

Н. с. д-р Божидар Иванов

## ИЗМЕРЕНИЯ НА ВЛИЯНИЕТО НА ОБЩАТА АГРАРНА ПОЛИТИКА В ОПАЗВАНЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА

Целта е да се установи влиянието и да се разкрият промените, които ще настъпят в управлението на околната среда с прилагането на ОАП и какво отражение ще окаже това върху всички участници (държавни органи, междуправителствени и ведомствени агенции, НПО, бизнес и граждански структури, физически лица и т.н.). Направен е изводът, че за да бъде успешно управлението в околната среда в рамките на ОАП и за да има висок резултат от въведените стандарти, едни от най-важните въпроси са за равенството и справедливостта при разпределението на ползите и разходите от промените. В българското земеделие, където доходите са много ниски, има риск, че конкретни мерки ще оскъпят производствените дейности и директно ще потиснат предлагането.

JEL: Q18; Q51

През последните години с приемането на "План 2000" в Европейския съюз се предприеха конкретни стъпки за фундаментални реформи на Общата аграрна политика (ОАП), които да направят аграрния сектор по-конкурентоспособен и устойчив, за да посрещне новите предизвикателства по опазване на околната среда. Основните елементи на реформата са ориентиране към отделяне на директните плащания от производството, въвеждане на стриктна политика за кръстосано съответствие и трансфер на бюджетни фондове от първи стълб към втори, т.е. прехвърляне на средства от фондовете за директни плащания на стопанство или на площ (субсидии) към фондовете за подпомагане на селските райони. Всички тези тенденции в новия план за развитие на ОАП неминуемо ще засегнат и проблемите, свързани с околната среда и с дейностите, извършвани в аграрния сектор. В същото време присъединяването на страната към ЕС през 2007 г. и задължителното въвеждане на *acquis communautaire* (законодателството на Общността) неминуемо доведе до нови правила при управлението на околната среда. Налага се различно отношение, възприемане и реакции към въпросите, свързани с опазване на природата от замърсяване и определяне на стандарти в тази област.

В нормативната икономическата теория<sup>1</sup> се смята, че околната среда не се замърсява просто от открита злоба, а защото онези, които се занимават с дейности, генериращи замърсяване, разглеждат своето поведение като рационално, в смисъла на равносметката за приходите и разходите. Оттук започва и дискусиата около екологичните въпроси - кой, как и какви са изчисляваните загуби и вреди за околната среда в резултат

---

<sup>1</sup> Shultze G., *H. Ursprung*. Environmental Economy in an Integrated World Economy. University of Konstanz, 1998, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=128348](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=128348)

от човешката дейност и стремежа към постигане на висок икономически растеж. Още през 1987 г. комисията “Брундланд” (формално Световната комисия по околна среда и развитие - СКОСР)<sup>2</sup> свързва концепцията за устойчивостта с посрещането на сегашните нужди, без да се отнема възможността на бъдещите поколения да посрещнат своите потребности. Това е едно своеобразно начало на двуполусното развитие, отчитащо последствията от “неприкосновеността” на максимализиращата икономическа цел. В тази нова вълна се включват граждански организации, научни течения и политически формации, които много често преминават националните граници. Френският анализатор Smouts<sup>3</sup> твърди, че глобалното управление не е “аналитична рефлексия на настоящата международна система, а е логично отражение за построяване на един по-добър свят”. Оттук трябва да стане ясно, че нарастването на значението на околната среда в световен мащаб неминуемо ще намери отражение и у нас, защото с присъединяването ни към ЕС трябва да изпълняваме приоритетите, задачите и политиката, които са възприети от цялата Общност. Ето защо прилагането на задълженията и целите на ОАП в земеделието, засягащи агроекологичните проблеми, открива нови предизвикателства, свързани с управлението на околната среда, и ще доведе до неизбежни последствия за всички участници в този многостранен процес.

Тук за изследователско улеснение понятието “околна среда” се замества на места с термина “екология”. Ще бъдат представени промените в равновесния икономически модел от влиянието на ограниченията и забраните в замърсяването на околната среда. Регулациите и ограниченията, идващи по линия на ОАП, изкривяват равновесния пазарен модел, като е важно да се знае как това рефлектира върху индивидуалния, обществения и националния интерес. С прилагането на *acquis communautaire* на ОАП се постига ефектът отделните държави в Общността да намалят негативния ефект от свободната си търговия, защото е доказано, че страни, които експортират генериращи замърсяване стоки, страдат след либерализиране на тяхната търговия, което изконсумира печалбата от нея.<sup>4</sup>

### Състояние на околната среда и земята в България

България е една от страните в Европа с най-богато биологично разнообразие, с много редки и ендемични видове. Българската флора съдържа между 3550 и 3750 вида висши растения. По данни на

<sup>2</sup> World Commission on Environment and Development, <http://www.nssd.net/Links/train-ind-conv.html#csd>

<sup>3</sup> Smouts M. The proper use of governance in international relations. - Journal of International Social Science, 1998.

<sup>4</sup> Shultze G., H. Ursprung. Цит. съч.

Министерството на околната среда и водите<sup>5</sup> в резултат от човешката дейност през последните няколко десетилетия всички 37 типични породи домашни животни в България са в опасност, като 6 от тях вече са безвъзвратно изчезнали, 12 са на път да изчезнат, 16 са застрашени и 3 са потенциално застрашени от изчезване. Загубата на популации на местни породи е в разрез с принципите за устойчиво развитие на животновъдството и с правилното управление на генетичните ресурси. Националната стратегия за опазване на биоразнообразието определя 12 типа екосистеми и ландшафти като уникални и представителни за България. Такива ландшафти са включени и в националните и природните паркове на страната.

