Федеральное агентство по образованию

Нижнекамский химико-технологический институт (филиал)

Государственное образовательное учреждение высшего

Профессионального образования

«Казанский государственный технологический университет»

Кафедра государственного управления и социологии

ДОКЛАД

по дисциплине: Государственное регулирование экономики

Тема: Инструменты и механизмы государственного регулирования охраны окружающей среды

Выполнил: студент 5 курса

Группы 4606 факультета ЭиУ

Проверил: Джано Джомоа

Нижнекамск 2010

**Принципы и инструменты государственного регулирования охраны окружающей среды**

Воздействие современного общества на природную среду приобретает явно выраженные глобальные масштабы. Человечество переносит на природу темпы изменения, присущие ему самому, но изначально чуждые природе. Наряду с этим происходит и обратный процесс — усиление воздействия природной среды на развитие человеческого общества.

В связи с этим перед человеческим обществом возникла принципиально новая задача обеспечение рационального регулирования всей совокупности природных условий общественного развития, в отличие от ранее решаемой задачи освоения локальных природных комплексов, в значительной степени воспроизводимых за счет естественных природных процессов.

В связи с возрастающими темпами изменения природной среды и общества возникает цепная реакция усиления взаимозависимости общества и природной среды. Общество и природа стали единой динамической системой, находящейся в подвижном состоянии и регулирующейся по принципу обратной связи. Чем большие изменения происходят в любой составной части системы, тем большие изменения должны происходить в другой части для поддержания целостности и сбалансированности системы в целом.

Контроль и сознательное регулирование природных процессов людьми обычно происходят на недостаточном уровне. В результате антропогенное воздействие на природу приводит к неблагоприятным для человечества изменениям. При построении рациональной системы регулирования взаимоотношений природы и общества следует исходить из ряда принципов, которые сформулированы исследователями эконом. и природных процессов.

Необходимость ограничения производства связывается с тем, что рост многих его составляющих носит экспоненциальный характер. Это относится к росту численности населения, капитала, мировому потреблению удобрений, мировому промышленному производству. В то же время, производство важнейших продуктов на душу населения остается на одном и том же уровне или изменяется незначительно. В связи с этим нехватка питания приводит к повышенной смертности, ухудшению санитарно-гигиенических условий жизни населения и др.

Установлено, что запасов невозобновимых ресурсов на Земле недостаточно для того, чтобы обеспечить наращивание производства и потребления в масштабах планеты. Для многих ресурсов скорость их расходования растет быстрее численности населения.

Другой стороной процесса исчерпания ресурсов является рост загрязнения окружающей среды. При этом степень загрязнения всеми изученными загрязнителями нарастает, также как использование материальных ресурсов, экспоненциально. В итоге создается ситуация, когда общество в процессе своего развития сталкивается с бесконечным числом ограничений, любое из которых может привести к катастрофическим последствиям.

К основным причинам провалов рынка в сфере природопользования следует отнести:

— наличие экстерналий (внешних эффектов);

— локализацию рынков природных ресурсов, препятствующую установлению мировых и даже национальных цен;

— неурегулированность прав собственности на многие природные ресурсы;

— долгосрочность воспроизводственных процессов, существенно превышающую период воспроизводства индивидуальных капиталов.

Провалы рынка в рационализации природопользования требуют активной государственной политики, направленной на их корректировку. Но следует учитывать, что функционирующий в настоящее время механизм государственного регулирования, применяемый в большинстве развитых стран, зачастую усиливает негативное воздействие рыночных механизмов на природу. К таким инструментам гос. регулирования можно отнести:

— предоставление субсидий на использование пестицидов, топливно-энергетических ресурсов, воды для орошения и хозяйственных нужд;

— налоговое стимулирование природоемких производств;

— неэффективный ценовый контроль;

— непоследовательность в реализации отношений собственности в сфере природопользования;

— недостатки в проведении мониторинга окружающей среды.

