



1.10. Анализ и оценка на въведените икономически инструменти и стимули в областта на управлението на отпадъците и ефективността от действието им

Списък на таблиците

Таблица 1. Размер на отчисленията по чл.64 от ЗУО (лв./тон).....	362
Таблица 2. Изпълнение на обезпеченията по чл.60 и отчисленията по чл.64 от ЗУО в периода 2011-2019 г.....	363
Таблица 3. Приходи от такса за битови отпадъци в контекста на общинските бюджети в България	367
Таблица 4. Междуобщински различия в приходите от такса за битови отпадъци.....	368
Таблица 5. Структура на постъпленията от такса за битови отпадъци, платена от населението и бизнеса	368
Таблица 6. Такса за битови отпадъци, заплатена от населението и бизнеса на 1 тон генерирани отпадъци.....	370
Таблица 7. Оценка на поносимостта на такса за битови отпадъци, която населението заплаща за финансиране на разходите за управление на отпадъците	371
Фигура 1. Динамика на директно депонираните отпадъци (тона), НСИ.....	363

Икономическите инструменти в сектора на управлението на отпадъците са механизми, въведени от държавата, които правят по-изгодно за населението и бизнеса да рециклират и оползотворяват отпадъците, вместо да ги депонират. Изследванията показват, че въвеждането на такива механизми в различните европейски страни е довело до намаляване на депонираните количества отпадъци и до преминаване към по-високите нива в йерархията на управлението на отпадъците.

Практиката в различните европейски страни включва разнообразни икономически инструменти и стимули, свързани с управлението на отпадъците, които могат най-общо да бъдат обобщени в следните групи:

- *Такси за депониране и третиране.* Тази група инструменти включва разнообразни такси за депониране на отпадъци на депа, такси за изгаряне на отпадъци в инсинератори, както и различни по вид забрани за депониране и изгаряне на отпадъци. Тази група икономически инструменти имат за цел да стимулират по-високо ниво в йерархията на управление на отпадъците, като налагат по-високи такси за третираните отпадъци, които не съответстват на тази йерархия, например върху депонираните отпадъци.
- *Схеми „Плащане при изхвърляне“ (“Pay-as-you-throw” schemes – PAYT).* Това са инструменти, при които населението и бизнеса заплащат за събирането, извозването и третирането на генерираните от тях отпадъци. Тези схеми са пряко свързани с количеството на генерираните от съответните лица отпадъци, като те съответно заплащат на кг/чувал/контейнер и т.н. Системи, при които е на лице заплащане за услугата по управление на отпадъците на базата на фиксирана ставка на домакинство или потребител, не могат да се причислят към схемите „Плащане при изхвърляне“. Основният инструмент от тази група в България е таксата за битови отпадъци.
- *Схеми за отговорност на производителя и вносителя.* Това са схеми, при които производителите и вносителите на дадени продукти, чиято употреба създава масово разпространени отпадъци, се задължават за финансиране и организиране на дейностите по оползотворяване на тези отпадъци. Тази схема се прилага в България относно 6 групи МРО и е представена детайлно в предходната точка.
- *Екологични данъци и такси върху продукти* – въвеждат се с цел да се ограничи, намали или дори премахне употребата на определени продукти, които са вредни за околната среда.
- *Банкови гаранции и застраховки за осъществяване на определени дейности* – въвеждат се с цел покриване на риска от извършване на определени дейности, които не съответстват на екологичното законодателство, например за трансграничен превоз на отпадъци.

Целта на настоящия анализ е да отговори на следните въпроси:

- Налични ли са подобни инструменти в България
- Каква е нормативна уредба, която ги регулира
- Какви приходи генерират, каква е тяхната динамика и за какви цели се изразходват

- Водят ли до намаляване на количествата на генерираните/депонирани отпадъци и по-добро прилагане на законодателството.

1. Такси за депониране и третиране

Към тази група инструменти се включват обезпечения за покриване на последващи разходи за затваряне на депата и отчисления за депониране на отпадъци. Този финансов инструмент се прилага в страната от 1 януари 2011 г. съгласно действащия по това време Закон за управление на отпадъците. Новият Закон за управление на отпадъците (Обн., ДВ, бр. 53 от 13.07.2012 г., в сила от 13.07.2012 г. и с последни изменения от 15 октомври 2019 г.) отново въведе тези финансови инструменти с разпоредбите на чл.60 и чл.64.

