

ECONOMICAL INSTRUMENTS– TOOLS FOR ENVIRONMENT POLICY IMPLEMENTATION

University assistant PhD, Alina HOLT
“Constantin Brâncuși” University of Târgu-Jiu

ABSTRACT. Achieving effective environmental policy objectives presupposes and requires substantiation and application of tools to stimulate the interest of economic agents to prevent or to limit negative environmental externalities, together with the existence of an appropriate legislative framework. These tools can influence the behavior of the authorities, businesses and house holds as subjects of environmental policy instruments. These tools are created also to streng then positive ties between development and environment and to split negative connections between economic growth and environmental damage. This does not means tifling economic growth or economic disruption of system functionality, but signifies a shift toward quantitative and qualitative theories. An modern and efficiente nvironmental policy (by global regulations, specific incentives and economic and financial to ensure achievement of environmental objectives) requires that environmental strategies and system of economic instruments for environment are formulated and established in accordance with policies aimed to boost competitiveness and promote economic growth.

KEY WORDS: environmental policy, environmental externalities, economic growth, environmental strategies, economic and fiscal instruments for environmental protection.

1. Instrumentele de aplicare a politicii de protecție a mediului

Odată cu reglementarea conceptului dezvoltării durabile ca principiu de bază al dreptului internațional și european, relația dintre creșterea economică și protecția mediului este acum privită ca o relație de interdependență și de asigurare a unor beneficii reciproce. Astfel pot aprecia că o politică de mediu integrată și eficientă necesită un volum mare de surse financiare care vor fi mobilizate ca urmare a continuării și dezvoltării proceselor și activităților economice iar economiile durabile nu pot funcționa fără respectarea limitelor fizice ale mediului și în absența unor acțiuni ce comportă necesitatea limitării consumului de resurse naturale, deoarece capitalul natural constituie baza dezvoltării economice și sociale. Pot concluziona că realizarea unui echilibru între obiectivele politicilor economice, sociale și de mediu și mijloacele prin care să se asigure îndeplinirea acestora sunt absolut necesare pentru asigurarea sustenabilității societăților moderne.

Politica de mediu asociază, de obicei, identificarea unui *obiectiv de mediu*[1] (general sau specific) cu *măsurile* (directe, indirecte și economice generale)[2] ce se vor concretiza în instituirea unor „*instrumente pentru protecția mediului*” prin care să se stimuleze preocupările agenților economici în prevenirea sau limitarea dezechilibrelor ecologice, în acțiunile lor de

protecție a mediului”[3] și să se asigure realizarea eficientă a obiectivelor politicii de mediu. Amploarea obiectivelor de mediu identificate și instituite ca ținte de mediu[4] a condus la diversificarea măsurilor ce trebuie întreprinse pentru îndeplinirea lor și, implicit, la conceperea unui sistem de instrumente pentru protecția mediului prin care să se imprime eficiența politicii de mediu.

Noțiunea de „sistem” poate fi definită ca fiind „o mulțime de elemente interdependente care, acționând împreună, concură la atingerea unui scop comun”. [5] În Dicționarul explicativ al limbii române noțiunea de sistem este considerat ca fiind un „ansamblu de elemente (principii, reguli, forțe etc.) dependente între ele și formând un întreg organizat, care pune ordine într-un domeniu de gândire teoretică, reglementează clasificarea materialului într-un domeniu de științe ale naturii sau face ca o activitate practică să funcționeze potrivit scopului urmărit”.

În opinia mea, sistemul instrumentelor pentru protecția mediului reflectă o multitudine de metode, tehnici, procedee, elemente între care se stabilesc legături interdependente, complexe și intense, care sunt legiferate de un ansamblu de norme juridice și care sunt operaționalizate și gestionate printr-o vastă rețea instituțională, în scopul asigurării unor obiective de protecție a mediului. Această definiție a sistemului instrumentelor pentru protecția mediului evidențiază, din punct de vedere structural, următoarele componente (subsisteme):

- subsistemul instrumentelor de implementare a politicii de mediu, prin care autoritățile de mediu asigură realizarea obiectivelor de mediu, eficiența politicii de mediu dar și crearea unui cadru de mobilizare a resurselor de finanțare a protecției mediului. Acest subsistem cuprinde instrumentele de reglementare și instrumentele economice pentru protecția mediului înconjurător;

- subsistemul procedural, care reflectă metodele, tehnicile, procedeele și deciziile care permit administrarea subsistemului pârghiilor de implementare și care se concretizează în activitățile derulate de organele abilitate în domeniul protecției mediului în scopul aplicării politicii de mediu;

- subsistemul instituțional, format dintr-o vastă rețea de instituții publice care au rolul de a asigura respectarea principiilor politicii de mediu, aplicarea corectă a instrumentelor de reglementare și economice, respectarea legislației în domeniul protecției mediului, etc;

- subsistemul legislativ, care este alcătuit din ansamblul normelor juridice care legiferează și reglementează domeniul protecției mediului.

Atingerea obiectivelor de mediu, atât din punct de vedere calitativ, cât și cantitativ, este direct influențată de capacitatea decidenților de a acționa prin implementarea separată sau combinată a instrumentelor de protecție a mediului. Indiferent de tipologia instrumentelor utilizate, este absolut necesară, încă din faza de proiectare a lor, efectuarea unei analize prin care să se verifice dacă instrumentul sau combinația de instrumente respectă în plan practic următoarele criterii:[6]

- asigură atingerea scopului propus;
- corespunde specificului problemelor de mediu ce se doresc a fi ameliorate sau eliminate și sunt specifice domeniului asupra cărora urmează să se acționeze;
- asigură o implementare ușoară a acestora și determină o evaluare corectă și exactă a costurilor și o decelare a responsabilităților;
- ajută la stimularea grupurilor țintă și la asumarea de către acestea a unor responsabilități;

- contribuie la mobilizarea unor fonduri de resurse financiare în scopul finanțării politicii de protecție a mediului.

