

РЕФОРМА В НЯКОИ ИНСТРУМЕНТИ НА ЕКОЛОГИЧНАТА ПОЛИТИКА

Найден Найденов

Университет за национално и световно стопанство, София

Резюме

В доклада се прави преглед на прилагането на някои инструменти на екологичната политика, като в частност се проследява реформата в нейните фискални инструменти. Екологичните фискални/данъчни реформи бяха предприети най-напред в началото на 90-те години в северните страни, в повечето случаи като част от по-широки данъчни програми да се намалят относително високите ставки на облагане на труда и да се стимулира заетостта. Напоследък много страни в ЕС предприемат усилия за реформи в инструментите на екологичната политика. Някои поуки от международния опит показват, че фискалната реформа в екологичната област се разглежда като част от интегрирано прилагане в комбинация с други инструменти на екологичната политика. Екологичните данъци и такси прилагани в пакет с други икономически инструменти като пазарни цени на ресурсите, субсидии, системи за управление на околната среда, включително и доброволни споразумения, позволяват те да намерят по-лесно приложение при по-малки социални и икономически неблагоприятни въздействия.

Ключови думи: екологична политика, екологична фискална реформа, екологични въздействия, икономически и социални въздействия.

Key words: environmental policy, environmental fiscal reform, environmental impacts, economic and social impacts.

JEL: Q00, Q3, Q4, Q5.

Увод

Реформата в такива инструменти на екологичната политика като данъчно облагане, държавна подкрепа (субсидии) и търговия с разрешителни са от важно значение за постигане на по-голяма хармонизация както в регулаторната рамка, така и в останалите подходи в екологичната област между страните на Европейския съюз (ЕС). Потребността от реформа напоследък все повече се свързва с постигането на целите в Стратегия „Европа 2020“, Европейската енергийна директива, Рамковата директива за водата, Директивата за облагане на тежкотоварния автомобилен транспорт и др. Организираният от Комисията на ЕС през 2014 г. Зелен европейски семестър (ЗЕС) цели да установи доколко макроикономическите политики са устойчиви, не само икономически и социално, но и екологично. Приоритетите в ЗЕС, които са ориентир за разработването на национални програми за реформи в страните на ЕС включват:

- облагане в по-голяма степен в полза на растежа, чрез прехвърляне на данъчната тежест от труда към основа, свързана с потреблението, собствеността и борбата със замърсяването;
- увеличаване на ресурсната ефективност и намаляване на зависимостта на ЕС от външни енергийни източници, което да бъде част от европейската стратегия за растеж, и насърчаване на ресурсната ефективност чрез подобряване на управлението на отпадъците и водата, рециклиране и енергийна ефективност [1].

1. Инструменти на екологичната фискална реформа

По-широкото разбиране на реформата като ключова концепция на ЕС обхваща наред с фискалните инструменти (данъци, такси и глоби), ограничаването и премахването на държавната поддръжка на дейности, увреждащи околната среда, търговията с разрешителни за въглеродни емисии в рамките на европейската схема за търговия с емисии (ЕСТЕ) и др. В рамките на ЕС няма единна данъчна система за облагане на замърсителите или система за заплащане на ползваните природни ресурси. Въвеждането на екологични данъци и такси остава да се разглежда като национален въпрос в контекста на хармонизацията на европейското екологично законодателство. Дори въвеждането на ЕСТЕ с Директива 2003/87/ЕС, въз основа на системата „ограничи и търгувай“ (cap-and-trade system), която временно забави налагането на данъка върху въглерода/енергията, бе приложена само спрямо големите източници на въглеродни емисии. Затова Директивата за облагане на енергията (Директива 2003/96/ЕС) и Директивата за облагане на тежкотоварния автомобилен транспорт (Директива 1999/62/ЕС) са опит да се запълнят пропуските на ЕСТЕ и да се превърнат в основа за по-широка екологична реформа. Макар че този подход на хармонизация може да намали риска от подкопаване на конкурентоспособността, различията в икономическото и социално развитие между отделните страни членки все още не позволяват да се въведат еднакви условия в прилагането на инструментите на екологичната политика. Търсенето на алтернативни пътища (чрез пренасяне на чужд опит, поетапност, инвестиции с европейски средства, електронизация и др.)