Обезпечения по чл.60 от ЗУО

Те се правят на всеки тон депониран отпадък. Целта на обезпеченията е в периода на експлоатация на съответното депо да се акумулира финансов ресурс, който собственикът на депото да използва за неговото закриване и рекултивация, след изчерпване на капацитета му. Обезпеченията могат да бъдат под формата на:

- Месечни отчисления в банкова сметка за чужди средства на РИОСВ, на чиято територия се намира депото, или
- Месечни отчисления със специално предназначение, блокирана за периода до приключване и приемане на мерките по закриване и следексплоатационни грижи на площадката на депото, с изключение на случаите, когато е разрешено тяхното ползване от директора на РИОСВ, или
- Банкова гаранция в полза на съответната РИОСВ, на територията, на която се намира депото

Задължението за обезпеченията по чл.60 се отнася и за общините, в случаите, в които те се явяват собственици на депо за отпадъци, независимо дали става въпрос за битови, строителни или опасни отпадъци, като обезпеченията не могат да бъдат под формата на банкова гаранция. В случаите, в които дадено депо за отпадъци се използва от няколко общини на регионален принцип, то обезпеченията се внасят пропорционално на количествата депонирани отпадъци. Важно е да се подчертае, че натрупаните средства остават притежание на собственика на депото.

Отчисленията се определяха първоначално в съответствие с *Наредба № 14 от 15.11.2010 г. за реда и начина за изчисляване на размера на отчисленията и разходване на събраните средства за дейностите по закриване и следексплоатационни грижи на площадките на депата за отпадъци*, одобрена от Министъра на финансите и Министъра на околната среда и водите, а впоследствие – в съответствие с *Наредба № 7 от 19 декември 2013 г. за реда и начина за изчисляване и определяне размера на обезпеченията и отчисленията, изисквани при депониране на отпадъци*, издадена от министъра на околната среда и водите. Последното изменение на тази Наредба е от 22 март 2020 г.

Размерът на обезпеченията за закриване и следексплоатационни грижи на площадката на депото в левове на тон отпадък се определя от собственика на депото (общината)

въз основа на инвестиционния проект и/или проекта за рекултивация по формули, представени в приложението към Наредбата.

Размерът на обезпеченията на тон отпадък се актуализира от общината – собственик на депото на всеки три години в съответствие с индекса на потребителските цени, публикуван от НСИ, и/или при промяна в параметрите за определянето му, която води до изменение от над 15% от първоначално определения размер на отчисленията за тон депониран отпадък.

В случай че събраните средства в сметката в РИОСВ на общината са недостатъчни за приключване на дейностите по закриване и следексплоатационни грижи на площадката на депото, общината осигурява остатъка от средствата. Когато след приключване на дейностите по закриване и следексплоатационни грижи на площадката на депото останат средства на общината в сметката в РИОСВ, същите подлежат на възстановяване на общината за извършване на дейности по управление на отпадъците.

Отчисления по чл.64 от ЗУО

Те се правят на всеки тон депонирани отпадъци с цел натрупване на средства както за изграждане на нови съоръжения за третиране на битови и строителни отпадъци, осигуряващи изпълнение от общините на нормативните изисквания, така и за извършването на последващи експлоатационни разходи, свързани с изградените съоръжения и инсталации за рециклиране и оползотворяване на битови отпадъци.

Целта на отчисленията като икономически инструмент е да стимулират общините да намалят количествата на депонираните отпадъци за сметка на рециклираните и оползотворени отпадъци и да се натрупат средства за изграждане на инфраструктура за третиране на отпадъците. В случаите, в които дадено депо за отпадъци се използва от няколко общини на регионален принцип, то отчисленията се внасят пропорционално на количествата депонирани отпадъци.

Отчисленията се заплащат от общините, когато са собственици както на депо за битови, така и на депо за строителни отпадъци. Изискването важи за:

1. регионални и общински депа за неопасни отпадъци, отговарящи на изискванията на Наредбата за условията и изискванията за изграждане и експлоатация на депа и на други съоръжения и инсталации за оползотворяване и обезвреждане на отпадъци и притежаващи комплексно разрешително, издадено по реда на глава седма, раздел II от Закона за опазване на околната среда, или разрешение, издадено по реда на чл. 37 ЗУО
2. съществуващи общински депа за неопасни отпадъци, които функционират след 2009 г., до въвеждане в експлоатация на съответното за общината регионално депо
3. общински депа за инертни отпадъци, когато отпадъците са от строителство и разрушаване на сгради.

Размерът на отчисленията за всеки тон депониран отпадък на депата по години е представен в следващата таблица.

