

Capitolul 8

Aspecte Economice

8. Aspecte economice

8.1 Instrumente economice și finanțare

8.1.1 Instrumente economice pentru deșeurile periculoase din România

1) Instrumente de mediu existente

Principiul “poluatorul plătește” este în general acceptat în România, dar punerea în practică reprezintă cu totul altceva. Acest fapt este ilustrat prin instrumentele economice ce există în prezent în România, după cum se menționează în Volumul 2, Capitolul 6. În contextul actual, o absență ambiguă este dată de lipsa taxelor sau altor instrumente ce se referă la deșeurile periculoase.

Cu privire la aspectul gestiunii deșeurilor industriale în general, instrumentele economice (în mare parte penalizări pentru neconformitate) sunt stabilite la o limită prea mică pentru a produce un impact asupra generării de deșuri astfel nefiind în prezent un instrument semnificativ pentru administrarea calității aerului sau apei, sau pentru eliminarea altor deșuri industriale. Eficiența instrumentelor economice sau a altor măsuri de control este deasemenea limitată datorită unor echipamente neadecvate de monitorizare și măsurare pentru calitatea apei și aerului.¹

Eficiența de utilizare a resurselor, tehnologia pentru o producție curată, precum și generarea de deșuri sunt toate afectate negative prin prețuri sistematic scăzute pentru energie și apă, un fapt ce conduce la un consum excesiv.

Într-un studiu elaborat de către EPIQ, concluzionat spre sfârșitul anului 1999², s-au enumerat o serie de recomandări pentru o schimbare a politicii. Acestea includeau măsuri pentru reducerea utilizării de benzină cu plumb precum și a poluării cu SO₂, ambele reprezentând pericole majore asupra sănătății publice din România și, deasemenea, aspectul ce se referă la eliminarea anvelopelor uzate. Referindu-se în particular la deșeurile periculoase, studiul s-a adresat și asupra problemelor de eliminare a bateriilor și uleiurilor uzate.

Pentru cazul benzinei cu plumb, studiul a recomandat o creștere a diferenței existente de preț dintre benzina cu plumb și cea fără plumb, prin adăugarea unei taxe suplimentare asupra benzinei cu plumb la rafinărie, combinată cu o creștere a accizei asupra benzinei cu plumb.

Recomandările pentru SO₂ au fost de a impune o taxă de mediu asupra conținutului de sulf din motorină la rafinărie precum și asupra tuturor combustibililor de motorină din import; o taxă de mediu asupra conținutului de sulf din cărbune și păcură.

¹ Sursă: Studiul de Baza JICA pentru gestiunea deșeurilor industriale în România, ERM, Septembrie 2001.

² Promovarea instrumentelor economice pentru protecția mediului în România, USAID/EPIQ, Noiembrie 1999.

Pentru cazul anvelopelor, prin studiu s-a propus o schemă pentru un depozit de rambursare pentru încurajarea recuperării deșeurilor de anvelope, rambursare acoperită de către producătorii de anvelope noi și de către importatorii de anvelope noi și folosite (reșapate). Veniturile ar fi fost vărsate într-un fond pentru reciclare din acesta subvențiile fiind plătite colectorilor de anvelope uzate.

Încă trebuie întreprinse acțiuni cu privire la aceste trei aspecte, deși pentru cazul benzinei cu plumb, diferența mică existentă plus, mai important, reglementările administrative vor atinge obiectivul în următorii ani. Totuși, s-au întreprins acțiuni asupra celorlalte două recomandări elaborate de către EPIQ, amândouă referindu-se la deșeuri periculoase, în mod specific cu privire la eliminarea acumulatorilor și uleiurilor uzate (a se vedea mai jos).

2) Instrumente economice pentru gestiunea deșeurilor periculoase

Utilizarea instrumentelor economice specifice pentru gestiunea deșeurilor periculoase ar trebui în primul rând să fie sub formă de sancțiuni sau penalizări pentru a ajuta aplicarea de reglementări sau standarde, sau de a furniza finanțare și motivații pentru facilitarea tratării și eliminării deșeurilor periculoase în conformitate cu cerințele legislative sau de reglementare. În România, penalizările pentru neconformare, taxele de utilizare, precum și sistemele de depozite cu rambursare există deja, dar întărirea acestor sisteme constituie o prioritate. Rolul acestora precum și a altor măsuri sunt descrise pe scurt mai jos.

