

Девелопъри срещу екозащитници: публичен избор и държавна регулация

Георги Манлиев*

Резюме: Съвременната държава се разглежда като катализатор за използване на възможностите за стопанско развитие. Много частни стопански субекти влизат в ролята на девелопъри: те подготвят бизнес проекти за разработване на природни ресурси, които носят икономически ползи. Срещу тях обаче застават екозащитниците, защото проектите на девелопърите водят до влошаване на околната среда. Каква е ролята на държавата в този конфликт? Анализът на въпроса следва:

- първо, теорията на публичния избор, която разкрива как държавата взема колективни решения, в т.ч. относно използване на природните ресурси;
- второ, теорията на благосъстоянието, която определя смисъла на държавната намеса и регулация: подобряване на общественото благосъстояние;
- трето, анализа разходи-ползи, който определя нетната полза от стопански проекти в природните зони и тяхната обществена рационалност, и
- четвърто, компенсационния критерий на Калдор-Хикс, според който, когато дадени стопански субекти се обогатяват за сметка на други, е необходимо да ги компенсират с част от печалбите си. Тогава общественото благосъстояние би се повишило.

Заклучението е, че ако бизнес проектите в стопанското използване на природните ресурси пораждат нетна обществена полза, е необходимо държавата да създаде условия за тяхната реализация чрез екологична регулация и компенсиращи механизми. Решението представлява компромис между две противоречиви стопански гледни точки в полза на стопанското развитие и общественото благосъстояние.

Ключови думи: публичен избор, катализираща държава, природни ресурси, устойчиво регионално развитие, обществено благосъстояние, екологичните щети, компенсационен тест, алокативна функция, държавна регулация, анализ на разходи и ползи.

JEL: Q5, Q56.

Увод

В последните години се появиха амбициозни инвестиционни проекти в природните паркове, иницирани от частни стопански субекти и от държавата. Става въпрос за строителство на ски зони, спортни съоръжения, минивецове, пътища и груги. Изграждането на ски зоните "Тогорка" и "Чепеларе" доведе до позитивни икономически и социални последици за населението в тези територии. Те породиха "за-разяващ ефект", довел до разработването на нови проекти в Добринище, Разлог (Ку-

* Георги Манлиев е доктор, доцент в катедра "Икономика, индустриален инженеринг и мениджмънт" на Техническия университет – София, e-mail: g.manliev@tu-sofia.bg

линото), Супер Боровец, Говедарци, Перелик, Ком, "Алеко" на Витоша. Инвеститорите в тези проекти се приемат за "девелопъри", защото разработват природните ресурси и създават добавена стойност и богатство за обществото. Срещу тях обаче се изправят екозащитните организации, които спъват реализирането на техните проекти. Аргументите на екозащитниците са, че влизането на багерите в природните зони безвъзвратно унищожава природната среда, а тя се приема за индикатор на общественото благосъстояние на днешното и бъдещото поколение.

В. Парето дефинира общественото благосъстояние като благосъстояние, което засяга всички членове на обществото. То се повишава, когато дадени индивиди и социални групи подобряват условията на своя живот, без да се влошат условията на други. Оптималност по Парето се постига, когато обществото използва пълноценно своите ресурси и богатата се разменят спрямо техния пределин разход.

Цялата дейност на съвременната държава е насочена към повишаване на общественото благосъстояние. Алокативната, разпределителната и стабилизационната функции на държавата и базираните на тях публични политики имат конкретни измерения, но една обща цел: да запазят и повишат общественото благосъстояние. Определяща роля изпълнява алокативната функция, защото ефективно разпределение и използване на стопанските ресурси е първо и задължително условие за стопански растеж и за нарастване на общественото благосъстояние.

Стопанската предприемчивост преследва по-ефективно използване на съществуващите производствени фактори и разработване на нови ресурси, които създават заетост, доходи и обществено благосъстояние. В хода на стопанската дейност обаче възникват негативни вторични ефекти, които влошават състоя-

нието на околната среда и респективно – общественото благосъстояние. По тази причина стопанското използване на природните ресурси поражда икономически и социални дилеми. Дали петролопроводът Бургас – Александрополис би донесъл обществени ползи или би създавал повече рискове от замърсяване и за развитието на туризма по Южното Черноморие? Изграждането на ВЕИ-та ни осигурява ценната електроенергия, но те носят и негативи за флората и фауната. Развитието на ски зоните в някои от планините ще осигури ползи на бизнеса и скиорите, но няма ли да влоши сериозно естествения и неповторим ландшафт? Тези въпроси са обект на сблъсък на интереси на социалните групи, които дефинираме като "девелопъри" и "екозащитници". В крайна сметка едните и другите имат право на избор: едните желаят да реализират своите стопански инициативи, а другите – своите екологичните предпочитания. Какво би трябвало да е решението на държавата в условия на различните предпочитания? Тя разполага със сила, с която може да наложи решение в полза на едните или другите. Колективните решения обаче се ръководят от агрегираните предпочитания на избирателите (изразени чрез техния вот за една или друга политическа партия) и критерия за общественото благосъстояние. Те определят решенията за намеса на държавата в стопанския живот, в т.ч. и по отношение на стопанското използване на природните ресурси на страната в екологичните зони.

