

## УСТОЙЧИВО РАЗВИТИЕ И ПАЗАРНА КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ

проф. д.ик.н. Румен Гечев<sup>1</sup>

С началото на новия ХХІ век се засилва интересът към проблематиката на устойчивото развитие, най-вече поради: първо, достигнатите критични нива на замърсяване на околната среда; второ, повишената чувствителност на обществото към качества на жизнената среда и безопасността на хранителните и другите потребителски стоки; трето, бързото изчерпване на редица ключови невъзпроизводими природни ресурси (петрол, въглища, рудни изкопаеми, природен газ и др.); и четвърто, задълбочаващата се социална поляризация между индустриалните и развиващите се страни, както и изострянето проблемите на бедността дори в някои от развитите пазарни икономики.

Решаването на този сложен възел от проблеми и особено техният глобален характер предполагат търсенето на нетрадиционни подходи и регулативни инструменти. Чрез определена модификация на пазарния механизъм се преследват две взаимосвързани цели: (а) смегчаване на конфликта между икономическия растеж и природното равновесие и (б) прилагането на система от финансови стимули за онези икономически субекти, чиято стопанска дейност или лично потребление отговаря на двата основни критерия за устойчиво развитие: екологосъобразност и социална справедливост. И обратното, засилване на икономическите санкции за онези от тях, които нарушават тези критерии. Така “корпоративната отговорност” се превръща в едно от предварителните условия за оцеляването на фирмата в новата среда, в т.ч. в средата на глобализиращия се пазар, където осезаемо се повишават екологичните изисквания към производството и потреблението. Това обяснява защо проблемите на устойчивото развитие присъстват в национални правителствени програми, в стратегиите на Световната банка, Европейската банка за възстановяване и развитие, както и в инвестиционната политика на водещите търговски банки и финансови институции.

Така например Европейската комисия (ЕК) подчертава, че една от основните цели на програмата ѝ “Предприемачество и индустрия” ще бъде интегрирането на устойчивото развитие в политиките на Общността за повишаване на конкурентоспособността. Изтъква се, че “Предизвикателствата на околната среда са силно свързани с въпросите на икономическото развитие и че всеки европейски бизнес трябва да изпълни своята роля в промотирането на концепцията за устойчивост”. В осъвременената през 2005 г. Лисабонска стратегия на ЕС, наименована “Стратегия за растеж и работни места”, се обръща особено внимание на устойчивото използване на природните ресурси. ЕК ще представи в началото на 2008 г. конкретен “План за действие”, който е насочен към прилагането на “устойчива индустриална полити-

---

<sup>1</sup> Катедра “Икономика”, e-mail: [rgechev@unwe.acad.bg](mailto:rgechev@unwe.acad.bg); телефон: 81-95-513.

ка”, позволяваща съчетаването на екологичните цели с повишаването на пазарните предимства на европейските фирми на световния пазар.<sup>1</sup>

В доклада си от юни 2006 г. “Устойчивост и конкурентоспособност” вицепрезидентът на ЕК Гюнтер Ферхойген подчертава, че “по-високият растеж трябва да бъде устойчивият растеж”. Той поставя ударението на малките и средните фирми, за които през 2007 г. са заделени преки и косвени субсидии в размер на 3,6 млрд евро. Очаква се тази сума да нарасне с 50% до 2013 г. Към тези инвестиции следва да се добавят и около 400 млн евро целеви инвестиции за технологично обновление, водещо пряко до постигане на по-висок екологичен ефект.<sup>2</sup> Несъмнено ЕС извежда като приоритет развитието на инструментариума за повишаване конкурентоспособността на европейския бизнес при задължително подобряване на екологичните параметри на произвежданите стоки и услуги.

Настоящото изследване е фокусирано върху еко-фискалната политика като един от ключовите механизми за постигането на устойчиво развитие. На основата на сравнителен анализ ще изведем някои от преките и косвените ефекти от обвързването на данъчната система и субсидирането с постигането на конкретни екологични резултати на фирмено и национално равнище. Заедно с това ще бъдат изследвани преките и косвените ефекти върху ценовата и неценовата конкурентоспособност на производството от въвеждането или повишаването на съществуващите екоданъци и такси. Изведени са аргументи в подкрепа на тезата на автора, че екофискалната реформа би дала осезаеми резултати само ако обхване всички участници на световния пазар, т.е. ако тази реформа постави в приблизително еднакви условия всички вносителите и износители. В противен случай в краткосрочен и дори средносрочен период страните, въвеждащи “изпреварващи” екоданъчни стимули, могат да загубят някои от ценовите си предимства.

Едно от опасенията на специалистите в тази област е дали природитетното финансиране на екологични проекти няма да е за сметка на рисковото реструктуриране както на бюджетните, така и на фирмените разходи, които биха довели до ограничаване на икономическата ефективност. В тази връзка трябва да се търси отговор на редица взаимосвързани въпроси като: откъде ще се осигуряват необходимите инвестиции с екологично предназначение, как ще влияе това на приходите, няма ли да се загубят ценови и неценови предимства спрямо конкурентите, възможно ли е това да се впише в “новия икономически ред”, няма ли екофискалната политика и в частност преките субсидии в развитите страни да допринесат за нови ограничения за външнотърговския стокообмен на развиващите се страни и др.

Какви могат да бъдат външните източници на финансиране на екофискалната политика? Преди всичко очакванията за подобно финансиране трябва да имат свое-

<sup>1</sup> European Commission, Enterprise and Industry: Sustainable development, Climate Change and Competitiveness, Brussels, 2007 от [http://ec.europa.eu/enterprise/environment/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/environment/index_en.htm);

<sup>2</sup> Günter Verheugen, Vice-President of the European Commission responsible for Enterprise and Industry, “Sustainability and Competitiveness”, Meeting of Vice-President Verheugen with the ENVI Committee, Strasbourg, 12<sup>th</sup> June 2006, Reference: SPEECH/06/371, 13/06/2006 от <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/371&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>;

то логично основание. Произвежданият кислород от тропическите гори и абсорбирането на въглероден двуокис са глобално благо, изразяващо се в осигуряването на 25-30% от кислорода на планетата. Това благо е общодостъпно и то не е предмет на покупко-продажба, т.е. намира се извън пазарната система. Но запазването на горите и тяхното поддържане и разширение е в тази икономическа система. Така възниква необходимостта от търсенето на източници на такова финансиране, както и на принципи и институции, чрез които то да бъде осъществено. Има и няколко потенциални източника и те са:

1. Преразпределение на част от данъчните приходи от енергийни и транспортни такси. Страните с най-голямо потребление на енергийни ресурси са сред основните замърсители на природата и особено на въздуха. Отправен критерий за начина на това бюджетно реструктуриране би следвало да бъде “екологичен ефект за единица бюджетни разходи”;

2. Въвеждане на нови данъци върху високодоходни бизнес дейности, които досега са били извън обсега на фискалните задължения. Такива са например спекулативните покупко-продажби на валута;

3. Реструктуриране на бюджетните разходи в полза на екологичните програми, като най-големи са потенциалните възможности по съкращаването на военните разходи, които се движат от 2 до 7% от БВП на развитите страни (без Япония, където има конституционно ограничение от един процент за дела на тези разходи);

4. Въвеждане на екоданък от страните, които поради икономически и политически съображения все още не прилагат такъв инструмент за въздействие.

Япония все още дискутира приемането на такъв закон, макар че, въпреки високотехнологичното равнище на нейната икономика, емисиите на въглероден двуокис продължават да растат. Предварителните разчети показват, че ако се въведе данък от 2 йени за литър (3400 йени за тон) въглеродни емисии, последните ще бъдат свити с около 10 %. Рециклирането на приходите от този данък за пряко субсидиране или за данъчен кредит (косвено субсидиране) на фирмите, използващи енергоспестяващи и чисти технологии, както и за увеличаване на площите на горските масиви, би позволило свалянето на емисиите на въглероден двуокис с 6 % спрямо 1990 г. Според Shimbun (2003) с това Япония би изпълнила ангажиментите си по Протокола от Киото.<sup>1</sup>

Справедливостта изисква да се отбележа, че налагането на нов екоданък върху петрола и други твърди горива би усложнило неговото администриране, като се има предвид, че петролът вече е обложен със седем други данъци (в това число пътен данък, данък върху вноса, данък за финансиране на задгранични инвестиции в петролни проекти, потребителски данък). Общите бюджетни приходи от тези данъци през 2003-та финансова година възлизат на около 4,2 милиарда долара.