Penalizări pentru neconformare. Astfel de penalizări există în legislația românească pentru toate tipurile de încălcare a standardelor pentru controlul poluării. De fapt, în practică deficiențele din sistem includ o distingere neadecvată între diferitele tipuri de încălcări și deșeuri pentru determinarea penalizărilor; penalizările sunt în general prea mici și probabil în cazul deșeurilor periculoase mult sub nivelul costurilor pentru daune; monitorizarea și inspecția sunt deasemenea neadecvate. Îmbunătățirea sistemului existent reprezintă o mare prioritate.

Taxele de utilizare. Taxele de utilizare sunt cerute pentru folosirea rampelor de depozitare sau reprezintă taxe plătite unor companii specializate în domeniul reciclării și eliminării deșeurilor periculoase (sau acelor companii ce dețin o capacitate în exces pentru incinerare proprie sau a altor modalități de eliminare) ce vor fi revizuite. Astfel de instrumente trebuie însoțite prin reglementări de impunere și control prin care se cere generatorilor de deșeuri să elimine deșeurile periculoase prin aprobare, ori chiar prin generatorii de deșeuri ori printr-un operator certificat pentru tratarea deșeurilor. Costuri de mediu eficiente, și destul de mari din punct de vedere administrativ; cerințele pentru monitorizare și inspecție pun probleme în utilizarea unor astfel de instrumente, dar astfel de probleme apar deasemenea și la un sistem de impunere și control. În principiu, taxele pentru serviciile de eliminare și tratare a deșeurilor ar trebui să fie egală cu costurile marginale pe termen lung.

Sistemele de deposit cu rambursare. Prin studiul EPIQ s-a propus utilizarea de sisteme de depozite cu rambursare ca parte a unui pachet de acțiuni ce se referă la aspectele de mediu ce apar datorită eliminării bateriilor și uleiurilor uzate.

În ceea ce privesc uleiurile, s-a propus o intercalare a motivațiilor de impunere și control cu cele economice, cu un sistem de deposit cu rambursare întregit cu reglementări și penalizări stricte pentru cazurile de depozitare ilegală precum și a altor acțiuni. Această propunere includea și obligația detașiștilor uleiurilor de lubrefiere să aibă puncte de colectare, precum și un program de subvenție a taxei, cu un nivel al taxei de 15-20% asupra vânzărilor de uleiuri noi, iar veniturile să fie utilizate acolo unde există nevoia de subvenție a eliminării neeconomice a uleiurilor. Principiile generale au fost cuprinse în Hotărârea nr. 662/12 Iulie 2001 cu privire la gestiunea uleiurilor uzate.

Studiul EPIQ a luat în considerare diferite mecanisme pentru implementarea unui sistem de deposit cu rambursare pentru acumulatorii de autovehicule, propunând un sistem prin care detașiștii de acumulatori trebuie să accepte acumulatorii vechi. Un sistem de deposit cu rambursare ar fi esențial pentru ca acest lucru să funcționeze. Totuși, prin hotărârea nr 1057/18 octombrie 2001 cu privire la baterii și acumulatori se impune producătorilor sau importatorilor de acumulatori mici și portabili de a avea un sistem de colectare fără taxă.

EPIQ a propus deasemenea informal de a introduce controlul (rambursarea depozitului sau altele) asupra eliminării acumulatorilor și calculatoarelor vechi.

Prin prezentul studiu se sprijină aceste inițiative, sistemul de deposit cu rambursare întrunind criteriile menționate la începutul acestui capitol.

Taxele pe produs. Taxele pe produs, ce se bazează pe costurile daunelor asupra mediului, pot fi în principiu aplicate asupra unei game de intrări industriale sau bunuri de consum, inclusiv uleiuri și baterii. Astfel de pârghii pot fi eficiente din punct de vedere al mediului și fezabile administrativ și pot fi folosite în combinație cu alte măsuri, cum ar fi sistemul de deposit cu rambursare.

Taxele asupra emisiilor și autorizațiile comercializabile. După cum s-a menționat mai devreme, experiența internațională sugerează un rol limitat pentru taxele asupra emisiilor sau evacuărilor pentru gestiunea deșeurilor periculoase, în mare parte datorită impactului incert asupra mediului ce se bazează implicit asupra motivațiilor economice, cerințele administrative extreme pentru monitorizare și inspecție, precum și necesitatea închiderii directe a multor activități. Ultimele aceste două obstacole se aplică deasemenea asupra utilizării asupra autorizațiilor comercializabile.