Aplicarea corectă a politicilor de protecție a mediului se realizează prin utilizarea următoarelor tipuri de măsuri:

- măsuri directe;
- măsuri indirecte;
- măsuri economice generale.

Măsurile directe specifice politicilor de mediu se concretizează în utilizarea următoarelor instrumente:[7]

- legislative – prin care se asigură un nivel ridicat de protecție a stării mediului și impun respectarea obligațiilor cuprinse în acordurile și convențiile internaționale pe probleme de mediu;

- economice – taxe, subvenții, sisteme de consignație, acreditive de mediu, permise de poluare negociabile – care acționează în vederea internalizării externalităților de mediu, corectează prețul și contribuie la o utilizare rațională a resurselor naturale, diminuează nivelul emisiilor de poluanți și asigură un management eficient al deșeurilor;

- de sprijin orizontal – asigură stimularea cercetării științifice pentru dezvoltarea unor tehnologii mai puțin poluatoare sau corective, dezvoltă sisteme de informare publică și educare ecologică.

Măsurile indirecte utilizate pentru aplicarea politicii de protecție a mediului se referă la acțiunile privind simplificarea procedurilor juridice și a reformelor legislative și transparența acestor procese, accesul la proprietate, modificarea opticii privind modul de utilizare al terenurilor.

Măsurile economice vizează armonizarea politicilor economice cu cele de mediu în contextul programelor de ajustare structurală și sectorială.

Bran F. consideră că instrumentele de protecție a mediului sunt rezultatul concretizării măsurilor de introducere a restricțiilor privind folosirea funcțiilor mediului, acestea având rolul ca prin „stabilirea unor prețuri corespunzătoare factorilor de mediu, să reprezinte stimulii necesari modificării comportamentului agenților economici, și identifică trei tipuri de instrumente ale politicii de mediu, astfel:

- instrumente de reglementare, în care accentul cade pe legile și reglementările normative;
- instrumente financiar-economice, care au ca efect introducerea resurselor de mediu în mecanismul de piață, la prețurile care să reflecte raritatea lor, precum și costul de oportunitate al utilizării lor;
- instrumente social-comunicative, prin care se dorește includerea schimbării comportamentale prin implicarea și participarea tuturor celor interesați de problematica mediului înconjurător.[8]

În ceea ce privește structura instrumentelor politicii de mediu, nu există nici o tipologie universal acceptată, tabelul nr. 1 cuprinzând o prezentare generală a instrumentelor politicii de mediu ce pot fi utilizate.

Tabelul nr. 1

Tipologia instrumentelor politicii de mediu

Instrumentele politicii de mediu			
De informare/Persuasiune	De creare de drepturi	Reglementări	Instrumente bazate pe preț
Participare publică	Drepturi de proprietate	Autorizații, standarde de poluare	Subvenții
Diseminare de informații	Permise tranzacționabile	Interdicții, Zonări	Taxe și impozite de mediu
Acorduri voluntare	Cote de emisii negociabile	Bunuri publice	Tarifele de utilizare
Scheme de etichetare	Sisteme de compensare	Răspunderea legală	Sisteme de restituiri

Sursa: T. Sterner, G. Köhlin, Environmental Taxes in Europe, 2003, pag 112

Principalele instrumente ale politicii de mediu sunt instrumentele de reglementare a activităților generatoare de poluanți (abordare tip comandă și control) și instrumentele economice, prin influențarea procesului de luare a deciziilor la nivel microeconomic.[9]

Instrumentele de reglementare sunt măsurile instituționale menite să influențeze în mod direct performanțele de mediu ale subiecților printr-o reglementare directă a proceselor de producție sau a produselor folosite, prin interzicerea depunerilor sau emisiilor anumitor poluanți sau prin restrângerea unor activități.

Trăsătura definitorie a reglementărilor directe este obligativitatea, acestea devenind măsuri restrictive ce nu lasă poluatorilor posibilitatea alegerii unei alternative, aceștia trebuind să se conformeze sau să suporte anumite amenzi sau penalități.

Alături de autorizații, interdicții, răspunderea legală, standardele de mediu sunt formele cele mai utilizate a instrumentelor de reglementare. Prin standardele de mediu se stabilesc concentrațiile maxime admisibile ale factorilor poluanți în mediu, prin stabilirea și aplicarea acestora autoritatea de reglementare putând fi asigurată că emisiile și calitatea mediului vor rămâne la nivelul prestabilit.

Contrar reglementărilor directe, instrumentele economice pentru protecția mediului oferă subiecților posibilitatea de a selecta și răspunde la anumiți stimuli, într-un mod considerat cel mai avantajos.

Principalul element ce trebuie reținut este acela că alegerea instrumentelor de politică de mediu nu este doar o selecție între „impozite și taxe de mediu” sau reglementări. În majoritatea țărilor europene sunt utilizate o mare varietate de instrumente economice pentru protecția mediului pentru diferite aplicații în cadrul domeniului general al managementului de mediu.

Instrumentele de implementare determină viziunea și eficiența politicii de protecție a mediului și asigură constituirea mecanismelor de finanțare al acestui domeniu, considerat prioritar în ultima perioadă.

Obiectivele de mediu înconjurător pot fi atinse de către autorități fie direct, prin reglementarea activităților generatoare de poluanți – abordare tip comandă și control (instrumente de reglementare directe), fie indirect, prin influențarea procesului decizional la nivel microeconomic – instrumente bazate pe mecanismul economiei de piață (instrumente economice ale politicii de mediu).[10]

Operaționalizarea politicii de mediu este o cerință deosebit de importantă în ceea ce privește asigurarea eficientizării măsurilor de protecție a mediului, etapă a cărei parcurgere presupune realizarea cumulativă a următoarelor condiții:[11]

- asigurarea unui cadru legislativ optim pentru a putea acoperi cauzistica oferită de activitatea practică;

- realizarea unei compatibilizări continue a instrumentelor propuse a se utiliza în aplicarea politicilor de mediu;

- proiectarea unui sistem funcțional privind controlul aplicării politicilor de mediu.