Що се отнася до земеделските земи, от изключителна важност в политиката на ЕС са тези с висока природна стойност. У нас те са равномерно разпределени из цялата страна. По данни на Европейската изпълнителна агенция за околна среда индикативният (препоръчителен) процент на земеделските земи с висока природна стойност е 0.4 млн. ха.<sup>6</sup> Постоянно затревените площи, повечето от които са полуестествени, за 2006 - 2007 г. заемат около 9% от използваната земеделска площ.<sup>7</sup> В Програмата за развитие на селските райони (ПРСР) 2007-2013 е посочено, че "върху полуестествените местообитания в България се оказва различен натиск, водещ до намаляване на биоразнообразието в тях":

- В резултат от рязкото намаляване на броя на животните през 90-те години на миналия век и ниските цени на млякото и месото много от пасищата с висока природна стойност са изоставени и недоизпасвани. Успоредно с това е прекратено и косенето на ливадите, което води до появата на по-агресивни тревни видове, храсти и дървета.

- Поради ниската ефективност при пашата на животните в полуестествените тревни площи много от земеделските стопани в равнинните части се насочват към тяхното разораване и превръщането им в обработваеми земи, овощни градини или лозя. Това води до необратима загуба на разнообразие на растителни и на гръбначни и безгръбначни видове.

- Когато полуестествените затревени площи са собственост на общината и се намират в близост до населените места, те често се използват за паша от собствениците на животни. Това често води до преизпасване и последваща ерозия на почвата, а също и до загуба на природната стойност на земите.

<sup>5</sup> МОСВ. ОП "Околна среда 2007-2013", 2007, <http://www.moew.government.bg/>

<sup>6</sup> МЗХ. Програма за развитие на селските райони 2007-2013, 2007, <http://www.mzh.government.bg>

<sup>7</sup> МЗХ. Структура на земеделските стопанства в България 2006/2007, Дирекция "Агrostатистика", 2008.

Според анализа в ПРСР 2007-2013, “като цяло промените в българското земеделие от последните 15 години доведоха до спад в употребата на химикали и торове, до раздробяване на стопанствата и възстановяване на част от естествените елементи в селскостопанските ландшафти, което до голяма степен се отрази положително на биоразнообразието”.

Неотделим екологичен аспект, който е отразен в ОАП на ЕС, се отнася до състоянието и опазването на водите. Като основни проблеми, отбелязани в Програмата, засягащи качеството на водите, се посочват: замърсяването от населени места и земеделски стопанства, несъответстващи на изискванията съоръжения за съхранение на оборски тор, липса на канализация в множество населени места и др. При преброяването на земеделските стопанства в България през 2003 г. е установено, че само 528 от тях имат специално обезопасено торище за складиране на оборски тор, а 484 836 разполагат с обикновено торище. Всичко това води до небалансираното използване на минерални торове (основно азотни), нарушаващо почвената структура. Балансът на хранителните вещества е негативен за азота (-89.5 кг/ха) и силно негативен за калия и фосфора (ПРСР 2007-2013). Уязвимите зони по отношение на замърсяване на водите с нитрати са определени със Заповед № РД-795/10.08.2004 г.<sup>8</sup> на министъра на околната среда и водите и обхващат 96 общини или части от тях. Тези общини са разположени на около 53% от територията на страната. В България, особено в периода на 90-те години на миналия век, а и досега се наблюдават масови случаи на преобладаващо монокултурно растениевъдство, при което производителите използват едни и същи минерални торове. Културите усвояват само част от активните вещества, докато концентрацията на остатъчните количества се повишава и част от тях попадат и замърсяват повърхностните и подземните води.

Значителен проблем, признат напоследък от специалистите у нас, е широкото разпространение на почвена деградация вследствие от интензивното торене и технологична обработка, прилагана през годините на кооперативно земеделие. Основните проявления на това почвено разрушаване са свързани с процесите на ерозия във всичките ѝ форми: вкисляване, засоляване, замърсяване, унищожаване и др. Повече от 60% от територията на страната са засегнати в различна степен от ерозионни процеси, като в най-южните части, Предбалкана и Лудогорието и в планинските райони площите, подложени на ерозия, достигат 70%. Силно ерозиран са 11.8% от територията на страната. Около 65% от селскостопанските земи са засегнати от водна ерозия, а около 24% - от ветрова (ПРСР 2007-2013). Отново според Програмата за развитие на селските райони киселените земеделски земи възлизат на 4 300 000 ха. При около

<sup>8</sup> МОСВ. Заповед № РД-795/10.08.2004 г., <http://www.moew.government.bg/manage/water.html>

4.5% от тях нивото на киселинност (pH) е опасно за земеделските култури. Основен фактор за този процес е небалансираното използване на азотни торове.

В България лошо утвърдена практика сред земеделските производители е и изгарянето на стърнищата, което води до унищожаване на хумусния слой и до убиването на ценни микроорганизми, които се развиват по повърхността на посевните площи. Намаляването на хумуса е свързано също и с окисляването и засоляването на почвите. В същото време монокултурното отглеждане на отделни култури изтощава почвите и повишава риска от тяхната деградация, което е сериозен екологичен проблем. Всички тези въпроси, наред с възникналото като следствие от присъединяването ни към ЕС задължение за изграждането на екологична мрежа (НАТУРА), представляват управленски предизвикателства.

### **Добри земеделски практики като част от ОАП за насрещна съвместимост**

Разработването на правилата за добри земеделски практики (ДЗП)<sup>9</sup> в страната е задължение на Министерство на земеделието и храните (МЗХ). То ги формулира като набор от дейности, които щадят околната среда и чието прилагане помага за поддържане качеството на природните ресурси. Целта е чрез тяхното прилагане да се намали замърсяването, предизвикано или породено от селскостопански източници, и да се предотврати всяко ново замърсяване от този вид. Разглеждана по този начин, концепцията за ДЗП може да бъде дефинирана като *изпълнение на дейности за контролиране на замърсяването, които всеки фермер трябва да прилага в съответствие с европейските и националните изисквания, чрез които той става пълноправен партньор при получаването на подкрепа по осите и мерките на ОАП*. В България тези практики са въведени като унифицирана концепция, но нивото на екологични дейности, прилагани от страна на фермерите, ще се различава значително в зависимост от:

- агрономическия, екологичния и социално-икономическия контекст, в който работят земеделските стопани;
- наличността на подходящи инструменти за поощряване на фермерите да предприемат по-ангажиращи практики за контрол на замърсяването.