могат да ускорят фискалната реформа в екологичната област.

Опитът в тази област на други европейски страни би могъл да послужи за ориентир да се създаде програма за реформи и у нас. Такъв пример може да бъде екологичната данъчна реформа в Чешката република, осъществена на три етапа за периода 2007–2017 г. През първия етап Министерство на околната среда въведе Директива 2003/96/ЕС за облагане на енергийни продукти и електроенергия, която включва нови данъци върху природния газ (1,1 евро за MWh), за твърдите горива (3 евро за GJ) и за електричество (1 евро за MWh) с допълнения към съществуващите такси за суровия петрол и горивата. Изключение беше направено за природния газ за отопление на домакинствата, местното топлоснабдяване, електрическата и топлинна енергия от възобновяеми източници, метан и въглеродни горивни клетки. Втората фаза (2010–2013 г.) включва въвеждане на нова система от такси за замърсяването на въздуха, докато през третата фаза се предлага пакет от мерки за засилване на данъчните постъпления, сред които въглероден данък върху петролните продукти, твърдите горива и природния газ, с изключение горивата за земеделските производители и отоплението на домакинствата с природен газ. Въглеродният данък в размер на 15 евро за тон въглероден диоксид ще влезе в сила след промените в Директива 2003/96/ЕС за облагане на енергията/въглерода [2].

Според Закона за опазване на околната среда у нас постъпленията от такси респ. данъци за замърсяване на околната среда в границите на допустимите норми се разпределят между общините и Предприятието за управление на дейности по опазване на околната среда (ПУДООС) в съотношение 40:60. По данни на МОСВ постъпления от типични екологични данъци за замърсяване на въздуха например за 2014–2016 г. не се очакват (таб. 1). Това означава, че този инструмент е все още с неизползван потенциал. За фирми и физически лица, замърсяващи околната среда над допустимите норми, съгласно Законът за опазване на околната среда, е предвидено да заплащат санкции и глоби, постъпленията от които се разпределят между ПУДООС и общинските фондове в съотношение 70:30.

Екологичната фискална реформа на ЕС предвижда тежестта от преките данъци (в частност данъка върху доходите) постепенно да се прехвърли върху някои косвени данъци (включително акцизи) Акцизите осигуряват от 2–4 % от приходите в БВП на отделните страни и се смятат за едни от най-хармонизираните фискални инструменти в ЕС. Минималните акцизни ставки за облагане на горивата в ЕС например са между 302–360 евро за 1000 литра. Съгласно Договора за присъединяване на Република България към ЕС (Преговорна глава 10 „Данъчна политика“), след началото на 2013 г. минималните акцизни

ставки за газьол и керосин в размер на 330 евро/1000 л) стават задължителни. За разлика от екологичните данъци, част от които се насочват към ПУДООС и местните бюджети за поддръжка на екологични проекти, постъпленията от акцизи изцяло отиват в републиканския бюджет. Но това не означава, че те нямат екологична функция. Облагането на горивата с акцизи влияе върху по-малкото им използване и с това се допринася за намаляване на замърсяването на околната среда и отделянето на въглеродни емисии. Постъпленията от акцизи осигуряват средства за поддръжка на пътната инфраструктура, чието използване е в пряка връзка с горивата. Акцизите и екологичните данъци заемат 48–55 % от цената на горивата в ЕС, а у нас 41 % [3]. Въведените екологични такси върху производството и вноса на течни горива (5% върху всички видове автомобилни бензини, 4 % върху автомобилното дизелово гориво, 8 % върху мазут със съдържание на сяра над 1 %) са под средните нива на ЕС и тяхната актуализация може да бъде обект на очаквана реформа [3]. Спадът в цените на петрола на световния пазар прави уместно да се направи детайлно проучване за интервенция в тази област с възможно по-малки икономически и социални последици.

