

Cristina Dobrotă

STRATEGII POLITICE DE PROTECȚIE A MEDIULUI ÎNCONJURĂTOR

Poluarea mediului ambiant apare ca urmare a activității umane. Mediul înconjurător, în special apa și aerul sunt bunuri comune, cu acces nerestricțiv, fără drepturi de proprietate exclusive. Fiind un bun comun, responsabilitatea protejării acestora nu este atribuită cuiva anume. În activitățile de protecție sunt implicate persoane individuale, firme, departamente ale întreprinderilor, organizații guvernamentale și neguvernamentale. Politicile în domeniul acesta presupun o corelare a activității tuturor celor implicați.

În cartea lui Thomas Dye "Public Policy" abordarea acestui capitol se face conform teoriei opțiunii publice public choice). Motivarea acestei opțiuni este întemeiată dacă se are în vedere aspectul responsabilității comune în ceea ce privește menținerea mediului la parametri calitativi adecvați. Interesul de a avea un mediu și o viață sănătoasă este comun dar ca și în alte multe situații interesul economic primează. Există grupuri de interese care exercită presiuni în anumite direcții, așa încât deciziile care se iau sunt de multe ori arbitrare, și nu corespund interesului general. Intervenția guvernamentală în reglarea acestor situații este necesară. Costurile care apar în acțiunile de protecție afectează într-un mod sau altul cetățeanul. Aceste costuri pot fi suportate de firma sau compania ce produce poluarea sau pot fi regăsite în prețul produsului care apare pe piață. În acest mod consumatorul devine participant direct, de cele mai multe ori inconștient, la acțiunile vizând mediul înconjurător.

Comandă și control. Tradițional, reglementările privitoare la mediu s-au bazat pe costurile centralizate și uniforme - reguli legislative sau administrative și reglementări care necesită folosirea instalațiilor de control a poluării sau care aplică standardele rigide de emisie pentru locurile și sursele poluării. Dar această abordare a comenzii și controlului nu a reușit să creeze impulsurile necesare pentru ca indivizii, firmele particulare și guvernele locale să curețe mediul. Mai întâi, birocrații și legislatorii care impun reglementările specifice nu beneficiază de cunoștințe legate de procesul de producție sau de metodele alternative de reducere a poluării. Mai mult, indivizii, firmele și administrațiile locale care reușesc să reducă poluarea, riscă să fie ținta unor reglementări și mai severe sau mai costisitoare). Acest lucru descurajează inițiativele în controlul poluării - o descurajare care sporește ineficacitatea în timp. În fine, controlul specific îi

impulsionează pe cei care poluează să îndeplinească cerințele legii sau reglementărilor dar nu să reducă poluarea.

Formarea opiniei publice. Activitatea grupurilor de interes și atenția mass-media concentrată asupra acestor amenințări la care este supus mediul au reușit să convingă populația, că poluarea mediului e tot mai gravă. Previțiunile catastrofale privind viitorul mediului creează un climat de opinie care împiedică discutarea rațională a problemelor legate de costurile și beneficiile politicii de protecție a mediului. Sondajele de opinie arată că, în prezent, majoritatea oamenilor susțin ideea potrivit căreia: "Protecția mediului e atât de importantă încât cerințele și standardele nu pot fi prea mari și în protecția mediului trebuie aduse îmbunătățirile continue indiferent de costuri". Dacă o asemenea atitudine ar fi luată în serios, opiniile științifice și economice din politica publică ar fi înlăturate. Protecția mediului amenință să devină o cruciadă morală care îndepărtează știința și aspectele economice ca fiind irelevante sau chiar dăunătoare. Într-un asemenea climat, absolutismul moral înlocuiește o politică publică rațională.

Politica grupurilor de interes. Toată lumea se opune poluării. Astfel, cei care susțin protejarea mediului încep cu un avantaj psihologic și politic; ei sunt "curați" și oponenții sunt "murdari". Mass-media, agențiile de protecție a mediului înconjurător pot fi determinate să susțină politica de protecție a mediului acordând puțină atenție costurilor - în pierderea de slujbe, creșterea prețurilor, nesatisfacerea cererii clienților, dependența sporită de sursele străine de energie. Trebuie să se străduiască să scoată în evidență costurile sporite ale standardelor nerezonabil de ridicate ale societății în legislația pentru protecția mediului.

