на низше равнище предприятията и физическите лица са субекти, подвластни главно на своите икономически цели за доходност, печалба, стабилна ликвидност и др. Природосъобразното поведение само по себе си не се приема като иманентно на техните цели. То трябва да се предизвика чрез ограничителни условия, чрез административни и икономически методи на държавата и пазара;

- на висше равнище неформалните и формалните институции изграждат представите за състоянието на природните фактори и за политиката за тяхното възпроизводство и защита. Тази политика се превръща във въздействия върху предприятията и физическите лица на основата на административните и икономическите методи. Чрез тях се създава обстановка, при която изпълнението на екологичните цели е предпоставка за изпълнение целите на предприятията.

Държавата като “собственик” на околната среда<sup>14</sup> и главен носител на обществената отговорност използва и двете групи методи. Известно е, че административно-правните (командно-контролните) имат широко приложение, вкл. и в страните от ЕС. Те създават ясни изисквания, целящи формиране на поведението в необходими рамки, но се отчитат затрудненията в контрола. Ако са откъснати или противоречат на

---

<sup>14</sup> Вж. *Wiche, L.* Цит. съч.

интересите на обекта на тяхното въздействие, той ще търси начин да ги заобиколи. Ето защо тези методи не могат да не включват формирането на интереси, което е основната съдържателна част на икономическите методи. Затова те са придружени и с инструменти на интереса – глоби, отнемане на права (т.е. загуби), затвор и др. Но и икономическите методи са придружени в много случаи с административно-правна команда – данъкът, налогът трябва да се плащат. В противен случай може да последват икономически санкции – глоби и др., или наказателна отговорност, например затвор. Следователно между двете групи методи съществуват мостове и те взаимно се преливат.

Всеки, който няма интерес да извърши едно дело или то противоречи на целите му, ще се стреми да се отклони от него. Предимството на икономическите методи е във *формирането на интерес от изпълнение на делото*. Затова и формирането на интереси от изпълнението на икономическите цели, вкл. и чрез използването на пазарните механизми, на цените, на конкуренцията, на търсенето и предлагането, придобива все по-голяма тежест.

### **Принципи и източници на покриване на разходите за защита и възпроизводство на природните ресурси**

Проблемът за разходите за реализиране на екологичните цели е един от най-сложните поради ситуационното мислене и подвластността на хората на непосредствените им икономически интереси. Доколко населението е готово да отдели лични или да подкрепи отделянето на бюджетни средства, зависи и от териториалните особености на страната. В Западна Европа при голяма населеност на територията производствените площи и тези за екотуризъм и почивка често са идентични.<sup>15</sup> Затова нуждата от подкрепа на защитата на природните ресурси е по-лесно разбираема, за което допринасят и действията на граждански организации – младежки, женски, на “зелени партии” и др. Чрез индивидуални и организирани медийни въздействия се формира обществено мнение, поведенчески обществени договаряния, т.е. някои неформални институции спомагат за заделянето на средства. Младежки организации осъществяват пропагандни мероприятия, а със собствен труд участват в природозащитни мероприятия, залесявания и др. Домакините, които се сблъскват ежедневно с проблема за здравната характеристика на храни, облекла и др., чрез своите организации също развиват дейност за защита и възстановяване на природните ресурси.<sup>16</sup>

В страни с по-малка гъстота на населението, където производствените дейности са обособени от природните ресурси за

<sup>15</sup> Вж. *Heisenhuberq, A. et al. Landwirtschaft und Umwelt. Bonnq, 1994.*

<sup>16</sup> *Topfer, K. Umweltschutz in Deutschland. Eine Information des Bundesumweltministers. Bonn, 1992, p. 19-22.*

По някои изходни постановки на защитата, управлението и възпроизводството...

почивка и туризъм (например САЩ), остротата на конкуренция на интересите и целите не е голяма.

По екологично поведение България е по-близо до втората група страни, което се дължи не само на наличието на природно чисти райони за туризъм и почивка, но и на силния натиск на икономическите интереси на населението в сегашните условия на безработица, ниски доходи и криминално предприемачество. Това води до неекологично поведение и изостря актуалността на проблема за начина на покриване на разходите за възпроизводство.