Subvențiile reprezintă un instrument economic des utilizat în alte țări, dar sunt în mod clar în contradicție cu principiul poluatorul plătește și în particular sunt dificil de justificat în contextul românesc în care deficitul fiscal public reprezintă o constrângere majoră pentru dezvoltarea economică. În orice caz există multe bune motive pentru utilizarea subvențiilor, poate și prin folosirea ajutorului concesional străin, ca măsură interimară. Se

va reține că raționamentul pentru fondul de mediu depinde esențial de necesitatea unei forme de subvenție.

Acțiuni complementare – poluarea aerului și apei. Ar fi ideal de a se utiliza taxele pentru emisii, dar datorită costurilor administrative de monitorizare, în practică taxele asupra produsului legate de poluarea aerului și apei ar putea fi mai fezabile. Înăsprirea controalelor sau aplicarea taxelor pentru eliminarea deșeurilor periculoase trebuie corelate cu controale la fel de aspre (metode economice sau de reglementare) asupra formelor alternative de eliminare a deșeurilor, adică acelea ce rezultă în poluarea aerului sau apei. Trebuie realizate eforturi pentru introducerea taxelor de poluare pe lângă taxa asupra SO₂ propusă în studiul EPIQ, pentru a influența comportamentul cu privire la mediu.

Responsabilitatea legală pentru daune. Legislația UE recunoaște rolul important ce îl poate avea recunoașterea explicită a daunei asupra mediului ca subiect de litigiu. Pentru ca acest lucru să fie efectiv și eficient, vor fi necesare metode pentru evaluarea costurilor economice a daunei asupra mediului. Cum un obstacol clar este dat de deficiența unor astfel de informații, este oricum necesar de a se evalua investiția de mediu precum și nivelul de taxă/tarif (a se vedea Secțiunea 8).

Schimbul de deșuri. Aplicabil în principiu pentru toate formele de deșuri, guvernul joacă un rol în facilitarea creării unei piețe pentru materiile din deșuri, sau pentru schimbul de deșuri. Măsuri cum ar fi zonarea industrială și asigurarea de informații pot încuraja măsuri de tratare și eliminare eficiente din punct de vedere al costului.

Convenții voluntare cum sunt cele din Japonia și UE. Acestea fac parte din conceptul responsabilității extinse a producătorului, menționate de către EPIQ și alții. În prezent trebuie o abordare de la caz la caz, în parte datorită inabilității de a monitoriza emisiile de la un număr mare de întreprinderi. Convențiile voluntare pot ajuta acest aspect, concentrându-se asupra poluanților majori. Se propune ca întreprinderile industriale să fie alese pentru astfel de negocieri bazat pe gradul de pericolozitate a deșeurilor sau altor poluați evacuați și/sau asupra disponibilității acestora de a demonstra metodele pentru cea mai bună practică. Prin aceste convenții se vor specifica penalizările economice precum și alte sancțiuni pentru cazul de neconformare. Țintele inițiale ar trebui să fie industriile de uleiuri, automobile, farmaceutică. Ca și în Japonia ce se demonstrează prin aceste convenții voluntare ar putea stimula inovații similare. În paralel cu aceasta, introducerea de responsabili profesioniști pentru problema controlului poluării în întreprinderile mari, cu responsabilitate legală pentru încălcarea legislației de mediu, ca și în Japonia, ar trebui luată în considerare.

3) Fondul de mediu

În evaluarea rolului potențial a unui Fond de Mediu în România, aspectele fiscale reprezintă o importanță crucială. Ordonanța de Urgență din 7 Iunie 2002 stabilește liniile directe cu privire la sursele de venit ce trebuie atrase pentru Fondul de Mediu.

Norme și modalități precise de colectare vor fi identificate prin programul USAID-EPIQ, care a propus deja câteva taxe pe produse (SO₂, anvelope, după cum s-a menționat mai sus). Totuși, acestea nu au fost aprobate de către Ministerul de Finanțe dacă aceste venituri ar fi fost să intre în Fondul de Mediu. Obiecția Ministerului de Finanțe se bazează probabil pe necesitatea generării veniturilor publice în scopuri generale, în interesul flexibilității fiscale.