Miura (2004), изчислява, че евентуалното въвеждане на новия данък би увеличило тези приходи с още един трилион йени (около 840 милиона долара)<sup>2</sup>. Като се

<sup>1</sup> Shimbun, A., 2003. Japan needs an eco-tax, Forest conservation archives, accessed at: <http://forest.org/articles/reader.asp?linkid=25288>;

<sup>2</sup> Miura, J., 2004. Japan: New gas tax ineffective, Yomiuri Shinbun, Sept.10, 2004, Tokyo, accessed at: [www.climateark.org/articles/reader.asp?linkid=34851](http://www.climateark.org/articles/reader.asp?linkid=34851);

има предвид, че обсъжданият екоданък засяга всички потребители на твърди горива, логично е да се предположи, че ще има негативен краткосрочен ефект върху производствените разходи на фирмите от тежката индустрия. Очакваното повишение на разходите за стоманодобивната индустрия достига 150 милиарда йени (1,26 милиарда долара).

Интерес представлява целевото използване на приходите от данъците върху петрола. Оказва се, че от общо 3 трилиона йени (2,5 милиарда долара) приходи от тези данъци, едва 76 милиарда (639 милиона долара) или само 25% се използват за пряко финансиране на екологични програми. Останалата част са използвани за ремонт и поддръжка на пътната мрежа.<sup>1</sup>

Тези данни подсказват, че ефективността на екоданъчната политика зависи не само от оптимизиране на равнището и структурата на различните данъци, но също и от начина на използване на набраните средства. Правителствата често отклоняват тези средства за дейности, които им носят по-скоро политически дивиденди, какъвто е случаят с поддръжката на пътищата в Япония. Всъщност това е често срещана практика, която само потвърждава, че: екологичните данъци са все още ниски, данъчната им база е ограничена и тяхното управление често се разминава с основната цел на прилагането им. Състоянието на екоданъчната система е по-скоро обезкуражаващо, като се има предвид, че дори силно развити страни като Япония и САЩ все още не са въвели такъв общ екоданък.

Аргументът за негативния ефект върху ценовата конкурентоспособност се използва и от други развити и развиващи се страни. Съединените щати категорично отказват въвеждането на такива екоданъци, което е свързано с нежеланието на страната да се присъедини към споразумението от Киото. Такава е също позицията на Ирландия, където идеята за въвеждането на такъв данък беше посрещната остро от бизнес организациите в страната, а чрез техните лобита в парламента и правителството процесът е блокиран още в неговия зародиш. Аргументите са, че **а)** облагането с данък върху потреблението на твърди горива ще увеличи твърде много крайната цена и че **б)** резултатът, изразен в намаляване на емисиите с едва 0,5 милиона тона годишно, не оправдава такова ценово увеличение. Очевидно разчетите и оценките на Ирландското правителство се различават коренно от тези на повечето ЕС членки, дори и тези на Великобритания.

Съединените щати по принцип приемат целите за намаляване на вредните емисии във въздуха, водата и почвата. Те споделят намеренията за намаляването на парниковите газове, но защитават тезата, че тази цел може да се постигне с други средства. Както вече отбелязахме, поради чисто политически мотиви, те не желаят да използват въвеждането на каквито и да било нови данъчни ставки и механизми, даже ако те са на принципа на данъчната неутралност. Американската администрация предпочита използването на други инструменти като технически стандарти, търговия с емисионни разрешителни, доброволни споразумения между производителите и агенциите (институциите) по околната среда, бюджетни субсидии за развитието на екологосъобразни технологии.

<sup>1</sup> Miura, J., 2004. Japan: New gas tax ineffective, Yomiuri Shinbun, Sept.10, 2004, Tokyo, accessed at: [www.climateark.org/articles/reader.asp?linkid=34851](http://www.climateark.org/articles/reader.asp?linkid=34851);

САЩ залагат на други пазарни механизми, чиято законова база беше поставена с приемането на поправките в Закона за чист въздух още през 1990 година. Тази позиция е неприемлива, защото никой не оспорва и не изключва използването на пазарни инструменти за решаването на екологичните и ресурсни проблеми. Същите пазарни инструменти се използват в много страни по света. Тук става дума за разширяване на системата от използвани инструменти и в крайна сметка за оптимизиране на икономическата политика съобразно критериите за устойчиво развитие.

Изтъкваните контрааргументи от правителството на Съединените щати по-скоро представляват опит да се използват наукообразни аргументи за защита на ярко изразени лобистки интереси. Така се ограничава реализацията на принципа “който замърсява – плаща” с всички произтичащи от това ефекти не само за екосистемата на страната, но и за нейното равновесие в планетарно измерение. Все пак американците “произвеждат” една четвърт от световните емисии на въглероден двуокис, отпадъците на човек от населението са 720 кг/годишно, което е два пъти повече отколкото в Германия и Япония и около пет пъти над същия показател в развиващите се страни. Приблизително същата пропорция се запазва по отношение на така наречения “екологичен отпечатък”<sup>1</sup>, който беше разработен и приложен за първи път от Rees и Wackernagel (1996).<sup>2</sup>

Има основание да се твърди, че този показател може да се използва при определяне на фискалната отговорност на отделните страни. При други равни условия по-високите равнища на този екологичен отпечатък предполагат, от една страна, по-широка база за прилагането на адекватна система от екоданъци, а, от друга страна, предполага адекватни механизми за преразпределение на част от тези данъчни приходи в полза на страните, които имат положителен “екологичен баланс”. Последният се изразява в това, че фактически плодородната земя в развиващите се страни се използва за осигуряване на многократно по-голямо потребление, съответно свързано с отделянето на повече отпадъци и замърсители, отколкото в индустриално развитите страни.

Според разчети на Venetoulis и др. (2004) екологичният отпечатък на САЩ е с еквивалент от 9,57 хектара на човек, докато в страни с аналогично технологично и икономическо развитие този показател е както следва: Германия (4,26 хектара), Холандия (3,81 хектара), Италия (3,26 хектара) и Япония (3,91 хектара).<sup>3</sup> Екологичният отпечатък е надеждна отправна гледна точка за обвързването на акцента върху екологичната система с конкретни фискални отговорности. Интересно е съотншението между Япония и САЩ по показателя “отпадъци от производството на човек от населението”. През 2004 г. в Япония те са 11 метрични тона на човек, докато в

<sup>1</sup> “Екологичният отпечатък” показва какъв по размер екологично продуктивни площи земя и вода са необходими на единица население (хиляди, милион и т.н.) за да осигури то своето потребление и за отпадъчните продукти на производството и потреблението си.

<sup>2</sup> Rees, W. and Wackernagel, M., 1996. *Our Ecological Footprint – Reducing Human Impact on the Earth*, New Society Publishers, BC, Canada;

<sup>3</sup> Venetoulis, J., Chazan, D. and Gaudet, Chr. *Ecological Footprint of Nations*, 2004, p. 9. *Redefining Progress Organization Series*, US, accessed at: [www.RedefiningProgress.org/publications/footprintnations2004.pdf](http://www.RedefiningProgress.org/publications/footprintnations2004.pdf);

САЩ са 25 метрични тона или над два пъти повече. Ако се включат и така наречените скрити ефекти (ерозия на почвата, преексплоатиране на мините и похабената плодородна земя при строителството), то посоченото съотношение скача на четири към едно (Япония – 21 метрични тона, САЩ – 86 метрични тона отпадъци).<sup>1</sup>

Така вече почти цяло десетилетие продължават опитите на международната общност за търсене на общи подходи за решаването на проблемите с околната среда, които да поставят страните в равнопоставено положение. Единствената надежда дава фактът, че след известни колебания, Япония се присъедини към позицията на ЕС. С подкрепата на Русия, Споразумението от Киото вече влезе в сила. Очакванията са, че, макар и на по-късен етап, САЩ също ще приложат набора от фискални инструменти, препоръчвани за всички страни, които са подписали и ратифицирали договора..

Hoerner и Muller (1996) предлагат система от критерии, които могат да се използват за оценка на мерките, за преодоляване на евентуалните неблагоприятни последици за конкурентоспособността в резултат от въвеждането на екоданъци върху по-широка основа. Тези критерии според тях са: **а)** ефективност; **б)** стимули за опазване на околната среда; **в)** управляемост; **г)** равнопоставеност и **д)** размер на загубата на приходи.<sup>2</sup>

Тези критерии са защитени убедително от авторите, но считаме че би следвало те да бъдат по-тясно обвързани с крайния екологичен и социален ефект. Например, за да се оцени точно крайният екологичен ефект, е необходимо да се измерят не само пропуснатите данъчни приходи, но и спестените бюджетни разходи, благодарение на постигнатото по-ниско ниво на замърсяване. Напълно е възможно при конкретна политика да се постигне по-голямо намаление на бюджетните разходи за възстановяване на околната среда в сравнение с намалените данъчни приходи. В такъв случай нетният ефект върху бюджета ще бъде положителен. Така биха се освободили средства за разширяване на екологичните програми или за допълнително финансиране на програми със социална насоченост.