На схема 1 е показана концептуалната йерархия на добрите земеделски практики, която представлява съчетание от персонално участие и нагласа от страна на производителите и финансовите задължения, които те поемат за прилагането на тези практики.

<sup>9</sup> Под ДЗП в случая се разбират добри селскостопански практики, обхващащи растениевъдството и животновъдството.

## Схема 1

## Концептуална йерархия на ДЗП\*

*Високо йерархично ниво на ДЗП:*

- Съпричастност и готовност от страна на фермерите да провеждат дейности по опазване на природата, не толкова заради стимулите.
- Обхващане на цялата селскостопанска производствена система, не само управление / оптимизация на влаганите ресурси.
- Пълна насрещна обезпеченост с финансови поощрения за фермерите, които осъзнават важността от опазване на околната среда и спазват доброволно нормите, не само заради обезщетенията.

*Средно йерархично ниво на ДЗП:*

- Базирано на прилагане на практиките за опазване на околната среда и толерантност, до формалното изпълнение на законодателството.
- Могат да се спазват от фермера, който иска да го постига с минимални разходи и съответно изисква насрещни стимули за това.
- Наличие на стимули срещу ангажимент да се спазват правилата, като фермерите не биха ги прилагали съзнателно. Проблеми могат да възникнат при структурни и културни специфики, когато въпреки стимулите някои групи ги отбягват.

*Ниско йерархично ниво на ДЗП:*

- Спазването на практики за опазване на околната среда е само в случаите, когато няма отрицателни последствия за дейността.
- Разбиране и познаване на нормите от страна на фермерите.
- Липса на стимули срещу искането да се прилагат практики, оскъпяващи и намаляващи производството.

\* Схемата е възприета от ПРООН/ГЕФ Дунавски регионален проект "Технически насоки за управление на оборския тор в страните от централното и долното течение на р. Дунав", 2004, [http://www.undp-drp.org/pdf/Agriculture%20-%20phase%201/BAP%20Manure%20Guidelines/Manure%20Guidelines\\_BG\\_Aug04.pdf](http://www.undp-drp.org/pdf/Agriculture%20-%20phase%201/BAP%20Manure%20Guidelines/Manure%20Guidelines_BG_Aug04.pdf)

Вижда се, че при най-ниското равнище фермерите се запознават с изискванията и достигат до пожелателно ниво на спазване на нормите. При него те не поемат никакви финансови ангажименти и по този начин не предприемат практически постъпки за прилагането на ДЗП. Това ниво, макар и да не води до конкретни практически мероприятия, е необходимо в управлението на околната среда като интегрирана система, обхващаща различните участници и развиваща се в хоризонтално направление. При средното йерархично ниво се обединяват практическата готовност за прилагане на ДЗП с понасянето на финансовите разходи за изпълнение. Тук фермерите са задължени да спазват предписаните норми, но проблемите възникват от икономическите възможности на стопаните и от цената на промените и нововъведенията, които те трябва да направят. В случай на

високи разходи за труд и средства за изпълнение на мероприятията и недостатъчно стимули за реализирането им съществува голяма опасност да не се постигне желаният ефект и всичко да се сведе само до формализиране на процедурите.

Третото йерархично ниво на ДЗП е най-високо и в него вече става въпрос не само за външно мотивирано изпълнение от страна на фермерите, но и за активно доброволно участие и обхващане на цялата производствена система, която се ориентира към природосъобразни и базирани на опазване на околната среда принципи. Третото ниво превръща фермерите в пълноправни, активни и движещи фактори в управлението на околната среда и прави целия процес на управление още по-ефективен, отговорен и общественополезен. Това се дължи не само на намаляването на разходите за следене и мониторинг, свързани с обстоятелството дали фермерите изпълняват в достатъчна степен конкретните правила и задължения, но и на проявата на самоинициатива от тяхна страна там, където правилата за добри практики са предписани като доброволни. Правилата за ДЗП, заложи в ОАП, са разделени на задължителни и доброволни, като стопаните са задължени да спазват определени правила и технологични инструкции, а други са препоръчителни, но се предполага, че при активно участие фермерите ще имат отношение и дори могат сами да предлагат подобряването им. Такава самоинициатива може да се очаква в случай, че те не просто имат насрещни финансови стимули да го направят, но са и убедени, че това не застрашава тяхната конкурентоспособност в дългосрочна перспектива.

Друг аспект на йерархичното разглеждане на ДЗП е мотивацията на фермерите да спазват предписанията и да съблюдават производствени практики в съответствие с опазването на природната среда. Van den Ploeg посочва, че в зависимост от ориентацията и мотивацията на земеделските стопани те могат да бъдат разделени на: аграрници, агромениджъри и традиционалисти.<sup>10</sup> Аграрниците се отличават с добри познания и висока мотивация да допринасят за общественото благосъстояние, отдавайки значение на последствията от тяхната дейност. От своя страна агромениджърите се интересуват единствено от начините за оптимизиране на производството и оттам възприемат предписанията и нормите, възложени по линия на ОАП, като бреме и оскъпяващи дейността изисквания, стремейки се да спазват правилата с минимални усилия и средства. Традиционалистите се характеризират с пасивно отношение към кооперирането, природата и опазването на околната среда. Те се чувстват като жертви на икономическата ситуация и вярват слабо в бъдещото развитие, като опазването на природата се дължи на тяхното традиционно отношение към заобикалящата ги среда или на липсата на други алтернативи. В България, където преобладават малките

---

<sup>10</sup> Van den Ploeg, J. The virtual farmer. Past, present and future of the Dutch peasantry. Royal Van Gorcum, 2003.