Катализиращата роля на съвременната държава

В нашумялата книга през 90-те години на миналия век "Да преоткрием държавата: как предприемаческият дух трансформира публичния сектор" Д. Осбърн и Т. Геблър визуират поредица от нови роли на съвре-

менната гържава. Първата от тях е създаването на катализираща гържава: ръководене вместо гребане!¹ В концептуалния смисъл на понятието става въпрос за промяна, при която гържавата намалява своята пряка ангажираност в стопанската дейност и направлява, ръководи процеса на стопанското развитие. В икономически план обществото изпитва ограниченията на стопанските ресурси, което налага воденето на дългосрочни политики за тяхното преодоляване. Например неквалифицираната работна сила задържа повишаването на производителността на труда и динамиката на стопанското развитие. След като тази зависимост е разкрита, се извежда ролята на гържавата: да насърчава образованието и създава предпоставки за стопански растеж. В социален план в обществото се създават групи на интереси (лобита), които използват своето влияние да моделират политическите решения в тяхна полза. По тази причина Осбърн/Геблър споделят, че съществува голяма необходимост от промяна, при която ръководителите на гържавата "трябва да наложат общия интерес над специфичните интереси, преследващи съхраняване на статуквото"².

Много ръководители на развити страни следват визията на Осбърн/Геблър за катализираща гържава, т.е. тази, която с действията си преодолява съществуващите ограничения и открива хоризонти на дългосрочен икономически растеж. Той осигурява във времето по-голяма заетост, по-високи доходи и по-високо обществено благосъстояние. България е в подобна ситуация. Тя изпитва поредица от ограничения, които забавят нейното развитие и модернизация:

А) липса на ценни природни ресурси (газ, въглища, руди);

Б) ограничен вътрешен пазар, който налага фирмени решения с неефективен мащаб на дейността;

В) глобална конкуренция, която ни изтласква от производството на традиционни продукти (вина, зеленчуци, шивашки изделия и др.);

Г) недостиг на предприемачи, които да разкриват и развиват перспективни пазарни ниши за стопанска дейност с технологична насоченост;

Д) социални групи и лобита, които при тежават монополна сила и които се опитват да налагат политически решения в тяхна полза: профсъюзи, работодателски организации, лекарски съюзи, неправителствени организации и групи.

Ограничеността на вътрешния пазар налага България да развива експортен профил на своята стопанска дейност. Теорията за сравнителните издръжки предопределя развитието на отраслите с експортна насоченост. Ниските издръжки за производство на дадени стоки и услуги осигуряват конкурентност на фирмите на международния пазар. Те се базират на предимства, които са природно заложили или които целенасочено се придобиват. Първите се отнасят до наличието на природни ресурси, благоприятен климат, изгодно географско местоположение, работна сила и групи. Вторите, целево създаваните предимства, са резултат от усилия на гържавата и бизнеса да развият нови технологии, продукти и услуги. Те са свързани с образованието, научните изследвания и бизнес иновациите. България развива и поддържа своя експортен профил в голяма степен на сравнителните предимства, основани на природните дадености: добив на медна руда, транспортни дейности в региона Югоизточна Европа – Близък изток, земеделски зърнени култури, морски и зимен туризъм.

¹ Osborne, D., J. Gaebler, Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, Addison-Wesley, 1992, p. 30-36.

² пак там.

Независимо че съществуват национални програми и действия за спечелване на сравнителни предимства с технологичен характер в стопанската дейност, бизнесът в страната е по-активен в разработването на естествените, природно заложили предимства на държавата ни. Модернизирането на морските курорти, създаването на ваканционни селища от типа втори дом, развитието на спа-туризма, изграждането на ски-зоната – Банско, строителството на голф игрища и други проекти с подобна насоченост бяха интензивно реализирани в последните десетина години. Те увеличиха експортния потенциал на страната и допринесоха за нейното развитие в същия период. Ето защо всеки проект, който разработва природните ресурси (които по-лесно и по-бързо може да създадат добавена стойност, в сравнение с придобиването на технологични предимства за международна търговия), заслужава сериозно внимание и анализ. Позицията на девелопърите относно развитието на ски-зоните, например, или екозащитната гледна точка: "не превръщайте красивата природа в пустиня", е необходимо да се анализира през призмата на публичния избор (какви са предпочитанията на гражданите), каква е нетната полза от стопанските инициативи и дали те водят до повишаване на общественото благосъстояние, в т.ч. до съхраняване на околната среда.

Природни дадености, алтернативни възможности и стопански избор

Някои от природните условия, с които разполага дадена страна, могат да станат ресурси за стопанска дейност. Реки, гори, стръмни и полегати склонове, плажни ивици и други природни ресурси и дадености биха могли да се разработят като стопански обекти, които да създават заетост и благосъстояние за много

