

За необходимостта от единна екофискална политика в ЕС

доц. д-р Ваня Иванова
УНСС, катедра „Икономика“
 GSM: 0887672031
 e-mail: arbneda@abv.bg

Резюме: Статията има за цел да покаже нуждата не просто от хармонизиране, а от единна екофискална политика като елемент на устойчивото развитие. Анализирайки голямото разнообразие от инструменти и практики в областта на екофиска в страните от ЕС, е направен опит да се проектират ползите, трудностите при въвеждането и ефективността на единна европейска екофискална политика.

Подобна политика би имала съществени резултати само ако се базира на общи правила и се прилага повсеместно. Затрудненията да се изработи и приеме единна екофискална политика или поне документ с общи фискални мерки, доказва, че все още страните от ЕС разсъждават от гледна точка на индивидуалните национални интереси, а не на общоевропейските и глобалните.

Засега нещата се свеждат единствено до въпросите на ганчната хармонизация. Но и тази дискусия е породена от националната загуба на конкурентоспособност или печалбите от фискален гъмпинг, а не от осъзнатата необходимост, че съществуват колективни блага, за които прилагането на единна екофискална политика е по-ефективното решение. В тази посока все по-често се лансира идеята за нов „Екошенген“.

Ключови думи: екофискална политика, екоданъци, екологични такси, екологично мотивиращи субсидии, ефективност на единната екофискална политика.

JEL: Q01, F59, H23.

От икономическа гледна точка ядрото на екологичната политика се състои в това да се изработят индикатори, даващи възможност за ефективен избор на защита. В идеалния случай съответното „ценово изражение“ би трябвало да отразява пределните разходи за вредите, предизвикани от замърсяващи околната среда дейности.

Въвеждането на екоданъците цели именно това – да накара икономическите субекти да поемат тежестта на разходите по отстраняване на замърсяването. В този смисъл те са санкция и поради тази причина са инструмент от по-висш ранг (и следователно по-ефективни) от административните норми и разпоредби. Но и тяхното използване има смисъл само ако довеждат до промяна в поведението на фирмите и домакинствата и подтикват към по-рационални модели на поведение.

Екофискалната политика цели експлицитно да ограничи вредните въздействия върху околната среда било като подтиква към промяна в поведението на икономическите субекти, или като санк-

ционира действия, довели до негативно влияние, за да се компенсират щетите. От икономическа гледна точка екофискалната политика дава възможност на всеки да избира между свободата да плаща екоданък (такса или глоба) и да замърсява или да ограничи замърсяването и да плаща по-малко.

Ето защо, въпреки че по-дефиниция фискалната политика има за цел да финансира публичния сектор и да служи като инструмент за преразпределение на доходите, екофискалната политика като елемент на политиката за устойчиво развитие има специфични задачи. Въпросът вече се свежда не просто и само до набирането на средства за финансиране на мерките по отстраняване на причинените замърсявания, а до „обезсърчаване“ на замърсителите.

Целта на настоящето изследване е да докаже нуждата не просто от хармонизиране, а от единна екофискална политика като елемент на устойчивото развитие. Анализирайки голямото разнообразие от инструменти и практики в областта на екофиска в страните от ЕС, е направен опит да се проектират ползите, трудностите при въвеждането и ефективността на единна екофискална политика.

Подобна политика би имала съществени резултати само ако се базира на общи правила и се прилага повсеместно.

За да се намалят негативното влияние върху околната среда и ефектът от замърсяването, свързани с производствената дейност на фирмите и поведението на домакинствата, публичните власти

традиционно прибягват до използването на инструменти, регламентиращи дейността на икономическите субекти. Те интервенират на пазара пряко – чрез системата на ценообразуване (въвеждайки данъци, такси, вноски) и чрез използването на емисионни разрешителни.

Възможен механизъм са и непреките действия, водещи до промяна в модела на поведение на стопанските субекти (данъчни облекчения за дейности, водещи до намаляване вредите за околната среда, определен тип преференции и др.).

В своите разработки Европейската агенция по околна среда определя, че „екоданъците и екотаксите са изключително ефективен инструмент, за да се интернализират външните (вторични) ефекти. Те могат да служат като стимул както за потребителите, така и за производителите, въздействайки по посока на промяна в поведението в полза използването по по-екоефикасен начин на ресурсите. Едновременно с това могат да насърчават иновациите и структурните промени, както и да засилят спазването на екорегламентите и нормите“¹.