традиционни ферми, прилагането на ОАП се приема като икономическа заплаха за тяхното съществуване и те, макар че в повечето случаи вследствие на финансовите и технологичните ограничения не нанасят значителни екологични вреди, се чувстват застрашени и губещи от новите условия и сегашното статукво.

### Участници в управлението на околната среда

Управлението в околната среда се характеризира с нарастване на присъствието на широк спектър от актьори, които имат отношение към проблема. Новите актьори включват мрежи от експерти, активисти на екологични движения, фирми, както и държавни агенции, вкл. международни съдебни инстанции, научни и изследователски звена, транснационални партньорства, граждански и синдикални сдружения.<sup>11</sup> Според Biermann и Pattberg новото е, че не просто се наблюдава ръст в броя на организациите, но и в правомощията, които придобиват неправителствените актьори да участват в управлението на системата. По този начин се определя и политиката в ЕС в сферата на околната среда, като всички поставени въпроси, по които се взема решение за формиране на такава политика, преминават през подобен процес на многостранно сътрудничество. Това, което се очертава като европейска и световна тенденция и се пренася и в България, е, че частните актьори, независимо дали са със стопанска или нестопанска цел, повдигат въпроси, свързани с опазването на околната среда, без да бъдат предизвиквани, убеждавани и финансирани от държавата. Те се превръщат в интегрирана част от нейното управление извън традиционното схващане за правителствен и междуправителствен модел на управление.

В случая са налице три основни елемента. Първият е свързан с броя и степента на участие на актьорите, които непрекъснато се увеличават. Вторият елемент засяга разнообразието от организации, участващи в процеса, където също се наблюдава разрастване. Трето, забелязва се развитие и в ролята и отговорностите на ведомствените правителствени организации, които придобиват ново ниво на автономия от техните учредители (респ. държавата). От своя страна НПО започват да участват при формирането на дневния ред, политиката и създаването на правила и регулации в областта на екологията. Сред организациите, които вече не са чужди на проблемите на околната среда, са и такива НПО като групи на активисти, бизнес-асоциации, изследователски институти, ангажирани в работата на политическите органи, които дават становища за проекто-закони и дори участват директно в дипломатическите преговори по въпросите на околната среда.

---

<sup>11</sup> Biermann, F., P. Pattberg. Global Environmental Governance. Taking stock, moving forward. 2008, <http://arjournals.annualreviews.org/eprint/qIFW3qhkjemNjyqnHaRR/full/10.1146/annurev.enviro.33.050707.085733#h10>



Управлението в околната среда като приоритет, който не е само на държавата, започва все по-осезаемо да се осъществява и от други национални и транснационални субекти. Biermann и Pattberg отбелязват, че все по-често се забелязва, че самите неправителствени агенти активно започват да се включват в издаването и разпространението на информация по екологични въпроси, инициират срещи и дискусии и предлагат решения на определени проблеми.<sup>12</sup> С демократизацията и задълбочаването на европейската интеграция в България също започнаха да се засилва ангажиментът по въпросите на околната среда от страна на множество неправителствени организации, чиято поява и съществуване се дължи на новите правила и система на управление. С прилагането на ОАП тяхното значение става още по-голямо, защото те са привлечани при вземането на решения, при набелязването на проблемите, свързани с опазването на околната среда, а и в случаи на нужда винаги са готови да изразят своето несъгласие, като по този начин се превръщат в своеобразен коректив на политическото управление. Според Biermann, Siebenhüner и Schreyögg разнообразните структурни, организационни и други вътрешни фактори като лидерство и композиция на заетите в тях могат да обяснят много от вариациите на въздействие и изразяване на позиция по проблематиката.<sup>13</sup> Това се потвърждава и в нашата страна и в резултат от съществуването на разнообразни НПО, ангажирани с проблемите на екологичното земеделие, опазването на околната среда, влиянието на климатичните промени върху земеделието и т.н се наблюдава голяма пъстрота в реакциите, изразяването на вижданията, отстояването на интересите и възможностите за влияние при вземането на решения.

На схема 2 е показан опростен модел на функциониране на икономическата система при интегриране на екологичната рамка, заложен в ОАП. Той е заимстван от разширения модел на Goffman, където са взети предвид екологичните въпроси и последствия.<sup>14</sup> В модела, който е предложен за разкриване на влиянието на регулативната рамка на ОАП върху цялостната икономическа система, се вижда, че тази политика има пряко и значимо влияние върху сегашното икономическо статукво. Това влияние се разглежда като пряко влияние върху правата на собственост, тъй като в ОАП са залегнали регламенти и правила, които ограничават малко или много правата на собственост, владение, използване и разпореждане. Такъв пример е задължението на стопаните да прилагат добрите земеделски практики, което означава пряка намеса в техните права на собственост. Европейският съюз в рамките на ОАП и с аргументацията, че неправилната земеделска практика води до сериозни последици по отношение на водите, човешкото здраве,

<sup>12</sup> Biermann, F., P. Pattberg. Цит. съч.

