



## CONDIȚIONĂRI ȘI DISFUNȚIONALITĂȚI ÎN UTILIZAREA INSTRUMENTELOR ECONOMICE ALE POLITICII DE MEDIULUI

---

---

dr. Gabriela-Cornelia PICIU\*

### Rezumat

Protecția mediului a devenit o preocupare majoră afișată de majoritatea agenților economici în comportamentul lor social, politic și din ce în ce mai mult în cel economic. Fără îndoială, acest interes colectiv are la bază ideea că resursele mediului nu sunt mereu exploatare corect iar administrarea lor eficace necesită politici publice corespunzătoare.

Problemele mediului pot fi reduse la analiza sectorului fiecărui factor de mediu implicat: apă, aer, sol. Aceste analize trebuie să aibă ca punct de plecare principalele caracteristici ale factorilor de mediu, precum și rolul acestora de resurse vitale pentru activitatea economico-socială. Inexistența sau imperfecțiunea instrumentelor politicii de mediu duc deseori la exploatarea inadecvată a factorilor de mediu, deoarece prețul lor este în general inferior valorii lor. Disfuncția altor sectoare a factorilor de mediu poate agrava stadiul de degradare a mediului.

În fața acestor dezechilibre, politica mediului are numeroase modalități la dispoziția sa. Reglementarea, indispensabilă în cazul anumitor praguri vitale, este deseori incompatibilă cu eficacitatea economică. Fondată pe principiul poluare-plată, tarifarea permite atingerea obiectivelor calitative la cel mai mic preț colectiv, dar este câteodată greu de aplicat. Returul prea frecvent al produselor taxelor din sectorul de poluare poate anula impactul reglementării. Sectorul drepturilor de poluare satisface eficacitatea economică, dar acest sector a fost experimentat foarte puțin. Etichetarea ecologică are

---

\* *Lect.univ.ASE, Cercetător științific III, Centrul de Cercetări Financiare și Monetare "Victor Slăvescu", Academia Română.*

rezultate modeste în raport cu piedicile pe care le prezintă concurența liberă. Contractualizarea necesită o informare amănunțită a participanților, informare care se realizează foarte rar. Toate aceste instrumente, departe de a fi incompatibile, sunt susceptibile de completare în cadrul unei politici de mediu.

#### **Abstract**

Environmental protection is a major concern displayed by most of the economic agents within their social, politic and, increasingly, economic behaviour. Doubtless, this collective interest is grounded on the idea that the resources of the environment are not always exploited correctly and that their efficient administration requires adequate public policies.

The environmental issues can be narrowed to the analysis of every involved environmental factor: water, air, soil. These analyses must start from the main characteristics of the environmental factors and from their role of vital resource for the economic and social activity. The inexistence or imperfection of the instruments of the environmental policy often leads to the improper exploitation of the environmental factors because their price is generally lower than their value. The dysfunction of other sectors of the environmental factors may aggravate environmental degradation.

The environmental policy has many ways of action against these misbalances. Regulation, indispensable for some vital thresholds, is often incompatible with the economic efficacy. Based on the principle pollution-payment, the taxation allows achieving the quality goals at the lowest collective price, but is sometimes hard to enforce. The too frequent return of the tax products from the pollution sector may cancel the impact of the regulation. The sector of the pollution rights satisfies the economic efficacy, but this sector has been too little experimented. The ecologic labelling produced modest results against the obstacles of the free competition. Contractualisation requires detailed information of the participants, which is very often done. All these instruments, far from being incompatible, are susceptible to complete mutually within an environmental policy.

**Cuvinte cheie:** bunuri de mediu, reglementare, drepturi de poluare, etichetarea ecologică, contractualizare.

**Cod JEL:** Q28, Q38, Q51, Q58

### **Imperfecțiunea sau inexistența sectorului bunurilor de mediu generează multiple efecte externe**

Abordarea economică a problemelor mediului constă în analiza funcționalității sectorului bunurilor mediului (apă, aer, spații naturale etc.). Imperfecțiunea celei din urmă sau disfuncția altor sectoare care sunt direct relaționate cu acesta (transportul, energia, urbanismul, produsele agricole etc.) conduc la o alocare sau exploatare ineficientă a acestor resurse. Sistemul prețurilor, deseori nule pentru bunurile mediului, deformează repartizarea între agenți sau între generațiile actuale și cele viitoare. Această importanță scăzută acordată bunurilor de mediu se traduce în general printr-o exploatare exagerată a resurselor sau printr-o poluare excesivă.