În opinia mea, instrumentele politicii de protecție a mediului reprezintă mecanismele prin care factorii de decizie influențează atitudinea și comportamentul agenților economici și al populației, în vederea atingerii obiectivelor de mediu, și sunt reprezentate de:

- instrumentele legislative;
- instrumentele tehnice (de reglementare directă);
- instrumentele economice;
- instrumentele financiare.

Instrumentele legislative asigură cadrul legal al politicii de protecție a mediului la nivelul unui stat. La nivelul Uniunii Europene, instrumentele legislative sunt reprezentate de legislația existentă în domeniul protecției mediului, respectiv directivele, regulamentele și deciziile adoptate în domeniul politicii de mediu. Acestea se constituie în *acquis-ul comunitar de mediu* care reprezintă ”totalitatea normelor juridice care reglementează activitatea instituțiilor Uniunii Europene, acțiunile și politicile sale în materie de protecția mediului.”[12]

Instrumentele tehnice (reglementările directe) sunt reprezentate de măsurile instituționale prin care se urmărește influențarea directă a performanțelor de mediu și prin care se asigură respectarea standardelor de calitate privind mediul înconjurător. Acestea au rolul de a introduce restricții privind folosirea funcțiilor mediului și au ca trăsătură definitorie faptul că nu lasă alternative subiecților poluatori, aceștia fiind obligați să se conformeze măsurilor impuse sau să plătească penalități. Instrumentele tehnice asigură, atât reglementarea nivelului permis de poluare și a activităților poluatoare, cât și utilizarea celor mai bune tehnologii pentru asigurarea calității mediului.

În categoria primelor instrumente pot enumera standardele și limitele de emisii prin care se asigură limitarea nivelului poluării mediului, iar cea de-a doua categorie de instrumente se referă la ghidurile obligatorii privind cele mai bune practici disponibile, denominarea eco (eco - etichetarea) prin care se evidențiază produsele ce respectă cerințele de mediu și criteriile specifice stabilite la nivel european de Comitetul Uniunii Europene pentru Denominarea Eco, inspecțiile de mediu, bilanțul de mediu, sistemul de management și audit al mediului (EMAS).

Instrumentele economice își manifestă influența asupra costurilor și profiturilor rezultate din acțiunile alternative ale agenților economici, influențând comportamentul acestora în direcția dorită, respectiv de a corecta eșecurile pieței în domeniul externalităților de mediu. În opinia

mea, cele mai importante instrumente economice ale politicii de protecție a mediului sunt ecotaxele, subvențiile, permisele comercializabile de emisie și sistemele de colectare - refinanțare.

Instrumentele financiare sunt reprezentate de programele prin care se asigură finanțarea acțiunilor de protecție a mediului. La nivel comunitar, principalele instrumente financiare pentru implementarea politicii de protecție a mediului sunt reprezentate de programul LIFE, Instrumentele Structurale (Fondurile Structurale și de Coeziune, care cuprind: Fondul European de Dezvoltare Regională și Fondul de Coeziune), Fondul Global pentru Mediu, Inițiativa comunitară INTERREG IV.

Consider că instrumentele politicii de mediu sunt fundamentale, atât în asigurarea realizării și consolidării legăturilor pozitive dintre dezvoltare economică și mediu, cât și în scindarea legăturilor negative dintre creșterea economică și deteriorarea mediului.

2. Instrumentele economice pentru protecția mediului

Instrumentele economice pot fi definite ca fiind: „orice instrument sau metodă utilizată de către o organizație pentru atingerea obiectivelor generale de dezvoltare în producția sau în reglementarea de resurse materiale.[13] Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică definește instrumentele economice pentru protecția mediului ca fiind „instrumentele care afectează costurile și beneficiile acțiunilor alternative ale agenților economici, având ca efect influențarea comportamentului de producție și consum într-un mod care este favorabil pentru mediul înconjurător”.”

Panayotou Th. consideră că, în general, un instrument economic poate fi definit ca: „orice instrument care are scopul de a induce o schimbare în comportamentul agenților economici prin internalizarea costurilor de mediu, printr-o schimbare în structura de stimulente cu care acești agenți se confruntă (mai degrabă decât mandatarea unui standard sau a unei tehnologii).”[14]

Andersen[15] sugerează, de asemenea, următoarea definiție: „un instrument economic pentru gestionarea mediului este o politică sau o combinație de politici care să ofere stimulente financiare și alte stimulente astfel încât utilizatorii de resurse naturale să plătească pentru costurile sociale ale utilizării lor”.

Instrumentele economice de protecție a mediului sunt „abordări politice care încurajează comportamentul prin impactul lor asupra semnalelor de pe piață, mai degrabă decât prin directivele explicite în ceea ce privește nivelurile sau metode de control al poluării sau utilizare a resurselor.[16]

Definiția instrumentelor economice pentru protecția mediului este ambiguă în literatura de specialitate. Cu toate acestea, consider că există un consens general în definiția unui instrument economic ca fiind un instrument de politică sau acțiune care are ca scop corectarea comportamentului agenților economici prin schimbarea stimulentei financiare ale acestora în vederea îmbunătățirii eficienței costurilor resurselor de mediu.

Motivația introducerii unor instrumente economice se referă atât la capacitatea acestora de a deveni stimuli pentru reorientarea activităților de producție și consum, dar și posibilitatea ca acestea să asigure mobilizarea unor resurse pentru a finanța programe specifice de protecție a mediului.