Государственное регулирование природной среды имеет относительно короткую историю. Поиск эффективных государственных регуляторов в области природопользования начался фактически в 60-х гг. ХХ столетия, когда многие страны столкнулись с обострением экологической ситуации. В странах с рыночной экономикой были созданы централизованные административные системы управления охраной окружающей среды. Стал реализовываться принцип, введенный Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в 1972 г., — « загрязнитель платит». Одновременно государства начали субсидирование природоохранной деятельности.

В 80-х гг. инструментарий государственного регулирования природопользования расширился. В то же время в его применении до сих пор отсутствует системность. Эффективно функционирующей модели государственного регулирования природопользования в мире нет. В то же время можно обозначить основные направления создания и совершенствования механизма государственного регулирования природопользования. В этом механизме можно выделить две группы инструментов: макроэкономические регуляторы и мероприятия, прямо направленные на регулирование природопользования.

Макроэкономические регуляторы могут не иметь в явном виде природоохранных целей. Они направлены на структурную перестройку, изменение курса национальной валюты, сокращение бюджетного дефицита, регулирование внешнеэкономических отношений и др.

К мероприятиям с четко выраженной экологической ориентацией относятся:

— введение “экологических” налогов;

— установление штрафов за загрязнение окружающей среды;

— введение и расширение платности природопользования

— принятие природоохранных стандартов и нормативов;

— разработка и реализация отраслевых и региональных экологических программ.

Следует отметить существенное, хотя и косвенное воздействие макроэкономической политики на характер природопользования. Например, сокращение бюджетного дефицита приводит, как правило, к уменьшению планируемых природоохранных мероприятий; понижение курса национальной валюты — к стимулированию экспорта, но в то же время поощряет дополнительную эксплуатацию природных ресурсов. Это особенно происходит в природоемких производствах. Стимулирование иностранных инвестиций приводит к расширению, как правило, природоемких, экологически опасных производств.

Применение инструментов, прямо направленных на регулирование природопользования, как правило, носит корректирующий характер, компенсирующий или локализующий негативные эффекты макроэкономических регуляторов. Особенно остро стоит вопрос применения корректирующих регуляторов в странах с переходной экономикой, в том числе и в России. В частности, недостаток бюджетных средств приводит к усиленной эксплуатации природных ресурсов. Особенно заметно это в богатых природными ресурсами регионах — на дальнем Востоке, в районах Европейского Севера, в Сибири. Предприятия этих регионов стремятся расширить продажу нефти, газа, леса на основе старых природоемких технологий.

Своеобразную проблему представляет собой антимонопольное регулирование в отраслях, связанных с эксплуатацией природных ресурсов. Монополистические структуры, располагающие большими возможностями лоббирования своих интересов, уделяют проблеме восстановления природной среды минимальное внимание, уменьшая издержки и присваивая монопольную ренту. В то же время государство не может осуществлять в сфере природоемких производств стандартные антимонопольные инструменты: принудительное расчленение, ограничение слияний и поглощений, ограничение капитала предприятий некоторой максимальной величиной, поскольку данные производства требуют больших капитальных затрат, высокой степени концентрации капитала. Кроме того, демонополизация на внутреннем рынке ухудшит позиции отечественных производителей в конкуренции с иностранным капиталом, также высокомонополизированным.

Поэтому система инструментов государственного регулирования природопользования должна быть многообразной, включенной в общую систему государственного регулирования экономики и иметь специфические черты, позволяющие решать глобальные, перспективные задачи. В составе инструментов государственного регулирования природопользования можно выделить:

— введение и расширение практики платного природопользования;

— систему экономического стимулирования природоохранной деятельности;

— установление платы за загрязнение окружающей среды;

— развитие рынка природных ресурсов;

— совершенствование ценообразования с учетом экологической целесообразности продукции и ее природоемкости;

— создание экологических фондов;

— реализацию экологических программ;продажу прав на загрязнение;

— внедрение системы экологического страхования;

— введение «зеленых» налогов;

— совершенствование системы субсидий.