Таблица 1. Размер на отчисленията по чл.64 от ЗУО (лв./тон)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
за депа за неопасни отпадъци	15	22	28	36	40	45	57	69
за депа за неопасни и/или инертни отпадъци	15	22	28	36	40	45	57	69

Източник: Наредба за реда и начина за изчисляване и определяне размера на обезпеченията и отчисленията, изисквани при депониране на отпадъци, МОСВ

Оценката на функционирането на разгледаните икономически инструменти е извършена на база на информация, подадена от 15 РИОСВ (от общо 16 РИОСВ в България), както следва: РИОСВ - Благоевград, Бургас, Велико Търново, Враца, Монтана, Пазарджик, Перник, Плевен, Пловдив, Русе, Смолян, София, Стара Загора, Хасково и Шумен.

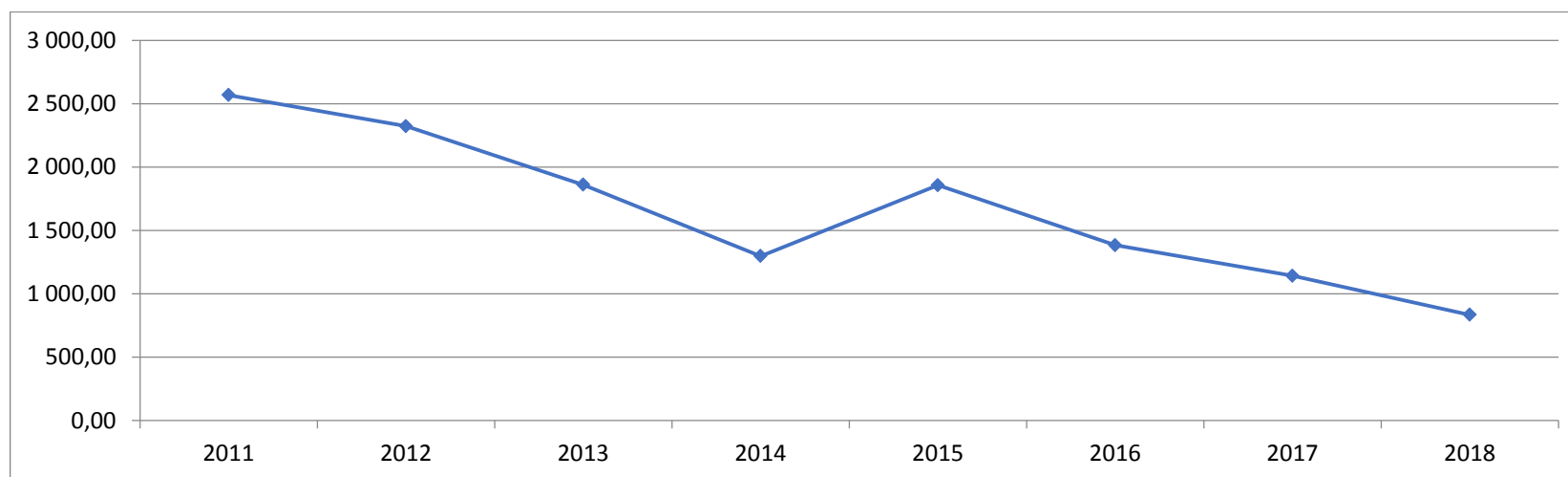
Таблица 2. Изпълнение на обезпеченията по чл.60 и отчисленията по чл.64 от ЗУО в периода 2011-2019 г.

	2011*	2012*	2013*	2014	2015*	2016	2017	2018	2019
Постъпили обезпечения по чл.60 ЗУО (лв.)	6 861 065.02	7 561 597.37	6 068 890.52	11 812 560.84	12 496 832.08	9 741 329.76	10 723 646.86	11 329 573.45	10 195 888.26
Постъпили отчисления по чл.64 (лв.)	5 620 943.43	15 994 150.42	28 971 748.92	48 186 611.08	59 214 501.83	69 576 203.27	85 090 125.85	101 639 632.45	112 925 616.55
Следва да постъпят по чл.60 (лв.)	4 812 894.58	4 984 766.79	6 375 439.70	8 937 936.13	9 885 702.20	9 931 641.98	11 550 487.39	12 997 930.98	12 822 382.83
Следва да постъпят по чл.64 (лв.)	7 063 412.32	18 569 819.20	34 183 815.58	55 867 824.33	69 390 029.80	77 740 936.92	92 992 148.44	112 111 544.56	135 782 117.54
Постъпили/ дължими - чл.60	143%	152%	95%	132%	126%	98%	93%	87%	80%
Постъпили/ дължими - чл.64	80%	86%	85%	86%	85%	89%	92%	91%	83%

Източник: РИОСВ

*Липсват данни от РИОСВ Монтана за 2011, 2012, 2013 и 2015 г. и от РИОСВ Плевен за 2011, 2012 и 2013 г.

