

ПРЕГЛЕДИ

Гл. ас. д-р Даниела Балева*

БЮДЖЕТ ЗА ЗАЩИТА НА НАСЕЛЕНИЕТО ПРИ БЕДСТВИЯ

Поради все по-честилите бедствия през последните десетилетия и увеличаването на тежестта на последствията от тях възниква необходимостта от осигуряването на все повече финансови и материални ресурси за подпомагане на пострадалите и за възстановяване на разрушените обекти. Във връзка с това са разгледани особеностите, характерни за изготвянето на бюджет за защита при бедствия в частния и в публичния сектор, както и практиката в тази област в различни страни.¹

JEL: H72; H84

Бедствията са събития, които предизвикват значителни негативни последици за живота и здравето на хората, за материалното и културното богатство на обществата. Конкретните им параметри – време и място на възникване, мащаб, брой на засегнатите, размер на предизвиканите икономически загуби и др., не могат да бъдат предвидени с точност. Повторяемостта на тези събития в продължение на дълги периоди обаче заставя правителствата да отчитат възможността за тяхното възникване и да провеждат политика в областта на защитата на населението, която да намали потенциалните неблагоприятни последици от бедствия. Едно от основните условия за реализирането на такава политика е да се осигурят необходимите във връзка с това финансови ресурси, а главният инструмент е изготвянето на бюджет за защита при бедствия. В него са посочени, от една страна, прогнозният размер на финансовите средства, с които ще се осъществяват мерките за защита на населението и техните източници, а от друга - дейностите в тази област, които ще се финансират. Ето защо е важно да се анализират особеностите при изготвяне на бюджет за защита при бедствия не само в публичния сектор, но и неговите специфики в частния.

Бюджети за защита при бедствия в рамките на частния сектор

В случаите, когато съществува вероятност от поява на негативни събития в бъдеще (а възникването на бедствие е само един пример в това отношение), субектите от частния сектор - както домакинствата, така и фирмите, могат да вземат решение относно разпределението на доходите им (в съответствие с

* ВА „Г. С. Раковски“, катедра „Мениджмънт на извънредните ситуации“, dbaleva@abv.bg

¹ Chief Assistant Prof. Daniela Baleva, PhD. BUDGET FOR PROTECTION OF THE POPULATION IN CASE OF DISASTERS. *Summary:* Due to the more frequent occurrence of disasters in the last few decades and the increasing severity of their consequences, more financial and material resources should be provided to help victims and to restore damaged facilities. In this regard specific measures were discussed about preparing a budget for disaster protection in the private and public sectors, as well as activities in this field in various countries.

техните обективни възможности) с цел да се намали неблагоприятното въздействие на тези събития, както следва:

- да отложат настоящото потребление с оглед формиране на спестявания, които да могат да използват при бъдеща загуба на доход или на имущество;
- да насочат част от настоящия си доход към застраховане на имуществото си;
- да инвестират част от настоящия си доход така, че да увеличат устойчивостта на своята собственост при възникване на бедствия.

При *първия вариант* на решение относно разпределението на доходите на субектите в частния сектор - създаването на спестявания преди възникването на бедствие, потреблението се измества от сегашния момент, когато осигурява по-малко полезност, към „черните“ дни, когато изразходването на спестените средства би било по-изгодно за засегнатите от бедствия. Статистическите данни показват, че спестяванията на субектите от частния сектор за задоволяване на евентуални потребности при извънредни ситуации са по-големи в тези страни, в които уязвимостта на населението и честотата на възникване на бедствията е по-висока (вж. Phaup and Kirschner, 2010).

Вторият вариант - застраховането на имуществото, е инструмент за акумулиране на средства за защита при бедствия. Въпреки все по-голямата му популярност в редица страни и постепенното разширяване на обхвата на застрахователната защита обаче застрахователните и презастрахователните фирми избягват покриването на катастрофични рискове. Незначителна част от развиващите се държави са успели да създадат достъпни, ефективни и устойчиви застрахователни програми, свързани с възникването на бедствия, без да използват финансовите субсидии, отпускани от държавата. Основните причини за това са, първо, ограничените възможности на широки слоеве от населението да заплащат застрахователните премии, и второ - масовият характер на щетите, които биха възникнали, когато общността бъде засегната от бедствие (вж. The Development of a Public Partnership Framework and Action Plan for Disaster Risk...).