Административните такси, заплащани при издаване на разрешителни, лицензии, решения по ОВОС и др. са свързани с предоставянето на услуга от държавен орган и постъпленията целево се насочват в ПУДООС. За услугите по третиране на битови отпадъци, както и за водоснабдяване, отвеждане и пречистване на отпадъчни води, населението и фирмите заплащат такси на съответните предприятия. Тенденцията е техният размер да се доближава до разходите за извършване на съответната услуга като държавният регулатор отчита социалната им поносимост.

Съгласно действащите специални ресурсни закони у нас такси се заплащат за добив на дървен материал, билки, дивеч, а също така за водоземане и при промяна на предназначението на земи от горския и селскостопанския фонд за строителни и промишлени цели. Съществен недостатък е, че все още се прилагат методики за определяне на цените на ресурсите, както и таксите за тяхното ползване, които не отчитат пълната им стойност, включваща потенциалните ползи на екосистемните услуги.

Митата са данъци върху някои стоки, облагани поради фискални или социални и екологични причини, например имащи негативни последици за околната среда или здравето на хората. Като плащания в полза на бюджета митата могат да ограничават вноса на стоки, така и да насърчават вноса на екологосъобразни стоки. Според националното законодателство освобождаването от мита или облагането с по-ниски тарифи обхваща сравнително ограничен кръг от стоки като апаратура за мониторинг на околната

среда; инсталации и съоръжения за намаляване на замърсяването на въздуха, водите и почвата; специализирани инсталации и съоръжения за преработка, складиране и обезвреждане на отпадъци; инсталации и съоръжения за получаване на енергия от алтернативни източници; материали и комплектовка за енергийна ефективност и др.

Данъчните облекчения са друг важен инструмент, който у нас почти не намира приложение поради ниските нива на облагане на труда и бизнеса. Засега данъчни облекчения за юридически и физически лица се предвижда при предоставяне на дарения за екологични фондации.

Макар че напоследък у нас се прилага подходът на ЕС за по-широко застъпване на финансовите механизми в екологичната политика все още остава значителна територия за действие. Например в приетия Закон за ограничаване на вредното въздействие на отпадъците върху околната среда с предвидените изменения в данъчното законодателство се даде първоначален тласък на дейностите по обезвреждане и рециклиране на отпадъците. Сега се нуждаем от по-нататъшни стъпки въз основа на опита на други страни на ЕС като Дания, Ирландия и др. по отношение на интегрираното прилагане на данъчни, информационни и други инструменти за намаляване на отпадъците.

2. Субсидии за дейности, увреждащи околната среда и екоусубсидии

Субсидиите или различните видове държавна помощ могат да имат двойка роля. Субсидиите отделяни от държавния бюджет за общински инвестиционни екологични обекти включително и за съфинансиране на проекти по Оперативна програма околна среда (ОПОС) се приемат от ЕС за регламентирана помощ. Такъв характер има и подкрепата на бедните слоеве от домакинствата с помощи за отопление и храна. Ограничаването и премахването на увреждащите околната среда субсидии е широко дискутирана тема както в рамките на ЕС, така и от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) [4]. Засега в рамките на ЕС е допустимо да се оказва подкрепа на екологосъобразни дейности. Изкупуването на преференциални цени на електроенергията от възобновяеми източници не е държавна помощ, защото се прехвърля върху потребителите на електрическа енергия, макар че това води до нарастване на онази част от населението, която се нуждае от държавна подкрепа. Изкупуването на преференциални цени на тока от топлоснабдителните предприятия, обаче ако не се прехвърля върху цената на потребителите на топлоенергия е държавна помощ, несъвместима с европейските регулации. Преждевременното постигане (от 16,4 % по данни на НСИ за 2013 г.) на индикативната цел от 17 % дял на ВЕИ към брутното потребление на електроенергия в страната до

2020 г. доведе до въвеждане на редица ограничителни мерки (мораториум върху присъединяването към преносната и разпределителната мрежа на нови ВЕИ и понижаване на преференциалните цени на изкупуваната енергия), което се отрази неблагоприятно на бизнес средата у нас

Прилагането на Директивата за облагане на автомобилния транспорт на ЕС (Директива 1999/69/ЕС) е с цел допълнително облагане с данък/такса тежкотоварният транспорт, който ползва субсидирана от държавата пътна инфраструктура и е сериозен замърсител на околната среда. Замяната на винетната система за ползване на пътната инфраструктура например с електронна тол система може да осигури многократно повече приходи на по-справедлива основа – реално изминато разстояние. С това в екологичен аспект се постига прилагането на принципа замърсителят плаща спрямо мобилните тежкотоварни източници на замърсяване.