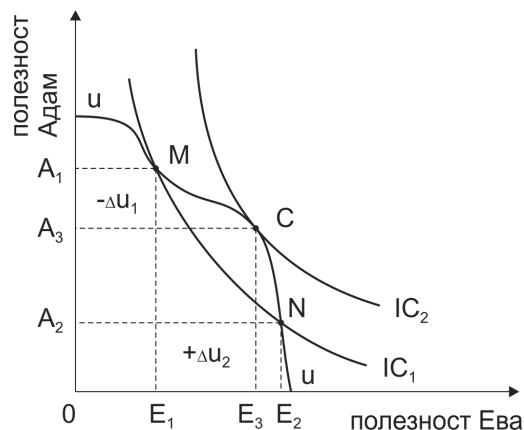
хора. Природните ресурси като условия за стопанска дейност обаче са оскъдни. Ето защо те имат алтернативна цена. Например районът на зоната "Тодорка-Вихрен" в Пирин планина предлага на туристите незабравими преходи и гледки. В същото време тя е отлично място за развитие на ски спорта. Приемаме, че зоната като стопански обект би донесла пряко и косвено 400 млн. лв. годишно приходи от нейната експлоатация. Тогава "изборът" запазване на естественото състояние на зоната като природен обект би донесъл реални ползи за любителите на дивата природа, но и пропусната годишна парична полза от 400 млн. за стопанските субекти, която би се получила от нейното стопанско разработване. С други думи, алтернативната цена на избора "съхраняване на природните ресурси" се равнява на загубата на работни места, доходи (400 млн. лв. пропуснати ползи) и благосъстояние за десетки индивиди. Рационалното икономическо решение е в полза на избора, който носи нетна полза на обществото и следователно повишава неговото благосъстояние. Нека да допуснем, че то е в полза на избора "стопанско разработване на природните ресурси". Вземането на решение обаче се усложнява, защото държавата не може да пренебрегне предпочитанията на социалната група на екозащитниците. Те се опасяват, че бизнес проектите в екологични райони ще влошат, дори унищожат невъзвратимо природните дадености. Действително има не малко случаи, в които частни стопански дейности са превърнали красивата природа в пустиня. Това е наложило приемането на регулации за опазване на околната среда от стопанската дейност. При това условие много страни (алпийските например) са построили десетки ски-зони, които създават заетост и благосъстояние за големи социални общности, без да влошават благосъстоянието на природолюбителите.

Девелопъри, екозащитници и обществено благосъстояние

Нека представим теоретичния модел, който предлага решение на дилемата за стопанското използване на природните ресурси. За пример вземаме реалистичния казус разработване на туристическа и ски-зона "Паничище-Седемте рилски езера". Двама индивида, Ева и Адам, имат предпочитания да консумират две блага, които предлага зоната и които им носят полезност. За Ева това е благо Y : "туристически преходи сред непокътната природа", а за Адам – благо X : "спускане по пистите в същата зона" (фиг. 1). Линията UU ни дава кривата на потенциалната полезност на потреблението на двамата индивида, които консумират две блага. Тя разкрива максималната полезност, която може да извлече единия индивид – Ева, при дадено равнище на полезност за Адам и обратно. С други думи, кривата UU разкрива ефективно използване на природния ресурс (условията за туризъм и ски), водещо до максимално потребление на двете блага и полезност за двата индивида.³

Точки M и N се намират по кривата на безразличие IC_1 . Всички точки по нея носят еднаква полезност за двамата индивиди от различните комбинации в потреблението на двете блага. При m . M на кривата UU имаме потребление на двете блага от двата индивида в съотношение A_1-E_1 . Подобно е положението в m . N , при което Ева консумира повече от предпочитаното благо, в сравнение с Адам (A_2-E_2). Съществува обаче възможност за преразпределение на консумацията на двете блага, която ще доведе до висока полезност, следователно и по-високо благосъстояние за двата индивида. Това е m . C , с комбинация на потребление на двамата индивиди A_3-E_3 по

кривата на безразличие IC_2 . При нея Адам губи полезност: $-\Delta U_1$, но Ева прибавя полезност: $+\Delta U_2$. Тъй като $+\Delta U_2$ е по-голямо от $-\Delta U_1$, в m . C е налице нетна полза от промяната в комбинацията на потреблението на двете блага A_3-E_3 . При нея ресурсите в зоната се използват пълноценно и разпределението на двете блага между двата индивида оптимизира тяхното потребление и благосъстояние.



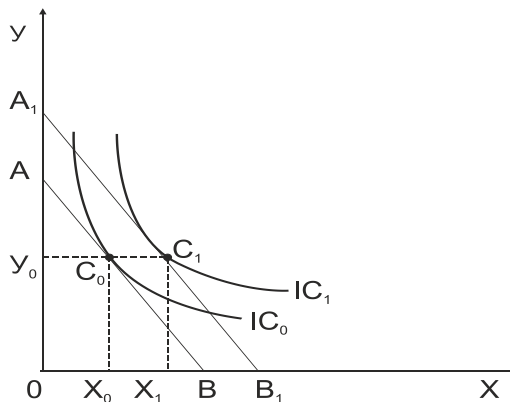
Фигура 1. Разширяване на границата на производствените възможности

Ако имаме арбитър в теоретичния модел, той би насочил използването на дадения ресурс и разпределението на създаваните от него блага за потребление между двамата индивиди в комбинацията A_3-X_3 , т.е. до оптималната m . C по кривата IC_2 . В това се състои алокативната функция на държавата: да създаде условия за ефективно използване на ресурсите и достигне на равнище на потребление, което максимизира благосъстоянието на двамата индивиди, т.е. на обществото като цяло.

Ресурсите в зоната (природните дадености) са лимитирани, което позволява двете блага y и x да се предлагат в различни комбинации. Тяхното съединяване дава известната в микроикономическата теория граница на производствените

³ Вж. по този въпрос: Георги Манлиев, Икономика на публичния сектор, изд. "Кинг", 2009, с. 36-37.

възможности АВ (фиг. 2). Тя представя максималния резултат: комбинация от производството на двете блага, които може да бъде постигнат чрез използване на ограничените фактори на тяхното производство.



