

# ПРИЛОЖЕНИЕТО НА ДОБРОВОЛНИ ИНФОРМАЦИОННИ ИНСТРУМЕНТИ НА ЕКОЛОГИЧНАТА ПОЛИТИКА В БЪЛГАРИЯ – ВЪЗМОЖНИ РЕШЕНИЯ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ

Даниела Иванова,  
Анелия Харадинова\*

## Увод

Изключително динамичното развитие на икономиката през последните десетилетия постави света пред сериозни предизвикателства, свързани с опазване на околната среда. В отговор, още през 60 – 70-те години на миналия век Европейският съюз (ЕС) създава специфично законодателство в тази област. Разработват се задължителни стандарти, изисква се използването на "най-добрите съществуващи технологии", въвеждат се допустими норми на замърсяване и т.н. Опитът от прилагането на този т. нар. "*командно-контролен*" подход, обаче, не довежда до желаните резултати и причините за провала на този тип регулация са анализирани от редица автори през годините (Russel & Vaughan, 2003), (Eskeland & Jimenez, 1992). Шоеп (Scheuer) в доклад за Европейското бюро за околна среда идентифицира като недостатъци икономическата неефективност, ниската ефикасност на инструментите за опазване на околната среда и нарушаването на някои демократични принципи (Scheuer, 2005).

Ето защо регулаторните инструменти от 70-те години постепенно се заменят от *икономически или пазарно-ориентирани инструменти* през 90-те години. Задължително условие за прилагането им се явява наличието на пазар. Практиката показва, че икономическите инструменти са най-ефективни при решаването на локални екологични проблеми, поради възможността за по-точна оценка на източниците на замърсяване, по-добър мониторинг и контрол. Те имат и ограничения, които се изразяват в необходимостта от адекватна правителствена намеса за създаване на условия за работещи пазари (например: при търговията с разрешителни), опасност облагането на

---

\* Даниела Иванова, доктор, доцент, катедра Икономика на природните ресурси, УНСС, email: danielai@unwe.bg

Анелия Харадинова, доктор, катедра "Икономика на природните ресурси", УНСС

замърсителите да нанесе вреда на конкурентоспособността на отделни отрасли и др. (Jung et al., 1996).

Въпреки че политиките все още трудно приемат пазарно-ориентираните инструменти, те са успели да се докажат. Разбира се, не е възможно само един инструмент, без значение дали регулативен или икономически, да се справи с всички проблеми, свързани със замърсяването на околната среда. Кой е подходящият инструмент зависи както от характеристиките на съответния екологичен проблем, така и от социалния, икономическия и политически контекст, в който ще бъде приложен (Stavins, 2012).

Намирането на правилните регулаторни и икономически инструменти се оказва все по-сложна и трудна задача. Редица автори изказват становището, че *миксът от пазарно-ориентирани и регулативни инструменти е вероятно практичният и обещаващ подход на екологичната политика*. Те обръщат внимание, че изборът трябва да бъде направен в светлината на приложимостта и разходите (Eskeland & Devarajan, 1996; Keene & Levinson, 1999).

Отчитайки слабостите на регулативните и икономическите инструменти, в края на 20 век в екологичната политика се появява трета вълна от изцяло нови екологични инструменти – тези на *доброволния подход*. Те се развиват и разработват от практики, т.е. експерти, определящи политиките и представители от бизнеса. Възникват в отговор на необходимостта от ефикасен и гъвкав инструмент за преодоляване на ограниченията и затрудненията пред съществуващата политика. Това са *доброволно поети ангажменти от бизнеса за подобряване на екологичното му представяне*. Примерите, които могат да се посочат включват: екологични стратегии, разработвани от бизнеса; корпоративно опазване на околната среда; саморегулиране; договорни споразумения; спазване на екологични стандарти и др. (Lyon & Maxwell, 1999). Общото между всички тях, решението на фирмата да намали причиняваното замърсяване не е законово изискуемо. Те не се прилагат от фирми, които нямат интерес да подобрят екологичното си представяне и да ограничат причиняваното замърсяване (Carrago & Leveque, 1999). Инструментите на доброволния подход са по-привлекателни от задължителните регламенти и ограничения, защото са много по-гъвкави и дават възможност да се намалят административните и други транзакционни разходи (Segerson & Miceli, 1999). Широкото им навлизане в икономиката през последните десетилетия е показателно за промяната в държавните политики, които започват да изместват фокуса от регулативни инструменти към пазарно-ориентирания и доброволния подход (Daley, 2007).

Едни от най-разпространените инструменти на доброволния подход са информационните. Те обхващат всички заинтересовани страни в процеса. От една страна предоставят информация на потребителите, за да бъде направен информиран избор, от друга – подпомагат управлението за еколо-

гичното представяне на бизнеса. Те предлагат допълнителен инструмент за по-успешно провеждане на екологичната политика на законодателните и контролните органи. Освен това се прилагат директно от бизнеса и тяхното използване не е обвързано с акт на държавни или обществени институции. Изборът за прилагането им зависи единствено и само от решението на фирмата, което ѝ позволява сама да определя обхвата и начина на внедряване и управление на съответния инструмент. Това е предпоставка за обективна самооценка на ползите от използването на подобни инструменти – както по отношение на екологичното представяне, така и по отношение на икономическите резултати. А доброволният характер на тяхното прилагане е ясен индикатор за провеждането на проактивна екологична политика от фирмата.