Въпреки неоспоримите си предимства *третият вариант* има и определени ограничения. От една страна, трябва да се отчете фактът, че търговските дружества осъществяват разходи за повишаване на устойчивостта на обектите, които експлоатират, въз основа на оценка на тяхната икономическа целесъобразност. Тези разходи (дори и такива от критичната инфраструктура) се съпоставят с всички загуби, които може да претърпи търговското дружество и неговите собственици (а не обществото), в случай че мероприятията не бъдат осъществени. Въз основа на това се дава оценка дали изразходването на средствата е обосновано и дали в крайна сметка разходите ще бъдат реализирани. От друга страна, ограничената отговорност на някои от частните фирми до размера на техния капитал създава предпоставки за намаляване на обема от мерки, които те биха осъществили за превенция и за защита на населението при бедствия. Последниците от бедствията могат многократно да надхвърлят размера

на капитала на частните фирми-собственици и/или оператори на засегнатите обекти, или максималния размер на обезщетенията, които фирмите са законово задължени да изплащат при възникването на авария в техните обекти. Така те не биха носили пълната отговорност от неизпълнението на необходимите превантивни дейности за защита при бедствия, тъй като няма да понесат в пълна степен загубите от това неизпълнение.

Освен разгледаните варианти при възникване на бедствия субектите от частния сектор могат да пренасочат бъдещ доход за задоволяване на настоящи спешни потребности *чрез вземане на заем*. В този случай трябва да се вземе предвид, че освен голям брой човешки жертви бедствията могат да предизвикат и значителни щети за стопанството. Това съществено намалява възможностите за генериране на доход, с чиято помощ да бъде върнат заемът.

Финансовите средства на отделните фирми и на домакинства като правило са недостатъчни за възстановяване на нормалния начин на живот след възникване на бедствие. Възможностите на частния сектор са ограничени не само от обективния дефицит на ресурсите, с които разполагат, а също и от неравномерното разпределение на богатството между отделните субекти в него. Важно е да се отчете и фактът, че голяма част от представителите на частния сектор подценяват риска от бедствия, което намира отражение в оскъдния бюджет, планиран за преодоляване на последствията при тяхното възникване.

Поради посочените причини публичният сектор остава основният отговорник за защитата както на живота, здравето и собствеността на отделните граждани, така и на икономическите, културните и други интереси на цялото общество. В такъв смисъл осигуряването на финансови ресурси за тази цел в рамките на бюджета на публичния сектор е от основно значение при реализирането на мероприятията за защита на населението при бедствия.

Бюджет на публичния сектор за защита при бедствия

Това е частта от държавния бюджет или от този на определена община или област, която служи за изпълнение на публичните политики за защита на населението при бедствия. Бюджетът за защита на населението при бедствия в рамките на публичния сектор може да се изготви по два начина: *преди* да се породи самото бедствие и *след* възникването му с цел преодоляване на негативните последствия от него (вж. Miller & Keipi, 2005).

Изготвяне на бюджет за защита при бедствия преди тяхното възникване

Този вариант позволява да се увеличат националните спестявания и да се реализират политики за намаляване на риска от бедствия. Възможността за нарастване на спестяванията произтича от изключителното право на държавата да събира данъци и привилегията ѝ да определя каква част от средствата и за какви цели ще бъдат изразходени. Така могат да се натрупват резерви, които да са на разположение при настъпване на бедствия и с чиято помощ да се финансират дейностите за подпомагане на засегнатото население и за възстановяване

на увреденото имущество. Публичният сектор може да насочи събраните спестявания и към осъществяване на различни превантивни мерки, свързани с риска и последиците от бедствията.