Ето защо, въпреки че по-дефиниция фискалната политика има за цел да финансира публичния сектор и да служи като инструмент за преразпределение на доходите, екофискалната политика като елемент на политиката за устойчиво развитие има специфични задачи. Въпросът вече се свежда не просто и само до набирането на средства за финансиране на мерките по отстраняване на причинените замърсявания, а до „обезсърчаване“ на замърсителите.

¹ Европейска агенция по околна среда (EEA, 1996), http://reports.fr.eea.europa.eu?Environmental_IssusN18

Като инструменти на екофискалната политика най-често се използват:

- екологични („зелени“) данъци, такси и други задължителни плащания;
- екомотивиращи субсидии;
- данъчни облекчения и преференции;
- депозитни схеми;
- механизми за компенсации и отговорност за нанесени щети на околната среда.

Съгласно 6-ата програма на ЕС за действия в областта на околната среда пазарно ориентираните инструменти могат да са особено ефективни в четири основни области:

1. Климатични промени.
2. Опазване на природата и биоразнообразието.
3. Опазване на околната среда и човешкото здраве.
4. Устойчиво използване на ресурсите и управление на отпадъците.

Тази активност на публичните власти особено се интензифицира през 90-те години на ХХ век. Инициативата тръгва от страните от Северна Европа и бързо обхваща всички страни – членки на ЕС. Класическите инструменти – норми, регламенти, субсидии, се допълват от нови пазарни инструменти – данъчни кредити, емисионни разрешителни, тарифни ограничения, екоданъци и др.

Търсенето на оптималната комбинация между екоданъци и търговия с емисионни разрешителни (ТЕР) е един от новите моменти в икономическите аспекти на политиката за устойчиво развитие. По време на дебатите, предшествващи протокола от Киото, САЩ успяха да се наложат с предложението за упра-

вление чрез количествата (емисионни квоти) над Европа, която защитава-ше тезата за управление чрез цените (световен екоданък). Това се дължи донякъде на по-слабите позиции, които ЕС има, на вътрешните противоречия в самия Съюз по отношение на единния данък върху дейности, замърсяващи околната среда (ТГАР), на съпротивата от страна на влиятелни държави в G7 и най-вече на политическата неспособност да се наложи този проект в САЩ. Въпреки това от икономическа гледна точка регулирането чрез цените е много по-ефективно, отколкото чрез квотите. Икономическите инструменти подпомагат по-ефикасно насочването на финансовите и други ресурси за постигане на набелязаните екологични цели. По-лесно и по-точно се включват действителните пълни разходи в продажната цена на природните ресурси (суровини, енергоносители, водоизточници и др.), което дава възможност чрез пазарни механизми и на базата на действителната сравнителна ефективност да се оптимизира използването на природните ресурси.

Екоданъците имат за цел да променят поведението на икономическите агенти, интегрирайки разходите за нанесените вреди върху околната среда в цените на стоките и услугите. Това е широко прилаганият досега в ЕС принцип „замърсителят плаща“.

От една страна, те са насочени да променят цената на продукта, а оттам и поведението на потребителите и производителите (горива, автомобили, енергия). От друга страна, целта е да се повишат приходите в бюджета (първостепенно за страните от ЕС, провели екоданъчни реформи след 1990 г. – данък CO₂).

Екоданъците са най-широко прилаганият инструмент – около 1/2 от всички мерки в ЕС.

В една от препоръките на Европейската комисия от 2001 година се посочва, че екоданъците имат не само екологични, но и икономически функции. Те са не само инструмент за опазване на околната среда, но и средство за провеждане на политиката по устойчиво развитие, както и тази на средносрочното бюджетно равновесие. Повишаването на тези данъци и въвеждането на нови дава възможност да се намалява тежестта на данъчното бреме върху труда и доходите и да се търси решаване на проблема с балансиране на бюджетите на страните от ЕС, заложен в Пакта за стабилност и растеж.

Прилагането на принципа за „неутрална данъчна ставка“ изисква въвеждането на нови или увеличаването на екоданъците да се компенсират от намалението на другите корпоративни и подоходни данъци или тези върху производствените фактори (социални вноски). Така се реализира ефектът на „двоен дивидент“ – екологичен и социален.

Изискването за въвеждане на „командно-контролни“ механизми в националните законодателства на страните от ЕС произтича и е имплицитно записано в европейските екологични директиви и регламенти. Икономическите инструменти все още са въпрос на национална политика и избор от всяка страна – членка на ЕС.