## **Видове доброволни информационни инструменти**

### ***Екологична маркировка***

*Екологичната маркировка* е информационен, пазарен инструмент. Използва се за *информиране на потребителите за степента на екологичност* на продуктите и услугите като акцентира върху въздействието им върху околната среда. Съществуват много различни начини на предоставяне на информация с насоченост към околната среда. Международната организация по стандартизация (International Standardisation Organisation – ISO) разграничава следните три основни вида:

- 1-ви тип (регламентира се от ISO 14024:1999 Екоетикети и екодекларации. Екоетикетиране вид I. Принципи и процедури) е доброволна екологична маркировка, която се присъжда от независим сертифициращ орган. Използването ѝ се свързва със специални критерии, отнасящи се до защита на околната среда. Този тип маркировки могат да бъдат управлявани както от държавни, така и от частни организации. По своето ниво на регламентация маркировката може да бъде национална, регионална и международна.
- 2-ри тип (регламентира се от ISO 14021:2016 Етикети и декларации за околната среда. Лично деклариран искове/претенции по отношение на околната среда (Тип II етикетиране)) е самодекларираща екологична маркировка, т.е. производителят сам декларира екологичността на продукта си. При декларирането се определят критериите за оценяване, въз основа на които се реализира последващия контрол. Декларациите са екологични заявления, чрез които се описва жизнения цикъл на продукта, въз основа на което се присъжда правото за ползване на екологичната маркировка.

- 3-ти тип (регламентира се от ISO 14025:2006 Етикети и декларации по отношение на околната среда. Декларации по отношение на околната среда тип III. Принципи и процедури) – маркировка, при която се оценява жизнения цикъл на продукта от суровината до рециклирането.

### ***Стандарти за екологично управление***

Екологичните стандарти осигуряват на фирмите ефективна система за управление на ресурсите и резултатност спрямо околната среда. В същото време те са и средство за управление на влиянието и рисковете от дадена дейност (Bansal & Bogner, 2002; Bansal & Hunter, 2003). Най-широко разпространените подобни стандарти са свързани със системи за управление. Сред тях е международният стандарт ISO 14001, който определя изискванията към Система за управление на околната среда (СУОС), приложима от всяка организация. Внедряването и поддържането на система за управление съгласно този стандарт осигурява реда и последователността от действия при решаването на проблемите на организацията, свързани с околната среда и гарантира (Voiral & Jean-François, 2012):

- намаляване на рисковете по отношение на околната среда;
- предотвратяване на замърсяването и други неблагоприятни въздействия върху околната среда;
- ефикасно използване на ресурсите посредством правилното им разпределение;
- икономии на финансови средства, свързани с намаляване на отпадъците, вредните емисии, глобите и застраховките и др.

Системата за управление на околната среда позволява на фирмите да формулират политиката и целите си в областта на околната среда като акцентират върху значимите въздействия от дейността, както и да постигнат и докажат съответствие с тази политика и цели. Действия се прилагат към тези аспекти на околната среда, които фирмите могат да управляват и върху които могат да очакват въздействие. С въвеждането на системата компанията *отговаря на изискванията на законодателството*, тъй като конкретните технически параметри на опазването на околната среда са обект на задължително правно регулиране и контрол. Стандартът, обаче, не поставя абсолютни изисквания към резултатността на организацията спрямо околната среда, извън задълженията, произтичащи от действащото законодателство.

Освен стандартите на Международната организация по стандартизация, съществуват и множество *стандарти, разработени от частни организации и/или сдружения* за да подпомогнат фирмите при дефинирането и изпълнението на определени екологични цели.

### *Доброволни споразумения*

Доброволните споразумения са относително нов инструмент в екологичната политика, тъй като не са продукт на намеса на правителството, а прагматична реакция на бизнеса в отговор на необходимостта от по-гъвкави начини за прилагане на мерки за сложни екологични проблеми. Те *подпомагат фирмите при поемането на ангажимент за подобряване на екологичното представяне над законовите изисквания*. Според страните, които участват в определянето на доброволния ангажимент за опазване на околната среда, споразуменията биват (Börkey et al., 1999):

- *едностранно поети ангажименти от бизнеса* за доброволно понижаване на замърсяването или справяне с екологичен проблем. Те включват екологични програми, които се обявяват на служителите, на клиентите и на обществеността или на публичните власти.
- *обществени доброволни програми* – представляват ангажименти/споразумения, разработени от агенция за опазване на околната среда, към които отделните фирми са поканени да се включат. Участието в тези доброволни програми е оставено на избора на отделната компания.
- *споразумения, договорени между бизнеса и публичните власти* – ангажимент или договор за опазване на околната среда, разработен чрез договаряне между бизнеса и публичните власти (на местно, на регионално или на национално равнище). В подписаните договори се залагат екологични цели, които трябва да постигне бизнеса съгласно определен времеви график. В същото време публичните власти поемат ангажимента да улесняват изпълнението на това споразумение и/или да не въвеждат други по-строги инструменти, ако заложените цели бъдат изпълнени от бизнеса.

Доброволните информационни инструменти допълват традиционния подход на командно-контролната система. От една страна, тези инструменти подобряват гъвкавостта и ефективността на регулаторния подход и позволяват реализирането на потенциално намаление на административните разходи. От друга страна, регулативните компоненти защитават доброволния подход срещу основните му недостатъци, а именно ниските очаквания за постигането на екологични цели и липсата на общоприети изисквания за мониторинг и отчитане.

Тези предимства определят високото разпознаване и приложение на информационните инструменти от бизнеса на територията на ЕС. Въпреки съществуващите различия в приложението на информационните инструменти в страните-членки, интересът към тях се увеличава като се покрива все по-голям диапазон от екологични предизвикателства пред европейската икономика (Wurzel et al., 2003; ISO, 2015; European Commission, 2018a).

В тази връзка **целта на настоящата статия** е да направи анализ на приложението на доброволните информационни инструменти в България и да идентифицира възможни решения за подобряване на ролята им в политическия микс за опазване на околната среда.