Astfel de recomandări elaborate de către experții de mediu tind să ignore posibilitățile de strângere a fondurilor prin taxele asupra produselor sau prin alte taxe, pentru că acestea ar trebui să fie vărsate în fondul general de venituri pentru alocare la o prioritate națională de către Ministerul Finanțelor, decât să fie în mod specific disponibile pentru îmbunătățiri de mediu. Astfel de scheme de depozite cu rambursare – ce constituie sisteme netaxabile – ar reprezenta tipul preferat de instrument economic.

Aparent, taxele de utilizare nu aduc o opoziție din partea Ministerului de Finanțe pentru că practic acestea nu constituie taxe. S-a propus ca o parte a taxelor plătite către reciclatori să fie vărsate la fondul de mediu.

Subvențiile sunt inerente pentru conceptul de fond de mediu. Totuși, operația globală, dacă implică colectarea de taxe și tarife de la poluatori, ar putea fi considerată ca o acțiune venit neutru astfel devenind acceptabilă din punct de vedere fiscal. Dacă totuși, este finanțată din alte surse, atunci implică faptul ca poluatorii în general să fie subvenționați; aceasta este clar împotriva principiului poluatorul plătește, și, dacă nu este corect îndreptată spre necesitățile prioritare, atunci este inadecvată în contextul românesc de austeritate fiscală extremă.

Crearea de fonduri ce pot aduce o contribuție utilă vor necesita un efort considerabil pentru clădirea capacității din partea donatorilor externi sau a guvernelor. Aici există pericolul ca fondurile să devină atât de competente și puternice, formând un constituent protectiv, încât vor fi dificil de a fi eliminate. Iar orice succes ce l-ar putea avea aceste fonduri în generarea de venituri le-ar putea face și mai atractive pentru Ministerul de Finanțe ca surse de venit general.

În timp ce fondurile de mediu pot juca un rol important pentru situații de urgență, în mod normal acestea ar trebui privite ca măsuri temporare, și în mod cert nu ca substitut pentru reforme fundamentale. Altfel, existența acestora în practică amână soluția problemelor de mediu decât să le grăbească soluționarea.

4) Factori ajutători: Procesul de ajustare

Reformele politicii pentru deșeurile periculoase, sau chiar reformele pentru politica de mediu în general, pot fi ineficiente chiar dacă alți factori ajutători nu sunt prezenți. În contextul actual, aspectele relevante cuprind politicile de prețuri pentru activități complementare, stadiul liberalizării pieții în cadrul economiei globale, capacitatea financiară și tehnică a sectorului public, precum și educația și conștientizarea factorilor

implicați. Clar, acest aspect este de importanță primară într-o economie de tranziție cum este cea a României, unde în absența unor factori cheie ajutători, o abordare graduală ar putea fi necesară, implicând stabilirea obiectivelor pe termen lung și scurt, multe din care sunt în strânsă legătură cu dezvoltarea economică în general. Unele din exemplele cheie sunt date mai jos.

Pentru a fi fezabili, astfel de recomandări trebuie croite în conformitate cu realitățile economice și politice. Un element cheie a unei strategii a unei economii în tranziție cum este cea a României îl reprezintă înlocuirea întreprinderilor de stat cu întreprinderi ale sectorului privat. Constrângerile unui buget slăbit și lipsa stimulărilor economice pentru astfel de întreprinderi implică un răspuns slab la orice instrumente bazate pe piață cum ar fi taxele pentru poluare, după cum indică recordul de neputință a plăților pentru utilități. Progresul în demontarea întreprinderilor de stat precum și abilitatea guvernului de a gestiona consecințele sociale a unor astfel de schimbări vor constitui determinantul principal a previziunilor pentru utilizarea efectivă a instrumentelor economice în domeniul administrării mediului.

Obiectivele generale pentru tehnologia unei producții mai curate și o administrare adecvată a mediului până la urmă vor depinde în mare măsură de existența stimulărilor economice ce asigură ca energia și apa precum și alte inputuri să fie eficient utilizate și astfel a se evita deșeurile. Politica de prețuri pentru energie și apă reprezintă o problemă majoră pentru România, având prețuri nu numai sub costurile financiare dar mai mult în termeni ai costurilor marginale pe termen lung, mai ales dacă acestea sunt definite de a include pe cele externe.