Принципите на покриване на разходите са известни:

- Принцип на потребителя – потребителят заплаща полезната стока и покрива разходите.
- Принцип на причинителя – причинителят на вредата (замърсяване и др.) покрива разходите по отстраняване на щетата.
- Принцип на общото бреме – когато причинителят е неидентифициран или не е в състояние да покрие разходите, това става с усилията на обществото (бюджетни и други разходи). С общи разходи се подпомагат социално слаби потребители на полезни стоки.

Приложен за екологични цели, *принципът на потребителя* означава, че ползвателят на природния ресурс плаща и с това осигурява възпроизводството му. Този принцип в най-голяма степен създава хармония между целите на стопанските субекти и екологичните цели: основава се на класическия егоизъм – субектът получава полезен продукт срещу своя разход. *Решаването на екологичния проблем не намалява доходите, защото плащането възмездява своя разход.* За страните от втората група (България и др.) този принцип е особено актуален, защото съответства на изострената егоистична нагласа в обстановка на икономическа криза. Проблемът е и в утвърденото схващане, че природните ресурси са общодостъпни, че всеки може да ги ползва, без да плаща.

#### *Дедуктивна конкретизация на принципите в горското стопанство*

Българските гори покриват около 3.9 млн. хектара, или около 35% от общата площ на страната.<sup>17</sup> В горските екосистеми съществува голямо разнообразие от бозайници, птици, влечуги, земноводни, сладководни риби, насекоми и други безгръбначни, виреят множество видове висши и

---

<sup>17</sup> Към 03.01.2002 г. от 3 914 355 хектара горски фонд на страната държавният горски фонд е в размер на 3 339 920.9 хектара (85.32%), а недържавният (физически лица, общини, религиозни общности, училища, читалища, кооперации, търговски дружества и други юридически лица) - на 574 434.1 хектара (14.68%). Вж. Анализ на НУГ.

низши растения и гъби. Биологичното разнообразие се развива и видоизменя под действието на редица естествени фактори и на човешката дейност. Въздействието на естествените фактори (на биологичните механизми) е предимно положително - вследствие на глобалното затопляне на климата по отношение на българските гори може да се очаква "повишаване на биоразнообразието, което би могло да се осъществи с естествено придвижване на дървесните видове във височина".<sup>18</sup> За разлика от естествените фактори влиянието на човешката дейност не е еднозначно.

В обществен мащаб това противоречие на интересите представлява противопоставяне на два баланса:

- икономически, който изразява натиска на икономическите интереси. Този натиск увеличава тежестта на лявата страна на баланса – приходите, т.е. необходимо е да се повишават приходите от дървесина, дивеч, билки и т.н. Разходната страна невинаги се ползва с подкрепата на стопанския субект. Тя се развива или под натиска на изискванията на баланса на природните ресурси по административен път, или на чисто икономическа основа – разходите стават активиращ фактор за увеличаване на приходната част на баланса (в бъдеще);

- баланс на природните ресурси, който също има две страни. В неговата приходна част се включват всички фактори, водещи до увеличаване на дадения природен ресурс, и всички разходи, които водят до неговото намаление. Този баланс има многоелементна структура – той е специфичен за всеки ресурс. Например балансът на ресурса дивеч включва приход под формата на естествения му прираст, както и от изкуствено развъждане. В разходната му част се включват загуби на основата на природните закони – смърт поради заболявания, унищожаване от по-силни хищници. С особена тежест тук е разходът, предизвикан от човешката намеса – ловен отстрел и т.н. Проблемът става показателен и добива методическа стойност за решение на природните баланси изобщо в неговата реализация при горите (вж. схема 2).

Посоченото лесничейство принадлежи към т.нар. "зелени" стопанства, в които залесяването е с превес над сечта. Увеличението на баланса на природните ресурси при тях е свързано и зависи от възможностите на икономическия баланс. От схема 2 се вижда негативният резултат от сравнението на класическите две страни на баланса на дървесината (приходи и разходи). Налице е намаление на залесената площ с 3 034.1 ха и на дървесния запас със 107 053 куб.м. Рационализирането на дървесния баланс изисква отчитане на естественото възобновяване (разходно и безразходно) в отчетите на субектите, стопанисващи българските гори.