За реализацията на целта са поставени **следните задачи**:

- Да се направи преглед на прилагането на доброволните информационни инструменти от политиката за опазване на околната среда в България;
- Да се систематизира и обобщи мнението за доброволния подход на заинтересованите страни, отговорни за определянето и провеждането на политиката за опазване на околната среда в страната;
- Да се формулират препоръки за подобряване на прилагането на доброволните информационни инструменти на политиката за опазване на околната среда в България.

В хода на изследването ще бъде доказана **тезата**, че бизнесът в страната не разпознава в достатъчна степен доброволните информационни инструменти, а държавните институции не насърчават използването им.

### **Приложението на доброволни информационни инструменти в България**

В България основен нормативен акт в областта на екологията е *Законът за опазването на околната среда* (Държавен вестник, 2002). С него се постига въвеждането на задължителни критерии по отношение ограничаването на определени дейности и действия със значително вредно въздействие върху околната среда, задължение за възстановяване на замърсена околна среда, търсене на отговорност от причинителите на замърсяване и др. В закона са регулирани *възможностите на доброволните информационни инструменти*, които се прилагат чрез:

- Схема за присъждане на екомаркировки;
- Система за управление на околната среда, съгласно международния стандарт ISO 14001;
- Схема на Общността по управление на околната среда и одитиране (EMAS).

### **Схемата за присъждане на екомаркировки в България**

Регламентираната в закона схема за присъждане на екомаркировки се покрива от официалната маркировка на ЕС за екологични продукти. Това означение се основава на строги критерии, свързани с въздействието на продукта (стоката и услугата) върху околна среда през целия му жизнен цикъл.

Според данни от Каталог на продуктите с екомаркировката на ЕС в България има 8 регистрирани продукта. Всички продукти са в раздел хартия "тишу" и са на "Завод за хартия Белово" АД. Продуктите с екомаркировка са (European Commission, 2018a):

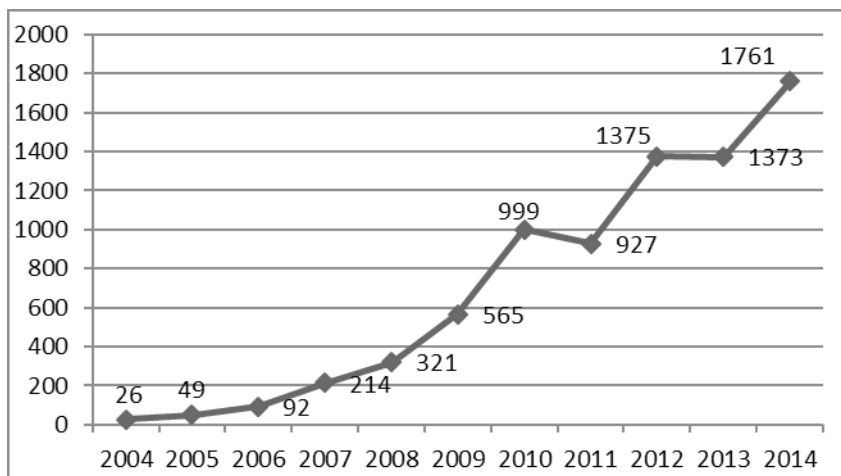
- тоалетни ролки "Зелена бяла Белана"
- тоалетни ролки " Рециклирана естествена Белана"
- салфетки "Специална Белана"
- тоалетни ролки "Рециклирани Белана"
- тоалетни ролки "Специална цветна Белана"
- кухненски ролки "Целулозни Белана"
- кухненски ролки "Грийн Белана"
- кухненски ролки "Рециклирана Белана"

На пазара има и *ограничен брой вносни продукти (копирна и печатна хартия, смазочни масла, почистващи и перилни препарати, шампоани и сапуни)* с такава маркировка. За сравнение, на територията на ЕС до 09.2017 г. са регистрирани 54 115 продукти и услуги с екологична маркировка (European Commission, 2018b).

Изследване на Николов (Nikolov) и колектив показва, че на българския пазар са слабо представени и другите доброволни екологични маркировки. Идентифицирани са маркировки, отнасящи се най-вече до *начина на производство (биологични продукти) и разделното събиране на отпадъци от опаковки* (Nikolov et al., 2010).

### ***Системи за управление на околната среда съответстващи на изискванията на международния стандарт ISO 14001 в България***

Според изследване на Международната организация за стандартизация България е на 13 място в Европа по брой на издадени сертификати на *СУОС съгласно изискванията на ISO 14001* – 1 761 сертификата за 2014 г. Данните от проучването показват значително повишение на сертифицираните фирми с подобни системи след приемането на страната в ЕС. Ръстът за 2007 г. спрямо 2006 г. е 132 % (ISO, 2015). Нарастването на броя на издадените сертификати на СУОС по ISO 14001 за периода 2004 – 2014 г. в България е представен на Фиг. 1.



**Фиг. 1.** СУОС, съгласно изискванията на ISO 14001, в България за периода 2004 – 2014 г. (брой сертифицирани системи)

По данни на Сдружение "Клуб 9000" около 1/3 от тези сертификати са в областта на *строителството* (строителство, строителни материали, метални конструкции за нуждите на строителството и др.), следвани от сектори "*Търговия на едро и дребно; Поправка на мотори, МПС & стоки за дома*", "*Електрическо и оптическо оборудване*", "*Други услуги*", "*Основни метали и произведени метални продукти*" и т.н.

### **Схема на Общността за управление по околна среда и одит (EMAS) в България**

Втората регламентирана от законодателството Система за управление на околната среда като доброволен инструмент е *Схема на Общността за управление по околна среда и одит*. В страната по данни на МОСВ са регистрирани по EMAS следните 9 организации (МОСВ, 2018):

- "КМД" ЕООД е компания за събиране, транспортиране и временно съхраняване на над 140 вида отпадъци, зимно поддържане, опесъчаване и снегочистване, почистване на септични ями и др. Фирмата е регистрирана от 14.10.2013 г.
- "Апекс Сервиз" ООД има основна дейност да обслужва и сервизира български и чужди марки кари и складова подемна техника, ръчно-водими и подемно-транспортни с мото, електро и газово задвижване. Датата на началната регистрация е 14.10.2013 г.