Experiența statelor ce au susținut o regândire a orientărilor economice și fiscale în ceea ce privește instrumentele utilizate pentru a se asigura protecția mediului a demonstrat că, pentru a fi

semnificative, trebuie puse în aplicare atât instrumentele fiscale (impozite și taxe de mediu) cât și sistemul reglementărilor directe.

Când vine vorba de impozite, experiența arată că diferite forme de scutiri de impozit apar în special în industriile mari consumatoare de energie, unde efectul de stimulare este cel mai necesar. Opinia publică, și chiar partidele ecologice, din dorința de a evita falimentul sau diminuarea randamentului financiar a unor industrii, tind să faciliteze succesul activităților de lobby pentru excepțiile dorite de industriile afectate.

Instrumentele economice pentru protecția mediului sunt mijloacele prin care se urmărește să se producă o schimbare în comportamentul agenților economici prin internalizarea costului de mediu sau de epuizare a resurselor naturale, prin intermediul unei schimbări în structura de stimulare cu care se confruntă acești agenți.[17]

În mod curent, sunt folosite diverse definiții ale tipurilor de instrumente economice utilizate pentru promovarea principiilor politicii de mediu. Există o gamă largă de instrumente economice sau stimulente care pot fi folosite pentru a internaliza externalitățile negative ale activităților economice, astfel încât, pot considera că toate pârghiile care au scopul de a induce o schimbare în comportamentul agenților economici prin internalizarea costurilor de mediu sunt calificate drept instrumente economice pentru protecția mediului.

Panayoutou Th.[18] realizează o clasificare foarte generală a instrumentelor economice, pe care le diferențiază în două grupuri. Primul grup cuprinde așa-numitele instrumente de piață și se referă la toate instrumentele și stimulentele care își imprimă influența fie asupra factorului preț, fie asupra producției și consumului anumitor produse, de exemplu, taxele de poluare sau tarifele de utilizare a resurselor naturale. Aceste instrumente au specific și faptul că asigură mobilizarea unor venituri la dispoziția autorităților publice centrale sau locale. Al doilea grup este reprezentat de instrumentele de comandă și control. Clasificarea instrumentelor economice pentru protecția mediului propusă de către autor cuprinde:

- drepturi de proprietate;
- crearea de piețe specifice;
- instrumente fiscale;
- sisteme de tarifare;
- instrumente financiare;
- instrumente de răspundere;
- obligațiuni de performanță și sisteme de rambursare a depozitelor.

Prin stabilirea drepturilor de proprietate se va asigura internalizarea costului de epuizare al resurselor pentru utilizator, care va fi stimulat să asigure utilizarea durabilă a bunurilor sale. Stabilirea drepturilor de proprietate poate rezolva o parte a problemelor generate de unele tipuri de externalități, însă există necesitatea intervenției mult mai active a guvernelor, în special în ceea ce privește externalitățile ce privesc mediul natural.[19]

Prin crearea de piețe specifice se asigură internalizarea unor daune de mediu în special pe segmentul de producție, deoarece guvernul asigură funcționarea unor piețe pe care pot fi tranzacționate diverse externalități de mediu (valorificarea deșeurilor sau tranzacționarea permiselor de poluare). Cel mai exemplificativ instrument de creare a piețelor specifice îl reprezintă permisele de poluare negociabile care permit unei companii să cumpere sau să vândă drepturile de a polua mediul înconjurător cu un nivel admisibil de poluare. Acest lucru asigură că un anumit nivel de poluare sau de emisii va fi atins la cel mai mic cost pentru societate.

Instrumente fiscale, cum ar fi taxele și subvențiile pentru producția ecologică pot fi utilizate pentru integrarea costurilor de producție și consum în preț (prețurile curente la carburanți sau pesticide nu includ și costurile sociale ale acestor produse, efectele lor asupra sănătății umane sau a mediului nefiind luate în considerare). În mod ideal, taxele și subvențiile ar trebui să fie egale cu daunele marginale asupra mediului cauzate de o anumită activitate. În acest caz, se va ajusta prețul unui bun exact cu suma de reducere a bunăstării sociale cauzate de externalitățile asociate cu astfel de produse. Taxele de mediu pot fi impuse pe partea de producție (de exemplu, taxarea emisiilor de dioxid de sulf în cazul producerii energiei electrice), precum și pe partea de consum (de exemplu, accizele la produsele energetice și electricitate) .

Avantajele utilizării acestor instrumente se referă atât la eficiența lor economică, cât și la cea ecologică. În ceea ce privește eficiența economică, consider că utilizarea taxelor de mediu este motivată de includerea externalităților în prețuri și influențarea comportamentului producătorilor și consumatorilor (dacă consumul intern de energie nu poate fi redus datorită lipsei de informații și resurse financiare pentru măsurile de eficientizare a consumului, creșterea prețului, prin taxe de mediu, poate conduce la schimbarea comportamentală scontată).

Dezavantajele utilizării instrumentelor fiscale de mediu se referă în special la gradul lor de acceptare de către subiecții impozabili, mai ales în statele unde prelevările obligatorii depășesc anumite limite ale suportabilității (cum este și țara noastră unde fiscalitatea este foarte ridicată). Pentru a nu crea distorsiuni în comportamentul contribuabililor, decidenții publici manifestă o tendință de a institui taxe de mediu mici (de exemplu, în țara noastră ecotaxa care a fost instituită în anul 2008 la valoarea de 0,2 lei a fost diminuată în anul 2012 la 0,1 lei) sau o tendință de diminuare a unor elemente ce caracterizează impozitele de mediu din punct de vedere tehnic, respectiv baza de impozitare și cota impozitului.