Изготвянето на бюджет преди възникването на бедствие е свързано и с някои трудности, сред които основно място заемат:

- *Определянето на мястото на инициативите по защита при бедствия спрямо останалите публични политики.* Това е изключително сложен процес. Политиците са подложени на значителен публичен натиск, за да удовлетворят разнообразните потребности на техните гласоподаватели. Интересите, които те трябва да отстояват, варират в широки граници и обхващат различни сфери - образование, здравеопазване, опазване на обществения ред, изграждане на транспортна инфраструктура и т.н., но публичният сектор разполага с ограничени ресурси. Като правило обаче колкото повече средства се насочват към финансиране на защитата при бедствия, толкова по-малко ще останат в общия бюджет за други дейности от обществен интерес, и обратно. Ето защо, за да се задоволят в максимална степен обществените потребности, е необходимо да се определи най-подходящата структура на бюджета.

- *Желанието да се отложи извършването на разходи поради вероятностния характер на бедствията.* Това може да стане причина осигуряването на финансови ресурси за защита при бедствия да бъде поставено на заден план, като се даде приоритет на финансирането на такива сфери, при които е по-сигурно, че данъкоплатците ще почувстват бързи резултати.

- *Непостоянството в политиките на правителствата.* Рискът публичните фондове, създадени с цел натрупване на финансов ресурс като резерв за защита при бедствия, да бъдат използвани не по първоначалното им предназначение, е доста голям. Когато средствата са фиксирани в рамките на националния бюджет, всяко пренасочване към някое от другите му направления (здравеопазване, отбрана и т.н.) или промяна в цялостния размер на наличните в бюджета средства би довела до намаляване на ресурсите за защита. Въпреки този риск обаче съществуват примери за публични фондове за защита при бедствия, които се използват единствено с тази цел, например Карибският фонд за застраховане на катастрофични рискове, Белгийският постоянен фонд за подпомагане на домакинствата, фонд „Солидарност“ на Европейския съюз и Японската компания за презастраховане при земетресения. Главното условие за функционирането на такъв тип фондове е именно задължението средствата да се натрупват и изразходват непременно и само по тяхното предназначение – защита на населението при бедствия.

- *Избягването на т.нар. морален хазарт²* е едно от основните предизвикателства при осигуряване на публични средства за защита при бедствия. В този

² Терминът „морален хазарт“ се използва най-общо в ситуации, когато една страна взема решение относно своето поведение със съзнанието, че друг ще поеме евентуалните неблагоприятни последици от него.

контекст моралният хазарт, произтичащ от засилената дейност на обществения сектор за защита на населението, е известен като „дилема на самарянина“. Той е свързан с разпространеното сред гражданите и фирмите разбиране, че общественият сектор ще покрие всичките им загуби в случаи на възникване на бедствия, а това от своя страна може да доведе до значително ограничаване на превантивните мерки, предприемани от тях, за да намалят уязвимостта си при въздействието на различни негативни събития (вж. Daniels, Kettl and Kunreuther, 2006).

Изготвяне на бюджет за защита при бедствия след тяхното възникване

Изготвянето на такъв бюджет е обусловено от нуждата да бъдат извършени дейности за подпомагане на пострадалото население и за възстановяване на засегнатите обекти от инфраструктурата. Необходимите за това финансови ресурси могат да бъдат акумулирани по два начина: като се преразпределят средства от публичния бюджет и се ограничат други планирани дейности от обществен интерес или като се натрупат допълнителни средства (например чрез повишаване на данъците или вземане на заем). Вземането на заем за покриване на потребностите за възстановяване и подпомагане след бедствия обаче има някои недостатъци - основната слабост е по-високата цена на заема, която се дължи именно на претърпените вследствие на бедствието щети за икономиката на страната. Поради негативното влияние на бедствието върху икономическото развитие в редица държави се практикува временно ограничаване на плащанията за обслужване на държавния дълг, което допълнително способства за оскъпяване на бъдещите заеми (вж. Venson and Clay, 2004).

Независимо от наличието на предварителен бюджет изготвянето на бюджет за защита при бедствия след тяхното възникване е много важно и не може да се пренебрегва, тъй като в повечето развити общества отказът за оказване на помощ на населението, засегнато от бедствия, се смята за неприемливо от морална гледна точка. Поради тази причина публичният бюджет за защита при бедствия на практика е резултат от използването и на двата метода за бюджетиране – изготвяне на бюджет за защита както преди, така и след възникването на самото бедствие.