- "Металвалиус" ЕООД се занимава с рециклиране на метал, преработка и търговия с отпадъци от черни и цветни метали за скрап. Датата на регистрация е 12.12.2015 г.
- "Еко Ресурс-Р" ООД е с предмет на дейност услуги по озеленяване, битово и разделно сметосъбиране и сметоизвозване, предварителна обработка на разделно събраните отпадъци. Фирмата е регистрирана от 28.03.2016 г.
- "РТК" ООД е с предмет на дейност сметосъбиране, сметоизвозване, третиране на битови отпадъци и поддържане на депа за твърди битови отпадъци. Датата на началната регистрация е 13.04.2016 г.
- "Водстрой Пловдив" АД се занимава със строителство на сгради и съоръжения и управление на отпадъци. Датата на регистрация е 16.05.2016 г.
- "АЕС-Х" ООД се занимава с събиране и извозване на отпадъци, почистване и поддръжка на обществени пространства. Фирмата е регистрирана от 10.06.2016 г.
- "Екобулсорт" ЕАД е дружество, специализирано в дейности по събиране на отпадъци и третирането им на сепариращи инсталации. Датата на началната регистрация е 05.07.2016 г.
- "Еф Си Си България" ЕООД – компания за управление на отпадъци в България. Датата на началната регистрация е 29.04.2017 г.

Данните показват, че интересът от страна на бизнеса към тези системи е изключително нисък. Нашата страна заема едно от последните места по брой регистрирани по EMAS фирми в ЕС.

### ***Доброволните споразумения в България***

В България до 12.2017 г. няма данни за сключени подобни споразумения между държавните институции и бизнеса.

Основавайки се на събраната информация може да бъде обобщено, че *законодателството в областта на околна среда в страната е хармонизирано с европейското*. Регулирани са възможностите за прилагане на доброволния подход и неговите информационни инструменти. Анализът показва, че през последните години се наблюдава ръст в приложението на инструментите на доброволния подход в европейската политика за опазване на околната среда. За разлика от тази тенденцията на нарастване на интереса към голямото разнообразие от доброволни информационни инструменти, бизнесът в България разпознава и прилага единствено Системите за управление на околната среда в съответствие с изискванията на международния стандарт ISO 14001. За да изясни причините за това и да идентифицира

възможни решения, свързани със стимулиране на прилагането на доброволните информационни инструменти на политиката за опазване на околната среда, в България бе проведено проучване сред заинтересованите страни .

### **Проучване сред заинтересованите страни**

За целите на изследването е използван методът на *"дълбочинното интервю"*. По своята същност това е пряко лично интервю, осъществявано от един интервюиращ с един респондент в рамките на 45 – 60 минути, по предварително установени, основни тематични области, които се изследват с отворени въпроси.

Изследователският проблем, който се изучава с помощта на дълбочинно интервю е слабо структуриран. Едно от основните предимства на дълбочинното интервю е, че е гъвкав метод, при който изследователят има голяма свобода при анкетирането на респондента (да открива нови насоки на разговор, да задълбочава даден въпрос, да пренебрегва друг и т.н.).

За целите на изследването бе изключително важно да се разберат мненията на заинтересованите страни по повдигнатите въпроси, да се разкрият новите аспекти, алтернативните гледни точки, нестандартните идеи, свързани с проблемите и възможните решения пред следването на една проактивна екологична политика от фирмите в страната и изборът на инструменти за нейното прилагане. За тази цел бе разработен *"Въпросник"*. В неговата *основна част* се съдържат общи въпроси, насочващи разговора с анкетираните.

Интервютата бяха проведени в периода м. октомври – м. декември 2015 г. в София по предварителна уговорка (време, място и други детайли) с интервюираните. На всички интервюта бяха направени аудио записи.

### **Описание на участниците в проучването**

Оценявайки факта, че качеството на информацията, получена от дълбочинното интервю зависи от компетентността на интервюираните, бе създаден списък на потенциални участници. С всички тях беше установен контакт (по телефон или електронна поща), за да се запознаят предварително с целите и с основните въпроси за обсъждане. В резултат на това бе формирана група от 15 души, с които беше проведено интервю. Те са представители на страни, заинтересовани от прилагането на проактивна екологична политика в България: експерти от държавната и общинската администрация, представители на браншови организации, неправителствени организации, организации за оползотворяване на отпадъци от опаковки, консултантски и сертифициращи фирми и обучаващи организации (Таблица 1).

**Таблица 1.** Разпределение на участниците в проучването

Институция/ организация	Участници (брой)	Относителен дял (%)
Държавни и правителствени органи:		
Министерство на околната среда и водите (МОСВ)	2	13 %
Български институт за стандартизация	1	7 %
Общини	4	27 %
Неправителствени организации (НПО)	2	13 %
Организации за оползотворяване на отпадъци от опаковки	1	7 %
Бизнес и браншови организации	2	13 %
Консултантски и сертифициращи организации	1	7 %
Обучаващи организации	2	13 %
Общо	15	100

## Резултати и дискусия

***Запознат ли е бизнесът в страната с различните доброволни инструменти (в т.ч. ISO 14001; EMAS; еко-етикетите) и разпознава ли ползите от тях?***

Експертите, участници в проучването смятат, че *бизнесът е запознат в основна степен* с различните доброволни инструменти. Прилагането на някои от тях, обаче, е по-скоро с представителен характер. *Фирмите нямат достатъчно стимули*, които да насърчават реалното, а не формалното ("документалното") използване на системите за опазване на околната среда. Някои от участниците в проучването посочват като обективни причина за неприлагането на доброволните инструменти *високата цена за сертификацията*, както на системите за управление, така и на продуктите. *Големият обем документация*, който съпътства внедряването и поддържането им също затруднява бизнеса.