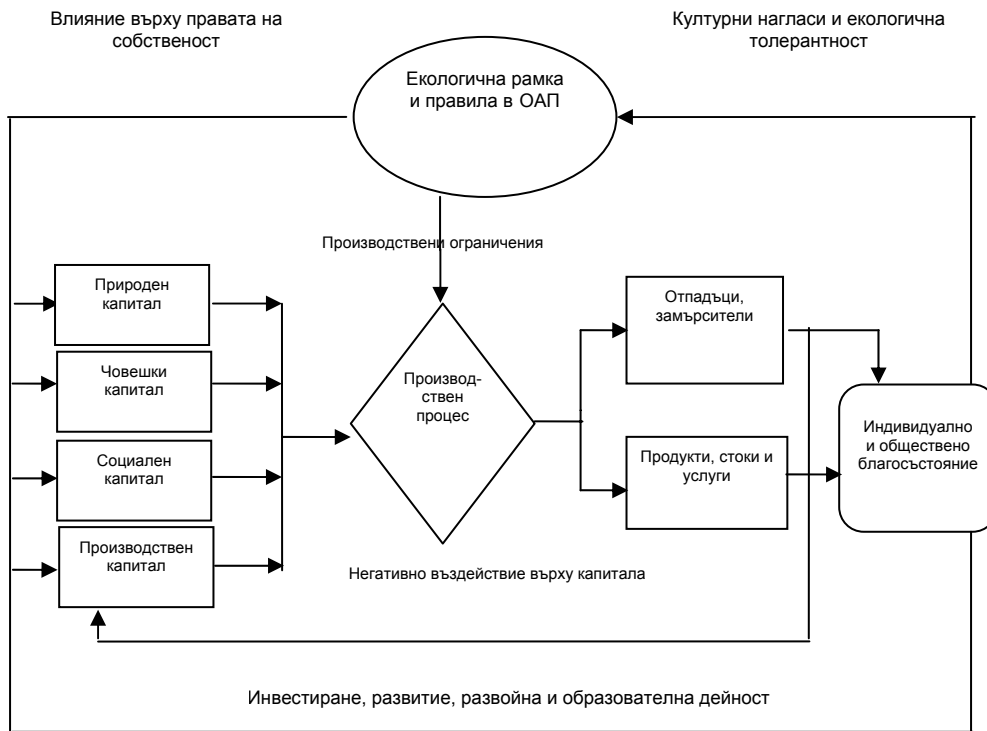
<sup>13</sup> Biermann, F., B. Siebenhüner, A. Schreyögg. International Organization in Global Environmental Governance. Routledge Publisher, 2009.

<sup>14</sup> Goffman, E. Environmental Economics: Basic Concepts and Debates. 2007, <http://www.csa.com/discoveryguides/envecon/review.pdf?SID=r75amplrfmgmomr316ds9ucv6>

изменението на климата, опазването на природата и биоразнообразието, както и безопасността на храните, налага регулации, които ограничават правата на производителите. Конкретни документи, приети от ЕК, са Директива 2004/35/ЕО за опазване на почвите,<sup>15</sup> Регламент 178/2002 на ЕО за безопасността на храните,<sup>16</sup> Директива 91/676/ЕИО за опазване от замърсяване на водите от селскостопански източници<sup>17</sup> и др. На тяхна база съответните национални държавни органи издават наредби, правила и други подзаконови актове, с които въвеждат принципите, заложи в законодателството на ЕС.

Схема 2

Модел на екоикономическа система при прилагане на ОАП



Източник. *Goffman, E. Environmental Economics: Basic Concepts and Debates. 2007.*

<sup>15</sup> Официален вестник на ЕС, 2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:168:0029:01:BG:HTML>

<sup>16</sup> Регламент 178/2002 на ЕО, 2002, <http://www.fcbg.org/files/Normativni/regulation178.pdf>

<sup>17</sup> Директива 91/676/ЕИО (Нитратна директива) <http://ec.europa.eu/environment/water/water-nitrates/directiv.html>

В екоикономическата система, показана на схема 2, през фазата на производството готовите продукти преминават към потребителите. В процеса на производство неизбежно остават и отпадъчни вещества, които се връщат обратно в обкръжаващата среда, замърсявайки въздуха, водата и почвата, и оказват отрицателно въздействие върху капиталовите компоненти. Именно с включването на последствията от човешката производствена дейност в икономическата система се появява и разликата между функционирането на обикновената икономическа система и на представения екоикономически модел.

И едната, и другата система са подчинени на това да осигуряват блага на човека и обществото, което от своя страна формулира своето отношение към съпътстващите резултати от производствената дейност, изразявано като толерантност и чувствителност към опазване на природата. Еманация на това отношение на обществото е нагласата, мотивираността и поведението на отделните му членове и на техните организации във връзка с ограничаване на вредните последствия от производствената дейност. Това е и стратегическа цел на политиката на ЕС, поради което присъства и като неразривна част в законодателната философия на ОАП. Подобни културни нагласи се проявяват в образователни, изследователски и развойни дейности, насочени към развитие на технологии и инвестиции за подобряване и предотвратяване на неблагоприятните екологични последствия от производството. Тази обществена инициатива е насочена към подобрения и развитие на капиталовите фактори с оглед посрещането на целите и приоритетите на управлението. България като член на ЕС е приела да хармонизира своето законодателство с това на Общността и да спазва безпрекословно производствените от това ангажменти. По този начин част от актьорите, и то водещите по въпросите на околната среда и екологията, се намират извън страната, а чрез законодателната и регулативната рамка на ЕС се дава възможност на вътрешни лица да се включат в процеса на прилагане и развитие на формулираните цели и политики.

### **Икономически проявления в управлението на околната среда**

Една по стара парадигма за регулиране на замърсяването в околната среда се опитва да постави стриктни критерии за това доколко отделните индивиди и компании могат да замърсяват. Този подход противоречи на базисната икономическа логика, като не отчита различния потенциал на отделните компании. В днешно време е застъпвана тезата, че “провалените надежди, днешните високи разходи и амбициите за утрешния ден се превръщат в локомотив към търсенето на повече пазарноориентирани подходи на управление”. Ето защо негъвкавите квоти не са вече ефективни. Един от начините за увеличаване на гъвкавостта е чрез налагане на глоби и такси за вредните емисии, “което впряга енергията и креативността на компаниите