Всъщност би било целесъобразно да се добави още един критерий, а именно: социалният ефект от избраните компенсиращи механизми. По-голямата цена за данъкоплатците, примерно за издръжката на необходимата администрация, може да се компенсира от разкриването на нови работни места, в резултат от прилагането на екоданъците. След като се преследва реструктуриране на икономиката към енерго- и материалоспестяващи производства, то таква реструктуриране предполага промени в заетостта, в това число повишено търсене на работна сила..

Друг важен социален ефект от свиване на екозамърсяванията е здравето на хората и по-ниските разходи за здравеопазване. Освен това, принципният подход за данъчна неутралност означава, че екоданъците ще бъдат компенсирани в полза на по-

<sup>1</sup> World Resources Institute (2005), Washington, DC, от [http://materials.wri.org/pubs\\_findings.cfm?PubID=3023](http://materials.wri.org/pubs_findings.cfm?PubID=3023);

<sup>2</sup> Hoerner, J. and Muller, Fr. Carbon Taxes for Climate Protection in a Competitive World. A paper prepared for the Swiss Federal Office for Foreign Economic Affairs by the Environmental Tax Program of the Center for Global Change, University of Maryland, College Park, June 1996, p.18, accessed at: [www.sustainableeconomy.org/swiss.pdf](http://www.sustainableeconomy.org/swiss.pdf);

ниски данъци върху труда и капитала. Последното означава повече инвестиции и по-голямо търсене на работна сила, а също така и нарастващи доходи на домакинствата. Следователно предложените тук допълнителни критерии биха позволили по-комплексно да се отчетат екологичните и социалните ефекти от Единната данъчна реформа (ЕДР) и нейното влияние върху пазарната конкурентоспособност.

Не са издържани аргументите в защита на тезата че евентуалното въвеждане на екоданък ще повлияе негативно върху бизнеса и покупателната способност на домакинствата. Преди всичко общоприет е подходът, че промяната в данъчното екозаконодателство ще бъде неутрално по отношение на общото данъчно равнище. Въвеждането на нов екоданък ще бъде съпроводено с адекватно намаление на данъка върху другите два производствени фактора – капитала и труда. Целта е чрез реструктурирането на цялата данъчна система да се постигне строго определен целеви ефект, без да се увеличава общата данъчна тежест. Така „двойният ефект“ може да се интерпретира и от друга гледна точка – като едновременно намаляване на замърсяването и на общите разходи по осъществяване на данъчната политика.

Европейската Комисия (2004) публикува изследване за икономическите и екологичните ефекти от използването на екоданъци.<sup>1</sup> Изследването прави извода, че прилагането на по-високи данъци върху използването на енергия, азотни окиси, вододобив, пилеене на вода, използване на пестициди, на изкуствени торове, опаковки, батерии (акумулатори) и др., ще има пренебрежимо малък или дори нулев ефект върху конкурентността в ЕС. Причината за реализирането на този окуражителен резултат от прилагането на екоданъците е “данъчната неутралност: новите или по-високите екоданъци се компенсират от по-ниски корпоративни данъци, по-ниски данъци върху доходите, както и по-ниски вноски за социално осигуряване. Например, ако минималният данък върху емисиите на един тон въглероден двуокис се увеличи до 15 евро, цената на въглицата ще се увеличи, но макроикономическият ефект ще бъде достатъчно малък.

Parry и Bento (1999) доказват чрез иконометричен анализ, че в действителност оптималните екоданъци могат да генерират добавъчен социално-икономически ефект, когато намаляването на данъците върху труда е в производствата, където тези данъци изкривяват релативните цени на различните потребителски стокови групи. Елиминирането или поне намаляването на тези изкривявания спомага за по-рационален избор на стоки и съответно на потребителско поведение. Приемлива е тезата им, че въпросният ефект е подчертано силен, когато става дума за съотношения между релативни цени на потребителски стоки и услуги, чието производство е свързано с различен интензитет на замърсяване на околната среда.<sup>2</sup>

Както всеки инструмент на икономическата политика, екоданъците могат да предизвикат краткосрочни проблеми в дадени сектори на икономиката или за от-

<sup>1</sup> European Commission. (2004). Study on the economic and environmental implications of the use of environmental taxes and charges in the European Union and its member states (DG TAXUD C5), от [http://europa.eu.int/comm/environment/enveco/taxation/environmental\\_taxes.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/enveco/taxation/environmental_taxes.htm);

<sup>2</sup> Parry, I. and Bento, Ant. Tax Deductible Spending, Environmental Policy, and the “Double Divident” Hypothesis, Discussion Paper 99-24, Resources for the Future, Washington DC, February 1999, pp.3-7, от <http://www.rff.org>;

делна група фирми. По-специално внимание заслужават фирмите, които към момента на въвеждането на новите данъци се намират в тежко финансово състояние. Споделяме съображението на Sterner (1994), че данъкът „Пигу“ предполага данъчно равнище, което прави възможно намалението на пределните разходи до разрешеното равнище на замърсяване. Това равнище може да се окаже под нивото на действителните разходи на фирмите в затруднено положение, тоест новият данък може да допринесе за техният фалит. Поради това прилагането на Пигу-данъка би било неприемливо от политическа гледна точка.<sup>1</sup> Затова за определени фирми и при определени условия е за предпочитане използването на търгуеми емисионни разрешителни, чиято система не би имала такова пряко въздействие върху финансовото състояние на фирмите.

Благодарение на неутралния характер на екоданъчната реформа, инвестиционната възвръщаемост или нормата на печалба на фирмите не намалява, ако започнат плащането на такъв данък, но същевременно се намалява ставката по плащанията им за социално осигуряване на работниците или пък намалява самият данък печалба. Същият подход се използва за балансиране на данъчната тежест, която се прехвърля върху потребителите в резултат на това, че въвеждането или повишаването на екоданъците върху продуктите за потребление увеличава тяхната пазарна цена.

Комбинацията от по-ниски данъци върху капитала и доходите на домакинствата и (или) снижаването на други преки и косвени данъци може да неутрализира този нежелан ефект. Затова Екологичната данъчна реформа (ЕДР), се определя като данъчно неутрална. Така, без да се променя данъчната тежест, се постига целеви ефект, изразяващ се в промяна на поведението на предприемачите и потребителите, която прави производството и потреблението екосъобразни.

Резултатите от ЕДР, провеждана в някои европейски страни, сред които Норвегия, Дания и Швеция, категорично потвърждава тези очаквания. Несъмнено принципът на данъчната неутралност е предварително условие за получаването на широка политическа подкрепа от избирателите и бизнеса, доколкото данъчната политика винаги е била в центъра на изборния процес. Така или иначе, определена промяна на данъчното законодателство може да се извърши само от парламента на дадена страна и/или парламента на Европейския съюз, когато става дума за страни членки на ЕС. Политическите измерения на проблема са причината за съществуващите противоречия между отделните страни и за нежеланието на някои от тях да инициират така необходимата ЕДР.

Показателно е, че това се отнася дори за ЕС, който достигна висока степен на икономическа, монетарна и политическа интеграция. На този етап фискалните политики на страните членки запазват своята относително висока самостоятелност. Хармонизацията на тези политики очевидно ще заеме повече време, отколкото се очакваше. Това засилва опасенията на страните, които вече започнаха реализацията на ЕДР, че тяхната пазарна конкурентоспособност може да пострада, ако примерът им не бъде последван от другите страни членки на ЕС и съответно от основните им конкуренти на международния пазар.

<sup>1</sup> Sterner, Th. Policy instruments for a Sustainable Economy, in: Economic Policies for Sustainable development, Ed. By Thomas Sterner, Ch.1, p.12, Kluwer Academic Publishers, The Netherlands, 1994;

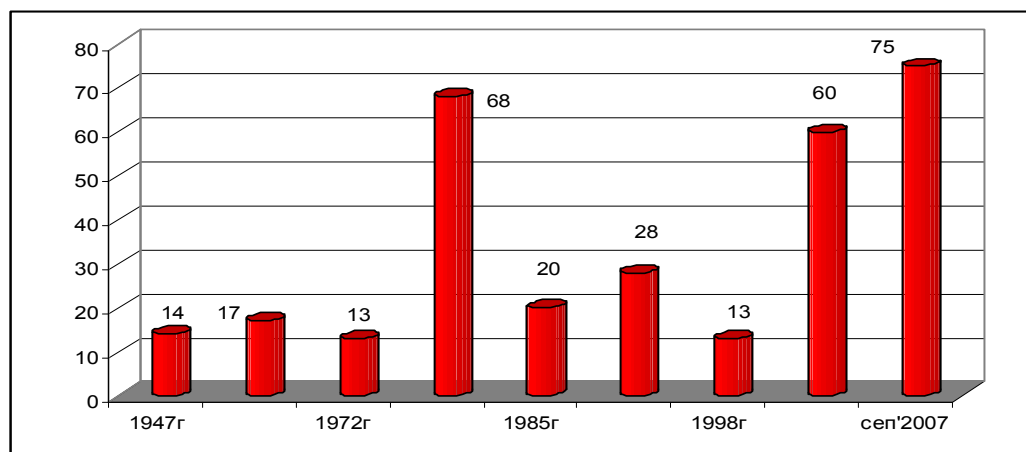
Тук е мястото да подчертая, че при анализа на предимствата и рисковете от осъществяването на ЕДР следва да се има предвид също така нареченият “двоен ефект”. Първият ефект се изразява в намаляване на пораженията върху природата, а вторият – във въвеждането на екологично чисти технологии, които по правило са по-производителни поради по-ниския им енергиен и материален интензитет. В средносрочен и особено дългосрочен период това определено повишава пазарната конкурентоспособност. Към този ефект би трябвали да се добави косвеният ефект: производителите биха спестили от това, че ще плащат по-ниски или дори нулеви екоданъци, такси и глоби. Подобен ще е ефектът на национално равнище, където фискалните ангажименти на страната по плащането на евентуални международни данъци биха били по-ниски.