Изключителна компетенция за екологията ЕС получи едва с Единния европейски акт (1987). В него бяха вписани и вече отдавна практикувани насоки за действие: принципите за предпазване

и предотвратяване, принципът „замърсителят плаща“, принципът за произход (преимуществено коригиране на вредните влияния върху околната среда при първоизточника). Като последица от програмата за вътрешния пазар на екополитиката се обърна повече внимание и тя се превърна в неотложен въпрос. Едно възложено от Европейската комисия проучване предупреди през 1989 г. настойчиво за увеличеното натоварване на околната среда в рамките на вътрешния пазар, най-вече поради увеличението на транспорт.

Едва с Договора от Маастрихт (чл. 174-176 ДЕО) стана принципно възможно вземането на решения с мнозинство и разширяването на участието и правомощията на Европарламента (ЕП), а по този начин и на неговата комисия по опазване на околната среда.

След Договора от Амстердам влезе в сила процедурата по съвместно вземане на решение от съвета и ЕП, като както и преди при разглеждането на важни области – например екологичните данъци, се изисква единодушно взето решение от съвета.

В рамките на ЕС всяко решение за промяна в данъчната политика се взема само с единодушно съгласие на всички страни членки. Това допълнително усложнява и забавя процеса на хармонизация и ако в области като транспорт и енергетика има известен напредък в областта на данъчното третиране, в другите сфери екоданъчната хармонизация е в твърде начален стадий.

Все пак под натиска на Северна Европа и повлияни от опита и редица страни от континента – Франция, Германия,

Италия, Испания, Великобритания, полагат относително конвергентни усилия да модернизират своите данъчни механизми, пряко или косвено свързани с екологията.

Всички страни от ЕС въвеждат все по-активно системите от екологични данъци и такси с цел ефективно подобряване качеството на околната среда и намаляване данъчното бреме върху труда и другите производствени фактори. Това е така наречената „данъчна неутралност“ на екофискалната реформа.

Интегрирането на екологичните съображения в секторните икономически политики, към което призовава член 6 на Амстердамския договор, отбелязва бавен прогрес. Инициативи за въвеждането на тези съображения в отделните промишлени сектори, като например „Процеса от Кардиф“, имат потенциал да ускорят промените.

Политиката по интегриране основно цели да се справи с движещите сили на деградацията на околната среда (да смекчи въздействието им, а не да се бори със

Таблица 1. Екофискални практики на някои от страните от ЕС

Страна	Сектор	Тип данък	Ефект
Швеция	Домакинства, индустрия	Данък с двоен дивидент: високи данъци за енергия, CO ₂ , серен диоксид, съчетани с намаляване на др. данъци и/или данъчни облекчения	Да: спад емисии 80 %
Германия	Домакинства, индустрия	Данък с двоен дивидент: данък ел. енергия, газ, горива + по-ниски социални осигуровки	Да
Великобритания	Селско стопанство, промишленост	Данък с двоен дивидент: данък ел. енергия, газ, възлища + по-ниски социални осигуровки и държ. помощ за енергия от ВИ	Да
Италия	Домакинства, индустрия	Данък с двоен дивидент: данък горива, газ + по-ниски социални осигуровки и субсидиране на автомобилния транспорт	Неясна
Холандия	Домакинства	Данък с двоен дивидент: данък ел. енергия и газ, комбиниран с редукция на подоходни данъци	Да: спад потребл. ел. енергия
Финландия	Индустрия	Данък внос ел. енергия (премахнат)	Не
Дания	Домакинства, индустрия	Данък с двоен дивидент: прогресивен данък електроенергия, CO ₂ + по-ниски социални осигуровки	Да: спад 24 % емисии
Франция	Домакинства, индустрия	Данък с двоен дивидент: горива, транспорт, TGAР + данъчни преференции за енергийна ефективност и енергия от ВИ	Неясна

симптомите на трайно увреждане на природата). Вписването на принципите на устойчиво развитие и грижите за околната среда в политиките на отделните сектори на промишлеността може да бъде окуражено чрез серия различни мерки, включително законодателни, нормативни и фискални, чрез доброволни споразумения и предоставяне на информация. На практика тенденцията е да се използва комбинация от инструменти и мерки.

В таблица 1 са обобщени практиките в някои от страните в ЕС, прилагащи принципа на „двоен дивидент“ – въвеждането на нови екоданъци е съпроводено от компенсиращи намаления в социалните осигуровки. Аргументът е да не се повишава данъчната тежест и да се облекчи разкриването на нови работни места.