Cei care susțin protecția mediului sunt, în general, persoane din clasa mijlocie și superioară, ale căror venituri și averi sunt sigure. Preferințele lor estetice pentru un mediu curat, nepoluat, sunt mai importante decât slujbele și veniturile pe care noile industrii le pot produce. Muncitorii și proprietarii firmelor mici, ale căror slujbe și venituri depind de producția de energie, rafinarea petrolului, minerit, topitorii sunt mai puțin susceptibili de a deveni protectori ardenti ai protecției mediului. Dar există un impuls psihologic pentru noi toți să păstrăm frumusețea peisajelor, să protejăm viața sălbatică și să conservăm resursele naturale. E ușor să percepem industria și tehnologia ca fiind eroi negativi și să susținem ideea "omului împotriva tehnologiei" care are un conținut foarte umanist, dar trebuie găsite soluții raționale pentru a stabili echilibrul între dezvoltarea economică și acțiunile de protecție a mediului înconjurător.

Protecția radicală a mediului. La polul opus al mișcării pentru protecția mediului se află o puternică opoziție în calea dezvoltării economice, avansului științific, și chiar umanității. Potrivit Clubului de la Roma (o organizație radicală pentru protecția mediului), "Adevăratul dușman, atunci, este umanitatea însăși". Mișcarea "verde" este o mișcare internațională, cu grupuri de

interes bine organizate și chiar cu partide politice, în națiunile vest-europene. Programul său de a "Salva Planeta" include dezindustrializarea națiunilor occidentale, reducerea populației umane, eliminarea oricărei întrebuințări a combustibilului fosil, inclusiv a automobilelor, eliminarea puterii nucleare și încetarea creșterii bovinelor, a exploatării terenului agricol, ș.a.m.d. , precum și transferul bogățiilor din țările industrializate în cele subdezvoltate.

O abordare rațională a opțiunii publice în domeniul problemelor de protecție a mediului necesită o evaluare atentă a tuturor datelor științifice legate de riscurile din mediu, așa încât să fie puse în balanță cu costurile reducerii lor. Dar grupurile de interes care susțin protecția mediului trebuie să câștige de partea lor opinia publică și să preseze pentru acțiune din partea autorităților politice. Pentru aceasta, ei sunt tentați să selecteze anumite date științifice, să le ignore pe altele și să îi citeze pe acei oameni de știință care sunt de acord cu poziția lor chiar și atunci când sunt o minoritate redusă a comunității științifice) și îi ignoră pe cei care nu sunt de acord cu ei sau spun că nu există destule cercetări științifice pentru a putea oferi răspunsuri clare. Pentru comunitatea științifică, sondajele opiniei publice sunt inutile; doar faptele contează. Pentru mișcarea ecologistă, sondajele opiniei publice sunt cele mai importante.

Taxele impuse activităților poluante. O alternativă mai eficientă este impozitarea poluării. Taxele impuse pe poluare pentru acele firme care o generează, vor furniza impulsuri economice pentru indivizi, firme și guverne locale, pentru a găsi varianta cea mai ieftină. O taxă impusă fiecărei firme care contribuie la poluare, bazată pe cantitatea și tipul de poluare generată, ar oferi impulsurile economice necesare reducerii poluării pentru agențiile centrale ale birocrațiilor centraliste. Impunând o taxă unitară pe eliminarea de poluanți, cum ar fi bioxidul de sulf, orice nivel al reducerii poate fi obținut în funcție de nivelul taxei. Fiecare factor poluant ar deține informațiile și motivația necesară reducerii poluării cât mai ieftin și mai eficient posibil, pentru a suporta o taxă cât mai mică. Aceia care vor reuși acest lucru vor fi impozitați cu sume mai mici și vor obține profituri mai mari. Cei care nu vor face acest lucru vor fi obligați să transfere impozitele asupra consumatorilor sub forma unor prețuri mai mari. Clienții vor fi astfel impulsionați să-și reducă consumul de produse poluante și vor căuta alternative.