На пазара, обаче, има и *добре функциониращи алтернативи на сертификацията*, които успяват да постигат заложените екологични цели. Пример за това са фермерските пазари. Тъй като производителите нямат финансовата възможност да сертифицират продуктите си като био- или еко-, контролът се извършва от всички участници, като потребителите имат доверие в системата и в качеството на продуктите. Така подобни малки и средни

инициативи успяват по много добър начин да развият вътрешен имунитет срещу пороците на големите и силно регулирани системи.

Споделя се мнението, че каналите и начина на комуникация между потребителите, производителите и институциите трябва значително да се подобрят, за да се подобри разпознаваемостта на инструментите. Необходимо е да се провеждат *повече информационни и разяснителни кампании* от страна на отговорните държавни институции – както за крайните потребители, така и за самия бизнес. Потребителите трябва *да осъзнаят силата на своето влияние* като участници на пазара върху бизнеса. Както един от участниците посочва, "ако 3% от потребителите станат вегетарианци, това ще бъде сигнал за месопроизводителите, че има нещо наред с индустриалното производство". От друга страна, фирмите трябва да получат *точна и ясна информация за различните доброволни инструменти*, какви са икономическите и екологичните ползи от тях, какви биха били задълженията на компанията, ако ги въведе и т.н. Един от анкетираните дори предлага идеята за създаване на информационни клъстери, които да предоставят подобна информация на заинтересованите фирми, за да могат да вземат информирано решение. Прилагането на *адекватен и коректно работещ механизъм за налагане на санкции* от контролните органи при неспазване на определени изисквания, също може да допринесе за постигането на желаните екологични цели.

Един от участниците вижда конкретно причината за слабото разпознаване на доброволните информационни инструменти в липсата на достатъчно информация за *ползите* от прилагането им. Според други, *бизнесът трябва да бъде "накаран" да разбере важността и значимостта* на опазването на околната среда. Това ще доведе до намаляване на формалността при използването на инструментите, като например формалното внедряване на СУОС. "Защото работещи са именно тези инициативи, които идват от страна на тези, които трябва да ги изпълняват." В тези случаи вътрешната мотивация е много по-важна от външната принуда. Няколко от респондентите препоръчват използването на *различни стимули за мотивиране* на бизнеса да започне да прилага някои от инструментите. Тъй като "фирмите малко или много гледат едни от други", ползите от прилагането на подобни подходи не остават дълго незабелязани. Затова и е необходимо държавата да *подпомага новаторите*, които са готови да станат "флагмани" на подобен тип прогресивно мислене и екологично ориентиран бизнес модел.

За да може приложението на доброволните инструменти да бъде по-ефективно и реално, трябва да има от една страна *ясно и точно разписани изисквания* към бизнеса и *конкретни и точни отговорности и правомощия* на съответните органи, които да осъществяват контрол по тяхното спазване, от друга. Държавата трябва да създаде и *набор от стимули* при внедряване-

то на ефективни СУОС, както и да популяризира добри практики от предприятия, внедрили системите с цел насърчаване на останалите към подобен тип действия.

*Популяризирането им* трябва да бъде насочено в посока да се покажат реалните, икономически и финансови *ползи* за предприятието от внедряването на подобна система и от прилагането на концепцията за ресурсната ефективност.

***Кои от доброволните инструменти на екологичната политика работят в страната?***

*Сертификационните схеми* на Системите за управление на околната среда, в съответствие с ISO 14001, са *най-добре работещият доброволен инструмент* на екологичното законодателство според мнозинството от участниците в интервюто. Причината за това се крие във факта, че са подходящи за всички сектори на икономиката. Палитрата от информационни инструменти в света, обаче, е много по-богата. В международен план популярен сред заинтересованите страни и често прилаган екологичен инструмент са и доброволни споразумения. Според представител от МОСВ, през последните години в България също е имало няколко подобни инициативи, но за съжаление не са били завършени успешно.

Всички респонденти в проучването са на мнение, че *сертификационните системи се прилагат от бизнеса в страната*. Но по отношение на въпроса до каква степен това приложение е ефективно, мненията се различават. Една част смятат, че *СУОС се прилагат под натиск от клиенти* или с цел да се *отговори на определени изисквания* на възложителите при участие в обществени поръчки. Друга част споделя мнението, че системата се *прилага формално или в недостатъчна степен*. Това се дължи на факта, че обхватът ѝ се определя от самото предприятие, което предоставя възможност да се "свали летвата" доста ниско и реално да не се постигне съществен ефект от нейното внедряване. Освен това, възможността на фирмата да приложи СУОС само върху определен елемент от бизнес модела си може да доведе до сериозно изкривяване на желаните резултати. Например: системата може да бъде разработена, така че да покрива сравнително незамърсяваща част от дейността на фирмата, а наистина замърсяващата да остане извън обхвата ѝ. Достатъчно е предприятието да запише в политиката си по околна среда, че идентифицира съответната част от дейността си като замърсяваща и да разработи СУОС, за да неутрализира негативните ефекти от нея. Това са особености в стандарта, които умело се използват от българските компании в процеса на внедряването му. В резултат на което, обаче, се *увеличава броя на издадени сертификати без да се наблюдава еквивалентно подобряване на екологичните показатели в страната*.