Практика на изготвяне на бюджет за защита при бедствия

Изследване на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) върху бюджетите за защитата при бедствия в 15 страни, осъществено през 2009 г., показва, че в практиката се използват и двата представени метода за бюджетиране (вж. Phaup, and Kirschner, 2010). В зависимост от вида на бедствието и дейността за защита между 60-93% от държавите, участвали в проучването, изработват бюджети за защита при бедствия във всеки бюджетен цикъл, а местната власт изготвя аналогични бюджети в 27 до 46% от тях.

Бюджетите в изследваните страни имат някои общи характеристики, по-важни сред които са:

- Надвишаване на предварително планираните разходи за възстановяване и подпомагане. На практика при възникването на бедствие на всички разглеждани държави се е налагало да изразходват повече средства за такива дейности в сравнение с предварително заложените в бюджета, т.е. за целта те са пренасочвали финансови ресурси от други правителствени програми и политики или са прибегвали към заеми.

- Предоставяне на грантове и на заеми на частния сектор. В 80% от изследваните страни публичният сектор е предоставял финансови грантове на хора и предприятия от частния сектор, засегнати от бедствия. По-малко срещана практика е отпускането на заеми на бизнеса (само в 40% от страните).

- Предоставяне на грантове и на заеми на местната власт от централното правителство за подпомагане на хората, засегнати от бедствия, и възстановяване на щетите. В 73% от страните за тази цел са давани грантове, а в 27% от тях - заеми.

- Предоставяне на данъчни облекчения за засегнатите от бедствия. От това са се възползвали около 53% от изследваните държави.

Проучването на ОИСР установява, че обхванатите в него страни изразходват финансовите ресурси за защита не само за реализиране на мерки за смекчаване на последствията от бедствия, но и за научноизследователска и развойна дейност, изграждане на системи за ранно предупреждение, укрепване на свлачища, създаване на комуникационни системи, обучение на екипите за защита и т.н. Богата практика в изготвянето на бюджет за защита при бедствия имат три от изследваните държави – Япония, Нова Зеландия и Турция, което е свързано със значителните бедствия, засегнали тези страни през последните десетилетия. Анализът на техния опит при изготвянето на бюджет за защита в рамките както на публичния, така и в частния сектор може да бъде използван за подобряване на организацията и финансирането на защитата при бедствия. Съпоставката на международния опит с практиката в България ще позволи да се определят възможните направления за усъвършенстване на процеса на изготвяне на бюджет за защита при бедствия у нас.

Бюджет за защита при бедствия в Япония

Тъй като Япония е разположена в регион, сериозно застрашен от редица бедствия, японските правителства активно насърчават превантивните мерки за защита и изготвят бюджет за защита при бедствия преди тяхното възникване.

Средният годишен бюджет за защита при бедствия на Япония за периода 1995 - 2004 г. е 49,9 млрд. USD, което е приблизително 5% от общия бюджет на страната. Предназначените за тази цел средства се изразходват в четири направления: научно-технически изследвания, превантивни дейности, борба с ерозията и възстановяване след бедствия (вж. Phaup & Kirschner, 2010).

Основната характеристика на бюджета за защита при бедствия в Япония е неговата гъвкавост. Независимо че значителна част от средствата обикновено се изразходва за борба с ерозията - ежегодно средно около 48,7%, в случай на възникване на бедствие с голям брой жертви те се пренасочват за възстановяване и подпомагане на засегнатите – съответно около 26,4%. Около 23% от ресурсите се влагат в мерки за превенция на бедствия, а най-малък е делът на отделените за научно-технически изследвания средства, свързани с нуждите на защитата при бедствия – средногодишно 1,3% от целия бюджет за защита.

Резервът от средства в държавния бюджет, предназначен за непредвидени ситуации, може да се използва при всякакъв вид извънредни ситуации, но най-често се изразходва за оказване на помощ на хората, засегнати от бедствия. Усилията на японското правителство за подпомагане на пострадалите и за възстановяване на разрушеното имущество намират израз в предоставяне на помощи за пострадалите, отпускане на кредити и намаляване на данъците.