Освен това постигането на този двоен ефект се подпомага от активната фискална политика, чрез прякото и косвеното субсидиране на процеса на въвеждане на еко-съобразни технологии и продукти. Използваните инструменти и фискални техники са най-различни, в т.ч.: рециклиране на постъпленията (частично или цялостно) от енергийни или други екоданъци в полза на обложените фирми; бюджетно финансиране на национални или фирмени научно-приложни изследвания с екологичен ефект; изплащане на експортни премии за износ на екологично чисти продукти или продукти, произведени с екологично съобразни технологии; субсидирането на производства, които преминават към ползването на алтернативни енергийни източници и (или) реструктуриране на суровинната база от невъзпроизводими към възпроизводими ресурси.

Данните от Фиг.1 илюстрират скоковете на световните цени на суров петрол за период от шестдесет години. Вижда се, че през 1998 г. те са равни на цените от 1947 г., докато през 2007 г. са почти шест пъти по-високи от тези през 1998 г. и 1947 г.. Следователно твърденията, че евентуалното повишение или модификация на екоданъците върху производството и потреблението на петролни продукти би повлияло на ценовата конкурентоспособност, са абсолютно неоснователни. Изменението в данъчните проценти с няколко единици е стотици пъти по-малко от колебанията на цените примерно през последните десетина години. Разбира се, екоданъците едва ли биха повлияли върху еластичността на търсенето на петрол. Но те със сигурност биха увеличили приходите от тези данъци и съответно биха осигурили финансов ресурс за разгръщането на адекватни екологични програми на държавно и фирмено равнище.

Интерес представлява сравнителният анализ на данъчните ставки върху някои от петролните продукти, например на безоловните бензини, които заемат доминиращ пазарен дял. Евентуалното прилагане на “универсална ставка” би имало различен данъчен ефект както по отношение на тежестта на данъка върху фирмите, така и по отношение на величината на бюджетните постъпления. И в двата случая това ще рефлектира различно върху ефектите на данъчната политика. Цените на безоловният бензин са твърде различни в САЩ, ЕС или Япония. Съществени различия има и между страните членки на ЕС. Поради това един и същ по величина данък ще води и до различно повишение на пазарната цена, респективно до различен ефект върху ценовата конкурентоспособност. При сегашното съотношение между тези

цени един процент допълнителен данък върху безоловния бензин, при равни други условия, означава оскъпяването му в САЩ с 3,5 цента, а в европейските страни само с около 1 цент. Но по-важното в случая е, че релативните цени се запазват. Можем да приемем, че прилагането на този данък по принцип не би следвало да променя релативните цени на продукта, тъй като това би предизвикало допълнителни трудности при постигането на международни договорености.



**Източник:** Изчислено по данни от WTRG Economics, 2007 от <http://www.wtrg.com/prices.htm>

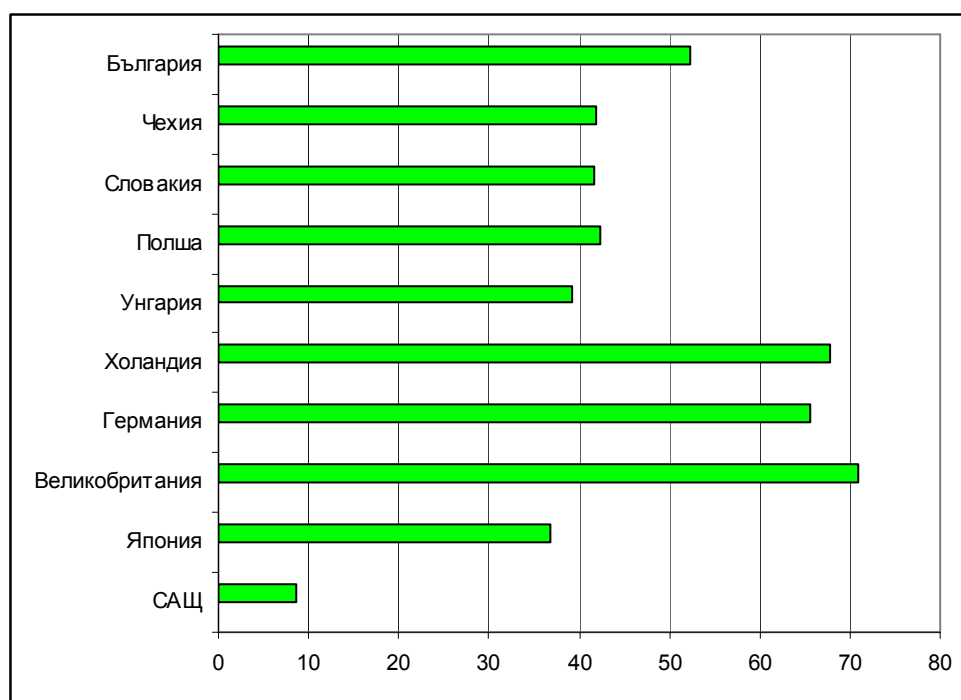
**Фиг.1** Изменения в цените на суровия петрол в периода 1947-2007 г.,  
(по съпоставими цени към 2006 г., в щ.д.)

Възможно решение на проблема с противоречието между единната ставка и запазването на релативните цени е прилагането на данъка като абсолютна величина – примерно един или два цента на литър. Въпреки че процентното нарастване на цената ще е различно, щом като е различна ценовата база на облагане, абсолютният размер на допълнителната данъчна тежест ще се запази за всички страни. А именно абсолютният размер на добавъчния данък има отношение към ценовата конкурентноспособност. Горният пример показва също, че въвеждането на такъв минимален добавъчен данък от половин или един процент, или един цент, има несъществен ефект върху цената в сравнение с другите ценови фактори.

Само за шест месеца цената на безоловния бензин на американския пазар се е повишила със 7 цента или с 20 %, в Полша с 12 цента или с 15 % и т.н. За периода 1998-2007 г. цените на суровия петрол се колебаят от около 13 щ.д. за барел до почти 80 щ.д. за барел или ценовите колебания са били в границите на 600%! Следователно аргументът, че един процент добавъчен данък ще направи цената на петролните продукти твърде висока, е абсолютно неприемлив на фона на тези колебания.

Кумулативният данък (акцизен плюс ДДС) е един от основните фактори за различията в релативните цени на бензина в отделните страни. Данните от Фиг. 2 показват драматичната разлика в данъчните равнища между страните членки на ОИСР и България. В САЩ този данък е символичен. Данъчното съотношение меж-

ду Великобритания и САЩ е 18:1! Подобна е пропорцията между Холандия и Съединените щати, или между САЩ и Скандинавските страни. Дори в Източноевропейските страни Полша, Унгария и България данъците върху безоловния бензин са 6-8 пъти по-високи от тези в САЩ. Тези различия не само дават едностранни предимства на американския износ и съответно на конкурентоспособността на американските фирми на собствения им пазар. Другият нежелан екологичен ефект е, че този нисък данък в САЩ стимулира потреблението на петролните продукти. По-високото потребление на горива замърсява не само природата на САЩ, но е един от факторите за глобалното затопляне, чиито последици се отразяват на цялата планета.



**Източник:** European Environment Agency (2007). Данъчни ставки на безоловен бензин от <http://www2.oecd.org/ecoinst/queries/index.htm>

**Фиг. 2** Данъчни ставки (евро за литър) за безоловен бензин – избрани страни от ОИСР (юли 2007 г.)

Вместо да водят политика на постепенна хармонизация с екоданъчната политика в другите страни, през 2000 г. американското правителство понижи акциза от 5,3 евро цента на литър до 3.9 евро цента на литър бензин. По този начин САЩ на практика стимулират по-бързото изчерпване на невъзпроизводимите ресурси на планетата и улесняват процесите на продължаващо замърсяване на околната среда.

Тази стъпка е в остро противоречие с опитите на другите страни да смегчат диспропорциите между растежа на БВП и природното равновесие.