Фигура 2. Ефективно разпределение на ресурсите и обществено благосъстояние

Сега допускаме, че се увеличават факторите за производството чрез допълнителни инвестиции в зоната за изграждане на лифтове. Предлагането и потреблението на двете блага се увеличават с 30 %, или границата на производствени възможности се измества надясно от позиция АВ към A_1B_1 . В т. C_1 се формира нов оптимален стопански резултат от използването на оскъдния ресурс: количество на производство и потребление на y_0-x_1 , което означава повече туристи, които се разхождат в тази красива част на планината, и на повече скиори, които се наслаждават на любимия си спорт. Доказателство за това е, че кривата на безразличие IC_2 е по-надясно от кривата IC_1 и следователно изразява по-високо равнище на благосъстояние от потреблението на двете блага.

Групата на екозащитниците обаче твърди, че модернизацията на туристическата зона поражда влошаване по Парето, защото се понижава тяхното

благосъстояние. Доказателства: първо, инвестициите са влошили състоянието на природата в зоната, и второ, членовете на групата не могат вече да се любват на тишината, флората и фауната в зоната, както преди изграждането на лифта! Според природозащитниците новото потребителско равновесие в т. C_1 е довело до увеличение на потреблението на ски-услуги в зоната (от X_0 на X_1), но е намалило тяхната полезност от турровете сред красивата природа. С други думи, подобряване на благосъстоянието на една група потребители в зоната е свързано с намаляване на благосъстоянието на друга група днешни и бъдещи привърженици на непокътната природа. В случая обаче се пренебрегва резултатът, че модернизацията на зоната е довела до нетно увеличение на общественото благосъстояние, дадено с кривата на безразличие IC_1 (лифтовете позволяват повече туристи да ползват зоната). Независимо от това, природолюбителите като група инкасират две загуби, които в рамките на критерия на Парето поражда влошаване на тяхното благосъстояние:

- първо, нарушеното екологическо равновесие на зоната от направените инвестиции (което в случая е априорна оценка, въпреки че и на практика е често пост фактум явление) и
- второ, намаляване на посещенията на природолюбителите ("истинските туристи") в зоната.

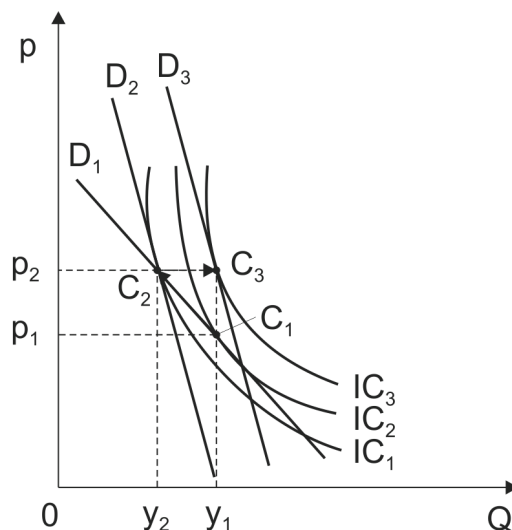
Икономическата теория е намерила решения на подобни казуси в стопанското развитие, които са вградени в държавната регулация. Теорията на вторичните ефекти приема екологичните замърсявания като негативни и предлага глоби, данъци и други инструменти за тяхното преодоляване и превантивно ограничаване. Те са вече широко използвани инструменти в екологичната политика на държавата. В нея се прилага също така

предварителен анализ на въздействието върху околната среда, който не допуска стопански действия, влошаващи невъзвратимо нейното състояние. Ако стопанските проекти пораждаат потенциални рискове за влошаване на природната среда, се налагат специални регулации за тяхното преодоляване чрез използването на екотехнологии, изграждането на пречиствателни инсталации, извършването на рекултивация на последиците от замърсяването (увреждането на природата) и други, които имат за цел да съхраняват доброто състояние на екологичните зони. Но как да се преодолеят загубите на благосъстояние за определени групи от стопански субекти като тези на екозащитниците?

В средата на миналия век Н. Калгор е предложил "компенсационен критерий" в оценката на общественото благосъстояние.³ Стопанските действия често пораждаат ползи и загуби за стопанските субекти. В тези случаи общественото благосъстояние не би се понижало, ако печелившите компенсират с част от своите ползи губещите субекти. Възгледът на Калгор (по-късно приет като теза на Калгор-Хикс) лансира допустимо преразпределение на доходите на печелившите субекти за компенсиране на загубите на потърпевшите от стопанските промени.

Първото решение в тази насока е държавата да определи специални зони с уникални природни ресурси, в които стопанската дейност се ограничава и забранява, с оглед да се съхрани тяхното екологично богатство. Те удовлетворяват групата на екозащитниците да консумират "естествена природа". Нещо повече, поддържането на специалните екозони изисква разходи от страна на държавата, поради което е налице бюджетно преразпределение на средства в полза на групата на природолюбителите. Създаването на на-

ционални паркове със специфичен режим и регулация за използване, както и на европейската мрежа за опазване на околната среда "Натура", са примери, които практически реализират компенсационния критерий на Калгор. В България например са узаконени 3 национални и 11 природни парка, както и редица резервати и защитени местности с определен статут. В мрежата "Натура 2000" е включена 34 % от територията на страната. За поддържането на защитените територии, което удовлетворява предпочитанията на природолюбителите, държавата харчи милиони на всички данъкоплатци. Те представляват "национално компенсиране", т.е. всички граждани – чрез държавата, споделят своята отговорност и предоставят част от данъците си за съхраняване на околната среда. Например проектите за изграждане на пътищата Гоце Делчев-Драма и Даскалово-Дупница бяха ревизирани, за да се съобразят с гледната точка на еколозите. Като резултат те се оскъпиха съответно с 57 и 12 млн. лв, с което данъкоплатците доста щедро са компенсирани екозащитниците.