Введение платного природопользования направлено на обеспечение учета экологического фактора в экономике, рациональное использование природных ресурсов. Среди платежей за природные ресурсы можно выделить плату за право пользования природными ресурсами и за их воспроизводство и охрану. Плата за право пользования природными ресурсами направлена на реализацию прав собственника (государства или частного лица, организации). Она представляет собой способ изъятия ренты.

Другим способом реализации платности природопользования является введение штрафов, иных санкций за нерациональное использование природных ресурсов и загрязнение окружающей среды. Штрафы и другие санкции налагаются за несанкционированное складирование отходов, почворазрушающую обработку земель, загрязнение почвы, воздушной и водной среды токсичными материалами сверх допустимых нормативов.

К системе экономического стимулирования рационального природопользования относят: налогообложение, субсидирование, льготное кредитование природоохранной деятельности, ускоренную амортизацию основных фондов, используемых в целях охраны природы.

Создание рынка природных ресурсов целесообразно в условиях их дефицитности и возможности получения средств от их продажи на мировом или национальном рынках. Это особенно актуально для России, располагающей значительными природными ресурсами и недостаточностью средств для их рационального использования и воспроизводства. Купля продажа природных ресурсов может происходить в виде конкурсов, аукционов на право их разработки или аренды при соответствующем экологическом контроле со стороны государства. Рынок природных ресурсов должен предусматривать создание ипотечной системы, позволяющей владельцам ресурсов закладывать их для получения инвестиций или иных целей.

В развитии системы ценообразования в сфере природопользования следует учитывать два важных аспекта. Во-первых, цена продукции должна, возможно, более полно учитывать степень ее экологической безопасности. Экологически чистая продукция должна быть привлекательна для потребителя в ценовом отношении по сравнению с продукцией, производство которой связано с загрязнением окружающей среды. Но производство такой продукции не всегда обходится дешевле, поэтому целесообразно, при наличии заменителей, применять механизм косвенных налогов на экологически опасную продукцию. Во-вторых, развитие прогрессивных в перспективе, безотходных технологий оказывается первоначально более дорогостоящим, чем традиционное природоемкое производство, особенно если цены на природные ресурсы низкие. Поэтому определенное повышение цен на природные ресурсы, более полный учет в цене экологической составляющей стимулируют ресурсосберегающие технологии.

Экологические фонды играют большую роль в финансировании природоохранных мероприятий. Основной целью экологических фондов является формирование источников финансирования, альтернативных государственному бюджету. Обычно они создаются в дополнение к бюджетным государственным источникам финансирования природоохранных программ. Источники формирования экологических фондов — платежи и штрафы за загрязнение окружающей среды.

Экологические программы представляют собой систему мероприятий, связанных общей целью, источниками финансирования, материальными ресурсами. В реализации программ основную роль играет государство, так как сложность проблем, неопределенность экономической эффективности в обозримый промежуток времени, высокая капиталоемкость делают их непривлекательными для частного капитала. В то же время в реализации программ можно эффективно использовать частные предприятия в качестве конкурсантов для проведения тех или иных мероприятий. Государственные программы направлены на выполнение международных обязательств; охрану и рациональное использование конкретных видов природных ресурсов; охрану особоценных природных объектов (озеро Байкал в России, Великие Озера в США); реабилитацию зон экологических бедствий (Чернобыльская авария, взрыв химического комбината в Бхопале, Аральский кризис); реализацию экологических научно-технических мероприятий.

Продажа прав на загрязнение направлена на оптимизацию затрат предприятий с учетом наносимого им экологического ущерба. На определенной территории вводится лимит выбросов загрязняющих веществ. Если предприятие расширяет производство, то ему приходится делать выбор между повышением надежности своей системы очистки и покупкой права на дополнительное загрязнение у другого предприятия. При данной системе можно оптимизировать затраты на экологические мероприятия сразу в двух плоскостях — региональной и производственной. В частности, можно уменьшить совокупные затраты производителей, осуществляя модернизацию технологии на тех предприятиях, где это обходится дешевле.