<sup>18</sup> Национален план за действия по изменение на климата. МОСВ, с. 14.



Без разходи се възпроизвеждат качествено в определена степен и други природни ресурси. Обществената намеса чрез разходи цели да осигури ползване на гори, диви животни, почви, води, въздух и др. в размери, които позволяват естественото им възпроизводство. В много случаи се прилагат административни методи, забранителни механизми с икономически последици. Недостигът от биологично възпроизводство спрямо ползването трябва да се попълни и чрез намесата на човека – изкуствено залесяване, подхранване на почви (прилагано при високопланински пасища), развъждане на диви животни, риби и увеличаване на популациите, живеещи “на свобода”. При постигнатото интензивно ползване на природните ресурси, при изчерпването и замърсяването им разходните намеси на човека все повече доминират над безплатните (или евтини) естествени възпроизводствени процеси.

На схема 3 са представени стопанските субекти, които осъществяват директни въздействия върху баланса на природните ресурси (например “гори”). По форма на собственост те са три - частна, държавна и общинска собственост. При всеки от тях възникват специфични проблеми на управлението на икономическия баланс и на баланса на природните ресурси.

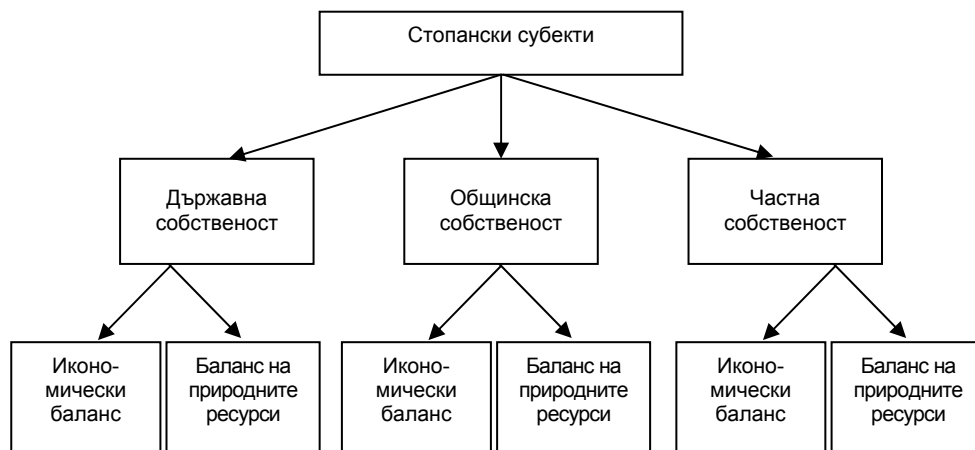


Схема 3

Прилагането на методите на институционално въздействие с оглед хармонизирането на двата баланса при строго спазване изискването за положителен баланс на природните ресурси минава през два етапа: разработване на философия, стратегия за хармонизиране на балансите; на основата на стратегията се разработват конкретни мерки за хармонизиране и осигуряване необходимата субординация на балансите.

#### *Примерни приложения в земеделието*

1. Интензивно земеделие, основано на активно използване на химически продукти. Главното му предимство са високите добиви и доходи за

По някои изходни постановки на защитата, управлението и възпроизводството...

стопаните. Възражението срещу него е свързано с претоварването и замърсяването на почвата и подпочвените води. Чрез механизация на процесите и уедряване на блоковете интензивното земеделие води до изчезване на синори, разглеждани като природни ниши – среда на малки животни и насекоми. Качеството на продукцията се намалява поради повишените количества химически вещества - нитрати, фосфати, пестициди. *Този тип земеделие предизвиква екологични проблеми.* Поради това за ограничаване на замърсяването трябва да се прилага *принципът на причинителя* (в конкретния образ на замърсител). У нас обаче тези мерки още не са актуални поради кризата в земеделието. Рязко е намаляло използването на торове и препарати: на азотни торове от 109.94 кг на хектар през 1981 г. на 20.77 кг, т.е. 5.3 пъти; на фосфорни торове намаляването е драстично – 48 пъти, на калиеви – 18.6 пъти и т.н.<sup>19</sup> Опасно е намален балансът на хранителни вещества в почвата. През периода 1986 – 1990 г. има положителен баланс на внесения чрез торовете и изнесен чрез културите азотен еквивалент – общо 205 хил. т за страната, а за фосфорните торове положителният баланс е 102 хил. т. Балансът е отрицателен само за калиевите торове – със 167 хил. т. След този период балансът е отрицателен. Така през 1988 г. са изнесени (в повече от внесените) 77 хил. т азот, 83 хил. т  $P_2O_3$  и 204 хил. т  $K_2O$ . Особено опасно е извличането на фосфор и калий от почвата. През 70-те години беше разработена програма за насищане на почвите с фосфор в съкратен период.