Фигура 3. Компенсационен механизъм за елиминиране на загубите на благосъстояние за екозащитниците

Като второ компенсационно решение в екологичната регулация се налага правилото "замърсителят да заплати причинените екологичните щети". То се постига чрез налагането на данъци, такси и глоби върху замърсителят на природната среда, т.е. фирмите, които осъществяват стопанска дейност. Приходите от тях постъпват в цели екологичните фондове, които се използват за преодоляване на екологичните последици, причинени от стопанската дейност. Тук става въпрос за принудително решение с микроикономически характер, при което замърсителят компенсира потърпевшите от замърсяването. В практиката си пробиwa път и трето, децентрализирано и доброволно решение за компенсация на потърпевшите от замърсяването. Например "Лукойл" предоставя ежегодно на община Камено – Бургаска област, над 1 млн. лв. за екологични мероприятия в района, за да се намалят негативните ефекти от стопанската дейност на компанията. За модернизирaне на зоната "Паничище-Рилски езера" се налага строителството на лифтове и изсичането, примерно, на 200 гървета. Като компенсация, в разрешението за строителство на фирмата X може да се включи клауза за засаждане на 1000 гървета в района на зоната.

Резултатът от компенсационните решения е представен на фиг. 3. Първоначалното потребление на благо Y: "естествена природа" в зоната, е дадено в т. C_1 по нормалната крива на търсенето D_1 и кривата на безразличие IC_1 , която разкрива равнището на благосъстояние на природолюбителите. Екологичните последици от строителството в зоната пораждаат ново равновесие в т. C_2 : цена на благо P_2 и количество на потреблението Y_2 . По-високата цена P_2 изразява

намалената полезност от потреблението на благо Y, а т. C_2 се намира по компенсирaната линия на търсенето D_2 , която изразява заместващия ефект в потреблението, т.е. намаленото потребление на Y, вследствие по-лошото му състояние като благо⁴. Влошаване на благосъстоянието на природолюбителите от намаленото потребление на благо Y_2 е дадено с кривата на безразличие IC_2 . Чрез допълнителни разходи за преодоляване на екологичните щети се моделира еквивалентната крива D_3 , в която е въграден доходният ефект от екологичната регулация. Като резултат се формира ново равновесие в т. C_3 по еквивалентната крива D_3 , при което потреблението на природолюбителите се възстановява до размер Y_1 , а общественото благосъстояние е дадено с кривата на безразличие IC_3 .

"Доходният ефект", в неговия широк смисъл, се изразява чрез разходите на гържавата за създаването на специални екозони (национални екологични паркове), тяхното поддържане, за преодоляване на екологичните щети от стопанската дейност и т.н. В тесен смисъл "доходният ефект" е свързан с преразпределение на доходите от субектите, замърсяващи природната среда, към потърпевшите, което се постига чрез въвеждането на екодaнъци и екоаcки на замърсителят на природната среда, на екостандарти за частните инвестиции (пречиствателни станции, допълнително залесяване, рекултивация и т.н.). Чрез тези директни инструменти гържавата превантивно ограничава замърсяването на околната среда и последващо финансира дейности за нейното възстановяване от стопанските последици. Целевите действия на гържавата в случая "компенсира" загубите на благосъстояние за групата на екозащитниците.

⁴ Brown, C., P. Jackson, Public Sector Economics, Basil Blackwell, 4 ed, 1990, p. 233.

Регулация на държава, създаваща условия за реализирането на проекти в екологичните зони

В описаните по-горе подходи за разрешаване на конфликта между девелопъри и екозащитници държавата изпълнява ролята на арбитър. Като такъв, тя приема поредица от регулации, които регламентират условията за стопанско използване на природните ресурси: Закона за горите, Закона за устройство на територията, Закона за защитените територии (Натура), Закона за опазване на околната среда, Закона за административно регулиране на стопанската дейност. Съответно, няколко институции са отговорни за приложението на законите и наредбите в тази област.

Горните закони са разработени на основата на презумпцията, че всяка стопанска намеса в природните зони води до влошаване на околната среда. Те, без съмнение, отчитат предпочитанията на екодруженията в страната, но са пренебрегнали интереса на стопанските субекти, които биха желали да инвестират в природните зони. Правилният подход в разработването на публичните политики е консултации със всички заинтересовани страни, а не само с екодвиженията. Освен това, разбирането за катализиращата държава е създаването на бизнессреда, която насърчава частните инвестиции общо и конкретно в природните зони, със съответните защиты и гаранции за опазването на околната среда. В този случай още във фазата на разработването на законите ще отпадат пречки и ограничения, които затрудняват реализирането на бизнес инициативи с голямо стопанско и социално значение.

Като следствие от априори допуснати слабости в разработването на законите са приети норми, стандарти и изисквания, които създават достатъчно бариери за реализиране на бизнес проекти в природните зони. Това налага пост фактум съгласувани корекции в законовата регулация, за да се

опрости и облекчи режимът на инвестиране в природните зони, в т.ч. са необходими предварителна оценка на въздействието на нормативните актове, чрез която да се оценят потенциални загуби и ползи, задължителния стандарт ОВОС (оценка на въздействието върху околната среда), както и включването на задължителни норми за преодоляване на екологичните последици от реализирането на бизнес проектите в природните зони (рекултивация, залесяване, санитарно почистване, депозити, гарантиращи изпълнението на екологичните действия в проектите, и т.н.) .