Фигура 1. Динамика на директно депонираните отпадъци (тона), НСИ



От горната таблица и фигура е видно, че:

- При отчисленията по чл. 64 все още се наблюдава неплащане на всички дължими отчисления от страна на общините. Анализът на първичната информация показва, че невнасянето на дължимите суми се дължи на определен брой общини. Намалването на броя на общините е и основната причина за увеличаване на процента на изпълнение на задълженията през периода. Анализът на общините, които не изпълняват задълженията си показва, че в тази категория влизат както големи от гл.т. на населението общини, така и малки такива. Причината за неизпълнение на задълженията е сериозният недостиг на финансови средства, най-вече поради намаляване на собствените приходи, като на известна част от общините са блокирани/запорирани банковите сметки и те не могат да осъществяват разплащания.
- Данните на НСИ за директно депонираните отпадъци показват намаляване на количествата в периода 2011-2018 г., което е показател за ефективността на разглеждания икономически инструмент.

2. Такса за битови отпадъци

В допълнение към поставените по-горе въпроси, анализът на такса за битови отпадъци и разходите за управление на битовите отпадъци в общините има за цел да направи оценка на състоянието към момента по следните въпроси:

- Съществува ли диференциация в равнището на реализираните приходи от такса за битови отпадъци на 1 ж. и на тон генерирани отпадъци в зависимост от размера на общините в страната
- Съществува ли диференциация в заплатената такса смет по групи потребители – домакинства и юридически лица
- Поносимо ли е равнището на такса за битови отпадъци от гл.т. на населението на страната
- Покриват ли постъпленията от такса за битови отпадъци разходите за управление на отпадъците на общините и съществува ли диференциация в зависимост от размера на общините

Механизмът за финансиране изпълнението на задълженията на общините по управлението на битовите отпадъци, възложени със Закона за управление на отпадъците (ЗУО), е регламентиран със Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ). Въведена е такса за “битови отпадъци”, която се заплаща за услугите по:

- събиране и транспортиране на отпадъци до депа и други съоръжения за третиране
- проучване, проектиране, изграждане, поддържане, експлоатация, закриване и мониторинг на депата за битови отпадъци или други инсталации или съоръжения за обезвреждане, рециклиране и оползотворяване на битови отпадъци
- поддържане чистотата на териториите за обществено ползване

По закон таксата трябва да включва пълните разходи за услугите. Постъпленията от таксата имат целеви характер и не могат да се изразходват за финансиране на други публични услуги, предоставяни от общините.

Таксата се определя в годишен размер за всяко населено място с решение на общинския съвет въз основа на одобрена план-сметка за всяка дейност, включваща необходимите разходи за осигуряване на услугите. Размерът на таксата се определя за всяка услуга поотделно.

Към настоящия момент размерът на таксата се определя по следния механизъм:

- за жилищни имоти на населението - на база промил върху данъчната оценка на имота
- за жилищни имоти на бизнеса - на база промил върху данъчната оценка на имота
- за нежилищни имоти на бизнеса - на база промил върху отчетната стойност на имота. Повечето общини са предвидили и допълнителна възможност за тази категория имоти таксата да включва 2 компонента: такса на контейнер/съд, която да включва разходите по събирането, извозването и третирането на отпадъците и такса за поддържане на чистотата на териториите за обществено ползване, която се определя като промил върху отчетната стойност.

Този механизъм не е съобразен с принципа "замърсителят плаща" и води до диспропорции в таксата, която лицата заплащат на единица количество генерирани отпадъци, което е несправедливо. Това доведе до промени в ЗМДТ с цел прилагането на принципа "замърсителят плаща" и постигане на по-голяма справедливост.

С приетия през 2017 г. ЗИД на ЗМДТ влизат в сила нови изисквания по отношение определянето на размера на такса за битови отпадъци. Датата на влизането в сила на новите изисквания беше променяна няколко пъти поради невъзможност на общините да изградят капацитет и информационна осигуреност за прилагане на тези изисквания. Съгласно последните изменения на ЗМДТ тези изисквания ще трябва да влязат в сила на 1.01.2022 г.