2. Биологично земеделие – основава се на използване само на биологични фактори за увеличаване на плодородието и пълен отказ от употреба на химически торове, препарати, пестициди.<sup>20</sup> Прилагат се биологични методи – сеитбообръщение, симбиози, контролирано торене с оборски тор, биологични методи за борба с вредители и т.н.

Пълният отказ от ползване на химически торове и препарати в редица стопанства принудително превръща земеделието ни в биологично, а продукцията му в екологична. Това дава шансове за увеличаване износа на тази продукция в ЕС. По този начин *се реализира принципът на потребителя, при който защитата на почвите и водите се осъществява с компенсиране на загубите на стопаните чрез заплащане на продукцията на по-високи цени от потребителите.*

3. Екологично земеделие. Разпространено е схващането, че пълният отказ от химически и други изкуствени фактори за увеличаване на селскостопанската продукция не може да удовлетвори нуждите на нарастващото население на света. Като авторитетно се възприема схващането за *екологично земеделие*, при което в храната на животните се прилагат в нормирани размери изкуствени торове и препарати. Поради това

<sup>19</sup> Аграрен доклад. Министерство на земеделието и горите, 1999, с. 48-49.

<sup>20</sup> Конференция на Института по социология на БАН, 1992, материали на участниците.

усилията в много страни са насочени към законодателни инициативи, чрез които се осигурява безвредност при сравнително високи добиви. С други думи, екологичното земеделие е компромисно – средно между биологичното и интензивното.

Купувачите на екологична продукция търсят продукция, която изцяло не съдържа небιологични фактори в производствените технологии, т.е. по същество продукти на биологичното земеделие. Тези претенции се подхранват и от тревогата за т.нар. “тайни на живота” - едва ли вредните въздействия върху генетичния код могат да се проявят само при непосредствените потребители.

#### *Приложение на принципа във ветеринарно-санитарната система*

Н. Костадинова<sup>21</sup> анализира екологични и свързаните с тях противоепизоотични функции на ветеринарното дело на България. Неумелото прилагане на пазарните принципи е довело до потискане, а в някои случаи и прекратяване на дейността на екарисажите по саниране на природната и стопанската среда – тази дейност е скъпа. В същото време България изгражда противоепизоотичен щит за дивеча и животновъдството на ЕС. Явявайки се потребител на защитните услуги, Европейският съюз, чиито дивеч и стопански животни са около 170 пъти повече от тези у нас, би трябвало да покрие основната част от разходите (принцип на потребителя).

#### *Политика на ЕС в земеделието относно мерките и разходите за защита на природните ресурси и изводи за България*

В първия договор на Европейската общност от 1957 г. не се споменава за екологични цели и свързани с тях разходи. Аграрната политика определя като приоритетни целите, свързани с повишаване продуктивността на селското стопанство, набляга на повишаване на доходите на един зает и мерките за държавно въздействие. През 60-те години също не се отделят средства за специални екологични цели, дори не се вземат очакваните мерки по ограничаване гъстотата на стопанските животни като екологична мярка. През 70-те и началото на 80-те години са характерни грижите за икономическите интереси на селяните. Субсидирането обхваща постепенно всички основни продукти, осигуряват се изкупни цени значително над световните, както и субсидии за износа, за намаляване цените на бензина и др. SRU<sup>22</sup> подкрепя мероприятията, допринасящи за увеличаване на плодородието на земята.

Още в края на 80-те години обаче изкуствено стимулираното производство у нас води до конфликти с партньорите в световната търговия.