Un efect extern apare în momentul în care satisfacerea sau profitul unuia sau mai multor agenți externi, este afectat de deciziile unuia sau mai multor agenți economici (consumatori sau producători), fără ca sectorul respectiv să evalueze sau să despăgubească această interacțiune. Diferența dintre costul privat luat în calcul de către agentul economic și costul social

(pentru colectivitate) duce la o distribuire ineficace a resurselor. În cazul efectelor dăunătoare colectivității, agentul care a declanșat aceste efecte nu suportă consecințele și nu își corectează comportamentul.

Agentul care refuză să epureze efluenții proveniți dintr-o instalație industrială afectează condițiile de utilizare a apei în aval, fără însă să despăgubească agenții economici situați în acel loc.

Astfel, resursele mediului nu posedă mereu drepturi de proprietate bine definite și au astfel acces liber. Acest acces liber duce la o exploatare excesivă a resurselor (cazul des întâlnit, al resursei de apă sau al celei piscicole).

### **Evaluarea greșită a resurselor de mediu conduce la exploatarea lor excesivă**

Dificultatea evaluării stocului sau a capacităților de înnoire a resurselor de mediu duce la ignorarea acestora. Faptul că resurselor de mediu nu li se acordă importanța cuvenită atrage după sine o exploatare excesivă care implică la rândul ei o creștere a prețurilor de utilizare a resurselor de către generațiile viitoare. Astfel, prelevarea apelor importante (în raport cu taxele de reamenajare) se traduce fie prin:

- o scădere a nivelului prețurilor de reamenajare și o agravare a problemelor de poluare sau
- o creștere a prețurilor de reamenajare și o creștere a prețurilor de epurare.

Mai mult, este necesar ca ansamblul utilizatorilor, a victimelor poluării și a responsabililor efectelor externe să fie reprezentați în mod distinctiv. Astfel, o înțelegere între utilizatorii unui curs de apă care poate seca de mai multe ori nu se va putea încheia decât dacă acești utilizatori sunt reprezentați astfel încât să nu apară probleme de identificare: cine reprezintă de fapt interesele agenților economici de la originea poluărilor șiroaielor de apă?

Un alt aspect important în legătură cu disfuncționalitatea mediului este faptul că aceasta poate proveni din disfuncționalitatea altor arii decât resursele mediului. Aceste imperfecțiuni conduc în primul rând la o alocare greșită a resurselor sectorului respectiv care poate ocaziona la rândul ei o proastă funcționare a sectorului resurselor mediului, poate da naștere poluării sau unor factori nocivi care pun în pericol mediul înconjurător. Astfel de exemple de imperfecțiuni ale altor sectoare care pot influența mediul sunt: subvențiile de energie (carbon), tarifarea forfetară a apei, sub-tarifarea anumitor infrastructuri ale transportului.

Astfel, transporturile contribuie la poluarea atmosferică locală și globală, la emiterea de zgomot și deteriorarea spațiilor naturale. O tarifare eficace a transporturilor ar trebui să respecte principiul potrivit căruia utilizatorul ar trebui să suporte costul colectiv, pe termen lung, a infrastructurii transportului. O tarifare care nu respecta acest principiu duce la creșterea cererilor, care atrage după sine o creștere a congestiilor și o deteriorare a mediului.

Politica mediului are la dispoziție numeroase instrumente economico-financiare care, departe de a fi incompatibile, sunt susceptibile de a completa reciprocă. Astfel, un dispozitiv fiscal poate veni în ajutorul unei abordări reglementare.