Ценовата диференциация на бензина в различните страни потвърждава необходимостта от повишаване на данъка върху горивата в САЩ. Въпреки че цената на бензина в САЩ е до 2-3 пъти по-ниска от тази в ЕС, Япония и Китай, търговският баланс на САЩ с тези страни е хронично отрицателен. Това подсказва, че ценовите различия при тази стратегическа суровина, имаща директно въздействие върху цялата ценова система, играят второстепенна роля спрямо други ценови фактори. Следователно възраженията на САЩ и опасенията им, че ЕДР би навредила на икономическите им интереси, не почиват на убедителни доказателства.

Може да се очаква също, че такава незначителна ценова промяна ще влияе слабо върху поведението на производителите и потребителите, т.е. еластичността на предлагането на тези продукти и тяхното търсене няма да се променят чувствително. Но прилагането на този данък ще осигури значителни бюджетни ресурси за финансирането на екологични програми и на данъчни намаления при облагането на фирмите и домакинствата. Обикновено съпротива за прилагането на този нов данък оказват страни, провеждащи неоконсервативна икономическа политика. За тях всяко увеличение на данъците е неприемливо и противоречи на принципа за “по-малко държава” в пазарната икономика. Въпреки тази съпротива проблемът за хармонизация на данъчните законодателства не може да се омаловажава. Този проблем е изключително сложен и очевидно предполага поетапно решение с отчитане на спецификата на отделните страни. Това, че само някои от страните членки на ЕС се решиха на такава стъпка, подсказва, че предстои да се измени дълъг път.

Опасенията за загуба на ценова конкурентоспособност могат да бъдат разсеяни с някои съпътстващи фискални и търговски мерки, които да направят процеса приемлив за всички страни. Виждам възможности за решение на проблема чрез механизмите на Световната търговска организация, които регулират условията за осъществяване на международната търговия.

Считам, че е възможен вариант, при който всяка страна вносител да получи правото да налага целеви екологичен данък върху внасяната продукция в размер на евентуалната разлика между аналогичният данък в страната вносител и съответно в страната износител. Има достатъчно надеждни разчети, които показват степента на изменението на продуктите от различните сектори на производството на стоки и услуги в резултат на единица изменение в цената на петрола или на другите природни ресурси.

Hoerner (1999) нарича този изравнителен ценови механизъм “гранично изравняване на екоданъците” (Border Tax Adjustment in Environmental Taxation, BTA). Той определя избора на обекта на облагане (производител или потребител) в зависимост от мястото, където се събират данъците – при производителя или при купувача. В първия случай този изравнителен данъчен механизъм е необходим при данъците върху потреблението, а при втория – при данъците върху производството.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Hoerner, A. (1998). The Role of Border Tax Adjustment in Environmental Taxation: Theory and U.S. Experience. Working paper, presented at the International Workshop on Market Based Instruments and

Трябва да се имат предвид някои особености в начина на осъществяване на международни сделки. Най-опростеният случай е пряката двустранна търговия, когато най-лесно може да се въведе разглежданият механизъм. Но значителна част от тази международна търговия се осъществява чрез посредници и чрез реекспорт. Не би било приемливо, ако изравнителните данъци се събират от страните посредници в тези сделки. Проблемът е особено чувствителен при осъществяването на търговски оборот в регионален митнически съюз или интеграционна групировка, какъвто е случаят с ЕС, НАФТА, АСЕАН и др. Вносът може да се осъществява в една от страните членки, където да е разположен дистрибуторският център, след което да се преразпределя.

Не би било приемливо, ако данъчните постъпления облагодетелстват само страната, където се внася продукцията, още повече, че е възможно цялото или поне по-голямото количество от вноса да се преразпределя сред другите партниращи страни. Тези съществени различия в самия механизъм на осъществяване на търговията предполагат търсенето на адекватно решение по въпроса, което, от една страна, да спомага за реализирането на принципа за изравняване на тежестите от екологичните данъци, а, от друга страна, да хармонизира бюджетните интереси на производителите и крайните потребители.

Необходимо е събирането на този данък да се организира не само на двустранна, но и на регионална и международна основа. Регионалният механизъм може да се приложи сравнително лесно, защото тези митнически и интеграционни групировки имат вече изградени данъчни структури, обслужващи вносно-износния търговски режим. Повече усилия ще изиска изграждането на такъв механизъм на равнище Световна търговска организация.

СТО и отделните страни членки имат достатъчно опит и квалифициран персонал, за да могат да решат методологично и фактически този проблем. Използването на такъв изравнителен фискален механизъм би неутрализирано проблема с ефекта върху конкурентоспособността, причинен от който и да било екоданък. Подобен подход отдавна се използва за контрамерки на страната вносител, когато страната износител субсидира пряко или косвено определени стокови групи. Сега най-често в такива изравнителни механизми са включени някои селскостопански стоки и металургични продукти.

Възможни са различни варианти за разпределението и използването на приходите от тази "компенсираща" ставка върху внасяните стоки и услуги, които не са облагани с такъв данък от страната износител. Така се елиминира проблемът с поставянето в неблагоприятна конкурентна позиция. Внасящата страна има интерес да прилага този механизъм, защото тя не само защитава своите производители, но също си осигурява допълнителни бюджетни приходи. Административните разходи по прилагането на тази система ще бъдат, както обикновено, в рамките на 4-6% от тези приходи. Така страната износител също ще бъде под въздействието на тези economic incentives да организира еко-облагането под своята юрисдикция, вместо да преотстъпва бюджетните ползи на търговските си партньори.

Как би следвало да се процедира, ако двете страни (износител и вносител) нямат действащ екоданък? Има две практически решения на този въпрос: **а)** компенсираният данък се прилага независимо от статуса на страните или **б)** като определен процент от постъпленията се преразпределят в полза на специализиран фонд на СТО или на друга международна агенция, на която ще бъдат делегирани правата да управлява подобни фондове. Допускам, че би било по-целесъобразно да се използват съществуващите международни институции, вместо да се създават нови администрации, което би отнело повече време и повече разходи. Прилагането на този механизъм би обезсилило евентуални опити за облагодетелстване на националните производители чрез рециклирането на приходите от екоданъци в тяхна полза.

Решаването на този въпрос е напълно възможно, ако се въвеждат международни законови ограничения за прилагането на такива рециклиращи фискални механизми. Убеден съм, че прилагането на такъв механизъм ще направи безпредметни сегашните възражения на страни като САЩ, Великобритания, Ирландия, Япония и др., че въвеждането на универсални и всеобхватни екоданъци, включително върху енергопотреблението и емисиите на въглероден двуокис, би подкопало конкурентоспособността им. Логично е да се предположи, че някои страни могат да намалят другите данъци, за да запазят експортните си цени. Но това едва ли може да се приложи автоматично, защото тези данъчни постъпления вече са обвързани с други бюджетни ангажименти. Освен това, в най-лошият случай, ще се формират специализирани фондове, които ще могат да се използват само за целеви екологични и социални програми.

Има алтернативен вариант за решаване на проблемите при евентуален ефект на екоданъците върху националната конкурентоспособност. Съществува възможност да се използва ценовата разлика за намаляването на вредните емисии, съответно в развитите и развиващите се страни. Необходимо е да се приеме, че ангажиментите на дадена страна да намали вредните емисии, примерно на въглероден двуокис, в даден обем физически единици (в хиляди или милион метрични тона) могат да се изпълнят както чрез съкращаване на емисиите в тази страна, така също и в друга страна. Условието е първата страна да е допринесла пряко за намаляването на емисиите на въглероден двуокис (или всеки друг замърсител) чрез финансиране, предоставяне на технологии и съоръжения, ноу-хау и управленски опит.

Не би имало проблем, ако помощта се изразява в поддържането и разширяването на горските масиви, т.е. ако се спомага за увеличаване на капацитета за абсорбиране на въглероден двуокис. Разбира се, определянето на страните получателки на тези помощи трябва да става при условията на международно съгласуване. Това се налага от факта, че степента на сегашното замърсяване е различна в отделните географски райони. Районирането трябва да се вземе предвид и при евентуалното разширение на горските масиви.

Икономическата оценка на различните дейности и определянето на цените на необходимите стоки и услуги ще се определя на пазарна основа. Последното е улеснено от факта, че посочените групи стоки и услуги са представени на международния пазар и тяхната цена е известна. Така например за Дания може да се окаже, че е икономически по-изгодно да финансира запазването на тропическите гори

в Бразилия, вместо да съкращава емисиите на въглероден двуокис. Просто разходите за съкращаването на един милион тона парников газ в Дания трябва да се сравнят с разходите за запазването на съответната горска площ, която би гарантирала абсорбирането на същия този един милион тона парников газ. Или вместо да налага нови или допълнителни данъци върху замърсителите, страната може да изпълни задълженията си по Протокола от Киото, като ангажира част от бюджетните си разходи за международни екологични програми. Този подход задължително предполага оценка и контрол от страна на оторизиран международен орган или специализиран отдел към вече съществуващите международни организации.