---

<sup>21</sup> Костадинова, Н. Функции, организация и финансиране на ветеринарномедицинската дейност. С., 2002 (дисертационен труд).

<sup>22</sup> SRU – Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltproblemen der Landwirtschaft. Stuttgart, 1985.



По някои изходни постановки на защитата, управлението и възпроизводството...

Ето защо аграрната реформа от 1992 г. и след това изисква: намаляване на цените на продуктите с оглед достигане равнището на световните; ограничение размера на субсидиите за изкупуваните продукти (ново намаление – юни 2003 г.). Доброволното оставяне на незасети земи се превръща в задължение (около 15%).

В тази обстановка на *възражение на евентуалните търговски партньори срещу разходите за стимулиране и изкуствено увеличаване на производството се създават финансови възможности за увеличаване разходите за екологични цели*. Разходите за субсидиране на цените и износа се превръщат в разходи за екологични цели, при които стопаните отново се подпомагат, но по начин, който по-малко стимулира производството. Екологични цели има във всички програми, които по същество са и програми за финансово подпомагане на селяните, без да се увеличава *стоковият натиск на пазара*.

#### *Анализ на разходите за някои екологични програми в ЕС*

За основен начален обект се взема Баварската програма (1992 г.). Чрез нея се стимулира екстензивното земеделие, като се разработват критериите, които го компенсират. Стопанства, които задоволяват тези критерии, получават компенсация за понесените загуби от 250 до 400 DM на ха; при изключване на интензивни култури от сеитбообръщанията - още 250 – 350 DM на ха; за отказ от използване на химически средства за защита на растенията – 200 DM, на химически торове – 200 DM. Повишени са грижите, а оттам - и разходите за запазване чистотата на водите: за отказ от използване на торове и пестициди в района на реки и други водни площи се заплащат 500 DM на ха. Стимулира се запазването на ливадите –100 DM на ха. Големи са премиите за стопанисване и грижи на алпийски пасища – на стопаните пастири се заплаща по 3000 DM. Програмата включва и други разходи, целящи създаване на условия за привличане на птици – щъркели и др.

В ЕС е постигнат значителен прогрес в намаляването на замърсяването от индустриални емисии. В това отношение особено голяма роля играе прилагането на принципа на причинителя чрез данъци, глоби, контрол на предписанията чрез лицензиране. Много дейности, замърсяващи атмосферата и почвата, стават неизгодни поради въведените високи данъци и се изнасят в други страни. Някои български фирми също получават предложения да поемат такива дейности (например преработка на велпаве, което става със силно замърсяваща технология).

В ЕС се разпространява опитът на САЩ по самоиздръжка на екологичната дейност. Първият парк, който се самоиздържа чрез продажба на услуги и продукти, е Йелоустоунският. В Испания е постигнато възстановяване на природни ресурси както чрез финансирани от ЕС и правителството програми, така и чрез приходи от посетители. Активно се включват ученици, които усвояват специални програми за екологично

възпитание. В Германия стимулирането е главно чрез прецизно разработени данъчни привилегии при използването на слънчевата енергия, на гориво от растителен произход, на биогаз от животински тор, отпадъци и т.н. Новите програми в ЕС (2003 г.) намаляват плащането за продукцията и увеличават плащането на хектар.

От посоченото дотук могат да се направят някои изводи:

- Финансирането на дейностите по възпроизводство и защита на природните ресурси в ЕС се извършва в съчетание с разходите, удовлетворяващи ситуационните икономически интереси на засегнатите социални групи.

- Финансовите усилия за осъществяване на екологичните цели в ЕС и други страни се активизират едва след като е постигнат значителен икономически прогрес и удовлетворяване интересите на преобладаващите социални групи. Напредъкът в индустрията се постигна при първоначално пренебрегване на разходите за екологични технологии.

- Програмите за екологизиране на земеделието в ЕС в основната си част се реализират от пренасочване на средства, стимулирано от натиска на световните търговски партньори. На тази основа субсидиите се насочват за плащане на хектар и за екологични мероприятия при запазване на доходите. Така се избягва противопоставянето на ситуационните и глобалните обществени интереси.