След разрушителното земетресение в Кобе от 1995 г., при което над 6400 човека загубват живота си, а повече от 240 000 сгради са изцяло или частично разрушени, в страната е променена нормативната уредба в областта на подпомагането и възстановяването при бедствия (вж. Munir Chowdhury, 2012), така че да се осигури възможност за отпускане на различни видове помощи:

- за домакинствата - за закупуване на стоки за бита в случаите, когато бедствието е нанесло значителни щети на домовете им и те не могат сами да си осигурят възстановяване на нормалните условия на живот;

- при безработица поради загуба на препитание вследствие на бедствие;
- при смърт на член от семейството вследствие на бедствие;
- нисколихвени заеми за възстановяване или построяване на жилища;
- помощи и заеми за малки и средни предприятия, засегнати от бедствие.

Възобновяването на засегнати публични инфраструктурни обекти, училища, болнични заведения и др. се осъществява директно от централната или от местната власт чрез субсидии от централното правителство.

Освен публичния бюджет за защита при бедствия друг широко използван финансов инструмент за осигуряване на средства е застраховането. Въпреки че в страната съществуват частни застрахователни компании, които покриват някои рискове от бедствия, след земетресението от 1964 г. в Ниигата правителството се намесва на застрахователния пазар, като изисква от частните застрахователи да започнат да предлагат покриване на риска от земетресение.

Сключването на застраховки за бедствия към момента не е задължително, но застрахователните компании все още са длъжни да предлагат покриването на този риск. Към 2008 г. 23-27% от японските домакинства имат застраховки в случай на земетресение (вж. Phaup & Kirschner, 2010). За да се намали моралният риск и да се осигури поне минимално обезщетение за всички застраховани собственици на имоти, по отношение на такъв вид застраховки са въведени тавани и ограничения на плащанията. Приет е също таван на цялостните плащания по застраховки срещу земетресение и когато загубите надхвърлят този лимит,

обезщетенията се изплащат в рамките на наличните средства пропорционално на всички засегнати.

Въпреки че застраховките в случай на земетресение се сключват от частни застрахователни компании, те превеждат част от получените премии на държавата. При възникване на бедствието разходите за покриване на загубите са разпределят между частните компании и държавата в различно съотношение. Колкото по-значителни са щетите и колкото повече размерът им се приближава към тавана, толкова по-голяма част от тях се покриват реално от правителството. Показателен за отговорността на публичния сектор е фактът, че в случай на катастрофално земетресение правителството има задължението да покрие до 80% от общите загуби (вж. Phaup & Kirschner, 2010).

Бюджет за защита при бедствия в Нова Зеландия

Механизмът за осигуряване на необходимите финансови средства за защита при бедствия в Нова Зеландия се различава в определени аспекти от този в Япония. Правителствата в тази страна също насърчават развитието на застрахователния пазар. Още през 1945 г. е създадена Новозеландската комисия по земетресенията с цел осигуряване на застрахователно покритие при земетресения и разрушения вследствие от война. След време обхватът се променя - добавят се природни бедствия, а разрушенията вследствие от война се изключват. От 1997 г. Комисията спира да предоставя покритие за разрушаване на нежилищни имоти, причинено от бедствия, но повечето частни застрахователни компании предлагат покриването на такъв риск.

Важно е да се отбележи, че Комисията е публична структура, която отчита дейността си директно на Министерството на финансите (вж. Phaup & Kirschner, 2010). Опасността от пренасочване на средствата за защита с цел финансиране на други правителствени политики е ограничена - въведено е изискването средствата, управлявани от Комисията по земетресенията, да се изразходват само и единствено за изплащане на обезщетения по застраховки, като не се разрешава използването им за финансиране на други публични програми или проекти.

Подобно на Япония, в Нова Зеландия също има таван на плащанията по застраховки по отношение както на жилищата, така и на личната собственост. За да осигури наличието на достатъчно средства за подпомагане на пострадалото население и възстановяване на разрушеното имущество в случай на катастрофично бедствия в градска среда, новозеландският публичен сектор поема ангажимент да предостави необходимото финансиране, ако парите от застрахователните и презастрахователните компании се окажат недостатъчно.