За да се минимизират проблемите с ефекта върху конкурентоспособността на отделните страни, въвеждането на екологосъобразна фискална политика трябва да бъде колкото се може по-широкообхватно, т.е. с участието на всички страни членки на ООН. Друг е въпросът, че по редица причини равнището на прилаганите фискални мерки, конкретните инструменти и тяхното относително тегло ще бъдат различни. Прилагането на общи принципи в подходите не изключва определена гъвкавост във формите на тяхното прилагане в зависимост от: фактическия обем на емитираните замърсители, сегашното състояние на околната среда или степента на социална поляризация, структурата на икономиката, зависимостта от международните пазари, структурата и обема на износа и вноса, наличието на природни ресурси и т.н.

Щом индустриалните страни, включително Русия и другите източноевропейски страни, са отговорни за  $\frac{3}{4}$  от емисиите на парникови газове, те би трябвало да играят водеща роля в прилагането на адекватна фискална политика, която да предизвика постепенното им намаляване както в абсолютен обем, така и измерени на човек от населението. Заслужава адмирации фактът, че ЕДР се осъществява в някои от най-развитите индустриални страни, главно в рамките на ЕС. Тази стъпка може да се определи като добро начало на процеса.

През 2005 г., списание *The Economist* публикува насърчителни данни за положителния ефект от освобождаването от данъци при използването на алтернативни, възпроизводими енергийни ресурси.<sup>1</sup> Така нареченото “биогориво” е сред тези алтернативни източници.<sup>2</sup> Американският данъчен кредит възлиза на 10,5 евроцента на литър, плюс други 8-15 евроцента за всеки произведен галон биогориво от малките производители (фирмите, произвеждащи до 30 млн. галона годишно). Освен това отделни щати (Илинойс, Мисури и Северна Дакота) предоставят допълнителен данъчен кредит – около 10-15 евроцента на галон гориво<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> *The Economist*. Special report: Biofuels. (2005, May 14), pp.71-73;

<sup>2</sup> Биогоривото е базирано на освобождаване на химическа енергия от отпадъци от бита, индустрията и селското стопанство, както и от възпроизводими ресурси (дървесина). Според Wikipedia, биогоривото осигурява 15 % от световното енергопотребление, като този дял е най-висок в развиващите се страни. Но някои развити страни, като например Швеция и Финландия, също имат висок дял на биогоривата в енергийния сектор – съответно 17,5 и 19 %. Използването на отпадъчни материали за енергопроизводство има мултипликационен ефект, защото освен ниското и нулево замърсяване на околната среда, то позволява да се решат и други проблеми, в т.ч. да се генерират допълнителни постъпления от използването на отпадъците.

<sup>3</sup> Един “американски галон” бензин е равен на 3.785 литра;

Тези данъчни кредити за всеки “биолитър” са доста по-високи в ЕС, достигайки до 47 евроцента в Германия, 40 евроцента в Италия, 33 евроцента във Франция, и 29 евроцента във Великобритания и Испания. В резултат на тази данъчна политика Франция очаква да утрои производството на етанол и биодизел до 2007 г. Германското производство на биодизел расте с около 50% годишно, докато в САЩ производството на етанол расте с 30% годишно. Това е отличен пример за адекватна фискална политика, откриваща пътя към устойчиво развитие. Освен това стимулирането на потреблението на биогорива повишава конкурентоспособността на страните, където се прилагат такива стимули.

Това се обяснява с факта, че въпросното гориво е по-евтино и съответно използването му прави страните по-независими от вноса на енергийни суровини – с всички произтичащи от това икономически, социални и политически предимства. Все още обаче индиректното субсидиране на производството и потреблението на екологосъобразни енергийни източници е твърде малко като относителен дял спрямо прякото и косвеното субсидиране на други дейности, които са причина за неустойчивост на развитието.

Използването на биогорива като заместител на традиционните енергийни източници съвсем не е безпроблемно. Комплексният икономически анализ показва, че при определени условия тази алтернатива може да се окаже икономически и социално неизгодна. Освен това в някои изследвания се стига до извода, че очакванията за намаляване на вредните емисии при използване на биогорива са необосновано надценени. Така например изследване на ОИСП, публикувано през септември 2007 г., показва, че дори при най-оптимистичния сценарий, разширеното използване на биогорива би намалило емисиите на въглероден диоксид само с 3 % до 2050 г.<sup>1</sup> Разчетите показват, че биогоривата ще запазят своята ниска ценова конкурентна способност спрямо “класическите” петролни продукти – бензин, дизел, пропан-бутан, а също и спрямо метана. Следователно постигането на желаните конкурентни ценови равнища на биогоривата и налагането им на пазара изискват значителни бюджетни субсидии, които да покриват част от разходите на производителите и да гарантират съответно достатъчна инвестиционна възвращаемост.

Българското правителство едва ли би могло да си позволи такива значими инвестиции, въпреки определения интерес на наши производители. Ограниченията са две: първо, малкият БВП и съответно ниското ниво на абсолютните бюджетни постъпления. Второ, приетата рестриктивна фискална политика и поддържаните значими нива на бюджетни излишъци през последните 3-4 години (2-3 % от БВП). До приемането ни в еврозоната тази политика едва ли ще се промени и, следователно, не може да се очаква допълнително стимулиране в достатъчно големи мащаби, които биха позволили значимо увеличение на дела на биогоривата българско производство.

И все пак има два възможни варианта, които биха позволили на страната ни да увеличи потреблението на биогорива без това да се отразява на конкурентоспособността на икономиката ни. Такива възможности има по линия на целевите фондове

<sup>1</sup> OECD blasts EU biofuels rush, [EurActiv 11/01/07](http://www.euractiv.com/en/transport/oecd-blasts-eu-biofuels-rush/article-166628), от <http://www.euractiv.com/en/transport/oecd-blasts-eu-biofuels-rush/article-166628>;

на ЕС за реструктуриране на селското стопанство и за разширеното използване на алтернативни (възпроизводими) енергийни източници. Друга възможност е създаването на подходящи условия за реализация на вносни биогорива и ценово стимулиране на тяхното използване (по-ниски акцизи, косвено субсидиране поради по-ниски или нулеви екоданъци и такси и др.). Така бихме могли да подобрим екологичните параметри без това да се отразява на бюджета или на ценовите равнища на продукцията, които в една или друга степен зависят от пазарните цени на горивата. От друга страна, евентуалното свиване на пазара за традиционните горива на рафинерията в Бургас няма да бъде съществено през следващите 10-15 години, тъй като увеличеното потребление на биогорива ще бъде по-малко от увеличението на абсолютното потребление на петролни продукти. Освен това, евентуалният негативен ефект върху рафинерията ни може да се компенсира чрез увеличаване износ на тези продукти в ЕС и извън него. При реализацията на една от двете алтернативи или и на двете страната ни ще може да изпълни ангажиментите си към ЕС за постигането на 10 % дял на биогоривата в общото потребление на горива.

Анализите показват, че като най-важно препятствие за повишаването на екоданъците се изтъква евентуалното нахърняване на конкурентността поне в краткосрочен период. Това прави необходимо търсенето на взаимноприемливи решения на многостранна основа. Повечето експерти считат, че най-подходящата и най-подготвената институция в това отношение е Световната търговска организация. Тя е доказала, че при наличието на добро желание, взаимен интерес и поставяне на целите на средносрочна и дългосрочна основа, може да се постигнат значими взаимни отстъпки, улесняващи развитието на световното стопанство. Многократното понижаване или дори премахване на тарифите и някои нетарифни ограничения през последните десетилетия доказва, че такива взаимноизгодни споразумения, касаещи международната търговия, могат да бъдат постигнати. Усъвършенствването на системата на международните икономически отношения е необходимо условие за покриването на критериите за устойчиво развитие и реализация на целите на ООН, посочени в Дневен ред 21.