Въведената съгласно Рамковата директива за водата на ЕС такса за водовземане отчита оскъдността на водата като природен ресурс и косвено се отразява на потребителската цена. Наред с това обаче съгласно директивата след 2015 г. потребителската такса трябва да отчита в по-голяма степен реалните разходи по водоснабдяването, отвеждането и пречистването на водата. Въпреки приоритетно прилаганият подход за регулиране на цената и нейното задържане по социални съображения, постепенното ѝ повишаване е предпоставка да се осигурят постъпления за инвестиции и поддръжка на активите в сектора и да се насърчи по-пестеливото и ефективно използване на водата.

При таксите за водовземане по Закона за водите по данни на МОСВ се наблюдава висока несъбираемост, основно от ВиК операторите, което ограничава финансовите ресурси на ПУДООС и с това на практика сега държавата „субсидира“ ВиК сектора.

Таксите за ползване на услуги в екологичната област като достъп до депа за отпадъци, пречиствателни станции или на стоки/ресурси ползвани от природни обекти (водни, горски, защитени територии и др.) съгласно нормативните документи на ЕС, трябва да отразяват направените разходи или оскъдността на ресурса. Таксите трябва да се актуализират периодично и да отчитат реално ползваните услуги или доставени стоки. В противен случай държавата предоставя достъп и използване на ресурси и услуги на занижени цени, което се приема за нераглемантирана подкрепа на частния бизнес. Занижените постъпления от екологични такси в ПУДООС с изключение на продажбите на квоти напоследък (табл. 1) са резултат както на ниската им събираемост поради занижен контрол, така и на нереалната основа за тяхното определяне. Това се отнася и за постъпленията в общинските бюджети. Такса смет у нас например все още се определя

не според количеството отпадъци, а според данъчната оценка на недвижимата собственост. Промяната в Закона за местните данъци и такси трябва да се основава на обективна методика за изчисляване на таксата за битови отпадъци. Прилагането на варианти таксата да се разпределя на брой жители в населеното място или според броя на контейнерите и честотата на извозването им може едностранно да осигури достатъчно постъпления за покриване на разходите на местната власт, но е далеч от принципа за справедлива цена според количеството ползвана ус-

луга. Освен това въпросът има и социално измерение доколко при изготвяне на новата методика ще се отчете фактът да не се превишава прага на поносимост на таксата за битови отпадъци за населението. При положение, че до края на 2015 г. ще влязат в действие нови депа за отпадъци по ОП „Околна среда“, които неизбежно ще оскъпят услугата по отстраняване на битовите отпадъци планираното за 2016 г. намаляване на постъпленията от такси по закона за управление на отпадъците в ПУДООС от МОСВ е твърде не-реално (табл. 1).

Таблица 1. Постъпления от екологични такси и квоти (по данни на ПУДООС, МОСВ, 2014 г.)

Показатели	План 2014 г.	Прогноза 2016 г.
Постъпления	в лева	в лева
ОБЩО ПОСТЪПЛЕНИЯ (без заеми)	167 800 000	295 500 000
1. Такси по закона за водите	40 800 000	37 100 000
2. Такси по закона за управление на отпадъците	3 900 000	600 000
3. Такси по закона за защитени територии	300 000	300 000
4. Такси по закона за атм. въздух	0	0
<i>Постъпления от прилагане на законите (т. 1 – т. 4)</i>	<i>45 000 000</i>	<i>38 000 000</i>
5. Приходи от продажба на квоти за емисии на парникови газове	120 800 000	255 500 000
6. Приходи от услуги на инсинератор	2 000 000	2 000 000