Новите изисквания по отношение определянето на размера на такса за битови отпадъци могат да бъдат обобщени както следва:

Размерът на такса за битови отпадъци за всяко задължено лице се определя за календарна година при спазване на принципа за понасяне на разходите от причинителя или притежателя на отпадъците (принцип „замърсителят плаща“).

Размерът на таксата за битови отпадъци за всяко задължено лице е сумата от размера на таксата за всяка услуга по чл. 62 от ЗМДТ, която се определя, като разходите за сметка на таксата за битови отпадъци за текущата година от план-сметката се разпределят, като се приложи съответният начин за изчисление в зависимост от приетите от общинския съвет **основи** за услугите по чл. 62 от ЗМДТ:

- Количеството битови отпадъци е водеща основа за определяне на размера на таксата за битови отпадъци.
- Общинският съвет може да приеме основа или основи, различни от количеството битови отпадъци, при условие че съществуват обективни обстоятелства, възпрепятстващи прилагането и.

Размерът на таксата за единица основа се определя в левове за всяка календарна година и се приема с решението на общинския съвет за одобряване на план-сметката.

Общинският съвет приема основите за изчисляване размера на таксата за всяка от услугите по чл. 62 с Наредбата по чл. 9 от ЗМДТ. Решението за приемане или изменение на Наредбата по чл. 9 (обичайно това е Наредбата за местни такси и цени на услуги) съдържа и мотивите, придружени с анализ, за избор на определената основа, а в случаите когато количеството на битовите отпадъци не се използва като основа – мотиви за неприлагането на тази основа, както и вида и източника на информацията за изчисляване размера на таксата за битови отпадъци.

Основите за определяне на размера на таксата за битови отпадъци, които общинските съвети могат да приемат, са:

(1) за услугата по събиране и транспортиране на битови отпадъци до съоръжения и инсталации за тяхното третиране:

- индивидуално определено количество битови отпадъци за имота, включително чрез торби с определена вместимост и товароносимост
- количество битови отпадъци за имота, определено съобразно броя и вместимостта на необходимите съдове за събиране на битовите отпадъци и честотата за тяхното транспортиране
- брой ползватели на услугата в имота

(2) за услугата по третиране на битовите отпадъци в съоръжения и инсталации:

- индивидуално определено количество битови отпадъци за имота, включително чрез торби с определена вместимост и товароносимост
- количество битови отпадъци за имота, определено съобразно броя и вместимостта на необходимите съдове за събиране на битовите отпадъци и честотата за тяхното транспортиране
- брой ползватели на услугата в имота

(3) за услугата по поддържане на чистотата на териториите за обществено ползване в населените места и селищните образувания в общината:

- брой ползватели на услугата в имота
- разгъната застроена и/или незастроена площ на недвижимия имот.

Общите финансови потоци, свързани с такса за битови отпадъци за всички общини в България за периода 2008-2018 г., са представени в следващата таблица. Данните показват, че приходите от такса за битови отпадъци нарастват с по-бавни темпове от общите бюджетни приходи на общините. Делът на приходите от таксата в общите бюджетни приходи на общините се запазва относително стабилен на нива 8-10%. Постъпленията от таксата надвишават разходите по дейност 623 "Чистота" през целия анализиран период. Това се обяснява с практиката на общините през текущата година да отчитат и т.нар. "недобори" - приходи от такси, които са били дължими в предходни години, но са платени в текущата година.

Таблица 3. Приходи от такса за битови отпадъци в контекста на общинските бюджети в България

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Общо приходи от такса за битови отпадъци (лв.)	395,636,957	437,495,224	467,987,741	498,193,499	462,963,129	489,847,933	504,210,745	513,023,888	553,016,776	561,808,191	590,815,657
Общо бюджетни приходи на общините (лв.)	5,490,679,271	5,175,835,326	4,636,912,199	4,547,930,489	4,547,023,183	4,907,277,567	5,496,936,216	5,127,298,013	5,807,657,752	6,347,473,828	7,322,825,503
Разходи по дейност 623 "Чистота"	358,412,366	375,420,006	363,938,407	391,615,959	394,656,389	367,670,932	370,616,612	382,326,766	435,999,720	459,699,537	498,791,553
Динамика (% предх.год.=100)											
Общо приходи от такса за битови отпадъци	100.0%	110.6%	107.0%	106.5%	92.9%	105.8%	102.9%	101.7%	107.8%	101.6%	105.2%
Общо бюджетни приходи на общините	100.0%	94.3%	89.6%	98.1%	100.0%	107.9%	112.0%	93.3%	113.3%	109.3%	115.4%
Разходи по дейност 623 "Чистота"	100.0%	104.7%	96.9%	107.6%	100.8%	93.2%	100.8%	103.2%	114.0%	105.4%	108.5%
Дялове (%)											
Дял на приходите от такса за битови отпадъци в бюджетните приходи на общините	7.2%	8.5%	10.1%	11.0%	10.2%	10.0%	9.2%	10.0%	9.5%	8.9%	8.1%
Покритие на разходите по дейност 623 "Чистота" с приходи от такса за битови отпадъци	110.4%	116.5%	128.6%	127.2%	117.3%	133.2%	136.0%	134.2%	126.8%	122.2%	118.4%