Taxele pe poluare oferă o alternativă mult mai ieftină pentru politica mediului față de regulile și reglementările centralizate. Birocrațiile guvernamentale și costurile aplicării legilor vor fi reduse. Taxele pot fi impuse nu doar pe poluarea aerului și apei, ci și pe bunurile de consum care creează probleme de depozitare ca deșeurile. Când consumatorii vor fi obligați să plătească pentru costurile totale ale protejării mediului, opțiunile lor vor încorpora întregul cost al producției. Transferând politica mediului de la controlul birocrațiilor centralizate înspre

impulsurile de piață descentralizate, e posibil să se obțină în același timp o îmbunătățire a calității mediului și o promovare a dezvoltării economice.

Dezvoltarea economică. Politicile care încetinesc dezvoltarea economică sunt, de obicei, contraproductive pentru protecția mediului. Cei mai mari factori poluanți ai lumii sunt națiunile subdezvoltate. Pe măsură ce venitul crește, oamenii fac eforturi mai mari pentru a îmbunătăți calitatea mediului. Economiiile de piață sunt mai eficiente în protecția mediului decât cele socialiste. Economiiile socialiste ale Europei produc grave degradări ale mediului pentru că nu există stimulente ale economiei de piață care să coordoneze producția.

Concepte și instrumente ale politicilor:

Premisa cea mai importantă într-o astfel de abordare este dezvoltarea durabilă, respectiv un proces lent de măsuri care permite folosirea pe termen lung a mediului pentru ca dezvoltarea economică să rămână posibilă, concomitent cu menținerea calității mediului la un nivel acceptabil. Dependența reciprocă între ecologie și economie presupune faptul că menținerea echilibrului în sistemul ecologic este la fel de importantă ca scopurile politicii social economice.

Se dorește schimbarea atitudinii instituțiilor guvernamentale, a întreprinderilor și a oricărui tip de agent potențial poluant, astfel încât daunele produse mediului să fie internalizate.

Întrebări cărora trebuie să li se dea un răspuns sunt :

1. Care trebuie să fie calitatea mediului?

2. Ce funcții ale activității economice pot duce la schimbarea calității mediului?

3. În ce punct al lanțului causal trebuie aplicate măsurile?

Există următoarele posibilități: la intrările (input-urile) în sistemul economic, la nivelul managementului stocurilor naturale; în interiorul sistemului economic printr-un mecanism de feedback; la ieșirea din sistemul economic prin managementul de risc.

Instrumentele politice sunt mijloacele prin care guvernul poate influența comportamentul persoanelor, firmelor sau a întreprinderilor. Cheia pentru stabilirea unei strategii de succes poate fi:

- alegerea unei combinații adecvate de instrumente
- alegerea celor mai potrivite puncte de aplicare;

Instrumentul ales asigură o acțiune eficientă în măsura în care:

- conduce la atingerea scopului propus;
- este specific problemei de poluare avută în vedere;
- permite evaluarea costurilor și stabilirea responsabilităților;
- asigură previzibilitatea rezultatelor;
- influențează prețul de piață a produselor industriei respective;

- coincide cu interesele individuale și obține sprijinul societății civile;

Instrumentele politice cuprind politici de reglementare generală ce se referă la legile mediului, standarde, norme și limite, legea planificării, legea autorizării și a eliberării licențelor, declarațiile de impact asupra mediului; politici de reglementare specifice care vizează responsabilitatea riscului, dreptul de a fi informat și responsabilitatea ca informațiile disponibile să fie aduse la cunoștința publicului; politici de comunicare socială care cuprind date, metode, sisteme, educație, mass-media, relații publice și publicitate; politici de stimulare financiară și economică constituită în impozite și subsidii.