3. Европейска схема за търговия с разрешителни

Тя е най-голямата регионална система, в която участват всички страни на ЕС, имаща важно фискално и екологично значение. Тя стартира въз основа на безплатно разпределение на разрешителните за въглеродни емисии и съгласно Директива 2003/87/ЕС, във Фаза III от прилагането ѝ се изисква разпределението на разрешителните да става срещу заплащане по пазарни тръжни цени. С изключение на новоприсъединените страни от Централна и Източна Европа, сред които и България, ползващи поетапна дерогация, всички останали страни са длъжни да осигуряват разрешителни за електрическите централи чрез закупуването им на търг. Поетапното нарастване на делът на закупуваните разрешителни съгласно чл.10 (с) на Директивата е за период до 2020 г., след което всички страни членки ще бъдат поставени при еднакви условия. С това се дава възможност на страните, ползващи поетапно облекчения да модернизират електрическите си централи и да запазят своята конкурентоспособност. Цената на разрешителните за въглеродни емисии ще зависи както от броя на предлаганите на пазара свободни разрешителни, така и от намаляването на безплатно разпределените разрешителни. Въвеждането на Директивата за облагане на въглерода/енергията у нас като част от фискалната екологична реформа на ЕС ще създаде допълнително напрежение в енергийния сектор, който иначе днес се нуждае от бързи структурни реформи.

През последните години въпросът за продажбата на свободни квоти за емисии на парникови газове е обект на дискусии у нас. Свободните квоти от една страна са резултат от спада в

тежката индустрия през годините на прехода и от друга на реструктурирането ѝ в посока към почистващи на въглеродни емисии дейности. Позицията на изчакване за разлика от други страни (като Чешката република например) се оказва губеща, защото цената на квотите силно спадна и днес могат да се реализират много по-малки приходи (1,5–2 пъти) в сравнение с преди десетина години. Затова очакваната сума за 2016 г. от МОСВ е нереалистична (табл. 1).

Заклучение

Макар и фрагментарно използвани у нас, икономическите инструменти на екологичната политика присъстват в по-голяма степен като такси, санкции и глоби, и в по-малка степен като данъци за замърсяване, данъчни облекчения и митническия режим. Недостатъчно разработени са стимулите, както и контролът при тяхното стриктно прилагане. Все още няма визия за цялостна екологична фискална реформа съгласно приоритетите на ЗЕС, нито програма за прилагане на пакет от икономически инструменти в екологичната област.

Литература

1. *GreenEuropeanSemester*. (2014). http://eu.europa.eu/environment/integration/green_semester/index_en.htm.
2. *Czech Environmental Reform 2007–2017*. http://www.mzp.cz/en/environmental_tax_reform.
3. European Commission - Taxation and Customs Union. (2013). *Excise Duty Tables: Part II - Energy Products and Electricity*, July 2013, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation_excise_duties/energy_products/rates/excise_duties-part_ii_energy_products_en.pdf.

4. OECD. (2012). *Overview of Key Methods Used to Identify and Quantify Environmentally-harmful Subsidies with a Focus on the Energy Sector*, 14 September 2012, ENV/EPOC/EAP(2012) 2, <http://www.oecd.org/>

env/outreach/EAP(2012)2_NP_Subsidies%20report_ENG.pdf.

REFORM OF SOME ENVIRONMENTAL POLICY INSTRUMENTS

Nayden Naydenov

University of National and World Economy, Sofia, Bulgaria

Abstract

This report aims to provide an overview of existing experiences on environmental policy instruments in selected European countries and assess future prospects for reform of environmental fiscal instruments in our country. Environmental tax reforms were initially introduced in the early 1990s among Nordic countries, in most cases as part of wider tax shifting programmes to reduce relatively high labour taxes and stimulate employment. A number of countries within the EU and other OECD countries have recently initiated environmental fiscal reform efforts. Some lessons from international experiences found that the environmental fiscal/tax reform can be seen as part of an integrated policy instrument mix. Fiscal instruments such as taxes and charges linked to other economic instruments such as market recourse prices, demand, income, subsidies (direct grants, preferential tax et al.), environmental management systems,

and include voluntary agreements allow the package of instruments to be agreed and implemented. But the package of different instruments means that it can be very difficult to identify precisely the contribution of any one instrument to environmental, economic or social impacts.