Există desigur multe motive pentru care reforma de prețuri pentru energie și apă sunt necesare, acestea transcendând cu mult aspectele specifice ale deșeurilor periculoase. Aceasta se resimte mai ales în România care are o situație fiscală acută. Energia electrică și alimentarea cu apă subvenționate (și prețurile pentru gazele naturale la extracție fiind la o cincime din prețurile internaționale astfel sub nivelul costurilor de oportunitate economice) implică subvenții explicite sau implicite ce au un impact negativ asupra economiei globale, cu deficite fiscale și costuri de împrumuturi mari ce constituie un obstacol major pentru creșterea economică. Aspectul deșeurilor periculoase reprezintă încă un motiv pentru care reforma în aceste domenii este necesară. Totuși este foarte important pentru aspectul cu privire la deșeurile periculoase să fie evidențiat, furnizând astfel încă un motiv pentru care reforma politicii în acest domeniu este necesar.

Relevanța eforturilor de a “acorda fin” prețurile legate de resursele de mediu în prezența masivă a distorsiunilor de prețuri în general trebuie deasemenea evaluată (exemplu propunerea pentru o taxă pe produs pentru generatorii de energie electrică unde inputurile au prețuri mult sub valoarea reală, aceasta constituind doar un exercițiu pur academic).

Atât proiectul pentru tarifele pentru energie și apă precum și nivelurile instrumentelor economice pentru administrarea de mediu trebuie să ia în considerare că distorsiunile de preț se reflectă în cadrul întregii economii. Strategia generală ar fi să se propună ca orice

creșteri a tarifelor sau a altor instrumente economice să fie croite în paralel cu orientările generale pentru liberalizarea pieții a economiei românești, sau al procesului de ajustare.

Alți factori ajutători cheie cuprind conștientizarea din partea guvernelor la diferite nivele, muncitori și consumatori asupra pericolelor de sănătate ce rezultă din producerea sau utilizarea unor anumite produse. Un exemplu ar fi vânzarea uleiurilor uzate drept combustibili de calitate inferioară, cu aferentele riscuri asupra sănătății. Astfel de conștientizare și abilitate de a articula preocupările părților implicate în mod informal este necesară dacă condițiile locale trebuie să fie corect reflectate în politicile de mediu și ca instrumentele economice să funcționeze eficient.

8.1.2 Fezabilitatea instrumentelor economice

Utilizând criteriul menționat la începutul acestui capitol, următorii factori sunt în special relevanți pentru România în determinarea fezabilității instrumentelor economice: aducerea de venituri reprezintă un obiectiv primordial; fezabilitatea administrativă ar putea constitui o constrângere; găsirea metodelor pentru eficientizarea costurilor reprezintă un punct important și critic. În practică, imperfecțiunile pieții în general reprezintă un obstacol serios asupra relevanței instrumentelor economice pentru gestiunea de mediu, iar acceptabilitatea politică și aspectele sociale pot constitui o constrângere majoră datorită în parte necesității de a lua măsuri ce pot rezulta cu șomaj sau alte ajustări sociale

Următoarele ar implica că atât timp cât reformele de politică în domeniul gestiunii deșeurilor periculoase pot fi introduse destul de repede, iar altele vor depinde de frecvența globală reformei politice economice a țării.

Este astfel necesară o abordare graduală, cu necesitatea croirii unui plan de acțiune pentru deșeurile periculoase pentru o perioadă mai lungă de timp. În primii ani, aproape totul se va baza pe măsuri întărite de control și impunere, dublate de o folosire mai sistematică și riguroasă a taxelor pentru neconformare ce reflectă mai adecvat daunele produse prin acele încălcări și (b) taxele de utilizare pentru tratare și eliminare bazate pe costuri economice adecvate. Se pot utiliza și depozitul cu rambursare sau taxele pe produse, ce antrenează costuri administrative minime. Subvențiile bine orientate, poate acelea ce rezultă din finanțare externă (vezi următoarea Secțiune), și direcționate printr-un Fond de Mediu, ar putea fi adecvate în această fază, dar numai ca măsură de tranziție. Convențiile voluntare cu preocupările industriale cheie ar trebui incluse într-o bază caz cu caz, ce implică sancțiuni economice cum ar fi penalizările pentru neconformitate.

În acest timp măsurile de clădire a capacității, având fundația unei baze mai mari asupra instrumentelor economice ar trebui să se realizeze, inclusiv atât monitorizarea și măsurarea precum și capacitatea analitică de a stabili priorități precum și baza pentru înăsprirea reglementărilor în domeniul mediului sau strângerea de taxe. Acestea ar trebui să includă tehnici epidemiologice și de evaluarea economică.