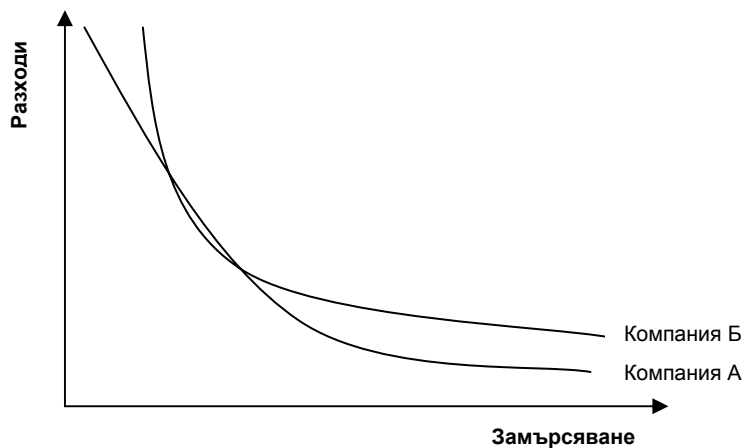
да минимизират разходите чрез търсене на най-евтиния път за редуциране на емисиите”.<sup>18</sup>

Друг начин, който е застъпен в глобалната практика на управлението в околната среда, спомагащ за повишаване на гъвкавостта, е търговията със замърсяване.<sup>19</sup> Това става чрез издаване на разрешителни на индивидуалните източници на замърсяване, като се позволява търгуването на тези разрешителни и на източниците на замърсяването, и в същото време се следи таванът на цялата квота на разрешените замърсители. Смята се, че при този модел отделните икономически агенти имат различни възможности да се борят със замърсяването и посредством суапови сделки те могат да получават взаимна изгода.

На схема 3 е показана субституционалната зависимост, която съществува между разходите за намаляване на ефекта от замърсяването и размера на вредите от него.

Схема 3

Зависимост между замърсяването и разходите по отстраняване



Източник. Goffman, E. Environmental Economics: Basic Concepts and Debates...

Кривите са с наклон, показващ, че с намаляване на разходите за борба със замърсяването вредите от него се увеличават. Друг аспект е, че пределните разходи и коефициентът на заместване са различни, което е илюстрирано чрез различната траектория за компаниите А и Б. Не е задължително субституционният ефект да представлява линейна функция с пропорционално изменение на разходите и количеството на замърсяването. Така

<sup>18</sup> Вж. Field, B., M. Field. Environmental Economics: An Introduction. New York: McGraw-Hill, 1994.

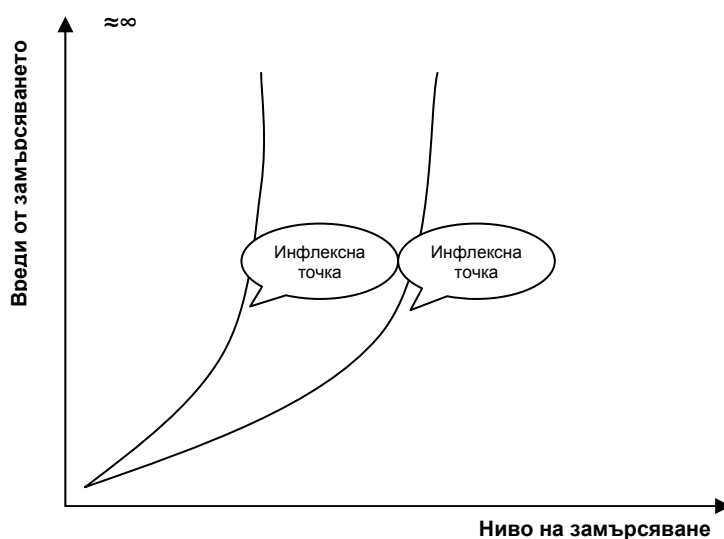
<sup>19</sup> Пак там.

различните компании, за да ограничат размера на замърсяването до еднаква степен, се нуждаят от различни разходи, като компания А показва по-голяма абсолютна ефективност. В същото време под оптимизиране на ефективността се разбира максимално пределно редуциране на вредите с минимално нарастване на пределните разходи. Погледнато през тази призма, компанията Б има относителни предимства, защото за намаляване на високите равнища на замърсяване ще се нуждае от по-малко разходи, което означава, че всяка инвестирана допълнителна единица ще донесе по-голям опазващ ефект върху околната среда. В следващ етап например компания Б ще смени диаметрално своята ефективност и редуцирането с една единица на вредните емисии ще изисква много повече от единица разходи, което стопява икономическата ефективност от борбата със замърсяването.

На схема 4 са показани зависимостите между нивата на замърсяване и вредите от него, като характерното е, че се наблюдава един ефект на пречупване, при който дори и при незначително увеличаване нивата на замърсяване вредите нарастват с геометрична прогресия.

Схема 4

Зависимост между нивата и вредите от замърсяването



Дадени са две криви, разкриващи зависимостта между замърсяването и вредите от него, тъй като съществуват разнообразни източници на замърсяване, при които негативните въздействия върху природата са различни и се развиват с различна сила. В същото време, за да бъде успешно управлението в околната среда в рамките на ОАП и да има висок резултат от въведените регулации и стандарти, трябва да се съблюдават принципите за равенството

и справедливостта. Biermann и Pattberg посочват, че компенсациите и помощите на Общността към най-засегнатите и уязвени от високите изисквания по опазване на околната среда региони и субекти е вече “не просто морална отговорност, но политическо и икономическо благоразумие”.<sup>20</sup> Под равенство и справедливост те разбират изискванията и ограниченията, които възникват и се налагат на отделните нации за опазване на околната среда, да бъдат съпътствани с адекватен алокационен механизъм на обезщетения и други плащания, защото жертвите и лишенията, които понасят националните и индивидуалните субекти, са различни.