Бюджет за защита при бедствия в Турция

В Турция отговорности за изготвяне на бюджет за защита на населението при бедствия имат и публичният, и частният сектор. В рамките на публичния сектор такъв бюджет изготвя не само централното правителство, но и местната власт. Въпреки че основният фокус е поставен върху финансирането на дей-

ностите за възстановяване и подпомагане след бедствия, средства от публичния бюджет се изразходват и за други цели, като през последните години значителна част от наличното финансиране се насочва към подпомагане на бежанците, идващи от съседна Сирия (Oktaу, 2013).

След земетресенията от 1999 г. турското правителство въвежда задължително застраховане за земетресение. То създава Турски застрахователен пул за случаи на катастрофични бедствия, който получава необходимия за функционирането му първоначален капитал под формата на заем от Световната банка и има отговорност да администрира застраховките за земетресения. Въпреки че първоначално целта на пула е да покрива широк спектър от рискове, сега той предоставя покритие само в случаи на земетресения и пожари, както и при експлозии и свлачища, възникнали в резултат от земетресение.

Застраховането за земетресения в Турция е задължително за всички жилищни сгради на територията на общините, но въпреки това реално към 2007 г. са застраховани едва около 20% от подлежащите на застраховане обекти (вж. Phaur & Kirschner, 2010). Собствениците на жилищни сгради, които се намират извън рамките на общините, а също и притежателите на индустриални и търговски обекти могат доброволно да сключат договори за застраховка за земетресение.

Както в Япония и Нова Зеландия, така и в Турция е въведен таван на застрахователната сума по задължителната застраховка. В случай че имотът е на стойност, по-висока от зададения лимит, собствениците могат да сключат допълнителна застраховка в частни застрахователни компании.

Бюджет за защита при бедствия в България

Финансирането на защитата при бедствия в нашата страна се осъществява също и от публичния, и от частния сектор. По отношение на бюджета на домакинствата, отделян за защита, се наблюдават две тенденции. Първата е свързана с нарастване на общия размер на спестяванията на домакинствата, т.е. с увеличаване на финансовите ресурси, които те могат да използват, ако бъдат засегнати от бедствие. Според статистиката на БНБ депозитите на домакинствата и нетърговските организации, които ги обслужват, към декември 2015 г. са в размер на 42,5 млрд. лв., като от 2009 г. насам бележат постоянен ръст. Втората тенденция е свързана с неравномерното разпределение на спестяванията между отделните домакинства в страната. На практика половината от тях не разполагат със спестени средства, с които да покрият спешни нужди при възникване на извънредни ситуации.³ Тази тенденция е изключително неблагоприятна и показва значението на публичния бюджет за подпомагане на засегнатото от бедствия население и за възстановяване на нормалния му начин на живот.

³ Вж. People&countries: Всеки втори българин – без пари за „черни дни“, 22.02.2016, www.focus-news.net/?action=news&id=2198427

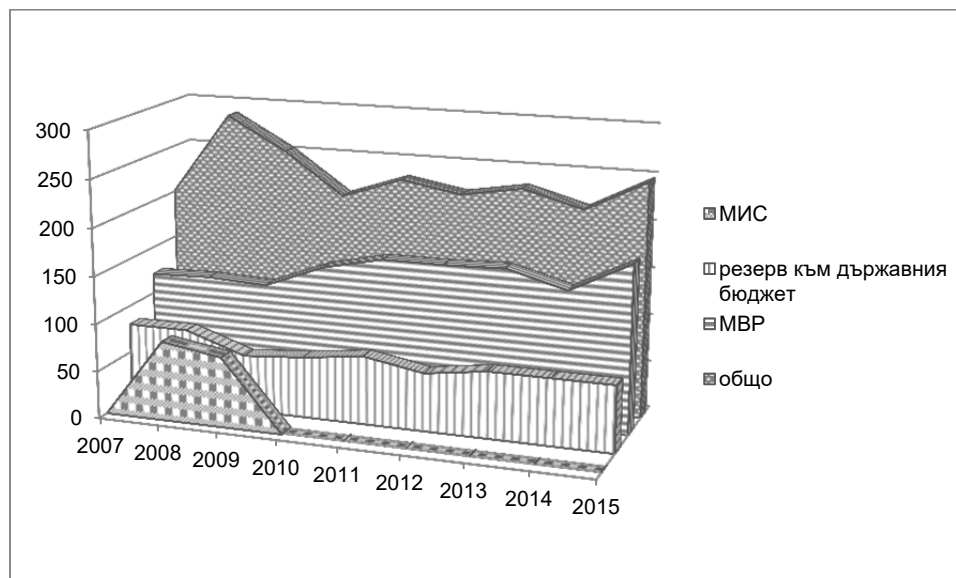
Бюджет за защита на населението при бедствия