*Всички сектори от икономиката са посочени като подходящи за използването на доброволните инструменти, тъй като те са достъпни за всяка фирма и прилагането им носи реални икономически ползи. Освен това СУОС позволява на фирмите да отговорят на външния натиск и да укрепят имиджа си сред клиентите, който е пряко свързан с внедряването и усъвършенстването на подобни системи. Особено при големите фирми замърсителите, сертификационните схеми са необходими за нормално функциониране и оптимално организиране на работните процеси. В дейностите за опазването на околната среда екоиновациите често са резултат от изискванията на СУОС. Анализите показват, че големите предприятия с повече от 250 служители, реализирали еко-иновация са над два пъти повече от тези, които не са направили подобна инвестиция. За сегмента на средните фирми, броят на внедрените и невнедрените нови иновационни технологии е относително сходен, с лек превес на невнедрените. Съвсем логично малките и микрофирмите значително изостават в тази област. Един от участниците допълва, че не само бизнеса разпознава този инструмент. В страната е разпространена и практиката общинските администрации също да изграждат подобни системи и да ги сертифицират.*

Като цяло, както посочва един от експертите, доброволните механизми са "най-доброто нещо, когато са приложени чистосърдечно с истинско желание да се постига резултат".

Участник – представител на държавната администрация посочва, че е добре да се прилагат комбинации от различните инструменти, за да може да се постигне синергия от координираното им използване. По този начин държавата може да постигне симбиоза между екологичните, социалните и икономическите цели. Пример за подобна комбинация е ОП "Иновации и конкурентоспособност", която предоставя средства за екологични мерки, водещи до подобряване на конкурентоспособността на бизнеса. За ефективното използване на подобни възможности, обаче, е необходимо да бъде изграден капацитет у фирмите – първо за да намерят начин да насочат инвестициите си в тази посока и второ за да могат да структурират проектите си, и да отговорят на изискванията на програмата. Така ще се постигне комбиниран и по-добър ефект на провежданата екологична политика.

***Българските институции насърчават ли в достатъчна степен използването на доброволни инструменти от фирмите в страната?***

Общото мнение по този въпрос е, че българските институции не насърчават използването на доброволните инструменти. Институциите не полагат достатъчно усилия в тази посока като се наблюдава значителен превес на контролните им функции над насърчителните инициативи по отношение на екологичните мерки. Стимулирането на внедряването на СУОС е само

чрез залагането им като критерии за подбор на участниците при провеждане на някои от обществените поръчки.

В страната няма единна държавна политика в областта на екологията и липсва връзка между отделните държавни органи, отговорни за провеждането на политиката за опазване на околната среда. Приемането на подобна единна, национална концепция е изключително необходимо. В нея трябва да се заложат ясна визия и конкретни цели, за чието постигане да работят държавните институции. Тази стратегия "трябва да обхване всички страни на фискалната политика, за да е ясно от къде какво се взема и къде какво се дава по един неутрален за бюджета начин". По този начин ще могат да бъдат разработени необходимите икономически инструменти, екологичните данъци и такси като се гарантира, че няма да се получат изкривявания на пазара и един отрасъл да се окаже по-привилегирован от друг.

Освен това, липсва и стратегия за устойчиво развитие, както и изградена структура, която да води единната и интегрирана политика за нейното прилагане. Поради тази причина към настоящия момент процесът на формиране на национално становище по даден екологичен въпрос минава на съгласуване през редица междуведомствени комисии – процес, който не протича особено гладко. Често се оказва, че становището е разписано изключително общо с цел да не се засегнат интересите на различните заинтересовани страни и не може да създаде необходимия ефект в законодателната област или в реалния бизнес. В допълнение към това, липсата на подобна единна стратегия и орган, който да я провежда, затруднява прилагането на различни екологични инициативи. Към момента те също се разглеждат от множество вътрешни комисии, където често интересите на бизнеса надделяват над екологичните цели.

**Каква според вас е ролята на заинтересованите страни в процеса – МОСВ и националното правителство; неправителствения сектор; браншовите организации; образователните институции при прилагането на тези инструменти?**

При отговорите на този въпрос участниците се обединяват около становището, че *опазването на околната среда е национален приоритет* и всички институции следва да работят в тази посока. Общото мнение е, че *МОСВ и националното правителство трябва да имат водеща роля в тази посока*. Но всички мерки и инициативи следва да бъдат *съгласувани и с браншовите организации*.

За съжаление към момента се наблюдава една своеобразна *апатия* у *заинтересованите страни*. Всеки участник смята, че нищо не може да се направи и от него нищо не зависи, или че решението би било взето и без негово участие. Заинтересованите страни отказват да поемат отговорност, тъй като не вярват, че някой ще обърне внимание на мнението им. Освен

това бизнесът изпитва страх, че ако се включи активно в процесите по обсъждане на екологичните мерки и предостави ясна и точна информация, в последствие това ще доведе до въвеждането на нов вид задължение или финансова тежест.

Според всички респонденти решението на въпросите, свързани с опазването на околната среда, трябва да бъде вземано *съвместно от всички заинтересовани страни*. Важно е техните представители да се стремят да образуват своеобразни общности, чрез които да увеличават собствената си енергия и влияние, за да могат да постигнат желаните промени. *Бизнесът трябва да участва при формирането на националното законодателство и политика в областта на опазването на околната среда. Държавните органи, от своя страна, трябва да са по-активни и отворени в обсъждането на прилаганите и предлаганите екологични мерки и инициативи*. Повечето участници отбелязват, че *институциите не разпознават браншовите организации* като реален партньор и не ги включват активно в обсъждането на екологичните законопроекти. Освен това, в областта на опазването на околната среда проблемите са много, политическата подкрепа е слаба, а финансови стимули почти липсват. Всичко това кара участниците да са *скептично настроени* към възможността доброволните инструменти в близко бъдеще да станат съществен фактор в националната екологична политика.