Harris формулира способността на природата да поглъща и обезврежда част от отпадъците и другите замърсители, като отчита опасността, че с превишаване на този капацитет може да се стигне до необратими последици.<sup>21</sup> Тези формулировки са свързани с дефинираната концепция за “понасящия капацитет” на природата, което гарантира благосъстоянието на живите организми на Земята и при нарушаването на баланса се стига до колапс в природното равновесие. Самопречистващите качества на природата имат определен капацитет, който теоретично може да се отбележи като момент на пречупване и след това се стига до драстични последици и фатални резултати. Ето защо на схема 4 вредите от замърсяване в горните си точки клонят към безкрайност. По този начин някои икономисти защитават тезите за концентриране не върху ръста на БВП, а върху повишаване качеството на живот. Те пледират за поддържане на икономиката в равновесие, без растеж и без рецесия.<sup>22</sup> Екоикономистите вярват, че идеята за непрекъснат растеж се оказва вече нежизнена и опасна, защото изчерпването на природни невъзобновими суровини и увреждането на околната среда, заплашват бъдещето на човечеството и го изправят пред криза. Те изтъкват, че има възможност да се прекъсне симетричната връзка между производството и БВП, като редуциране на производството, генерирано от консуматорските наклонности на днешните общества, по пътя на усъвършенстване на технологиите, може да доведе до подобряване качеството на живот.

На схема 5 е показано функционирането на пазарния механизъм при въвеждането на регулационните инструменти на ОАП за опазване на околната среда. Както вече беше споменато, основните цели на регулационните лостове на ОАП са насочени към поставяне на прагове на замърсяването и на основните средства на замърсяване, което предопределя достигането на равновесно състояние между предлагането и търсенето. Кривите на търсене и предлагане отразяват класическото разбиране за

<sup>20</sup> Biermann, F., P. Pattberg. Цит. съч.

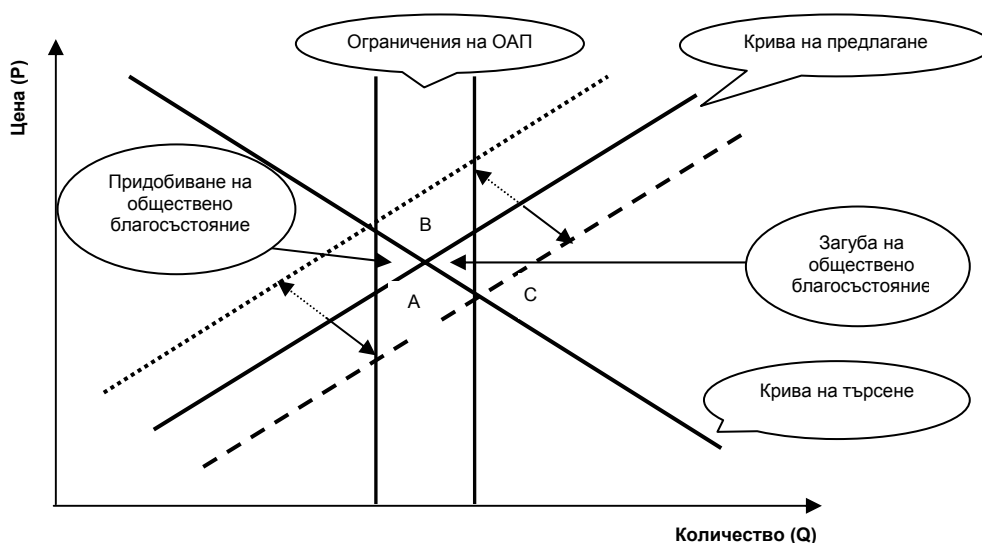
<sup>21</sup> Harris, J. Basic principals of sustainable development. Working paper, 2000, [http://ase.tufts.edu/gdae/publications/Working\\_Papers/Sustainable%20Development.PDF](http://ase.tufts.edu/gdae/publications/Working_Papers/Sustainable%20Development.PDF)

<sup>22</sup> Czech B., H. Daly. In my opinion: The steady state economy - what it is, entails, and connotes. - Wildlife Society Bulletin, 2004, 32(2), p. 598–605, <http://steadystate.org/files/SSE.pdf>

тяхната насоченост – кривата на предлагане е с положителен, възходящ наклон, което показва увеличение на количеството на предлагане с повишаване на цената, докато кривата на търсене е с отрицателен наклон, т.е. търсеното количество расте с намаляване на цената. При свободна (напълно либерализирана) система равновесната точка между търсене и предлагане би била съответно точка А.

Схема 5

Влияние на ОАП върху пазарните сили на търсене и предлагане



В резултат от прилагането на ограничителните режими на ОАП върху нивата на замърсяване и упражняването на контрол върху вредните емисии и другите отпадъчни замърсители съвпадането на търсенето и предлагането в точка А е невъзможно. Самите ограничителни режими влияят директно върху предлагането и го оскъпяват, защото производителите и бизнесът са задължени да съблюдават въведените норми и да извършват разходи за инвестиции. Поради това кривата на предлагане се измества в посока към свиване и новата равновесна точка става съответно В, където се срещат търсенето, предлагането и пределът на замърсяването, произтичащ от ОАП.

Образуваият се триъгълник, заключен между А, В и точката, в която лимитираните ограничения, въведени в ОАП, пресичат кривата на търсене, представлява спестеното количество замърсяване на околната среда, което при липсата на ОАП ограничения би замърсило природната среда. В полето на този триъгълник се получава придобиване на обществено благосъстояние, постигнато чрез ограничаване на замърсяването и повишаване качеството на средата, в която живее човешкото общество. Това е постигнато с цената на

намаляване на индивидуалната възвръщаемост за отделните членове като съвкупност от потребители, принудени в случая да плащат по-високите цени на продуктите, които попадат под регулативния механизъм на ОАП.

Другият казус, представен на графиката, е в случай, когато конкретните норми, регулиращи замърсяването, са на равнища над равновесното положение, постигнато в точка А. Определянето на подобни допустими нива на замърсяване би подтикнало отново силите на предлагането, водени от адаптивни очаквания, към разширяване на тяхната производствена дейност и спестяване на инвестиционни средства, ограничаващи замърсяването. В този случай кривата на предлагане се премества надясно, което показва експанзия, и новите нива на равновесие ще се получат в точка С. Вследствие на такава външна интервенция, заложенa в регулативната рамка на ОАП, се получава площ между точките А, С и тази, където перпендикулярната права на ОАП ограниченията пресича оригиналната крива на предлагането, която представлява своеобразна загуба на обществено благосъстояние, дължащо се на стимулираното предлагане и възползването се консуматорско общество.