Tarifele de mediu sunt definite ca plăți pentru utilizarea resurselor, infrastructură și servicii și sunt asemănătoare cu prețurile de piață pentru bunurile private. Tarifele de mediu sunt „prețuri” pentru bunuri publice sau bunuri private furnizate publicului. Acestea diferă de prețurile de piață pentru bunuri private deoarece acestea nu sunt determinate de piață, dar sunt administrativ stabilite de către o agenție guvernamentală, de o utilitate publică sau alte tipuri de monopol public reglementat. Acest lucru le contrastează cu impozitele care nu sunt plăți pentru „servicii”, ci un instrument instituit pentru creșterea veniturilor fiscale. A doua diferență este că impozitele sunt prelevări obligatorii la bugetul public, făcând parte din veniturile bugetare, în timp ce tarifele sunt venituri extra - bugetare, instituite cu scopul de a recupera costurile pentru o investiție publică specifică sau să finanțeze costul marginal de aprovizionare pe termen lung.

Instrumentele financiare ar putea oferi stimulente pentru a sprijini activități sau proiecte ecologice cu externalități pozitive, cum ar fi reîmpăduririle sau aplicarea unor tehnici avansate pentru controlul eroziunii solului. Instrumentele financiare, cum ar fi fondurile de tip revolving, fondurile verzi, dobânzi subvenționate sau împrumuturi cu dobândă redusă, pot fi justificată ca instrumente pentru mobilizarea de resurse financiare suplimentare pentru conservarea, protecția mediului și dezvoltarea durabilă. Instrumentele financiare ar putea fi eficiente în anumite împrejurări și condiții, dar acestea sunt în mare parte considerate a fi prea dificile pentru internalizarea eficientă a costurilor sociale, deoarece acestea încurajează doar o anumită formă de comportament și nu internalizarea costurilor.

Instrumentele de răspundere au scopul de a induce un comportament social responsabil, prin introducerea răspunderii juridice pentru prejudiciile aduse mediului înconjurător. În cazul

instrumentelor de răspundere, internalizarea costurilor se face prin acțiuni în justiție pentru recuperarea costurilor pentru daunele aduse mediului. Spre deosebire de alte instrumente, cum ar fi impozitele și taxele de mediu, instrumentele de răspundere au specific faptul că evaluarea și recuperarea daunelor se realizează ex-post. Ele pot întruni caracteristici de instrumente cu efect de stimulente preventive, atâta timp cât plățile daunelor estimate depășesc beneficiile de non-conformitate. Instrumentele de răspundere presupun existența unui sistem juridic coerent pentru a se asigura că persoanele care nu respectă legile vor suporta rigorile acestora. Dezavantajele acestui instrument sunt referitoare la costurile ridicate de control (de evaluare a daunelor aduse mediului) și la costurile administrative ridicate.

Obligațiunile de performanță și sistemele de rambursare a depozitelor sunt construite astfel încât responsabilitatea pentru controlul și monitorizarea unor pagube aduse mediului să revină producătorilor individuali și consumatorilor care plătesc în avans pentru eventualele deteriorări. Introducerea unui sistem de rambursare de depozit, titluri de mediu sau stimulente similare ar asigura că întreprinderile acționează în conformitate cu normele de mediu și utilizează mediul înconjurător ca factor de producție public într-o manieră rațională. După ce dovedesc acest lucru, persoanele fizice sau juridice pot obține titluri de rambursat. Dacă au afectat mediul, aceste titluri pot fi utilizate de către guvern pentru eliminarea daunelor provocate asupra mediului.

Cea mai răspândită și folosită clasificare a instrumentelor economice pentru controlul poluării și managementul resurselor naturale este cea realizată de Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică, conform căreia instrumentele politicii de mediu sunt:[20]

- *taxele de emisii* se concretizează în plăți directe ce au la bază anumite măsurători sau estimări ale cantității și calității poluantului. Taxele de emisie acoperă o gamă largă de poluanți, adesea în combinație cu amenziile privind nerespectarea reglementărilor.

- *taxele utilizatorului* reprezintă plăți pentru acoperirea costurilor serviciilor colective furnizate și care sunt în primul rând folosite de către autoritățile locale ca un procedeu de finanțare, de exemplu, pentru colectarea și tratarea deșeurilor solide și a apei uzate canalizate.

- *taxele pe produs* se aplică asupra produselor care creează poluare mai mare atunci când sunt produse, consumate sau îndepărtate, fiind instituite în vederea modificării prețurilor relative.

- *amenziile de neconformare* sunt impuse acelor poluatori care nu respectă cerințele și reglementările operative ale politicii de mediu.

- *sistemele de rambursare a garanției* reprezintă plăți făcute la achiziționarea unui anumit produs, plăți ce sunt rambursate în întregime sau parțial în momentul în care produsul este returnat vânzătorului sau unei unități de tratare specializată.

- *licențele, drepturile și cotele de poluare* (comercializabile, transferabile) se bazează pe argumentul conform căruia, orice majorare a emisiilor sau a utilizării resurselor naturale trebuie să fie compensată de o reducere a unei cantități echivalente de emisii, uneori chiar mai mare. De exemplu, atunci când prin lege se stabilește un anumit plafon al nivelului de emisii, firmele poluatoare care depășesc acest plafon vor trebui să cumpere „drepturile” sau licențele de poluare de la alte firme aflate în aceeași zonă și cărora li se cere să-și micșoreze emisiile cu o cantitate egală cu poluarea suplimentară emisă prin noua activitate.

- *garanțiile de performanță* se utilizează în vederea corectării comportamentului poluatorilor și presupun plata unor depozite sub forma unei garanții, pentru a garanta respectarea cerințelor de mediu sau ale utilizării raționale resurselor naturale. Această garanție va fi rambursată când poluatorii fac dovada respectării cerințelor de mediu impuse.

- *subvențiile* reprezintă, în esență, alocări financiare sau înlesniri tehnico – financiare și fiscale destinate realizării rapide și eficiente a unor programe, politici și proiecte de reducere a impactului asupra mediului.[21] Chiar dacă contravin principiului poluator – plătitor, subvențiile au o întrebuintare deosebit de mare în situațiile în care condițiile de mediu impuse sunt foarte severe iar factorii de decizie și investitorii sunt dispuși să aloce resurse financiare pentru aceste acțiuni.