#### **Reglementarea - indispensabilă în anumite cazuri, nu este în general calea cea mai ieftină**

**Reglementarea** constă în impunerea anumitor limite cantitative cu privire la emiterea substanțelor toxice sau utilizarea anumitor bunuri. Ea poate lua mai multe forme: norme de emisie individuale, organizare de sisteme de producție sau de tratare (dispozitive de depoluare, utilizarea anumitor factori, obligativitatea reciclării sau a

incinerării etc.) prin eliberarea prealabilă a unor autorizații pentru toate activitățile sau prin controale ulterioare.

Această etapă este indispensabilă pentru respectarea anumitor norme vitale (nucleare, sănătatea oamenilor etc.), mai ales că răspunsul agenților responsabili cu alte norme, mai instigatoare și mai puțin coercitive, necesită timp. Reglementarea prezintă următorul avantaj: aceste efecte asupra mediului sunt previzibile în măsura în care se bazează pe norme de preservare strict definite. Asta presupune posibilitatea instituirii controalelor, ceea ce exclude emisia substanțelor poluante sau a agenților de poluare multipli.

Reglementarea atrage după sine anumite costuri de adaptare pentru agenți. Cele din urmă constituie într-un fel „costurile subiacente” normelor. Proasta cunoaștere a prețurilor duce la acceptarea unor măsuri de reglementare mai ușoare.

Pe de altă parte, de vreme ce impune anumite mijloace tehnologice, reglementarea constituie o încetinire a procesului tehnic pentru că fixează un standard pentru toate metodele de utilizare.

Reglementările, chiar și cele mai bine definite, nu sunt eficiente din punct de vedere economic. Nu minimizează costul total pentru atingerea unui obiectiv calitativ al mediului. Pentru acesta, costul unui efort suplimentar de depoluare va trebui să fie același pentru toți agenții: fabrici, gospodării, colectivități locale etc. sau, nu numai „costul normei” (costul care reprezintă, pentru un agent, alinierea la norma proceselor de depoluare) diferă de la un agent la altul (avantajele normelor diferă). Acesta este cazul mediilor cu un grad de poluare variabil dintr-o parte în alta. Măsurile instigative prezintă, cel puțin în acest caz, inconveniente similare.

#### **Instigările economice pot ghida comportamentul agenților, dar rămân dificil de aplicat**

Pe lângă reglementări, există sisteme de instigare economică cu privire la mediu, pe care le putem clasa în patru categorii:

- sistemele de taxe/subvenții;
- drepturile de poluare;
- crearea bunurilor mediului sau etichetarea ecologică;
- abordarea contractuală.

Caracteristica comună a primelor două instrumente este că instigă, într-un mod descentralizat fiecare agent, să aplice măsurile de limitare (pentru el și pentru colectivitate ) cu prețul cel mai scăzut.

**Tarifarea** sau instalarea unui **sistem de taxe** permite păstrarea mediului la cel mai mic cost colectiv. Acest sistem este indicat în cazul efectelor externe și are ca scop modificarea prețurilor relative pentru a face cunoscut agenților economici prețul real al resurselor mediului sau costul efectelor externe pe care le suportă ceilalți agenți. Tarifarea contribuie astfel la restabilirea alocării optime a resurselor. Ea nu are ca scop prelevarea resurselor adiționale ci corectarea prețurilor relative prin identificarea valorii reale a bunurilor mediului. De aceea termenul tarifare este oricum utilizat.

Taxarea mediului face ca fiecare agent să efectueze toate acțiunile pentru menținerea costurilor scăzute. Această fiscalitate limitează astfel costurile de depoluare suportate de agenții responsabili.

Mai mult, taxarea asigură egalizarea costurilor marginale de reducere atinse de mediu pentru toți agenții. Nu există deci nicio acțiune care să fie mai ieftină pentru obținerea acelei reduceri. Taxarea mediului duce la cel mai scăzut cost colectiv.

Un efect extern negativ (care implică daune cauzate altor agenți) trebuie taxat proporțional cu importanța daunelor cauzate. În cazul efectelor externe pozitive (întreținerea și îmbunătățirea spațiului rural, de exemplu) agentul trebuie răsplătit pentru serviciul prestat și trebuie subvenționat (de exemplu, sub forma unor avantaje fiscale).