Източник: НСОБ, Министерство на финансите, собствени изчисления

Приходите от такса за битови отпадъци отнесени към населението и количествата генерирани отпадъци, показват значителни междуобщински различия. По-високи стойности на показателите се наблюдават при най-големите общини и София, което е обяснимо предвид методиката на определяне на размера на таксата (на база данъчна оценка на имотите).

Таблица 4. Междуобщински различия в приходите от такса за битови отпадъци

	2015	2016	2017	2018
Приходи от такса за битови отпадъци/1 жител				
Малки общини (под 10 хил.жители)	45.12	48.23	52.42	56.56
Средни общини (10-50 хил. жители)	56.06	58.64	62.06	66.24
Големи общини (50-100 хил.жители)	52.69	57.27	59.38	61.42
Много големи общини (над 100 хил.жители)	69.31	73.78	75.27	75.53
София	133.51	150.13	146.82	159.24
СРЕДНО - България	71.47	77.59	79.40	84.10
Приходи от такса за битови отпадъци/1 тон отпадъци				
Малки общини (под 10 хил.жители)	126.26	166.51	176.54	200.00
Средни общини (10-50 хил. жители)	86.75	90.40	89.23	100.95
Големи общини (50-100 хил.жители)	152.63	178.48	154.47	167.84
Много големи общини (над 100 хил.жители)	149.20	163.28	162.49	178.69
София	464.93	543.54	524.90	549.89
СРЕДНО - България	154.48	173.54	166.90	186.57

Източник: Министерство на финансите, НСИ, собствени изчисления

Информация за постъпленията от такса за битови отпадъци в разбивка „постъпления от домакинства“ и "постъпления от юридически лица" не се събира и обобщава на национално равнище. В тази връзка, за целите на анализа бе проведено специално анкетно проучване сред всички 265 общини в страната. Пълна информация по тази разбивка са подали 101 общини (38% от всички общини). Разпределението на дяловете на постъпленията от таксата в посочената разбивка и по отделни групи общини е представено в следващата таблица.

Таблица 5. Структура на постъпленията от такса за битови отпадъци, платена от населението и бизнеса

	2014	2015	2016	2017	2018
Дял на приходите от такса за битови отпадъци, платени от домакинствата					
Малки общини (под 10 хил.жители)	46.8%	42.4%	41.0%	41.0%	39.8%
Средни общини (10-50 хил. жители)	36.8%	35.9%	39.3%	39.2%	39.5%
Големи общини (50-100 хил.жители)	46.0%	46.7%	48.3%	47.8%	47.8%

	2014	2015	2016	2017	2018
Много големи общини (над 100 хил.жители)	47.9%	47.9%	46.6%	46.1%	45.2%
София	n/a	n/a	32.2%	33.3%	30.8%
СРЕДНО - България	43.3%	42.6%	32.2%	33.3%	30.8%
Дял на приходите от такса за битови отпадъци, платени от бизнеса					
Малки общини (под 10 хил.жители)	53.2%	57.6%	59.0%	59.0%	60.2%
Средни общини (10-50 хил. жители)	63.2%	64.1%	60.7%	60.8%	60.5%
Големи общини (50-100 хил.жители)	54.0%	53.3%	51.7%	52.2%	52.2%
Много големи общини (над 100 хил.жители)	52.1%	52.1%	53.4%	53.9%	54.8%
София	n/a	n/a	67.8%	66.7%	69.2%
СРЕДНО - България	56.7%	57.4%	67.8%	66.7%	69.2%

Източник: Анкетно проучване за целите на разработването на НПУО (101 общини); собствени изчисления

Изчисленията показват, че като цяло делът на постъпленията от бизнеса е по-голям от този на постъпленията от домакинствата, като това е валидно за всички групи общини и тенденцията средно за страната е този дял да нараства. По-високи стойности на дела на бизнеса се наблюдават при най-големите общини и София. Тези средни разпределения ще бъдат използвани по-нататък при анализите, като ще бъдат "наложени" върху общите приходи от таксата, които са налични за всички общини в страната.