Приемането на новия Закон за горите в България през 2011 г. следваше първия подход в законотворческата дейност на държавата. Той разрешава по принцип строителството в горските зони, но на практика условието за промяна на предназначението на земята от гора в скуписта (и съответно заплащането на солена такса за тази цел) прави неизгодно за фирмите да реализират своите проекти. Допълнително бюрократите формализират и усложняват предоставянето на разрешителни за стопанска дейност, което може да влоши параметрите за ефективност на проектите и да откаже потенциалните инвеститори. Политическите и бюрократичните изкривявания са преодолими, ако представителите на двете групи се ръководят от обществен интерес (пораждащ обществено благосъстояние), а не от техните специфични интереси в политическия процес на вземане на решения и тяхното изпълнение. За това е необходимо да се следва вторият подход в разработването на законите: създаване на облекчен и предвидим режим за инвестиции, в т.ч. залагането на ясни екологичните норми, стандарти и изисквания за опазване на околната среда и нейната рекултивация след строителни дейности.

Освен арбитър, обаче, държавата може да стане и непосредствен участник в ре-

ализирането на стопански проекти в зони с потенциални рискове за околната среда. Причините са две:

- **Първо**, държавата е собственик на природните ресурси (подземни богатства, реки, въздух, плажни ивици, гори и планински масиви и т.н.). Те са узаконени като публична държавна собственост, което не позволява тяхното приватизиране. Бюджетните ограничения за тяхното поддържане са наложили разработването на по-ефективна схема за тяхното стопанисване: предоставянето на концесии на частни фирми, т.е. право да се използват природните ресурси при определени условия и изисквания, в т.ч. и екологически.
- **Второ**, функциите, които изпълнява съвременната държава са насочени към повишаване на общественото благосъстояние. Следователно функцията по разпределението на ресурсите (алокативната) може да допринесе за икономическия растеж чрез повишаване ефективността на използваемите и въвличане на нови ресурси за стопанска дейност. Чрез концесията се създава рамката за използване и стопанисване на природните ресурси, както и контролът по спазването на договорите., т.е. тя създава условия за реализиране на бизнеспроекти в природните зони. Ако публичната държавна собственост може да се трансформира в публична частна собственост, е възможно създаването на смесени фирми. Тогава държавата може да влезе в капитала на смесеното гружеството с апортна вноска (земя, гора) и съответно да придобие право да управлява (в т.ч. да има блокираща квота в процеса на вземане на решения) и право на дивидент от стопанската дейност. В този случай държавата споделя предприемаческата инициатива с частните фирми. Тя може да наложи прилагането на екологосъобразни технологии

в дейността на смесеното гружество. По този начин се създава кохезия между катализиращата държава и частните предприемачи.

Държавата е заинтересована да развие природните ресурси и дадености с частни фирми, защото се повишава общественото благосъстояние. Дали обаче развитието на публично-частните партньорства в използването на природните ресурси не пренебрегва привържениците на чистата природа? Подготовката за концесия на магистрала "Тракия" с частни фирми в периода 2004-2005 г. беше засекретена с предлога за фирмена тайна на информацията. Концесията на златните руди в Крумовград и проектът за търсене на шистов газ през 2010-2012 г. предизвикаха бурни реакции на екологичните организации. С други думи, в публично-частни проекти за разработване на природните ресурси е препоръчително да се провеждат консултации с екологичните организации. В тях разкриването на ползите от проектите, както и предложенията за екологичните регулации, в т.ч. и компенсационните мерки, съхраняващи доброто състояние на природата, са аргументи, позволяващи държавата да намери решение на конфликта между девелопърите и екозащитниците.

Анализ на ползите и екологичните рискове от инвестициите в природните зони

Публичните и частните инвестиции имат ключово значение за стопанското развитие на дадена страна и за повишаване на нейното благосъстояние. Много от тях пораждаат екологичните последици, поради което са приети регулации и процедури за екологичните оценки на инвестициите. Публичните проекти е необходимо да се оценяват съгласно анализа "разходи-ползи", който разкрива нетната полза от тяхното реали-

зиране за обществото⁵. Решенията за финансиране на алтернативни публични проекти са политически, но приоритетни са тези от тях, които биха донесли по-голяма полза за обществото. В този план експертният анализ "разходи-ползи" е задължително условие за вземане на ефективни политически решения за финансирането на един или друг публичен проект. Ефективността на частните инвестиционни проекти се оценява по стандартния метод на дисконтираните парични потоци. Той се прави от частните инвеститори и в зависимост от предполагаемата ефективност се вземат решения за тяхното осъществяване. Проблемът с оценката на частните инвестиционни проекти, които получават концесия за стопанското използване на природните ресурси на държавата (планински територии за ски зони, туристически зони, плажни ивици и други подобни) изисква по-богат подход на анализ.