Subvențiile de mediu apar sub forma:[22]

- granturilor acordate de stat sau din fonduri externe;
- împrumuturi cu dobândă redusă pentru implementarea unor proiecte ce vin în beneficiul mediului;
- subvenții pentru plata dobânzilor la creditele bancare;
- facilitățile fiscale, în sensul eliminării sau reducerii unor taxe de mediu sau unor impozite directe.

Utilizarea subvențiilor de mediu ca instrumente ale politicii de mediu, implică anumite avantaje dar și dezavantaje asupra activităților ce au impact asupra mediului. În ceea ce privește avantajele utilizării subvențiilor de mediu, pot afirma, că acestea se concretizează în obținerea unui efect dublu al activităților economice, respectiv capacitatea de menținere a ritmului ascendent al producției sau la accelerarea acestuia și reducerea sau înlăturarea concomitentă a pagubelor cauzate mediului. Consider că dezavantajele subvențiilor de mediu se referă în special la:

- imposibilitatea internalizării externalităților negative de mediu;
- necesitatea distribuirii unor fonduri de resurse financiare importante, subvențiile de mediu fiind adesea costisitoare și nerecuperabile;
- atragerea unui număr mare de poluatori spre ramuri care beneficiază în mod frecvent de subvenții de mediu, fapt ce are un efect negativ asupra posibilităților de a asigura parametrii normali de poluare sau utilizare a resurselor.

Din cele expuse, pot afirma că principalul neajuns al utilizării subvențiilor de mediu, ca instrument al politicii de mediu, este faptul că prin subvenționare, poluarea și utilizarea nerațională a resurselor naturale dobândesc un caracter permisiv.

Dată fiind complexitatea problemelor și impactul politicilor de mediu asupra activităților sociale și economice, problemele specifice de mediu sunt de obicei abordate prin întrebuintarea unui „mix de politici” care presupune utilizarea concomitentă a diverselor instrumente de comandă și control, a instrumentelor economice și a celor de convingere.

Consider că este important să se sublinieze faptul că, instrumentele economice nu reprezintă soluția ideală în sine, eficiența și eficacitatea unor instrumente economice depinzând întotdeauna de mix-ul de politici specifice care le însoțesc.

Bazate pe experiența practică în aplicarea instrumentelor economice din ultimii ani, la nivelul organismelor internaționale pentru protecția mediului s-au dedus numeroase argumente care sugerează o schimbare graduală a politicii de mediu orientate spre o folosire crescută a instrumentelor economice.

Comparativ cu taxele de emisii și certificatele de emisii comercializabile, reglementările directe, cum ar fi standardele de proiectare sau cu privire la tehnologiile utilizate și standardele de performanță, prezintă dezavantaj în ceea ce privește îndeplinirea condițiilor de minimizare a costurilor. Dezavantajele sunt reflectate de problemele de informare care se

confruntă autoritățile de reglementare precum și cu limitările în capacitatea acestor instrumente de a asigura cadrul viabil pentru reducerea emisiilor. În primul rând, standardele de proiectare sau de tehnologii, mandatează tehnologiile de control specifice sau procesele de producție pe care poluatorii trebuie să le folosească pentru a fi în conformitate cu un standard de emisii. Standardele bazate pe performanță impun ca poluatorii să îndeplinească un standard de emisii, dar permite poluatorilor să aleagă orice metodă disponibilă pentru a satisface acest standard.

Din cele prezentate mai sus, pot concluziona că instrumentele economice reprezintă elemente esențiale pentru o dezvoltare durabilă de mediu. Expresia „dezvoltare durabilă” imprimă segmentului „mediu” trei aspecte fundamentale: alocarea optimă, distribuția optimă și proporția optimă, urmărind principiile de durabilitate, suficiență, echitate și eficiență.

În acest context, cele trei probleme economice fundamentale ar putea fi rezumate după cum urmează:[23]

- alocarea optimă - reprezintă împărțirea resurselor între folosințele bunurilor alternative și este eficientă pentru că dă oamenilor ceea ce vor și pentru care pot plăti. Instrumentele pentru atingerea eficienței într-o economie de piață sunt prețurile relative;

- distribuția optimă - împărțirea resurselor în produsele lor finale între oameni - se găsește în interiorul limitelor de echitate și suficiență. Instrumentul politic reprezintă transferul plăților și limitarea inegalității;

- proporția optimă nu a fost recunoscută în mod tradițional de către teoria și politica economică, iar astăzi nu există instrument politic disponibil.

Relațiile dintre cei trei piloni ai dezvoltării durabile (creștere economică, protecția mediului și coeziunea socială) sunt un argument în plus pentru utilizarea și plasarea instrumentelor economice pentru protecția mediului pe un loc principal în cadrul mix-ului de instrumente utilizate pentru acționarea asupra acestui domeniu marcant pentru asigurarea dezvoltării durabile. Altfel spus, instrumentele economice pentru protecția mediului sunt plasate în centrul ideii de dezvoltare durabilă, în special datorită următoarelor caracteristici ce le definesc:

- conduc la modificarea prețurilor relative și abordează în mod direct proprietățile eficienței;
- implică probleme de distribuție și echitate, iar unele din ele, cum ar fi licențele de poluare, implică decizii asupra proporției.