Съпоставянето на средствата, които населението и бизнеса заплащат под формата на такса за битови отпадъци, и количествата отпадъци, които тези две групи генерират, е най-коректният начин за оценка доколко се спазва принципа "замърсителят плаща". За целта освен заплащаните средства от бизнеса е необходимо да се определят количествата отпадъци, които тези две групи генерират. НСИ публикува данни само за общите количества отпадъци. За тази цел бяха включени специални въпроси във въпросника, разпратен до всички 265 общини в страната. Пълна информация бе получена само от 14 общини. Въз основа на тази информация бе изчислено средно съотношение между количествата на отпадъците от населението и бизнеса - 90% : 10%, което бе приложено към общите количества на отпадъците от общините.

Оценката на спазването на принципа "замърсителят плаща" по отношение такса за битови отпадъци е представена в следващата таблица.

Таблица 6. Такса за битови отпадъци, заплатена от населението и бизнеса на 1 тон генерирани отпадъци

	2015	2016	2017	2018
Такса за битови отпадъци/1 тон отпадъци - НАСЕЛЕНИЕ (лв.)				
Малки общини (под 10 хил.жители)	59.46	75.82	80.34	88.48
Средни общини (10-50 хил. жители)	34.61	39.50	38.87	44.30
Големи общини (50-100 хил.жители)	79.18	95.88	82.07	89.12
Много големи общини (над 100 хил.жители)	79.42	84.52	83.28	89.70
София	166.49	194.64	194.10	188.02
СРЕДНО - България	66.70	76.02	73.63	79.71
Такса за битови отпадъци/1 тон отпадъци - БИЗНЕС (лв.)				
Малки общини (под 10 хил.жители)	727.43	982.70	1,042.38	1,203.65
Средни общини (10-50 хил. жители)	556.00	548.44	542.48	610.75
Големи общини (50-100 хил.жители)	813.68	921.89	806.07	876.38
Много големи общини (над 100 хил.жители)	777.27	872.11	875.47	979.55
София	3,150.85	3,683.65	3,502.15	3,806.71
СРЕДНО - България	944.45	1,051.25	1,006.30	1,148.27

Източник: НСИ, Министерство на финансите, анкетно проучване, собствени изчисления

Изчисленията показват, че бизнесът заплаща много повече на 1 тон отпадъци, отколкото населението, т.е. не се спазва принципът "замърсителят плаща". Заключение е валидно за всички групи общини, като различията между населението и бизнеса се задълбочават в края на разглеждания период.

Оценката на поносимостта на разходите за управление на отпадъците, които населението заплаща, може да се извърши по два начина:

- Оценка на поносимостта в съответствие с изискванията на документа на Джаспърс "Прилагане на принципа "Замърсителят плаща" при проекти, свързани с управлението на отпадъците", август 2011 г.¹. Съгласно този документ за проекти, финансирани от ЕС, общата практика е прагът на поносимост да бъде около 1,5% от средния доход на домакинствата от най-ниските децилни групи". Това са 1-3 децилна група.
- При разработването на НПУО 2014-2020 г. бяха тествани две възможности за оценка на поносимостта: (1) 1% от средния доход на домакинствата - общо за

¹ "Application of the Polluter Pays Principle (PPP) in Waste Management Projects, August 2011", Jaspers.

страната; (2) 1,2% от средния доход на домакинствата - общо за страната. Това съответстваше и на изискванията за поносимост, прилагани при оценката на проекти, финансирани по линия на ОПОС 2007-2013 г. Тогава в отделни години за горна граница на поносимостта се приемаше 1,5% от средния доход на домакинствата.

За целите на настоящия анализ ще бъдат разгледани и трите възможности за оценка на поносимостта. Необходимо е да се направи уточнението, че при оценката на поносимостта за населението се изключват разходите за почистване на обществени площи, които са в обхвата на услугите по такса за битови отпадъци, но не се приемат като разходи за управление на отпадъците. Оценката на поносимостта на такса за битови отпадъци, която населението заплаща за финансиране на разходите за управление на отпадъците, е представена в следващата таблица.