Най-напред е необходимо да се оценят ефектите, които този тип проекти (използване на природни ресурси с евентуалните екологични рискове) оказват за стопанското и социалното развитие на дадени региони и страната като цяло. От анализа на ски-зоната в Банско например могат да се идентифицират следните макроикономически ефекти:

- увеличаване размера на инвестициите в икономиката;
- създаване на заетост от развитието на проекта и осигуряване на доходи и благосъстояние за стопански субекти, които нямат други алтернативи за развитие;
- увеличаване на косвените инвестиции, обслужващи ски-зоната и създаване на туристически клъстер: хотели, търговски заведения, фирми за снабдяване и услуги, ваканционни селища, спортни обекти и други;
- откриване на работни места и генериране на доходи на лицата, ангажирани с

цялостното обслужване и поддържане на зоната, която със съпътстващите търговски дейности става бизнес зона;

- повишаване на данъчните приходи от стопанската дейност, което позволява на държавата и общината да увеличат инвестициите за подобряване на публичната инфраструктура и качеството на живот в региони без други алтернативи за развитие;
- създаване на поминък и задържане на населението в обезлюдяващи се територии.

Създаването на ски-зоната обаче доведе и до някои дефекти в развитието на общината. Тя допусна промени в предназначението на земите за изграждането на хотели и ваканционни селища, без наличието на общ устройствен план. Това наложи изграждането на публична инфраструктура, което изисква големи допълнителни разходи, в т.ч. и държавни фондове. Като резултат ски-зоната доведе до много динамично, но стихийно и хаотично развитие на общината. Ето защо е необходимо да се въведе регулация, която интегрира бизнес инициативите с хармоничното развитие на местната територия. Например Швейцария се предпази от дефекта "презастрояване" (и съответно влошаване качеството на околната среда), като прие законово правило за броя на ваканционните жилища: те не може да надхвърлят 20% от сградния фонд в дадения кантон.

Инкасирали ли са загуби екозащитниците от застрояването на зоната? От една страна – да, за тези (истинските туристи), които са предпочитали разходки в зоната без лифтове и заведения. В същото време обаче лифтовете правят планината достъпна за много други любители. С групи гуми, модернизацията на природната зона поражда ползи за много повече хора, в сравнение със загубите на истинските

⁵ Виж Румен Брусарски, Анализ разходи-ползи, изд. "Кинг", 2000; Stevens J., The Economics of Collective Choice, Westview Press, 1993, p. 303-321.

туристи. Ето защо развитието на зоната "Тогорка-Шилигарника" поражда нетна полза и повишаване на общественото благосъстояние. За екозащитниците е запазен достъпът до съседните територии на ски зоната, поради което те имат алтернатива и следователно нямат пропусната полза!

След като защитихме правото на природолюбителите да съхранят естествена природа и действията на държавата в тази насока, възниква въпросът за правото на избор на местните жители да развият стопанска дейност и подобряват своето благосъстояние. За тях стопанското разработване на ски зоната "Тогорка-Шилигарника" е реална възможност за заетост, доходи и благосъстояние. Без нея резултатът за тях би бил безработица, миграция и нисък стандарт на живот, т.е. каквато беше картината преди развитието на ски-зоната. Местните жители имат право на стопански избор (подобно на екозащитниците), което да им осигури благосъстояние. При това, екозащитниците имат алтернатива (възможности за посещение на непокътнатите части от природния парк), докато за местните жители алтернативите са много ограничени: нискоефективните земеделие и дърводобив. Ето защо, въпреки че местните жители не са девелопъри, имат интерес да подкрепят разработването на ски-зоната.

Съгласно теорията на публичния избор, коректното колективно решение за развитие на ски-зоната е необходимо да се вземе с референдум (в условия на пряка демокрация) или чрез действията на политически избраните представители на населението (общински съветници или депутати в парламента). Референдумът в община Бургас за проекта Бургас-Александруполис го отхвърли, защото местната общност би се оказала потенциална жертва на екологичните рискове. Ето защо държавата, ръководейки се от предпочитанията на гражданите, има основание да проведе референдум

или пък да вземе решение чрез представителната демокрация за осъществяването или отхвърлянето на проекти с екологичните последици. В това се състои правилното разбиране за алокативната роля на държавата относно разработване на природните ресурси и гагености в един или друг регион на страната. Нещо повече, рисковете за ефективността на проектите се поемат не от държавата, а от частните инвеститори. Тя, разбира се, оценява екологичните рискове за обществото, поради което разработва и прилага екологична регулация, за да съхрани природата в нейното най-добро състояние.

Съществува още един сериозен аргумент в полза на решенията за стопанско използване на природните ресурси, като ски-зоните. Конституцията на демократичните държави гарантира правото на всеки гражданин да изрази своите предпочитания чрез пряко гласуване (референдум) или чрез представителната политическа демокрация. Някои обществени групи създават групи по интереси (лобита), които се опитват да наложат своите предпочитания в регулацията по един или друг въпрос за сметка на предпочитанията на други индивиди.⁶ По някои причини политиките се влияят от лобитата и приемат регулации в тяхна полза, но за сметка на интересите на други членове на обществото, т.е. възниква процес на влошаване по Парето.