Este rezonabil a se aștepta ca procesul de reformă economică – în particular, realizarea programului de privatizare precum și pentru energie și prețuri ce reprezintă costurile economice întregi – să fie neapărat realizată în următorii 10 ani. Până atunci, anumite acțiuni ar trebui introduse, inclusiv cel puțin bazarea pe instrumentele de piață precum în alte țări ale UE; înlăturarea fondului de mediu și subvenții.

În final, pentru un obiectiv pe termen și mai lung, principiul taxării poluării mediului ar trebui extins până la utilizarea taxării verzi ca instrument de politică fiscală.

Pe scurt, definirea perioadelor de timp pentru Fazele date doar indicativ, creștere a utilizării instrumentelor economice și reformele aferente ar putea fi după următorul program:

Faza 1: Anul 1-5

- Întărirea sistemului taxei de neconformitate: aceasta este descrisă ca o componentă a Planului de Acțiune din Capitolul 9 (Acțiunea D5)..
- Taxele de utilizare pentru tratarea și eliminarea deșeurilor bazate pe costuri economice. Acestea vor fi create în mod natural ca rezultat a forțelor de piață pe măsură ce sistemul de reglementare este aplicat în întregime, iar terții contractori devin implicați.
- Sistemele de depozit rambursare. Acestea au fost deja instituite pentru acumulatori și uleiuri uzate, dar cazul ar trebui luat în considerare și pentru extinderea asupra altor produse.
- Subvenții bine orientate. Acestea ar fi în primul rând administrate prin noul constituit Fond de Mediu. Cel mai potențial semnificativ element a acestui program ar fi de a se profita de ratele dobânzii de subvenție de la donorii externi (Acțiunea J1).
- Convenții voluntare. Prin demonstrații, aceste convenții ar da indicii asupra potențialelor beneficii pentru industrie datorate unei gestiuni a deșeurilor periculoase îmbunătățite, astfel facilitând acceptarea reglementărilor sau stimulărilor economice (Acțiunea D3).
- Întărirea controlului poluării apei și aerului în general. Acestea au fost deja declarate ca obiectiv al guvernului: utilizarea stimulării economice pentru poluarea aerului și apei ar trebui deasemenea, prin reducerea numărului total de poluanți, să faciliteze adresarea asupra problemelor specifice pentru gestiunea deșeurilor periculoase.
- Clădirea capacității. Monitorizarea, evaluarea, determinarea a cel puțin priorităților pentru soluțiile de costuri, conștientizarea publică și informațiile, reformele legislative, precum și instruirea sunt toate necesare, ele fiind

complementare la întărirea utilizării instrumentelor economice precum și abordările de reglementare. Acestea sunt constituite componente pentru aproape toate acțiunile specifice menționate la Capitolul Chapter 9.

Faza 2: Anul 5-15

- Extinderea utilizării și nivelurilor instrumentelor economice pentru a reflecta în întregime costurile daunelor
- Extinderea utilizării taxelor asupra produselor
- Înlăturarea fondului de mediu/reducerea subvențiilor

Faza 3: Anul 15-20

- Introducerea taxării verzi ca instrument a politicii fiscale

8.1.3 Finanțarea: Posibil împrumut intermediar

Unul din factorii ajutători cheie la care s-a făcut referire mai sus este dat de existența unei piețe de capital eficiente prin care industria poate obține fonduri atât pentru scopuri de producție precum și pentru controlul poluării la rate rezonabile a dobânzilor. Reformele pieții financiare au întârziat să producă un efect în România, acolo unde investiții justificate economic, inclusiv de multe ori costuri mici pentru oportunități “câștig-câștig” ce nu pot fi realizate.

Multe ineficiențe din sectorul financiar, inclusiv acele responsabilități legale ambigue, implică un mare nivel de risc pentru potențialii investitori, rezultând rate ale dobânzii foarte mari chiar dacă investițiile sunt foarte atractive din punct de vedere financiar. Aceasta reprezintă o constrângere majoră pentru creșterea industrială și economică din România. Oricum donorii străini ar putea, atât cât nu există pericolele specifice iar măsurile de dezvoltare instituțională sunt încadrate în proces, își vor asuma astfel de riscuri și vor furniza fondurile României la rate ale dobânzii semnificativ mai mici decât sunt disponibile în prezent.