- На основата на констатираната практика – индустриалната мощ и земеделският напредък са изградени при първоначално пренебрегване на оскъпяващи екологични технологии, България има основание да изисква от страните, “спечелили” от подобен икономически прогрес, финансово подпомагане на своите екологични програми, които са в интерес и на световната общност. Прилага се принципът “разходът се поема от потребителя на продукта (на резултата)”. Подпомагането на земеделието чрез предприсъединителни фондове също се свързва с постигане на екологични цели.

### **Източници на средства и принципи на изразходването им за издръжка и самоиздръжка на защитата и възпроизводството на природните ресурси в България**

Анализираната кризисна ситуация, обуславяща доминиращото значение на ситуационните икономически интереси на населението и стопанските субекти, острият недостиг на средства от бюджета, поуките от анализа на финансовите източници за екологични цели в ЕС и други райони налагат извода за търсене на възможности, *предимно за самоиздръжка на възпроизводството и защитата на природните ресурси*. Противоречието между идейното признание на екологичните цели и реалното ситуационно поведение на населението и стопанските

По някои изходни постановки на защитата, управлението и възпроизводството...

субекти може да се премахне или намали, ако се приложи принципът *разходът се поема от потребителя на екологичния продукт*. Осигурява се еквивалентна размяна – екологичен продукт срещу разходите за неговото възпроизводство и защита.

*Екологични продукти* – храни. В това отношение България беше поощрена, особено на форума “Зелена седмица” в Берлин (2002 г.). Този пазар у нас дълго ще бъде свит, а оборотът в световен мащаб е 2-3%. Благоприятно обстоятелство обаче е нарасналото екологично съзнание и грижа за собственото здраве в богатия ЕС, САЩ и Канада. Принудителната екологизация на земеделието трябва да се използва за износ към този разширяващ се пазар без нови разходи за екологизиране. Необходима е специална грижа на правителствено равнище за развитие на износа: политически постъпки за разширяване на квоти за внос на екологични продукти в ЕС и други страни (нашите производители все още почти не се субсидират и нямат изкуствено създадени предимства в конкуренцията); политика на провокиране на инициативи в съюзи на производители – Съюза на земеделските кооперации, на производители на млечни и месни продукти, на вина, растителна продукция и т.н., за активна експанзия на световните пазари. Необходима е активна съвместна дейност – на държавата, на съюзи на производители, на партньори в чужбина, вкл. със семинари, изложбени площи, примерни екологични технологии, информация за екологични норми, активна рекламна дейност и др.

*Туризмът* в различните му форми може да бъде най-приходоносната дейност за самоиздръжка на възпроизводството и защитата на природните ресурси. Трябва да се разчита особено на международния туризъм с привличане на платежоспособни посетители.

Почти всеки вид туризъм у нас се съчетава с екотуризма, с ползване на природни ресурси - почивката на море, на планина, на лековити бани, лов и риболов, пещернячество и т.н. Туристите потребители трябва да плащат за тяхното поддържане, възпроизводство и защита. Механизмът на плащането включва различни данъчни форми, чрез които се реализират плащанията на две потребителски групи: самите туристи и бизнесмени – стопани на хотели, ресторанти, кафенета и др., които трябва да осигурят косвено и плащанията за ползваните ресурси. Бизнесмените несъмнено разбират, че привлекателността на техния обект се дължи не само на качествата на обекта, но в значителна степен на привлекателността на държавния или общинския природен ресурс. Печалбата трябва да се регулира чрез единни данъчни ставки за даден регион, отчитащи ролята на привлекателността на отделните фактори. В райони, където решаваща роля играят природните ресурси, единната за района данъчна ставка трябва да бъде по-висока. Чрез по-голяма привлекателност на собствения си ресурс стопаните на хотели,

ресторанти и др. ще си осигурят по-висока печалба, незасегната от единната данъчна ставка, както и печалба от собствените инвестиции; приходното значение на един екологичен обект (горски, морски и др.) вече е отразено и в цената му.

Отчитането на ролята на природния ресурс за повишаване потребителната стойност на туристическия продукт изисква гъвкавост на данъчната политика чрез диференциация на данъчните ставки по райони. Това може да се осъществи както чрез държавно определяне на ставките, така и чрез предоставяне права на общините за формиране на местни данъци и такси.