Може да се приеме, че увеличението на бюджетните разходи за опазване и възпроизводство на околната среда пряко и косвено подобрява националната конкурентоспособност в средносрочен и дългосрочен план. При определени условия (зависими от характера на проекта) осезаеми ефекти могат да се реализират и в краткосрочен период. Всъщност проблемът е не дали, а с колко и в какви области да се увеличат тези разходи. За страни като България, които съвсем наскоро бяха приети в ЕС, значимото увеличение на екоразходите няма алтернативи по следните съображения:

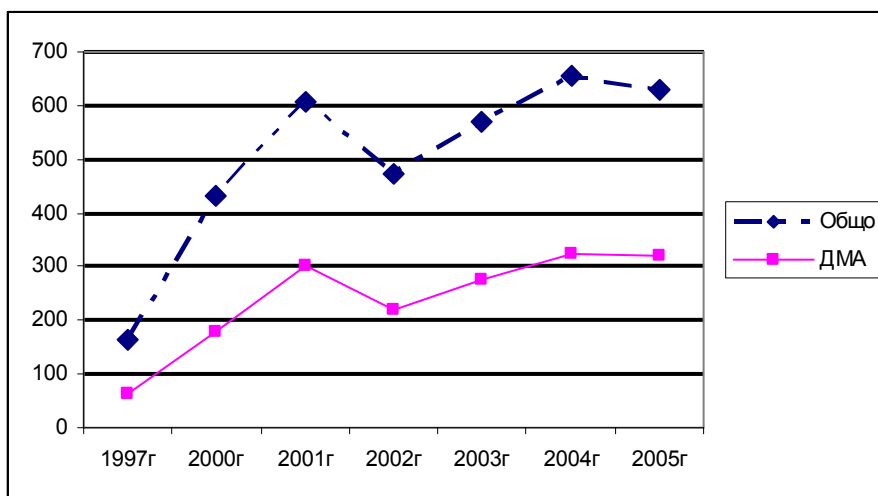
**Първо**, ние приемаме екологичното законодателство на ЕС, което е най-развитото в света. Екостандартите за производството и потреблението са високи и ние сме длъжни да се съобразяваме с тях. Преходният период за покачване на допустимите норми на замърсяване е обикновено с времеви хоризонт от 3 до 5 години, така че въпросът не търпи отлагане.

**Второ**, на пазарите в ЕС, а и извън него, ще можем да реализираме продукцията, отговаряща на европейските екологични стандарти. Нашите агропроизводители и

износителите на хранителни продукти вече се сблъскват с тези високи изисквания. Сега например едва 5% от млекопреработвателните фирми са получили съответния сертификат от ЕС за износ на сирене и други млечни продукти.

**Трето**, колкото по-добри са екопараметрите на даден продукт, толкова по-висока е неговата конкурентоспособност на международния пазар. С нарастването на доходите и глобализацията на пазара търсенето и префернциите към екологично чисти продукти бележи трайна тенденция към нарастване. Поради тези причини страни като България трябва да обърнат много по-голямо внимание на участието на държавата в подобряването на общите екологични условия и подпомагането на частния бизнес за доближаването до тези високи стандарти.

Данните от фиг.3 показват тенденция за бързо увеличение на бюджетните разходи на страната за екологични програми. Ако през 1997 г. те са били едва 164 млн. лева, то през 2000 година са вече 430 милиона лева, като през 2005 г. надхвърлят 630 милиона лева. Растежът за периода 1997-2005 г. е почти четири пъти! Особено динамично е това нарастване на екобюджетните разходи в края на 90-те години на миналия век. Това е свързано преди всичко с работата по финализирането на преговорите с ЕС по отделните глави на споразумението ни за пълноправно членство, в т.ч. и с необходимостта от реализирането на конкретни програми за подобряване параметрите на околната среда и за засилен контрол върху нейното замърсяване.



**Легенда:** ДМА – бюджетни разходи за закупуване на дълготрайни материални активи; ОР – общи разходи за опазване и възстановяване на околната среда;

**Източник:** Първични данни от Национален статистически институт, София, 2007 г., от <http://nsi.bg/Ecology.htm>

**Фиг.3** Бюджетни разходи за опазване на околната среда в България в периода 1997-2005 г. (в милиони лева)

Друг фактор е растежът на БВП, което позволява да се отделят по-големи по абсолютен размер бюджетни разходи. През посочения период около 50% от общите

разходи са използвани за закупуване на дълготрайни материални активи, което несъмнено допринася за подобряване на пречиствателните технологии и на средствата за контрол върху замърсяванията.

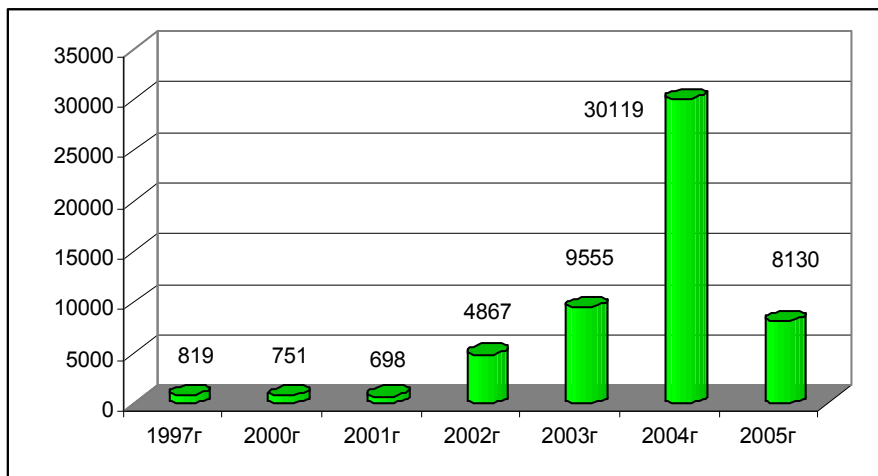
Разбира се, високата динамика на растежа на бюджетното участие в подобряване показателите за устойчивостта на растежа на БВП не означава, че от тази гледна точка бюджетната ни политика отговаря на международните стандарти. Опазването на околната среда все още няма нужния бюджетен приоритет. Не се оценяват достатъчно преките и косвените социално-икономически ефекти от подобряване параметрите на околната среда. Вярно е, че бюджетът не е достатъчен и за развитието на други важни сфери, осигуряващи устойчивост на развитието – социални защитни мрежи, здравеопазване и образование. Но бе пропусната възможността част от бюджетните излишъци за 2003-2007 г. да бъдат насочени към проекти с екологична значимост. Такива проекти по-лесно биха получили подкрепата на ЕС, Световната банка и МВФ.

Друга възможност, заложена във фискалната политика, е повишаване равнищата на екоданъците. България може и трябва да приложи принципа за “неутралната данъчна ставка”, т.е. въвеждането или увеличението на екоданъците и таксите да се компенсира от намаление на другите корпоративни и подоходни данъци или социални вноски. Така ще се използват данъчните стимули за намаление на замърсяванията, а с това ще намалява необходимостта от харченето на бюджетни средства за възстановяването на тази среда. България не прави изключение от общото правило, че опазването на околната среда има много по-малка социално-икономическа цена, отколкото цената (разходите) за възстановяване на екологичното равновесие.

Несъмнено бюджетните разходи за научно-развойна дейност в екологичната област са съществен показател за степента на приоритетност на политиката за устойчиво развитие. Всяка страна има своя специфика на отраслева структура, респективно на характер на замърсяванията, специфика в състоянието на екологичната система и нейните конкретни възможности за абсорбиране (неутрализиране) на съответните видове замърсители и т.н.. Този тип изследвания не могат да бъдат “внесени” нито заместени с общи принципи.

Данните от Фиг. 4 показват, че разходите за научни изследвания в екологичната област все още нямат необходимият приоритет. За тази цел през 1997 г. са отделени едва 819 хиляди лева, т.е. бюджетното участие има символичен характер. Едва от 2002 година се забелязва появата на нови тенденции на изпреварващо нарастване на тези разходи спрямо общите разходи за екологични програми. През 2002 година бюджетът е заделил 4,9 милиона лева, а през 2004 г. тази сума надхвърля 30 милиона лева. През последната отчетна година 2005-та тези разходи отново намаляват на равнище от около 8 милиона лева. Все още не са приложени в необходимата степен механизми за привличането на повече частни инвеститори в тези проекти и за създаването на адекватни технологии за съвместно финансиране. Все пак има още неизползвани възможности, заложи в Националната стратегия на българското правителство за околната среда, приета през 2000 г.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Вж. по подробно: Council of Ministers (2001). National Strategy for the Environment and Action Plan 2000-2006. Sofia: Ministry of Environment and Water. (на английски език)



**Източник:** Първични данни от Национален статистически институт, София, 2007 г., от <http://nsi.bg/Ecology.htm>

**Фиг.4** България: бюджетни разходи за научно-приложни изследвания с екологични цели в периода 1997-2005 г. (в хиляди лева)

За сравнение само за периода 2002-2006 г., съгласно Шестата рамкова програма, ЕС инвестира 440 милиона евро за научно-приложни изследвания в областта на производството на енергия от възпроизводими източници. Седмата рамкова програма предвижда 2,9 млрд. евро бюджетни инвестиции за разработването на алтернативни енергийни източници.<sup>1</sup> Очевидно бюджетната ангажираност на България в опазването на околната среда и в частност на изследванията, е твърде скромна на този етап. Този елемент на бюджетната ни политика предполага преосмисляне при изготвянето на Бюджет за 2008-ма и следващите години. ЕС би подкрепил подобно реструктуриране на разходите и би ко-финансирал проекти с енергийна насоченост, каквато е практиката му в другите новоприети страни членки.