Astfel, cel puțin subvențiile acordate „pentru mediu” trebuie stabilite atent. Dacă unele dintre ele sunt justificate (datorită cercetării, subvenția anumitor costuri fixe) acest lucru este făcut prin intermediul aceluiași criterii ale celorlalte politici de sector. În special ajutoarele compensatorii nu se justifică astfel, trebuie să rămână ajutoare temporare pentru ajustare, sau ajutoare de cercetare a căror rezultate nu pot fi administrate după bunul plac (instigările particulare de derulare a unor astfel de cercetări nu sunt suficiente).

Nivelul taxelor, stabilit deseori empiric, nu îndeplinește necesarul social optim. Pentru ca să se realizeze necesarul social optim ar trebui ca tarifarea să egaleze daunele marginale cauzate colectivității prin poluare și menținerea costurilor scăzute ale acelei poluări. Totuși, nerecunoașterea daunelor impuse poluării și incertitudinea costurilor de poluare duc la fixarea nivelului de taxe pentru atingerea unui obiectiv la cel mai scăzut preț de depoluare, fie că acest obiectiv este optim sau nu, din punct de vedere social.

Este adeseori imposibil să taxăm direct substanța nocivă. Dacă cea din urmă este foarte greu de imputat unui agent identificat (ca în cazul nitraților, al deșeurilor menajere etc.), este dificil de făcut o

estimare la nivel global. Această taxare a bunurilor, și nu a substanțelor emise, nu este decât o soluție provizorie. De fapt, taxele de emisie a poluării variază în funcție de procesul de producție sau de consum. Taxarea produsului nu stimulează diminuarea taxelor și nu încurajează progresul tehnic în acest sens și, din acest motiv, ea trebuie completată prin măsuri instigative.

Cazul poluărilor difuze de origine agricolă constituie un exemplu de taxare a bunurilor relaționate: aceste poluări nu depind numai de consumul de îngrășăminte ci și de tipul de sol, de asolament, de condițiile meteorologice etc. Astfel, o taxă cu adevărat instigatoare ar trebui să țină cont de toți acești factori.

#### **Returul produsului taxelor în sectorul bunului de mediu poate anula efectele de poluare**

Încasările rezultate din tarifarea mediului pot fi afectate și din punct de vedere economic este mult mai eficace să nu se aprecieze dinaintea utilizării lor. Mai întâi, utilizarea produsului acelor taxe trebuie să răspundă la criteriile generale de eficacitate a cheltuielilor publice și să fie supuse aceluiași standarde de evaluare existente în ansamblul politicilor sectoriale (caz întâlnit în cazul abordării bugetului statului).

Apoi afectarea poate avea efecte grave limitând considerabil efectul instigativ al măsurilor fiscale. Dacă încasările taxelor sunt redistribuite sectorului poluare, atunci ele își cresc artificial veniturile. Producătorii noi sunt astfel încurajați să se implice. Ei contribuie la creșterea nivelului de poluare. În cel mai rău caz, încasările sunt redistribuite după criteriile de „dreptate” (echitate) care presupun ca fiecare subsector, fiecare agent, să fie despăgubit în funcție de taxele pe care le-a plătit. Se poate astfel stabili valoarea rambursărilor pe baza taxelor de poluare, ceea ce anulează efectul corector al celor din urmă.

Dacă produsul taxei este asimilat celorlalte încasări fiscale, poate servi la corectarea consecințelor macroeconomice nefaste ale fiscalității mediului: pe de o parte, pierderile de competitivitate relaționate cu creșterea costurilor de producție sau a prețurilor de consum pe care le presupune, pe de altă parte efecte redistributive, câteodată puțin dorite (între menaj și fabrici, între zone urbane și zone rurale etc.). O reorganizare fiscală poate permite compensarea acestor consecințe pentru ca pot fi utilizate la reducerea altor prelevări obligatorii. Exemplul taxării emisiilor CO<sub>2</sub> arată că o astfel

de reorganizare permite compensarea efectivă a efectelor macroeconomice directe.