Pornind de la nivel guvernamental, se stabilesc normele și standardele admise pentru fiecare poluant în parte. Aceste reglementări suferă anumite încălcări, respectiv depășiri care sunt amendate prin sistemul de penalități. În cazul în care depășirile sunt foarte mari, intervenția guvernamentală poate merge până la ridicarea dreptului de funcționare a unității respective. Pornind de la aceste reglementări stabilite la nivel național, în raport cu reglementările internaționale, se desfășoară programe regionale și locale care au drept scop desfășurarea activității economice în limite admisibile din punct de vedere al poluării. În România tendința este de descentralizare controlată. Agenții economici trebuie să-și întocmească propriile programe de control al poluării, respectiv de încadrare în limitele admise. Modalitățile de realizare a acestor programe rămân la latitudinea fiecărei întreprinderi. Acestea pot opta spre următoarele alternative:

- investiții în echipamente, utilaje și materiale reactive) specifice pentru reducerea poluării;
- investiții în tehnologie modernă nepoluantă, care oferă avantajul unei creșterii a productivității, pe lângă cel al protecției mediului ;
- scăderea producției, în cazul unor produse înalt poluante care pot fi înlocuite;
- includerea penalităților în costurile de producție și continuarea desfășurării activității, respectiv a menținerii stării de poluare.

Implicarea guvernamentală presupune atât controlul cât și susținerea acestor activități. Legal există facilități fiscale, reduceri de taxe și impozite, etc. pentru unitățile economice care au în derulare programe de depoluare și investesc în acest scop. În unele cazuri guvernul poate gira împrumuturi pentru investiții, în special în tehnologie. În timp ce controlul se desfășoară într-un cadru instituționalizat foarte bine determinat, susținerea acestor activități este de cele mai multe ori absentă. Sistemul de stimulente și facilități funcționează numai în cazul în care guvernul este suficient de stabil și are suficienta putere pentru a aplica prevederile legale.

Problema protecției mediului înconjurător este una globală, dar punctele de vedere privind modul în care aceasta poate fi rezolvată precum importanța pe care ea o are pentru

societate diferă foarte mult. Diferențele de optică țin de nivelul economic, educație, experiență anterioară și de presiunea grupurilor de interese. Deciziile luate la nivel local sunt influențate de dubla ipostază a celor implicați, de agenți producători ai poluării și de "beneficiari" ai poluării pe care o produc. La nivel central aceasta dualitate nu este resimțită direct și este de așteptat ca deciziile să fie luate în special din rațiuni economice.

Daniel Schaffer în cartea sa "Exploring Environmental Frontiers: Integrating Solutions East and West" apreciază că găsirea soluțiilor pentru protecția mediului înconjurător pentru Europa de Est trebuie începută cu identificarea și formularea clară a problemelor existente. În timpul regimului comunist monitorizarea parametrilor de mediu era secretă sau se desfășura în condiții de cercetare precare. Rapoartele erau oricum false și nu reflectau realitatea existentă. Dunărea, Vistula și Elba sunt cursurile de apă cele mai poluate, iar Marea Baltică și Marea Neagră sunt depozitele de deșeuri ale întregii zone. Situația cea mai dramatică se înregistrează în Slovenia și Iugoslavia unde aproximativ 90% din cursurile de apă sunt contaminate, în special datorită unor practici industriale și comerciale abuzive. Pânza de apă freatică este afectată și există zone unde apa potabilă este sub limitele de siguranță admise. Aceste date făcute publice în ultimii ani nu situează zona acesta pe poziții foarte favorabile dacă se ține seama de dorința exprimată de integrare europeană. În "La politique de l'environnement dans la communauté européenne" sunt formulate foarte clar standardele admise precum și timpul pe care Comunitatea Europeană îl oferă statelor membre pentru a se alinia la aceste standarde. Pentru statele Europei de Est problema se pune foarte acut în termeni economici, pentru că o creștere economică susținută presupune un nivel greu de controlat al poluării. Thomas Dye în "Understanding public policy " afirmă totuși că procesul de creștere economică nu este incompatibil cu protecția mediului înconjurător ci, din contră, bunăstarea și tehnologia avansată oferă cea mai bună șansă pentru un mediu "curat". Pentru ca această situație să fie ținută sub control în zona noastră, și programul de protecție al mediului înconjurător să se desfășoare în paralel cu cel de dezvoltare economică, fără să constituie o frână a acestuia, politicile de mediu trebuie să fie foarte bine gândite și perfect adaptate cerințelor existente într-un anumit moment, respectiv optim corelate cu cele de dezvoltare economică.