Necesitatea utilizării instrumentelor economice pentru protecția mediului - ca elemente cheie pentru strategiile care au ca scop dezvoltarea durabilă - a fost argumentată în multe documente importante ce privesc orientările politicilor de mediu pentru asigurarea dezvoltării durabile. Un exemplu este oferit de „Agenda 21,” un plan global de acțiune care a fost adoptat la Conferința Națiunilor Unite asupra Mediului și Dezvoltării care a avut loc la Rio de Janeiro în iunie 1992 („Earth Summit”), în cadrul căruia, prin principiul 16 se stabilește: „Autoritățile naționale ar trebui să încerce să promoveze internalizarea costurilor de mediu și folosirea instrumentelor economice, luând în considerare abordarea conform căreia poluatorul ar trebui, în principiu, să suporte cheltuielile de poluare în ceea ce privește interesul public și fără alterarea comerțului internațional și al investițiilor”.[24]

În tabelul nr. 2 sunt sintetizate principalele caracteristici ale instrumentelor economice pentru protecția mediului înconjurător.

Tabelul nr. 2

Caracteristicile instrumentelor economice pentru protecția mediului

Caracteristica instrumentelor economice pentru protecția mediului	Prezentarea caracteristicilor instrumentelor economice de protecția a mediului
Facilitează internalizarea externalităților sau costurilor de mediu	Prin instrumentele economice pentru protecția mediului se asigură integrarea costurilor externe în prețuri (cunoscute sub numele de „internalizarea externalităților”) astfel încât, atât costurile sociale, cât și cele private să fie încorporate.
Asigură o eficiență crescută în ceea ce privește costurile	Instrumentele economice pentru protecția mediului permit poluatorilor să-și corecteze comportamentul față de mediul înconjurător la cel mai scăzut cost posibil și, în mod simultan, să ajute la îmbunătățirea eficienței folosirii resursei, creșterea productivității și economisirea resurselor limitate.
Au un efect pozitiv asupra inovațiilor și competitivității	Având în vedere faptul că aplicarea instrumentelor economice pentru protecția mediului poate conduce la creșterea prețurilor pentru poluarea sau utilizarea nerațională a resurselor, se poate încuraja o viziune caracterizată de noi procese, tehnologii și produse care satisfac cerințele umane. Un instrument economic, implementat pentru a avea un impact stimulator, va forța poluatorul fie să aleagă dacă să evite costurile impuse de instrument, prin investirea în măsuri „eco - inovatoare” fie să suporte acele costuri. Datorită acestei funcții de stimulare, instrumentele economice proiectate în mod adecvat influențează alegerea și comportamentul poluatorului pe termen lung.
Generează venituri financiare	În contrast cu reglementările de comanda și control, care nu generează venituri și care adesea reprezintă cheltuieli suplimentare efectuate de către agențiile de reglementare guvernamentale, instrumentele economice pentru protecția mediului, în special taxele de mediu, generează venituri publice suplimentare pentru un cost suplimentar redus. Aceste venituri conduc la creșterea fondurilor pentru investițiile de mediu sau pentru acoperirea cheltuielilor pentru protecția mediului.
Susțin principiul „Poluatorul plătește”	Principiul Poluatorul Plătește (PPP) presupune că poluatorii trebuie să suporte întreaga responsabilitate financiară pentru reducerea poluării pe care o generează, în special prin conformarea cu legislația de mediu care

	impune anumite ținte, reguli și restricții. Principiul poluatorului plătește a început ca un principiu economic și s-a dezvoltat treptat în unul legislativ. El a devenit parțial, nu încă în totalitate, identificat cu internalizarea totală a tuturor efectelor externe ale poluării.
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Sursa: adaptare după Klarer J., Francis P., McNicholas J., Popovici M., Pentru un mediu mai bun și o economie mai bună, Inițiativa Sofia privind instrumentele economice, Centrul Regional de protecția mediului pentru Europa Centrală și de Est, Ungaria, 1999, pag. 29-38

Instrumentele economice au căpătat o importanță mare printre cei care promovează politica de mediu în Uniunea Europeană. În prezent, interesul pentru utilizarea instrumentelor economice este în principal axat pe creșterea veniturilor pentru a putea face față criteriilor de mediu impuse la nivel global.

Panayotou Th. a caracterizat proprietățile privind flexibilitatea instrumentelor economice astfel: „în afară de calitățile lor de corectare a pieții și eficiența sau obiectivele de minimizare a costului, instrumentele economice sunt ideal adaptate pentru reconcilierea preocupărilor de mediu cu nevoile de dezvoltare și integrare a politicilor de mediu și economice în virtutea ușurinței lor de a se adapta diverselor condiții și capacitații lor de adaptare la schimbarea condițiilor”. [25]

Motivația folosirii instrumentelor economice este capacitatea lor de a utiliza puterea pieții și interesul individului și de a transforma aceste presupuse adversități ale dezvoltării durabile în aliați puternici. Aceasta nu se face prin acțiuni obligatorii sau prescrise, ci prin schimbarea stimulentei economice față de producători și consumatori, profitând de avantajul total personal și accesul la informația relevantă, fără a cere divulgarea acestei informații și fără a crea birocrații mari și costisitoare. În schimb, instrumentele economice transferă de la birocrați la piață responsabilitatea de identificare și exploatare a noilor surse suplimentare de control al poluării cu cost scăzut.

3. Concluzii

Realizarea obiectivelor de mediu identificate se poate asigura fie direct prin reglementarea unor activități și domenii ce afectează în mod negativ calitatea mediului înconjurător (reglementările directe sau instrumentele de ”comandă și control”), fie indirect, prin utilizarea unor instrumente bazate pe mecanismul economiei de piață care pot influența procesul decizional în toate accepțiunile lui: la nivelul indivizilor, gospodăriilor, agenților economici și instituțiilor publice (instrumentele economice pentru protecția mediului). Consider că, selectarea și stabilirea unor combinații optime a instrumentelor de protecție a mediului, precum și identificarea mecanismelor de finanțare ce se constituie în suportul financiar al finanțării obiectivelor de protecție a mediului își pot dovedi eficiența numai în măsura în care sunt susținute în plan practic de reglementări clare și stabile privind aplicarea și impunerea lor și de un cadru legal și instituțional capabil să se conformeze modificărilor frecvente survenite în acest domeniu dinamic și imprevizibil, cum este cel al protecției mediului.