Sistemul consemnărilor este evident pentru taxe. Permite să ne îndoim de comportamentul consumatorilor, de vreme ce arbitrează între creșterea consemnărilor și inconvenientele restituirii deșeurilor (pierdere de timp, neplăcerea transportului), iar nivelul optim trebuie să fie cel al costului colectiv al deșeurilor nerestituite.

### **Drepturile de poluare - o problemă a eficacității economice care poate fi însoțită de efecte vicioase**

Principiul după care se conduce un sector în aplicarea drepturilor de poluare constă în transformarea efectelor externe de poluare în bunuri comerciale, concretizând efectul extern printr-un bun nou - „dreptul la poluare” sau „permisiunea de emisie” - care poate fi subiectul schimbului. Putem astfel să obținem un obiectiv al mediului la cel mai scăzut preț prin alocarea și schimbul de emisii între agenții prezenți.

În cazul în care victimele poluării sunt reprezentate corect și posedă aceste drepturi, libera funcționare a sectorului asigură o corespondență între costurile de depoluare suportate și avantajele ameliorării calității mediului.

În cazul (cel mai des întâlnit) în care un obiectiv cantitativ de emisie este fixat de către stat, ansamblul permisiilor de emisie fie este distribuit gratuit persoanelor care poluează (deseori în funcție de cantitatea de emisie), fie sunt scoase la vânzare la un preț fix. Fiecare poluator trebuie să se asigure că deține toate drepturile de emisie. În caz contrar, el trebuie fie să obțină aceste drepturi, fie să reducă poluarea.

Dacă persoanele care poluează vor să minimizeze costul asociat poluării, iar derularea activității noului sector îi face concurență, se stabilește un preț de echilibru pentru schimbul permisiilor, iar repartizarea eforturilor de depoluare este eficace, deoarece agenții cu cele mai scăzute prețuri își vând drepturile unor agenți cu costuri mai ridicate. Trebuie notat că distribuția inițială a drepturilor nu afectează eficacitatea repartizării efortului de depoluare, dar condiționează veniturile agenților economici.

Înființarea unei astfel de arii are următorul impediment: ca și în cazul unei reglementări nu este posibil de aplicat „permisul de poluare” decât în cazul unor taxe scăzute. Ca și în cazul unei tarifări a efectelor externe, definiția drepturilor de emisie trebuie să fie foarte



precisă în privința duratei a condițiilor de reînnoire și a tipurilor de tranzacții autorizate. Astfel, în timp ce locul sau data de emisie influențează nivelul de poluare, aceste precizări trebuie integrate fie în dreptul la poluare, fie ca restricție de schimb de permise autorizate. Astfel organizat, sectorul trebuie să fie suficient atât pentru cerere, cât și pentru ofertă, pentru a evita pozițiile dominante și nu situațiile care pot duce la speculații.

Alocarea drepturilor condiționează impactul redistribuției. Mizele considerabile ale repartiției inițiale pot duce la negocieri dificile, iar victimele poluării intervin cu greu, de vreme ce poluările sunt difuze sau dăunătoare generațiilor viitoare (efectul de seră, de exemplu).

#### **Etichetarea ecologică are un efect scăzut asupra comportamentului agenților economici**

**Etichetarea** constă în informarea consumatorului despre efectul unui produs asupra mediului. Etichetarea produselor are un efect scăzut în ceea ce privește afectarea deciziilor agenților economici. Eficacitatea acesteia implică stimularea simțului civic pentru că, în general, impactul pozitiv asupra mediului prin utilizarea produselor nu este decât într-o mică proporție benefică cumpărătorului.

Etichetarea ecologică prezintă următoarele costuri:

-costul pentru producătorii de bunuri favorabile mediului;

-costul controlului produselor etichetate. Se pare că este necesar ca o autoritate să asigure corectitudinea și transparența în procesul aplicării etichetei ecologice. Costul unor astfel de controale poate fi destul de ridicat, de vreme dorim să analizăm impactul produsului asupra mediului - producere-utilizare-eliminare.