Bazat pe sprijinul străin, trebuie propus un program dirijat de subvenționare ca măsură interimară, și o compensare justificată pentru nerealizările pieții de capital.

Un mecanism adecvat ar putea fi constituit de un împrumut interimar de tipul celui tipic utilizat de către donorii străini cum ar fi Banca Mondială și BERD pentru sprijinirea intermediarilor financiari ce operează în diferite sectoare. Aceste instituții sunt create pentru a replica procesele de sprijin ale proiectului a agențiilor externe pentru identificarea proiectului, evaluare și monitorizare. BERD deține experiența particulară

pentru sprijinirea sectorului comercial bancar din România. JBIC deține deasemenea o experiență considerabilă în ceea ce privesc împrumuturile intermediare, inclusiv creditul agricol precum și controlul poluării. Astfel de împrumut (ce ar putea avea o rată a dobânzii de 0.75%, replătibil în yenii japonezi peste 40 de ani) ar putea fi atribuit de JBIC unei instituții ce va permite viabilitatea financiară la ratele de împrumut instituției ce trebuie menționate, dar încă se tem de ratele exorbitante ce sunt practicate în România.

Avantajul unui astfel de proces ar fi de a facilita investițiile pentru controlul poluării, sau tehnologia unei producții curate, pentru ca industria să se conformeze reglementărilor cu privire la poluare precum și standardelor, și deasemenea să realizeze acest mod eficient din punct de vedere al costurilor acolo unde există schimbări în procesul industrial, ce ar putea necesita finanțări substanțiale. Mai mult, atunci când sunt văzute din punct de vedere al donatorilor, acest proces permite ca sprijinul financiar să fie acordat unui număr mai mare de societăți mai mici, un proiect ce nu ar putea fi atins printr-un proiect prea mare.

Condițiile necesare ar trebui în consecință să includă: un cadrul legal și de reglementare ce specifică sarcinile și obligațiile noilor instituții; contribuțiile financiare sau de alte natură ce sunt suportate de către guvern; condițiile de pornire și procedurile de evaluare; personal instruit adecvat, atât pentru domeniul financiar/bancar cât și pentru cel tehnic. În particular, personalul trebuie să poată aprecia eficiența costurilor a sub-împrumuturilor propuse și măsura în care acestea sunt defapt destinate controlului poluării sau producției curate.

Este de așteptat, ca pentru a fi atractive pentru donorii externi, cum ar fi JBIC și BERD, precum și pentru guvernul României, aprobarea subproiectelor ar putea depinde de viabilitatea financiară. Parțial pentru acest motiv, este deasemenea posibil ca intermediarul financiar să nu fie restricționat numai la proiectele cu privire la deșeurile periculoase, dar și asupra proiectelor ce vizează mediul în general, inclusiv tehnologia pentru o producție mai curată și eficiența din punct de vedere al energiei, astfel de investiții neconcretizându-se numai prin ele însele, dar acestea conduc și asupra unei gestionări mai eficiente a deșeurilor periculoase. Modalitățile precise de cum ar trebui creată o astfel de instituție pentru un studiu de fezabilitate (vezi acțiunea J1). Aceasta se va adresa problemelor de bază cum ar fi noua dacă noua instituție ar trebui creată, sau dacă aceasta ar trebui să fie sub autoritatea unui intermediar financiar deja existent. Se așteaptă ca rețeaua comercială deja existentă să poată să aprecieze astfel de subîmprumuturi, supunându-se dezvoltării capacității tehnice necesare în acest domeniu.

8.2 Evaluare și priorități

8.2.1. Principii generale

În principiu, proiectele alternative sau alte decizii de cheltuieli ar trebui determinate în conformitate cu prioritățile stabilite prin compararea costurilor și beneficiilor. În practică aceasta nu prea este posibilă, în primul rând datorită dificultății de a desemna valorile monetare cu privire la impactele unor astfel de decizii. Judecarea valorilor sunt de neocolit, mai ales în cazul proiectelor sau politicilor ce au impact asupra sănătății publice.

Din acest motiv, eficiența de cost, decât de a lua în considerare beneficiile de cost, reprezintă o abordare mai practică pentru luarea de decizii în ceea ce privește sănătatea publică.

Cele de mai sus sunt în special relevante pentru deșeurile periculoase, controlul cărora este în special necesar, direct sau indirect, pentru sănătatea publică.