În opinia mea, eficiența practică a instrumentelor economice ale politicii de protecție a mediului poate fi asigurată dacă se îndeplinesc următoarele condiții:

- să se acorde prioritate egală tuturor factorilor de mediu. În acest sens, trebuie să se identifice domeniile prioritare ale politicii de protecție a mediului și să se implementeze instrumentele economice pentru protecția mediului în mod echilibrat între acestea;

- să se coreleze caracterul coercitiv cu cel stimulator al acțiunilor de protecție a mediului. Aceasta va necesita stabilirea cuantumului taxelor de mediu și a amenzilor sau penalizărilor astfel încât să depășească mărimea profitului obținut de agenții economici ce desfășoară activitățile poluante;

- să stimuleze agenții economici angrenați în activități cu impact negativ asupra mediului, să se implice în eforturile de refacere a mediului, prin elaborarea unor strategii de protecție a mediului și prin constituirea unui suport financiar pentru susținerea acestora.

Consider că, un nivel optim de calitate al mediului înconjurător, respectiv eficiența politicii de protecție a mediului, poate fi atins prin utilizarea combinată a diferitelor instrumente ale politicii de mediu, deoarece stabilirea precisă a obiectivelor de mediu și selectarea combinațiilor optime a instrumentelor economice ale politicii de mediu trebuie să fie sprijinite de reglementări precise și de măsuri clare de aplicare și impunere. Punerea în practică a acestor considerente va asigura, pe lângă stimularea poluatorilor de a reduce poluarea, și crearea unui mecanism stabil de finanțare a proiectelor ce vizează protecția mediului înconjurător.

4. Bibliografie

[1] Conform Regulamentului EMAS III din 25 noiembrie 2009, obiectivul de mediu semnifică un ”obiectiv general de mediu, care decurge din politica de mediu pe care o organizație și-l stabilește pentru a-l îndeplini și care este cuantificabil atunci când este posibil”.

[2] Rojanschi V., Bran F., Grigore F., Elemente de economia și managementul mediului, Ed. Economică, 2004, pag. 103

[3] Bran F., Ioan I., Ecosferă și politici ecologice, Ed. ASE București, 2002, pag. 123

[4] Conform Regulamentului EMAS III din 25 noiembrie 2009 o țintă de mediu înseamnă ”o cerință detaliată de performanță, care derivă din obiectivele de mediu, aplicabilă organizației sau anumitor părți ale acesteia, și care trebuie stabilită și atinsă pentru realizarea obiectivelor respective”.

[5] Mutașcu M. I., Finanțe publice – Ediția a II-a, Ed. Mirton, Timișoara, 2008, pag. 163

[6] Rojanschi V., Bran F., Diaconu G., Protecția și ingineria mediului, Ed. Economică, București, 1997, pag. 28

[7] Rojanschi V., Bran F., Diaconu G., Protecția și ingineria mediului, Ed. Economică, București, 1997, pag. 103

[8] Bran F., Ioan I., Ecosferă și politici ecologice, Ed. ASE București, 2002, pag. 124

[9] Georgescu G., Reforma economică și dezvoltarea durabilă, Ed. Economică, 1995, pag. 44

[10] Platon V., Finanțarea activităților de protecție a mediului, Ed. Economică București, 2004, pag. 17

[11] Rojanschi V., Bran F., Grigore F., Elemente de economia și managementul mediului, Ed. Economică, 2004, pag. 102

[12] Petrescu Mag R. M., Protecția mediului în contextul dezvoltării durabile. Legislație și instituții, Editura Bioflux, Cluj – Napoca, 2011, pag. 34

[13] EIONET, European Environment Information and Observation Network, 2012

- [14]Panayotou Th., Demistifying the Environmental Kuznets curve: Turning a Black Box into a Policy Tool, Environment and Development Economics, Vol.2, Tema 4, 1997, pag. 18
- [15]Andersen M.S., Final Report to the European Commission, DG Research and DG Taxation and Customs Union ”Competitiveness Effects of Environmental Tax Reforms, 2007, pag. 7
- [16]StavinsR. N., Lessons From the American Experiment With Market-Based Environmental Policies, Resources for the Future, 2001, pag. 1
- [17]KlarerJ., P. Francis, J. McNicholas, M. Popovici, Pentru un mediu mai bun și o economie mai bună, Inițiativa Sofia privind instrumentele economice, Centrul Regional de protecția mediului pentru Europa Centrală și de Est, Ungaria, 1999, pag. 27
- [18]Panayotou Th., Economic Instruments for Environmental Management and Sustainable Development. Paper presented at UNEP's Expert Group Meeting on the Use and Application of Economic policy Instruments for Environmental Management, Nairobi, 1994, pag. 7 – 22
- [19]Stiglitz J., C. Walsh, Economie, Ed. Economică, București, 2005, pag. 401
- [20]Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică, Environmental taxes and Green Tax Reform., Paris, 1997, pag. 2
- [21]BacalP., Economia Protecției mediului, Ed. ASEM, Moldova, 2007, pag. 223
- [22]BacalP., Economia Protecției mediului, Ed. ASEM, Moldova, 2007, pag. 223
- [23]KlarerJ., FrancisP., McNicholasJ., PopoviciM., Pentru un mediu mai bun și o economie mai bună, Inițiativa Sofia privind instrumentele economice, Centrul Regional de protecția mediului pentru Europa Centrală și de Est, Ungaria, 1999, pag. 29
- [24]KlarerJ., FrancisP., McNicholasJ., PopoviciM., Pentru un mediu mai bun și o economie mai bună, Inițiativa Sofia privind instrumentele economice, Centrul Regional de protecția mediului pentru Europa Centrală și de Est, Ungaria, 1999, pag. 30
- [25]Panayotou Th., ”Economic Growth and the Environment”, CID Working Paper No. 56, July 2000, pag. 12