La nivel regional în vederea asigurării unui program coerent, integrat în strategia națională trebuie vizate următoarele aspecte:

- urmărirea modului în care zona este monitorizată;
- circulația informației în cadrul structurii de supraveghere;
- modul de elaborare a măsurilor de protecție la nivel local (agent industrial);

- corelația ce poate fi stabilită între indicii economici, de producție și nivelul investițiilor în activitățile de protecție a mediului înconjurător;
- stabilirea factorilor materiali și umani care influențează luarea deciziilor
- modul în care măsurile sunt integrate într-un program strategic național;
- propuneri pentru revizuirea și îmbunătățirea strategiilor existente.

La nivel local măsurile specifice îndreptate în vederea protecției mediului înconjurător vizează următoarele aspecte:

- modul în care circulă informația din momentul prelevării probelor pentru analiză până în momentul luării măsurilor de limitare a factorului poluant;
- care este modul de elaborare a măsurilor de protecție la nivel de întreprindere;
- care sunt factorii de decizie și cum sunt ei limitați de condițiile exterioare;
- cum este elaborat planul pe etape de dotare cu tehnologie de protecție a mediului;
- care sunt planurile de perspectivă privind menținerea echilibrului între producția economică și calitatea mediului;
- modul în care programul propriu este acceptat de direcțiile de control
- măsura în care există sprijin financiar care să susțină activitatea proprie de reducere a poluării;
- stabilirea situației optime privind echilibrul între producție și investițiile în tehnologii de protecție a mediului.

Programele naționale, regionale și locale fac parte din strategia națională care își propune, eșalonat în timp, aducerea și menținerea mediului înconjurător la parametri normali.

În condițiile concrete ale țării noastre, din analiza situației existente pot fi identificate următoarele probleme:

- probleme ce țin de structura instituțiilor: un număr foarte mare de angajați ce asigură controlul și foarte puțini care se implică în elaborarea măsurilor concrete; structuri parazitare, paralele care instituie controlul agenților economici;
- probleme ce țin de funcționarea instituțiilor: lipsa de comunicare între diferitele departamente ale instituțiilor; lipsa de coordonare între departamentul economic și cel de protecție al mediului înconjurător;
- probleme economice: -lipsa fondurilor necesare dezvoltării capacităților de producție, respectiv necesare pentru a fi investite în protecția mediului; dificultăți de a menține o balanță pozitivă, respectiv o creștere economică în condițiile unei investiții majore în mediu; creșterea prețului produselor și scăderea competitivității acestora pe piață.
- probleme umane: -lipsa informației și a inițiativei; neasumarea responsabilității luării unor decizii; dezinteres sau alte interese.

- probleme la nivel guvernamental: lipsa instrumentelor de susținere și stimulare a acțiunilor în domeniul mediului înconjurător; lipsa de interes în a susține acțiunile pentru că penalitățile sunt o sursă pentru buget; incapacitatea de a impune respectarea legislației existente; tolerarea structurilor supranumerare, parazitare; birocrația.

În perspectivă, după primul pas al identificării problemelor trebuie găsite soluții optime pentru depășirea acestora, persoanele capabile să realizeze acest lucru și modalitățile în care soluțiile pot fi aplicate eficient.

Bibliografie:

1. Dye T.R, - 1995 , "Understanding Public Policy" Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey 07632
2. La politique de l'environnement dans la Communaute europeenne - 1990, Luxembourg. Office des publications officielles des Communautes europeennes
3. Manes C., -1990, Green Rage, Boston:Little, Brown
4. Portney B.and Kent E. - 1992, Controversial issues în Environmmetal Policy. Newbuey Park, CA:Sage Publications
5. Ray A. ,Dixie L. -1993, Environmental Overkill. Washington, DC:Regnery Gateway.
6. Schaffer D., - 1994 , "Exploring Environmental Frontiers: Integrating Solutions East and West", Springer Verlag.
7. US Environmental Protection Agency, -1987, "An Assesment of the Risks",Washington,DC.