Mai mult, această etichetare prezintă riscuri pentru concurență. Poate constitui, de exemplu, o barieră la intrarea într-un cartel de „etichetare”, dacă transparența ei nu este asigurată. Poate, de asemenea, să permită țărilor care adoptă etichete să instituie bariere non-tarifare și să obțină un avantaj competitiv pentru sistemul lor. Totuși, eticheta poate fi eficace atâta timp cât informează consumatorul despre calitatea intrinsecă a unui bun, cum ar fi un peisaj.

#### **Contractualizarea necesită o bună informare a participanților.**

Abordarea contractuală sau voluntară a problemelor mediului este posibilă uneori sub forma unei grupări spontane de agenți economici în jurul unor acorduri de ameliorare a binelui fiecăruia. Aceste

acorduri pot lua forme diverse: transferuri monetare și compensatorii; o formă bazată pe definiția (regula) partajului (resursa apei, în cazul secetei) sau alocarea cotelor (de pește, de exemplu). Forma cea mai dezvoltată a acestei contractualizări poate fi integrarea fuziunii unui ansamblu de producători într-un centru unic de decizii (de exemplu, un furnizor unic al unor utilizatori diferiți pe cursul apei: alimentarea cu apă potabilă, hidro-electricitatea, irigarea, industriile poluante).

În practică, o astfel de contractualizare este aproape imposibilă, dat fiind numărul mare de agenți economici implicați, caz în care poluările sunt difuze.

Contractualizarea necesită de asemenea și evitarea comportamentelor de nerespectare a angajamentelor. Este vorba despre situațiile în care un agent nu respectă acordurile contractuale. Mai mult, multiplicarea acordurilor contractuale implică, la fel ca reglementarea sau etichetarea ecologică, riscul de atragere a concurenței, prin crearea unor bariere pentru agenții economici.

Putem lua în calcul și o politică contractuală în care Statul (reprezentând agenții economici - victime ale poluării) încheie anumite acorduri pentru a reduce poluarea în anumite sectoare. O astfel de politică nu poate fi eficace decât în prezența unor asimetrii de informare economică sau posibilități de manevrare a informației. De fapt, această abordare nu permite în general dezvoltarea costului real al obiectivelor mediului pentru sectoarele implicate, în condițiile în care Statul nu poate evalua prea bine costurile prezentate de agenții economici pentru ca aceste evaluări să servească drept bază la negocieri. Astfel, Statul nu poate duce o politică a mediului eficace din punct de vedere economic, pentru că nu poate egala costurile marginale de atingere a obiectivelor agenților economici. Cei care au cea mai bună informare vor obține costuri scăzute pentru realizarea obiectivelor lor. Tarifarea mediului sau sectorul drepturilor de mediu evită acest lucru, în măsura în care fiecare agent echivalează costul marjei de reducere a poluării (fără a încerca să se eschiveze) cu prețul obținerii unor permise de poluare.

### **Concluzii**

Instrumentele economice nu pot funcționa, și nu funcționează, într-un vacuum nici dacă sunt "autoimplementate"; anumite precondiții trebuie să existe pentru ca ele să fie considerate opțiuni politice viabile. Economia în care sunt stabilite instrumentele economice trebuie să prezinte sau să facă progrese reale spre caracteristici

importante ale unei piețe libere, cum ar fi: drepturi de proprietate bine definite, întreprinderi private și norme larg răspândite și liberalizarea prețurilor. În plus, trebuie să existe un nivel de bază al capacității instituționale, cum ar fi în cadrul agențiilor relevante pentru elaborarea politicilor de mediu, precum și de implementare, pentru a susține proiectarea și implementarea unor astfel de instrumente.

### **Bibliografie**

2. Daly, H. E., 1996, *Beyond Growth - The Economics of Sustainable Development*. Beacon Press, Boston;
3. Klarer, J.; McNicholas, J.; Knaus, E., 1999, *Sourcebook on Economic Instruments for Environmental Policy Central and Eastern Europe*. REC, Szentendre;
4. Panayotou, T, 1998, *Instruments of Change - Motivating and Financing Sustainable Development*. UNEP. Earthscan Publication.;
5. Comisia Economică a Națiunilor Unite pentru Europa, UNECE, 1998, : *Role of Economic Instruments in Integrating Environmental Policy with Sectoral Policies*. UN, New York și Geneva.