В България, подобно на другите разглеждани тук държави, публичният сектор изготвя бюджет за защита на населението при бедствия. Характерните за нашата страна непрекъснати промени в приоритетите на правителствата и в структурата и развитието на икономиката обаче оказват силно негативно влияние върху финансовото осигуряване на тази защита. Публичното финансиране на дейностите за защита е ограничено, вследствие на което възможностите за развитие и модернизация на структурите, които ги осъществяват, силно намаляват (вж. Програма за модернизация и техническа обезпеченост...).

Националното финансиране за защита при бедствия е съсредоточено най-вече в бюджета на Министерството на вътрешните работи, в чиито рамки към момента се намира основната структура, отговорна за тази дейност - Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“. Допълнителни средства за защита има в бюджетите на общините, а също и под формата на резерв в държавния бюджет за непредвидени и/или неотложни разходи и по-специално за предотвратяване, овладяване и преодоляване на последиците от бедствия (вж. фигурата).

Фигура

Разходи за пожарна безопасност и защита на населението при бедствия, млн. лв.



Средствата от държавния бюджет за предотвратяване, овладяване и преодоляване на последиците от бедствия се отпускат целево с решения на Междуведомствената комисия за възстановяване и подпомагане към Министерския съвет. Те могат да се изразходват за:

- финансиране на превантивни дейности;
- разплащане на непредвидени разходи за спасителни и неотложни аварийни работи при бедствия;
- финансиране на неотложни възстановителни работи;
- предоставяне на възстановителна помощ;
- обезщетяване на физически и юридически лица за реално причинените им вреди при или по повод извършването на нормативно установени действия за защита при бедствия.

Междуведомствената комисия отпуска средства както на субекти от публичния сектор (министерства и общини), така и на граждани. Финансирането на първите има за цел да осигури извършване на дейностите за превенция и ограничаване на риска от бедствия; на неотложни възстановителни работи; разплащане на непредвидени разходи за спасителни и неотложни аварийни операции при бедствия на включените сили и средства на единната спасителна система. Средствата, отпускани на гражданите, са под формата на обезщетения и на възстановителна помощ, чиято цел е възстановяване на жилище, засегнато от бедствие. С оглед да се намали моралният хазарт и да се постигне определена социална справедливост размерът на тази помощ трябва да осигурява минимално необходимите битови условия за живот, но не може да надвишава данъчната оценка на разрушения имот.

Във връзка със средствата, отпускани от Комисията на субектите от публичния сектор, е прието ограничение на средствата за финансиране на превантивните дейности като част от резерва за предотвратяване, овладяване и преодоляване на последиците от бедствия. Към 2012 г. това ограничение е 15% от резерва (вж. Междуведомствена комисия за възстановяване и подпомагане към Министерския съвет...). За да се намали моралният риск при осигуряването на публично финансиране на превантивни дейности от резерва на държавния бюджет, е възприета практиката то да се предоставя като допълващо финансиране (вж. Правилник за организация на дейността на междуведомствената комисия...).

През последните години неблагоприятната тенденция към съкращаване на националното финансиране на защита при бедствия е смекчена частично поради възможностите за осигуряване на допълнителни финансови ресурси от европейските фондове. Например през 2014 г. по ОП „Околна среда 2007-2013 г.“ във връзка с реализирането на проект „Техническо обезпечаване на оперативните структури на Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“ са закупени 99 нови специализирани автомобили за гасене на горски пожари и за изпълнение на логистични задачи на стойност над 97 млн. лв., като 85% от средствата са осигурени от Европейския фонд за регионално развитие.⁴

⁴ Вж. Огнеборците получиха 99 нови машини. - Камioni, 2014, бр. 5.