Силното влияние на лобита на екологите е довело до създаването на законова регулация с много строги екологичните изисквания. Те повишават цената на инвестициите и стават реална пречка за тяхното осъществяване. Подобна е ситуацията с някои от законите в България, регулиращи опазването на околната среда. Въпросът е, че когато предпочитанията на лобистите надделяват над предпочитанията на други граждани и групи, се нарушават техните демократични права. Защо предпочитанията на любителите на скиите и на местни-

те граждани, ангажирани с предлагането на услугата, да се жертват за сметка на предпочитанията на друга обществена група? По тази причина Дж. Бюканан предлага в конституцията на страната да се заложат правила, чрез които да се елиминира възможността за диктат на предпочитанията на едни групи над други.⁶ Решението е да се организира референдум, в който местните граждани да гласуват по един въпрос: за или против разработването на ски-зоните? Резултатът с просто или квалифицирано мнозинство определя публичния избор. Дори Швейцария, която си има алтернативи с развитието на часовникарската, фармацевтичната, шоколадовата и други индустрии, е вземала решения да развие голям брой ски-зони, защото те създават допълнително стопанска активност и обществено благосъстояние в много селища. В тази връзка е показателно допитване на общественото мнение в България относно изграждането на лифтове в планини: 41 % са за терените да отпадат от горския фонд, когато се изграждат инфраструктурни съоръжения, срещу 25 % против⁷.

Решението за строителство на ски-зони и въобще за инвестиции в природните зони е необходимо да се базира на по-широк анализ разходи-ползи. Досега в страната се правят частични анализи, касаещи влиянието върху околната среда (ОВОС). Според Закона за концесиите се прави концесионен анализ, който определя условията, при които държавата може да предостави на частни стопански субекти разработването и стопанисването на природните ресурси. Самите частни стопански субекти си правят финансов анализ, за да оценят ефективността на своите бизнес проекти. Тези предварителни анализи определят в крайна сметка конкретната изгода на държавата (общината) и на частните субекти от разработването на едни или

други природни ресурси. В тях обаче липсва оценката на мултипликационния ефект, т.е. какви допълнителни ползи и разходи би довело реализирането на крупни проекти върху регионалното развитие на страната. В този план използването на анализа разходи-ползи (който отчита и непреките разходи и ползи) би дало убедителни аргументи на държавата в полза или против бизнес проектите в природозащитни зони.

Особеното в концесиите на природните ресурси е, че те по своята природа са оскъдни, понякога уникални. В такъв случай концесионерът придобива монополно положение върху използването на природните ресурси. Това му позволява да налага монополни цени на предлаганите услуги, което разбира се увеличава нормата на възвращаемост на частните инвестиции, но влошава общественото благосъстояние. Ето защо в концесионните договори е необходимо да се включат клаузи, които елиминират превантивно възможността за монополни действия на концесионерите. В тази насока са препоръчителни само две регулации, които да ограничат монопола в предлагането на услуги:

Първо, ценова регулация, която да осигури нормална норма на печалбата на концесионерите. За нормална се приема норма в границите от 10-13 %, която би гарантирала добра и сигурна възвращаемост на частните инвестиции за период от 8-10 години. Еднодневната такса за ползване на лифтовете от 50 лв за ски-зоната в Банско (а към тази сума гравитират и другите ски-зони в страната, което е индикатор за олигополен пазар!) изглежда монополно висока цена за услугата. Тя без съмнение елиминира не малък брой потенциални клиенти, което понижава ефективността на съпътстващите услуги (хотели, ресторанти, търговия).

⁶ J. Buchanan, *The Limits of Liberty, The Collected Works of J. Buchanan*, vol. 7, Liberty

⁷ В-к 24 часа 28.03.2012 г.

Второ, включването в договорите за концесия на клауза за регулярен одит, който да оценява размера на инвестициите и изпълнението на другите ангажменти по концесионния договор, както и разходите и резултатите за преодоляване на потенциални екощети. В одита трябва да намери място и въпросът дали фирмените разходи са пазарно детерминирани. Например месечната заплата на мениджъра на дружеството трябва да е в рамките на пазарните нива за заплати за подобни длъжности в страната. Замисълът от подобна мярка е да се ограничат възможностите за надуване на разходите, цените и съответно скрито увеличение на печалбата. Те в крайна сметка намаляват общественото благосъстояние.

Послеслов: катализиращата държава открива възможности за стопанско развитие и обществено благосъстояние

Разработването на природните ресурси не е сред най-ефективните фактори, които биха осигурили икономически растеж и благосъстояние на големи групи от населението в дадена страна. Но при липсата на технологическо развитие (което осигурява конкурентни предимства на фирмите) природните ресурси остават привлекателна алтернатива за стопанска инициатива. Предлаганите бизнес проекти обаче пораждават потенциални екологични рискове, поради което априори се натъкват на сериозна съпротива на екологичните движения. Този

конфликт между девелопъри и екозащитници е необходимо да се решава през призмата на общественото благосъстояние. Той изисква активна роля на държавата, която се свежда до:

А) приемането на законодателна регулация, която създава условия за инвестиции в природни зони при спазване на екологичните норми и изисквания. Това означава по-добро хармонизиране на различните закони, както и по-малко регулативни тежести и презгради за девелопърите при изисквания, гарантиращи съхраняването на природата и хармоничното развитие на местните територии.

Б) включването в концесионния договор на задължение за разработването на бизнес план от девелопърите, в който се залагат действия за съхраняване на екологичното равновесие.

В) включването в концесионния договор на регулация относно образуването на цените на предлаганите услуги от стопанските дейности в природните зони с цел елиминиране на монополни действия, които понижават общественото благосъстояние.

Г) създаване на система за контрол както в процеса на строителството на зоните, така и по време на тяхната последваща експлоатация.

Д) налагането на целеви данъци, такси и глоби, приходите от които се използват за преодоляване на възможни екологични последици от частни инвестиционни проекти. Те изпълняват на практика компенсационния тест на Калгор-Хикс.