Экологическое страхование представляет собой страхование ответственности предприятий — источников повышенно го риска за причинение убытков в связи с аварией, технологическими нарушениями, стихийными бедствиями, приведшими к загрязнению окружающей среды. Страхование позволяет распределить риски во времени и пространстве, компенсировать убытки застрахованного предприятия и третьих лиц, стимулировать четкое соблюдение технологии, повысить эффективность использования денежных фондов.

Экологические (“зеленые”) налоги призваны способствовать решению следующих задач:

— сделать стоимость продукции более соответствующей затратам природных ресурсов:

— минимизировать для общества ущерб, наносимый производством природной среде;

— способствовать компенсации экологического ущерба предприятием, эксплуатирующим природную среду, т.е. перенести экономическую ответственность со всего общества на конкретное лицо.

Экологические налоги могут выполнять стимулирующую роль для развития природоохранных технологий и производств, а также подавлять природоемкие виды деятельности. Гос-во в данном случае воздействует на поведение производителей и потребителей посредством влияния налогов на цену продукции, формируя желательные для общества спрос и предложение.

Государство может устанавливать систему налогового льготирования с учетом уровня экологичности производства или выпускаемой продукции; от прибыли могут освобождаться инвестиции на цели охраны природы.

Пониженные налоги часто применяются для развития ресурсосберегающих и малоотходных технологий.

В региональном плане могут осуществляться налоговые мероприятия, направленные на решение экологических проблем конкретных регионов. В частности, налоговые льготы могут предоставляться предприятиям, производящим природоохранное оборудование, экологически чистые материалы. Напротив, повышенные налоговые ставки должны применяться при производстве экологически опасной продукции: энергоемкой техники, химических веществ, минеральных удобрений, пестицидов и др. В США еще в 1989 г. введен налог на продажу фреонов. В Финляндии и Нидерландах введен налог на выбросы в атмосферу углерода.

Следует отметить, что действующие в мире, в том числе в России, налоговые системы в целом слабо связаны с регулированием природопользования. В основном налоговые усилия сосредоточены на взимании акцизов, подоходного налога, налога на добавленную стоимость, прибыль.

Субсидии государства могут быть направлены на решение прямо противоположных проблем. Действующая в настоящее время система субсидирования в России направлена в значительной мере на развитие природоемких производств, стимулирование разработки новых месторождений, использование энергоемких технологий в производстве и коммунальном хозяйстве, расширенное применение пестицидов и минеральных удобрений, тяжелой сельскохозяйственной техники.

Обобщив методы государственного регулирования природопользования получим след таблицу.

Классификация методов государственного регулирования рационального природопользования

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Индикативные | Административные | Институциональные |
| Платное природопользование | Лицензирование | Аудирование (внутреннее и внешнее) |
| Штрафные санкции | Эколого-экономическая экспертиза природоохранных проектов | Освоение процедур, правил и методов оценки воздействия на окруж. среду |
| Установление налоговых и иных льгот, предоставляемых предприятиям при внедрении малоотходных и безотходных технологий, производства и т.д. | Совершенствование законодательства, государственных норм и методических правил  жизнедеятельности, ГОСТов | Формирование конкуренции в экоразвитии. Пропаганда экоменеджмента чистых и безотходных технологий, положительного влияния на здоровье и благосостояние граждан экологичного хозяйствования и жизнедеятельности вообще. |
| Установление повышенных норм амортизации основных производственных природоохранительных фондов | Экологическое воспитание и образование | Информационное сопровождение экологических показателей жизнедеятельности общества, фирм, предпринимателей, региональных структур |
| Применение поощрительных цен и надбавок на экологически чистую продукцию | Создание экологических фондов и контроль за их использованием | Разъяснение и наказание за экологические преступления, аварии, катастрофы и другие чрезвычайные происшествия |
| Применение льготного кредитования предприятий, учреждений, эффективно осуществляющих охрану окружающей природной среде | Меры принуждения законопослушания. Милиция. Суды. Органы прокуратуры и т.д. | Сертификация регулярной пожизненной квалификации лиц, принимающих решения и стоящих на страже соблюдения экобезопастности |