Както вече посочихме, друг начин за акумулиране на допълнителни финансови средства за защита при бедствия е застраховането. На българския застрахователен пазар съществуват немалко застрахователни продукти в тази област, но практиката за тяхното използване е ограничена. Поради тази причина държавата стимулира сключването на застраховки в определени сектори, например в селското стопанство, където тя предоставя помощи под формата на частично изплащане на застрахователните премии. За 2016 г. средствата в бюджета по схемата за държавна помощ за съфинансиране на застрахователни премии при застраховане на селскостопанска продукция са 1,5 млн. лв. Целта на помощта е да се насърчат малките и средните предприятия, както и земеделските стопани, отглеждащи плодове, зеленчуци, етерично-маслени култури и тютюн, да извършват доброволно застраховане на продукцията си срещу неблагоприятно климатично събитие, което може да бъде приравнено на природно бедствие (вж. Държавен фонд „Земеделие“. 1,5 милиона лева за...).

*

Съществуващите ограничения във възможностите на публичния и частния сектор самостоятелно да осигурят необходимите финансови средства за защита при бедствия и необходимостта от ограничаване на негативните последици при възникването им налагат изготвянето на бюджет за защита да се извършва и в двата сектора.

Анализът на практиката на изготвяне на бюджет за защита в Япония, Турция и Нова Зеландия показва значението на застраховането за осигуряване на допълнителни средства за възстановяване на щетите, възникнали в резултат от бедствия. В същото време трябва да се подчертае ролята на публичния сектор за обезпечаване на стабилността на застрахователния пазар.

Начинът на изготвяне на бюджет за защитата при бедствия в рамките на публичния сектор в България е аналогичен на този в другите разглеждани страни. Най-същественият недостатък са по-малкото средства, отделяни за превантивна дейност и научно-технически изследвания за нуждите на защитата, което от своя страна води до значително по-големи разходи за възстановяване и подпомагане.

Направеното изследване на практиката в различните държави и на особености на финансирането на защитата при бедствия в България показва, че е целесъобразно структурата на публичния бюджет за защита да се промени в посока към увеличаване на дела на средствата, отделяни за превенция. Недостигът от средства, необходими за възстановяване на засегнатото от бедствия имущество, би могъл да се компенсира чрез формиране на застрахователна култура в населението и чрез използването на възможностите на застрахователния пазар. Друго решение на проблема, свързан с ограничените средства за защита, е да се оползотворяват по-пълноценно фондовете на Европейския съюз.

Използвана литература:

Държавен фонд „Земеделие“. 1,5 милиона лева за застраховане на селскостопанска продукция, <http://www.dfz.bg/bg/presentar/novini/1-5/>

Правилник за организация на дейността на Междуведомствената комисия за възстановяване и подпомагане към Министерски съвет, приет с ПМС № 58 от 06.04.2010 г., в сила от 13.04.2010 г.

Програма за модернизация и техническа обезпеченост на териториалните звена за пожарна безопасност и защита на населението в Република България. С., 2012.

Междуведомствена комисия за възстановяване и подпомагане към Министерския съвет. Протокол № 1 от 3 февруари 2012 г.

Benson, C. and E. Clay (2004). Understanding the Economic and Financial Impacts of Natural Disasters. The World Bank.

Daniels, R., D. Kettl, and H. Kunreuther (2006). On Risk and Disaster. Lessons from Hurricane Katrina. University of Pennsylvania Press.

Miller, S., K. Keipi (2005). Strategies and Financial Instruments for Disaster Risk Management in Latin America and The Caribbean. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Department Washington D.C. Technical Papers Series, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=823517>

Munir Chowdhury (2005). Research report on a comparative study of disaster risk reduction and post disaster livelihood recovery program in Japan and Bangladesh. Kobe, Japan, March.

Oktay, F. (2013). Turkey. National progress report on the implementation of the Hyogo Framework for Action (2011-2013).

Phaup, M. and C. Kirschner (2010). Budgeting for Disasters: Focusing on the Good Times. - OECD Journal on Budgeting Vol.1.

The Development of a Public Partnership Framework and Action Plan for Disaster Risk Reduction in Asia, United Nations International Strategy for Disaster Risk Reduction, http://www.unisdr.org/files/12080_TheDevelopmentofPublicPartnershipFr.pdf

10.IV.2016 г.