Таблица 7. Оценка на поносимостта на такса за битови отпадъци, която населението заплаща за финансиране на разходите за управление на отпадъците

	2015	2016	2017	2018
Доходи				
Среден доход на домакинствата - общо за страната (лв.)	11,883	12,112	12,836	13,450
Среден доход на домакинствата - 1-3 децилна група (лв.)	6,304	6,426	6,810	7,135
Прагове на поносимост				
1,5% от доходите на 1-3 децилна група (лв./домакинство)	94.56	96.38	102.14	107.03
1,2% от средния доход на населението - общо за страната (лв./домакинство)	142.60	145.34	154.03	161.40
1% от средния доход на населението - общо за страната (лв./домакинство)	118.83	121.12	128.36	134.5
Среден размер на 1 домакинство (бр.членове)	2.40	2.34	2.30	2.24
1,5% от доходите на 1-3 децилна група (лв./домакинство)	39.41	41.12	44.45	47.85
1,2% от средния доход на населението - общо за страната (лв./домакинство)	59.44	62.00	67.03	72.16
1% от средния доход на населението - общо за страната (лв./домакинство)	49.53	51.67	55.86	60.13
Оценка на поносимостта				
Платена такса от населението за управление на отпадъците (лв.)	134,910,168	147,530,785	150,950,429	153,730,232
Население (бр.)	7,177,991	7,127,822	7,075,947	7,025,037
Платена такса от населението за управление на отпадъците (лв./1 жител)	18.79	20.70	21.33	21.88

Източник: НСИ, Министерство на финансите, собствени изчисления

Оценката на поносимостта на платената от населението такса за битови отпадъци (частта и, която има отношение към управлението на отпадъците) показва, че в

периода 2015-2018 г. тя е поносима даже за населението от най-нискодоходните групи, като това е валидно и за трите приложени прага на поносимост. С оглед на измененията в ЗМДТ и въвеждането на принципа "замърсителят плаща", сумите, които населението ще трябва да заплаща на тон отпадък ще се увеличат като ще трябва да бъдат разработени схеми за заплащането на таксата, които да отчитат и нивата на поносимост.

3. Екологични данъци и такси

Екотаксата за полимерни торбички е една от първите целенасочени мерки за предотвратяване на образуването на отпадъци в България и до приемането на НПУО 2014-2020 г. – единствена в страната. Целта ѝ е да се ограничи максимално употребата на пластмасови торбички за еднократна употреба. Тя се заплаща за всички размери торбички, произведени от полимери, чиято дебелина е под 25 микрона (μm) и размери по-малки от 390/490 мм. Размерът на таксата нараства в годините и понастоящем достига 0,55 лв. за една торбичка. Тя се заплаща в ПУДООС от лицата, които пускат на пазара в страната пластмасови торбички за пазаруване – производители, вносители и лица, доставящи торбички от ЕС.

Основни изводи и препоръки

- Обезпеченията по чл.60 и отчисленията по чл.64 от ЗУО са икономически инструменти, насочени към намаляване на количествата на директно депонираните отпадъци и акумулиране на финансови ресурси за закриване и рекултивация на депата за отпадъци след изчерпването на техния капацитет. Размерът на отчисленията по чл.64 на 1 тон отпадък нараства с всяка изминала година. Анализът на данните за постъпленията от отчисленията показва доказаната ефективност на този инструмент.
- Такса за битови отпадъци е икономически инструмент, който трябва да материализира прилагането на принципа „Замърсителят плаща“ по отношение на домакинствата и фирмите, генериращи битови отпадъци. Понастоящем, обаче, тя се определя като промил върху данъчната/отчетната стойност на имотите и не е обвързана с количеството на генерираните от лицата отпадъци. Анализът и оценката показват, че бизнесът заплаща в пъти повече на 1 тон генериран отпадък спрямо населението т.е. такса за битови отпадъци понастоящем не изпълнява ролята си на икономически инструмент. През 2017 г. със ЗИД на ЗМДТ влизат в сила нови изисквания по отношение определянето на размера на такса за битови отпадъци с цел превръщането на таксата в истински икономически инструмент. Поради липсата на информационна осигуреност и капацитет от страна на общините да въведат новите промени, стартовата дата на новите изисквания беше отлагана няколко пъти. В Държавен вестник, бр. № 14/17.02.2021 г. се обнародваха промени в Закона за местните данъци и такси, съгласно които новите основи за изчисляване на таксата ще се прилагат от началото на втората година след публикуване на резултатите от преброяването на населението и жилищния фонд в Република България през 2021 г.