Сравнителният анализ между отделните страни в ЕС показва, че съществува относително добра хармонизация при енергийните данъци, но е налице силна диференциация на екоданъчните приходи по страни. В Белгия тези приходи са едва 5 % от всички бюджетни приходи, докато в Дания те надхвърлят 10 %. Като процент от БВП екофискалните приходи се движат в границата от 2 до 5 %.

Частта на плащанията, свързани с екоданъци и такси в ЕС-15, възлиза на 7,1 % от всички задължителни вземания. Същест-

вува обаче значителна диференциация по страни – в Кипър този процент достига 12 %, в Холандия и Дания се движи в границите на 10 %, а във Франция е едва 4,9 % (по-малко дори от новоприетите страни от ЦИЕ).

Очертават се две групи страни. В таблица 2 страните са групирани според дела на екофискалните приходи като процент от общите приходи и от БВП.

Макар да има уклон фискът да остава трайно в националните компетенции, политиката за устойчиво развитие налага промяна в това статукво. Твърде голямото национално разнообразие от екоданъци, такси, вноски и пр. в страните от ЕС показва до каква степен липсата на координация, дори нещо повече – на хармонизация, поставя серия от проблеми, свързани с конкурентоспособността не само на фирмите, но и на цели отрасли, опитите за фискален дъмпинг на отделни страни, спорните аргументи, свързани с привличането на чужди инвестиции и т.н.

Ето защо все повече стават привържениците на коренна реформа в европейската екофискална политика. Предложенията са много и конкретни. От въвеждането на нови екоданъци (TGAP), намаляването (премахването) на субсидиите за преодоляване на щетите от замърсяването до истински „зелени данъци“. Цялата логика

Таблица 2. Групиране на страните от ЕС в зависимост от относителния дял на приходите от екоданъци и такси спрямо общия дял на приходите

Ниски екофискални приходи спрямо общия размер на приходите и спрямо БВП.	Германия, Испания, Белгия, Полша, Франция, Словакия, Португалия
Високи екофискални приходи спрямо общия размер на приходите и спрямо БВП.	Ирландия, Великобритания, Дания, Холандия, Гърция, Унгария, Италия, Чехия, Финландия, Люксембург

на реформата е подчинена на прилагането едновременно на двата принципа – „замърсителят плаща“ и „плаща този, който използва ресурса“.

От началото на новото хилядолетие в повечето страни – членки на ЕС, и особено в Германия, Франция, Италия и Великобритания използването на екоданъците като елемент на политиката на устойчиво развитие значително нарасна. Но на общеевропейско ниво все още не се забелязва видим прогрес, макар да е налице всеобщ консенсус по отношение на увеличаването на енергийната ефективност и ограничаване използването на традиционни енергоносители.

Ползите от единна европейска екофискална политика

Екофискалната политика много по-директно от другите инструменти може да оказва влияние върху международната конкурентоспособност, особено при некоординирани политики между търговските партньори.

Единната екофискална политика може да ограничи загубите на конкурентоспособност от въвеждането или увеличаването на екоданъците. Всички са склонни на еднакво намаляване на замърсяването, тъй като всички плащат еднакви екоданъци. Усилието по регулирането на щетите е идентично.

Проблемите с конкурентоспособността, екологичния гъмпинг и възможността да се създават „огнища на замърсяване“ значително намаляват.

Единна на европейско равнище екофискална политика е с по-добра ефективност. Тя

води до разширяване на системата от използвани инструменти и в крайна сметка до оптимизиране на икономическата политика съобразно критериите за устойчиво развитие.

Екоданъкът не трябва просто да санкционира замърсителите, а да формира нов тип поведение. Идеята е бъдещият данък да подмени данъците върху замърсяването на атмосферата, таксата за битови отпадъци за домакинствата и фирмите, данъка върху шумовите замърсители (при авиотранспорта), акцизите за петролните продукти. С неговото въвеждане се разчита да бъде преодолян парадоксът, свързан с нарастването на екоданъците, без това да води до чувствително подобряване на тяхната ефективност.

В ЕС все още няма единна позиция по въпроса с новия данък. Съществуват множество аргументи „за“ и „против“. Към аргументите „за“ могат да се посочат:

- преразпределяне на данъчната тежест – по-ниски данъци върху дохода, повече върху замърсяването на околната среда;
- акцент върху принципа „замърсителят плаща“;
- сегашната данъчна система е наследство от миналия век, а новите обстоятелства налагат радикална реформа.