От направения анализ се вижда, че въвеждането на директивни ограничения за контрол на източниците на замърсяване чрез ОАП води до положителен ефект, ако равновесните пазарни равнища са над ограничителните нива, въведени от различните мерки на ОАП, и отрицателен, когато равновесието е под тези равнища. Водено от адаптивните очаквания, предлагането получава сигнал за действия за борба с вредите върху околната среда и стимулирано се придвижва към разширение, идващо от спестените ресурси за съхраняване на природата.

В икономическата теория е известна постановката, че неравенство нараства с развитието на индустрията и започва да се свива, когато икономиката достига своята зрялост. Това е познато като кривата на Кузнец, която показва, че в развиващите се страни, наблюдаващи на индустриалния напредък, се пораждаат екологични проблеми от увеличените източници на замърсяване, докато при развитите икономики акцентът попада върху подобряване качеството на околната среда.<sup>23</sup> Основание за такава постановка дава фактът, че чистият въздух, вода и почви осигуряват еластично по отношение на доходите удовлетворение. Така, когато доходите растат над определени равнища, индивидите и обществото ще се стремят да харчат по-голям дял от тях за практики и стоки, водещи до редуциране на замърсяването, и обратно, когато доходите са под даден праг, те ще жертват екологичните ценности, за да постигнат тяхното повишаване. Тези зависимости съвпадат с икономическия модел, представен на схема 5. Развитите общества функционират в горните граници на кривата на търсене и са готови да платят по-високата цена за опазване на околната среда, докато "наваквсащите" (развиващи) се

<sup>23</sup> Field, B., M. Field. Цит. съч.



страни (при равни други условия и без наличие на ОАП) обикновено се намират в долната половина на кривата на предлагане.

\*

В областта на селското стопанство основните институции в управлението на околната среда включват широк набор от организации, които директно и индиректно вземат участие при разработването на директивите и регулациите на ОАП. Това води до пренареждане на актьорите в новата управленска организация. Държавата, която в миналото е била основният и почти единствен участник в процеса на управление на околната среда, се превръща в партньор на междуправителствено ниво (в случая в ЕС) и се появяват много други хоризонтални участници, без които легитимността и функционирането на цялостната управленска система е невъзможно. Такива нови актьори са НПО, занимаващи се с околна среда, природозащитници, бизнес-асоциации, научни институции, граждански сдружения и др., които стават пълноправни партньори в системата за управление на околната среда. Степента на тяхното развитие и зрялост се определя от това доколко авторитетна, влиятелна и фактороопределяща роля изпълняват. Промяната в управлението на околната среда обаче се свързва не само с навлизането на нови актьори, но и с изменения на неговата форма. Новите актьори участват в създаването и прилагането на нормите и правилата, регулиращи опазването на околната среда, не само в националния управленски механизъм, но и в европейските институции.

Влиянието на ОАП има и конкретни икономически измерения, отразявайки се директно на пазарните сили на търсенето и предлагането на селско-стопански продукти. Въвеждането на външни регулации и ограничения причинява свиване на предлагането, което води до повишаване цената на произведените продукти. Така консуматорите заплащат по-високите цени на продуктите, производителите отбелязват спад в продажбите и нарастване разходите за инвестиции, а печелившата ще бъде цялата съвкупност, което се измерва от постигането на по-малко замърсяване, по-чиста природа и по-добро качество на живот. Освен това, както се потвърждава и от изследването на Гофман, различните субекти в земеделския сектор имат различни маргинални разходи за намаляване на замърсяванията. Сляпото прилагане на ограниченията и забраните, произтичащи от ОАП, води до изкривяване на сравнителните предимства в сектора, поради което на оцетените би трябвало да се предоставят възможности за компенсации. Стриктният модел на нормативи и регулации трябва да бъде вписан в един по-либерален модел на управление на околната среда, при който няма да се стига толкова често до затваряне на производствени единици и до потискане на производството.

Най-важните обекти, в които ОАП се концентрира и търси решение на проблемите, са почвите, разглеждани като невъзобновяем ресурс, и водите. Основен принцип, заложен в европейските директиви, е че земеделие и

горско стопанство, прилагащи добри земеделски практики, допринасят за запазването и подобряването качеството на почвата.<sup>24</sup> Главният проблем, който възниква от прилагането на ДЗП и на другите регулации, формиращи управлението в опазването на околната среда, е свързан с икономическите измерения и последствия за конкретните участници, най-вече за земеделските производители. За тях въвеждането на допълнителни ограничения и мероприятия по намаляване на замърсяването, винаги се свързва с разходи за инвестиции. Доказана е връзката (кривата на Кузнец) между нивата на доходите и отношението към замърсяването, като се приема, че колкото по-ниски са доходите, толкова по-силно изявено е поведението, насочено към пренебрегване на екологични действия за сметка на увеличаване на печалбата. Такъв е и случаят с нашето земеделие, където доходите са много ниски и оттам идва опасението, че конкретни мерки ще оскъпят производствените дейности и директно ще потиснат предлагането, по подобие на модела, показан на схема 5.

В същото време, за да бъде успешно управлението в околната среда в рамките на ОАП и за да има висок резултат от въведените регулации и стандарти, трябва да се съблюдават принципите за равенството и справедливостта. Ето защо винаги когато се въвеждат определени изисквания, засягащи дадена категория и съсловие, трябва да се отчита цената, която те ще трябва да платят и с какво ще могат да бъдат компенсирани. В противен случай, ще се стига както до колизии при въвеждането на ограниченията, така и до намаляване на ефективността от тяхното приложение.

19.II.2009 г.

---

<sup>24</sup> Официален вестник 2007/С 168/05.