В Доклада на Президента на Европейският съвет от март 2005 г., изрично се подчертава, че Европейската комисия и страните членки трябва да реализират конкретни планове за развитието и прилагането на екотехнологии, позволяващи подобрието на енергийната ефективност и драстично намаление на замърсяващите емисии. Доколкото става дума за наднационални и национални програми, тяхната реализация априори предполага по-висок бюджетен приоритет както в бюджета на ЕС, така и в бюджетната политика на страните членки. Още повече, че в доклада изрично се подчертава позитивната зависимост между внедряването на екотехнологии и конкурентността на икономиките от ЕС.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> REFOCUS Weekly, November 30, 2005, от [http://mail.dir.bg/Session/345664-19GN3VOg2yxo0P75RxaX/mail\\_inner.wssp?Mailbox=INBOX](http://mail.dir.bg/Session/345664-19GN3VOg2yxo0P75RxaX/mail_inner.wssp?Mailbox=INBOX);

<sup>2</sup> Council of the European Union, Presidency Conclusions. 7619/1/05 Rev. 1, Brussels, 22 and 23 March, 2005, от [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/eu/ec/84335.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/eu/ec/84335.pdf);

България би следвало да се възползва от тези благоприятни програмни условия и от възможностите за привличане на значими финансови средства, технологично ноу-хау и трансфер на опит от развитите страни членки на ЕС. Разбира се, както отбелязват в свое изследване А. Леонидов и др. (1995), фискалната подкрепа за екологично реструктуриране на българската икономика трябва да се разглежда в контекста на общия процес на структурната адаптация на националното стопанство към Европейския съюз.<sup>1</sup>

Бюджетните разходи за опазване и възстановяване на околна среда могат да създадат необходимите предпоставки за привличането на значително по-големи частни инвестиции, в т.ч. от международните банкови и финансови институции. Доказано е, че екологичните инвестиционни проекти могат да бъдат печеливши, ако държавата изпълни своите отговорности по създаването на подходящи условия за инвестиционна възвращаемост. Такъв подход би имал решаващо значение, доколкото в близките години фискалната политика ще продължи да се формира в условията на финансови ограничения. (Гечев, 2002).<sup>2</sup>

Фискалната политика за устойчиво развитие в Източна Европа и в частност в България следва да се разглежда като изпълнение на “Софийската инициатива” за широко прилагане на икономически инструменти за устойчиво развитие в страните в преход.<sup>3</sup> Klarer и други (1999) от Регионалния екологичен център за Централна и Източна Европа определят използването на тези инструменти за целите на устойчивото развитие като задължително условие в процеса на прехода към развито пазарно стопанство и пълноправно членство в ЕС.<sup>4</sup>

В свое изследване Ark и Piatkowski (2004) анализират две възможни алтернативи за новоприсъединените страни в ЕС. Едната се основава на “конвергентната хипотеза”, а другата хипотеза е тази на “отклонението” от структурното развитие на ЕС-15.<sup>5</sup> Първата предполага адекватно реструктуриране на икономиките на новоприсъединените страни и постепенно наваксване на изоставането в показателя конкурентоспособност. Тя се основава на изпреварващо развитие на наукоемките отрасли и съответно внедряването на нови технологии и продукти. Втората хипотеза описва сценарий,

<sup>1</sup> Леонидов, А. и др. (1995). Асоциирането на България към Европейския съюз (структурна адаптация на националното стопанство). В. Търново: Абагар;

<sup>2</sup> Gechev, R (2002). Екологични данъци и икономически растеж, В: “Konsolidace Vladnuti a Podnikani v Ceske Republice a v Evropske Unii”, Prague: Matfyzpress, pp.25-43 (на чешки език);

<sup>3</sup> Името “Софийска инициатива” за прилагане на икономически инструменти е дадено от Международната конференция по опазване на околната среда, проведена в София през 1995 г. Тя бе с участието на министри на околната среда от ЕС, САЩ, Канада, Източноевропейските страни в преход (вкл. ОНД). Страните участнички успяха да се споразумеят за набора от икономически инструменти и механизма на тяхното прилагане. Вече повече от едно десетилетие “Софийската инициатива” се приема като критерии за оценка на направеното. Вж. в детайли: Sofia Initiatives on Economic Instruments, от <http://www.rec.org/REC/Programs/SofiaInitiatives/EcoInstruments/EI.shtml>

<sup>4</sup> Klarer, J., Francis, P. & McNicholas, J. (1999). Improving Environment and Economy: The Potential of Economic Incentives for Environmental Improvements and Sustainable Development in Countries with Economies in Transition. Budapest: The Regional Environmental center for Central and Eastern Europe;

<sup>5</sup> Bart van Ark and Marcin Piatkowski, Productivity, Innovation and ICT in Old and New Europe, Research Memorandum GD-69, Groningen Growth and Development Centre March 2004, pp.2-5, от <http://www.ggdc.net/index-publ.html>;

при който технологичният разрив се задълбочава, ако се запази сегашната производствена структура и ако развитите страни от ЕС използват бившите соцстрани като “заден двор” за производства с ниска инвестиционна възвращаемост и/или такива, които замърсяват околната среда. Това става обикновено чрез приватизация и разширяване на съществуващите производства.

В други случаи просто се отварят пазари за такава продукция, като, от една страна, се осигурява вносът на необходимите стоки, а, от друга, се избягват нежеланите екологични и социални ефекти. Такъв неблагоприятен за нас пример е съдбата на металургичния комбинат “Кремиковци”. Въпреки приватизацията на металургичния комбинат, той си остава национален проблем поради няколко съществени причини, в т.ч.: големия брой заети, силната обвързаност със стотици други малки и средни фирми подоставчици, импортнозаместващо производство на метали, значим по обем обществен продукт, значим паричен оборот и др. Същевременно този комбинат е най-големият заърсител на въздуха, почвите и водите в Софийското поле. Замърсяванията имат също трансрегионален характер и чрез въздуха и водите се пренасят в обширни райони на страната. Измерванията често показват ниво на замърсяванията, надвишаващи в пъти европейските стандарти.

Неизпълнението на поетите ангажименти към Европейската комисия за поетапно снижаване на тези замърсявания до максимално допустимите равнища предполага налагане на значими финансови санкции на държавата, а също така включва вариант на отнемане лиценза за производство. Такова развитие би имало значими икономически и социални последици в краткосрочен и средносрочен период. Този пример доказва необходимостта от поставянето на дългосрочна основа на държавно-частната инициатива при решаването на екологични проблеми. Така, от една страна, ще се оптимизира релацията допълнителни разходи - конкурентоспособност, а, от друга страна, запазването и дори повишаването на конкурентоспособността ще бъде съобразено с критериите за устойчиво развитие.

Следователно въпросът е не дали, а как България ще се впише в Стратегията на ЕС за устойчиво развитие. Пътят на българския бизнес към европейските и световните пазари трябва да бъде съобразен с новите екологични стандарти, касаещи производството и потреблението на стоки и услуги.

## УСТОЙЧИВО РАЗВИТИЕ И ПАЗАРНА КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ

### Резюме

Студията е фокусирана върху взаимосвързката между устойчивото развитие и ценовата и неценовата пазарна конкурентоспособност на световния пазар. Споделя се разбирането, че тази връзка винаги е положителна в дългосрочен период поради две основни причини: първо, всяко намаление на разходи на енергия и ресурси на единица продукция има двоен положителен ефект: (а) намаление на производствените разходи и (б) отделяне на по-малко вредни емисии. Второ, стоките с по-високи екологични параметри получават по-висока оценка от потребителите, което подобрява пазарните позиции на техните производители и износители.

В краткосрочен период обаче тази взаимосвързка има противоречив характер. По принцип екосъобразните технологии и продукти предполагат значими първоначални инвестиции. Но това може да доведе до конкурентни недостатъци за някои фирми или дори национални икономики, ако техните екологични стандарти са по-високи от тези на търговските им партньори. Авторът стига до извода, че устойчивото развитие и пазарната конкурентоспособност могат да бъдат взаимно подпомагащи се, ако Световната търговска организация и др. международни институции постигнат определена хармонизация на екологичните стандарти и политики, в т.ч. на екофискалните политики.

**SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND MARKET COMPETITIVENESS**

## Summary

The study is focused on the relationship between sustainable development and price and non-price competitiveness on the world market. We argue that this relationship is always positive in the long run because of two main reasons: first, any decrease in energy and material consumption per unit of product has double positive effects: (a) cost saving and (b) lower emission of pollutants. Second, goods with higher environmental parameters receive higher assessment from the consumers which improves the market positions of their producers and exporters.

However, the same relationship has contradictive character in the short run. In principle, the environmentally friendly technologies and products suppose higher initial investments. It may lead to competitive disadvantage for some companies or even some national economies if their environmental standards are higher than the same standards in their trade partners. The author comes to the conclusion that sustainable development and market competitiveness could be mutually supportive if the WTO and other international bodies achieve certain harmonization of the environmental standards.