Контрааргументите против включват:

- бизнесът счита, че това ще промени конкурентоспособността;
- ще влоши (намали) възможностите за икономически растеж, а оттам до закриването на работни места има само една крачка;
- националните правителства са пасивни и се дистанцират от подобна идея,

тъй като по този начин биха се лишили от фискална автономност;

- Европейската комисия подкрепя подобна инициатива, но само ако Япония и САЩ също въведат такъв данък.

Ефективността на екоданъчната политика зависи не само от равнището и структурата на „зелените“ данъци, но и от начина на използване на набраните средства.

Възниква още един спорен въпрос: Къде да постъпват приходите от екоданъците – в националния бюджет или в специален фонд, от който се финансират чисто екологични нужди и програми?

В различните европейски страни практиките са различни. В някои страни съществува „зелена комисия“, натоварена с функциите да разходва средствата от екофискалната политика за специфични екологични нужди. В този ред на мисли въвеждането на единен европейски екоданък може да изиграе съществена положителна роля. Единната екофискална политика предполага наличието на специален фонд (по подобие на регионалния и аграрния), който да финансира европейската екополитика.

Средствата за екологични дейности в евробюджет 2007-2013 г. са 78 239 млн. евро, но те са „размити“ в множество направления – за устойчиво развитие, за селско стопанство, за риболов, за регионално развитие и т.н.

Трудности пред единната екофискална политика

Съществуващите пречки пред реализирането на идеята за единна еко-

фискална политика могат да се обобщят в следните няколко направления:

- Все още силни национални интереси за бюджетна автономност.
- Макар всички да са „за“ екологосъобразно устойчиво развитие, доминират национални традиции, различни модели на фискална политика, различни приоритети.
- Различни възможности за бюджетно финансиране в отделните страни членки на дейности в екологичната област.
- Липса на правомощия на ЕП за въвеждане на нови екоданъци.
- Липса на институция в ЕС, натоварена с тези функции.
- В рамките на ЕС всяко решение за промяна в данъчната политика се взема само с единодушно съгласие на всички страни членки. Това допълнително усложнява и забавя процеса на хармонизация и ако в области като транспорт и енергетика има известен напредък в областта на данъчното третиране, в другите сфери екоданъчната хармонизация е в твърде начален стадий (в рамките на единния вътрешен пазар).
- Съществува изключително голямо разнообразие от инструменти за прилагане на екофискалната политика в страните от ЕС.
- Екологичните данъци са все още ниски, слабоефективни, управлението им често се разминава с основната им цел.
- Изборът зависи от целта и екологичните проблеми, които всяка страна поотделно иска да решава.
- Трудно може да се каже, че европейското коопериране (а още по-малко световното) е на нивото на глобалните предизвикателства. Затрудненията да се изработи и приеме единна екофискална политика, или поне документ с общи фискални мерки, доказват, че все още стра-

ните от ЕС разсъждават от гледна точка на индивидуалните национални интереси, а не на общоевропейските и глобалните.

- Засега нещата се свеждат единствено до въпросите на данъчната хармонизация. Но и тази дискусия е породена от националната загуба на конкурентоспособност или печалбите от фискален гъмпинг, а не от осъзнатата необходимост, че съществуват колективни блага, за които прилагането на единна екофискална политика е по-ефективното решение. В тази посока все по-често се лансира идеята за нов „Екошенген“. Макар Европейската комисия да извежда международното сътрудничество като най-надеждно средство за борба срещу влошаващото се екоравновесие в световен мащаб, все по-често се коментира възможността за прилагането на фискални мерки на границите на ЕС. Разбира се, те трябва да са съвместими с правилата на

международната търговия и да водят до положителен резултат за околната среда. В този смисъл нуждата от единна екофискална политика става очевидна.

Въпреки проблемите по намирането на обща позиция в ЕС, която би позволила въвеждането на единен екоданък, за да се решат и въпросите с изкривяването на конкурентоспособността, Еврокомисията продължава да апелира към използването на тези инструменти за нуждите на политиката на устойчиво развитие. На тях се гледа като на средство за подобряване на икономическата ефективност и разширяване на данъчната база. Тези усилия са синхронни с националните фискални реформи за подобряването на качеството и стабилността на публичните финанси, наложени от Пакта за стабилност и растеж и Лисабонската стратегия. **ИА**