Посочва се, че *образованието следва да бъде по-активно включено* в процеса по постигане на екологичните цели. Не само чрез интегриране на темата за екологията в учебните планове на средните и висшите училища, но и чрез анализ на прилагането на екологичните инструменти, *създаването на иновативни решения* и технологии, тяхното представяне и прилагане от бизнеса в страната.

## Заклучение

Проведеното изследване показва, че *липсата на единна, ясно формулирана държавна политика в областта на опазването на околната среда води до слабо разпознаване и прилагане на доброволните информационни инструменти в страната*. Българските държавни институции *не оценяват достатъчно ролята и не насърчават използването на този подход*. Бизнесът има ограничена информация за информационните инструменти и прилага най-вече системите за управление на околната среда.

Анализът на резултатите, получени по време на дълбочинните интервюта с представители от заинтересовани страни, доведе до формулиране на *следните предложения към отговорните институции за по-успешно прилагане на богатия инструментариум на доброволния подход* и за насърчване на проактивната екологична политика от фирмите в страната:



- да се провежда ясна и прозрачна политика по отношение на администрирането и прилагането на екологичните инструменти;
- да се насърчава по-активно прилагането на доброволните инструменти на екологичната политика от държавните, регионалните и местните институции като се създадат повече стимули и/или залагат повече "зелени" критерии при провеждането на обществени поръчки;
- да се използват активно механизмите за налагане на санкции при неспазване на определени изисквания, като санкциите трябва да са адекватни, за да могат да играят възпираща роля;
- да се организират кампании, насочени към бизнеса за информиране за богатата палитра на екологичните инструменти, за ползите и предимствата от тяхното прилагане като се представят реални добри примери на проактивна екологична бизнес политика;
- да се изградят структури, които да предоставят компетентни и професионални съвети и консултации на бизнеса по отношение на различните възможности за подобряване на екологичното му представяне;
- да се провеждат информационни кампании, насочени към потребителите, чрез които те да бъдат информирани за различните екологични инструменти, ползата от прилагането им и важността им за опазването на околната среда;
- да се подобри комуникацията и да се засилят връзките между всички заинтересовани страни, като им се предостави възможност да участват при разработването и прилагането на инструментите, насочени към стимулиране опазването на околната среда;
- да се включи в учебните програми на университетите и средните училища информация за необходимостта и значимостта на устойчивото развитие, за различните подходи и инструменти на екологичната политика и реални примери за тяхното прилагане.

Експертите, участвали в проучването, се обединяват около становището, че *опазването на околната среда е национален приоритет и всички институции следва да работят в тази посока*. МОСВ и националното правителство трябва да имат водеща роля, като всички мерки и инициативи следва да бъдат съгласувани със заинтересованите страни.

### **Ограничения:**

Емпиричното изследването за идентифициране на подходящи решения за подобряване на приложението на доброволните информационни инструменти бе проведено при определени ограничения, свързани със структурирането на групата от заинтересовани лица. Извадката бе формирана от експерти в дадената област, които са се отзовали на поканата. Във връзка с

това изследването не би могло да отрази мнението на всички заинтересовани страни.

**Признателност:** Авторите изказват благодарност на УНСС за финансовата подкрепа от субсидията от Държавния бюджет (научен проект "Приложението на доброволните информационни инструменти на екологичната политика в България", НИД НИ 1-19/2014).

*Референции:*

- Bansal, P. and Bogner, W. (2002), Deciding on ISO 14001: economics, institutions, and context", Long Range Planning, 35 (3), pp. 269–290.
- Bansal, P. and Hunter, T. (2003), Strategic explanations for the early adoption of ISO 1400. Journal of Business Ethics, 46 (3), pp. 289–299
- Boiral, O. and Jean-François, H. (2012), Modelling the impact of ISO 14001 on environmental performance: A comparative approach, Journal of Environmental Management, 99 (May 2012), pp. 84 – 97.
- Börkey, P., Glachant, M. and Lévêque, F. (1999), Voluntary Approaches for Environmental Policy in OECD Countries: An Assessment. CERNA, Centre d'économie industrielle
- Carraro, C. and Lévêque, M. (1999), Introduction: The Rationale and Potential of Voluntary Approaches. Voluntary Approaches in Environmental Policy. Vol. 14 of the series Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM) Series on Economics, Energy and Environment, pp. 1-15.
- Daley, D. (2007), Voluntary Approaches to Environmental Problems: Exploring the Rise of Nontraditional Public Policy. Review of Policy Research, 25 (1), pp. 21–35.
- Eskeland, G. and Devarajan, S. (1996), Taxing Bads by Taxing Goods. Pollution Control with Presumptive Charges. Washington DC. The World Bank
- Eskeland, G. and Jimenez, E. (1992), Policy instruments for pollution control in developing countries, World Bank Research Observer, 7 (2), pp. 145–169.
- European Commission (2018a), The Ecolabel catalogue [Online] Available at: <http://ec.europa.eu/ecat/> [04.05.2018]
- European Commission (2018b), Environment>Ecolabel>Facts and figures. [Online] Available at: <http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/facts-and-figures.html> [02.05.2018]
- International Organization for Standardization (2014), Economic benefits of standards, ISBN 978-92-67-10620-5
- ISO (2015), The ISO Survey of Management System Standard Certification (1999 – 2014), available from: <http://www.iso.org/iso/iso-survey> (accessed: 21.04.2016)

ISO 14001:2004 Environmental management systems – Requirements with guidance for use

Jung, C., Krutilla, K. and Boyd, R. (1996), Incentives for advanced pollution abatement technology at industrial level: an evaluation of policy alternatives, *Journal of Environmental Economics and Management*, 30, pp. 95 – 111.

Keene, W. and Levinson, A. (1999), Environmental Regulation and FDI Inflows to U.S.States: The Potential for a ‘Race to bottom’ of Environmental Stringency. Paper prepared for the ISIT 99 Conference. June 4 – 5.