*Селски туризъм.* Най-общото му определение<sup>23</sup> е почивка в селска местност. Той е тясно свързан с екотуризмът. Доминират мотивите за живот в близост до света на селянина,<sup>24</sup> но и запознаване със специфичната селска култура, запазените обичаи, нрави, занаяти, отношенията между хората (познавателен туризъм). Привлекателни се оказват исторически местности, манастири, запазени къщи и цели квартали във възрожденски стил. Нашата страна е уникална със специфичното в някои райони взаимно преплитане на две религии (християни и мохамедани), на културите на два етноса – българи и турци, с роля на циганите и т.н. Тези фактори, обогатяващи туристическия продукт, изискват местните данъци да отчитат и разходите за тяхната поддръжка и развитие – на самите селища и инфраструктурата им, на манастири, на фолклорни групи, на къщи и местности. Необходимо е да се осигури самоиздръжка на всички участници в туристическата дестинация заедно с поддръжката на възпроизводството на природните фактори.

*Ловен туризъм и риболов.* В страни с голяма гъстота на населението и висок жизнен стандарт (Германия, Холандия, Дания и др.) ловуването се заплаща скъпо. Смесването на производствени площи с територии на дивеча създава неблагоприятно съотношение дивеч-ловци. Налага се провеждането на скъпоструващи мероприятия по възпроизводство на дивеча. При сливането на площи дивечът често се храни от земеделските култури, а според застрахователната уредба щетите се покриват от ловните дружества. При оскъпените ловни разрешителни и членство в ловните дружества може да се очаква, че в бъдеще притокът на ловци от ЕС у нас ще се увеличава, а оттам ще нарастват и приходите за възпроизводство на природни ресурси.

*Горски фонд и горски (планински пасища).* Под въздействие и на международни спогодби контролът на експлоатацията на горите ще се засилва. С това се осъществява намеса, ограничение на собственическите

<sup>23</sup> Pevetz, W. Struktur und Motive von Urlauber auf Osterreichischen Bauernhofen. Wien, Agrarwirtschaftliches Institut, 1978.

<sup>24</sup> Fallstudie Urlaub am Bauerhof. Wien, Universitat fur Bodenkultur, 1994.

По някои изходни постановки на защитата, управлението и възпроизводството...

функции по владене и получаване на доход, т.е. засилват се елементите на социализация на този природен ресурс. В съответствие с прогнозите ще се увеличават ограничаващите суверенитета изисквания на над-националните и световните организации, в които България членува – задължително да се провеждат разходни мероприятия за подържане на горския фонд, разнообразието на флората и фауната.<sup>25</sup> Тези разходи трябва напълно да се поемат от ползвателите на дървесината, на билки и др. Същевременно трябва да се изисква и международно финансиране на базата на разглежданите основания, както и за увреждания на горите от киселинни дъждове, предизвикани от вредни емисии не само на нашата индустрия (приложение на принципа на причинителя).

*Реки, езера, морска зона.* При изкуствените езера (язовирите) може изцяло да се приложи принципът на потребителя. Приватизираните язовири се превръщат в източник на печалба чрез добив на риба, продажба на права за спортен риболов и др. Някои по-големи язовири – собственост на държавата, също се предоставят за развъждане на риба, за спортен риболов, гребни спортове, ветроходство, разходки на туристи (яз. Батак, Кърджали) И тук от ползвателите може да се изисква отчисление на част от печалбата чрез данъчната система и други плащания на базата на принципа на потребителя за общи разходи на екофонда.

Застрашителното задълбочаване на екологичните проблеми обединява човечеството. Всяка държава участва в решаването им в зависимост от специфичните си условия. Намаляването на ролята на първичните институции, засилването на опортюнизма в поведението на предприятията, кризисната ситуация в България изискват активизиране на държавата, както и съответни изменения в законодателството. Издръжката на защитата и възпроизводството на природните ресурси трябва да се осъществява в съответствие с нашите условия – с по-широко застъпване на принципа на потребителя и този на причинителя.

14.I.2004 г.

---

<sup>25</sup> Дийтън, А. Преизграждането на Европа. – В: Оксфордска история на XX век. С., ИК "Труд", 2001; Дарендорф, Р. Към XXI век. – В: Оксфордска история на XX век...