Lyon, T. and Maxwell, J. (2002), Voluntary approaches to environmental regulation: a survey, In: Frazini, M., Nicita, A. (Eds.), *Economic Institutions and Environmental Policy*, Ashgate Publishing: Aldershot and Hampshire

Nikolov, B., Vasileva, E. and Ivanova, D. (2010), Quality labelling and information asymmetry: Identification of quality labelling certification schemes in Bulgaria. 17th IGWT Symposium "Facing the Challenges of the Future: Excellence in Business and in Commodity Science". Bucharest, Romania. Proceedings. pp. 83 – 92.

Russell, C. and Vaughan, W. (2003), The choice of pollution control policy instruments in developing countries: arguments, evidence and suggestions, *International Yearbook of Environmental and Resource Economics*, vol. VII. Edward Elgar, Cheltenham, UK.

Scheuer, S. (2005), *EU Environmental Policy Handbook, A Critical Analysis of EU Environmental Legislation, Making it accessible to environmentalists and decision makers*, European Environmental Bureau (EEB)

Segerson, K. and Miceli, T. (1999), Voluntary Approaches to Environmental Protection: The Role of Legislative Threats. *Voluntary Approaches in Environmental Policy*. Vol. 14 of the series *Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM) Series on Economics, Energy and Environment*, pp. 105-120.

Stavins, R. (ed.) (2012), *Economics of the environment Selected Readings*. 6th edition. NY: W.W. Norton & Company, Inc.

Wurzel R., Jordan A., Zito A. and Brückner L. (2003), From High Regulatory State to Social and Ecological Market Economy? New Environmental Policy Instruments in Germany, *Environmental Politics*, 12 (1), pp.115-136.

ДВ (2002), Закон за опазването на околната среда на Република България. ДВ. 91, 2002

(DV (2002) *Zakon za opazvane na okolnata sreda na Republika Bulgaria*, DV, 91, 2002)

МОСВ (2018), Регистър на регистрираните по EMAS организации в България, available from: [www.moew.government.bg/files/file/Industry/EMAS/EMAS\\_register\\_BG.pdf](http://www.moew.government.bg/files/file/Industry/EMAS/EMAS_register_BG.pdf) (accessed on: 15.05.2018)

(MOSV, 2015, *Registyr na registriranite po EMAS organizacii v Bulgaria*, available from: [www.moew.government.bg/files/file/Industry/EMAS/EMAS\\_register\\_BG.pdf](http://www.moew.government.bg/files/file/Industry/EMAS/EMAS_register_BG.pdf) (accessed on: 15.05.2018))

Сдружение Клуб 9000 (2014), Статистика/сертифицирани фирми, available from: <http://www.club9000.org> (accessed: 06.08.2014)  
(Sdruzenie Club 9000 2014, Statistika/sertificirani firmi, available from: <http://www.club9000.org> (accessed: 06.08.2014))

## **ПРИЛОЖЕНИЕТО НА ДОБРОВОЛНИ ИНФОРМАЦИОННИ ИНСТРУМЕНТИ НА ЕКОЛОГИЧНАТА ПОЛИТИКА В БЪЛГАРИЯ – ВЪЗМОЖНИ РЕШЕНИЯ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ**

### **Резюме**

В резултат на констатираните слабости на регулативните и икономическите инструменти в края на 20 век в екологичната политика на Европейския съюз се появява трета вълна от изцяло нови инструменти – тези на доброволния подход. Те възникват в отговор на необходимостта от ефикасен и гъвкав инструмент за преодоляване на ограниченията и затрудненията пред съществуващата политика. Това са доброволно поети ангажименти от бизнеса за подобряване на екологичното му представяне. Направеният анализ на приложението на доброволните информационни инструменти в България установи, че фирмите в страната разпознават и прилагат най-вече системите за управление на околната среда в съответствие с изискванията на международния стандарт ISO 14001. С цел да се идентифицират възможни решения за подобряване на приложението на доброволните инструменти на екологичната политика е проведено качествено изследване – дълбочинно интервю сред група от заинтересовани лица. Събраната информация от направените 15 интервюта е анализирана чрез метода на експертната оценка и са изведени предложения към отговорните институции за насърчаване и подобряване на прилагането на информационните инструменти от фирмите в страната.

**Ключови думи:** екологична политика, доброволни информационни инструменти, приложение, България.

**JEL:** Q 580

## THE APPLICATION OF VOLUNTARY INFORMATION INSTITUTIONS OF THE ECOLOGICAL POLICY IN BULGARIA – IMPROVEMENTS USED TO IMPROVE

Daniela Ivanova\*

### Abstract

In the end of the 20th century a new wave of entirely new instruments of the ecological policy in EU have emerged due to the unveiled shortages in the existent regulative and economic instruments. These voluntary approaches have arisen in response to the need for efficient and flexible instrument for overcoming the limitations and hurdles of the existing policy. They are voluntarily undertaken engagements by the business for improvement of their ecological performance. The conducted research of the voluntary approaches application in Bulgaria has discovered that the companies recognize and implement predominantly the Environment Management System in compliance with the requirements of the international standard ISO 14001. In order to identify potential suggestions for improvement of the voluntary instruments application there have been conducted a qualitative survey – deep interview with a group of stakeholders. The gathered information from the performed 15 interviews has been analysed through the expert evaluation method. Based on that, suggestions to the respective authorities have been developed for encouragement and improvement of the informational instruments application by the companies in the country.

**Key words:** environmental policy, voluntary informational instruments, application, Bulgaria.

**JEL:** Q 580

---

\* Daniela Ivanova, Assoc. Prof., PhD, Department of Economics of Natural Resources, University of National World Economy, Sofia, email: danielai@unwe.bg