În timp ce eficiența de costuri pentru atingerea obiectivelor de sănătate cum ar fi scăderea mortalității sau morbidității, acestea fiind necesare pentru prioritizarea acțiunilor în domeniul deșeurilor periculoase, o alocare eficientă a resurselor publice ar trebui să implice o comparație conștientă cu impact asupra cheltuielilor alternative în cadrul întregului sector al sănătății.

Astfel, dacă costurile pentru atingerea unui impact asupra sănătății prin cel mai bun proiect sau politică în domeniul deșeurilor periculoase este mai mare decât cel al celei mai bune acțiuni pentru sectorul de sănătate convențional, fondurile ar trebui alocate celei din urmă față de prima.

Totuși în practică, astfel de decizii sunt greu de luat. În special în România, astfel de abordări sunt constrânse prin lipsa datelor epidemiologice ce definesc relațiile între generarea deșeurilor periculoase și scară, severitate, și siguranța impacturilor asupra sănătății.

Decizia bazată pe informații și experiență internațională ar sugera că există o problemă gravă în România, problemele cele mai grave cu privire la deșeurile periculoase trebuie abordate, și că și există măsuri adecvate economic pentru aceasta. În timp ce deciziile cu privire la investițiile pe termen lung în domeniul deșeurilor periculoase ar trebui să fie sistematic comparate cu cheltuieli alternative în domeniul sănătății, este deci adecvat în această fază de a se identifica mijloacele de identificare a priorităților în cadrul domeniului deșeurilor periculoase.

Având în vedere că obiectivul final este de a proteja sănătatea publică, partea centrală a abordării descrise mai sus ar putea constitui analiza tehnică necesară clasificării diferitelor surse de generare a deșeurilor periculoase prin prisma pericolului pe care acestea le aduc sănătății publice.

8.2.2 Abordarea propusă

Gravitatea potențială a activităților/ siturilor din domeniul deșeurilor periculoase asupra sănătății publice reprezintă cel mai important factor. Practic acest aspect este egal cu practica "evaluării de risc" ce se realizează pentru proiectele de reabilitare a siturilor contaminate.

Alegerea investițiilor prioritare în domeniul deșeurilor periculoase în principiu ar trebui să implice următorii pași:

1. Evaluarea cantității și conținutului deșeurilor periculoase la locul de depozitare sau ca emisii la sursă.
2. Depistarea căii de expunere asupra populației afectate. Calea de expunere reprezintă calea substanțelor chimice de la sursă la persoană. Pentru a fi mai exact, căile de expunere nu sunt date numai de apa potabilă aer sau praf. Totuși, impactele majore de la siturile cu deșeuripericuloase se realizează prin apă. Pentru a evita excesul complexității, ne vom limita la calea de expunere prin apă. În acest caz, expunerea va depinde de: condițiile de suprafață și subsol; tipul și mobilitatea contaminantului; tipurile de soluri și abilitatea de a se extrage contaminantul; adâncimea pânzei freatice și debitul de curgere precum și distanța la receptor.
3. Estimarea naturii contaminantului precum și volumul substanței după cum este recepționat de către populația afectată (adică prin furnizarea apei potabile). Natura contaminantului poate fi apreciată prin nivelurile de concentrație și toxicitate. Din punct de vedere al toxicității, efectele chimice specifice asupra sănătății sunt clasificate în 1) Cancerigene 2) Cronice/Sistematice și 3) toxicitate acută. Din punct de vedere științific, valorile cantitative toxice pot fi obținute prin evaluarea reacției la doză și factorul pantei cancerigene. Din nou, pentru a reduce complexitatea exercițiului, valoarea simplă cum ar fi standardul pentru apa potabilă (concentrația maximă) pentru fiecare contaminant poate fi utilizat pentru identificarea toxicității relative a substanțelor periculoase.
4. Evaluarea receptorului, sau populației afectate. În mod evident, chiar dacă unitățile de risc sunt constante, o emisie toxică ce afectează 1,000,000 de persoane va avea un impactg la fel de serios ca cel ce afectează 1,000 de persoane. Din această cauză numărul maxim al populației expuse la risc trebuie evaluat. Dacă limităm calea de expunere numai la apă, sursa de apă potabilă ca sursă de suprafață sau de subsol ce ar putea fi poluată de proiectul cu privire la deșeurile periculoase va trebui să constituie un factor cheie ce trebuie luat în considerare. Practic, evaluarea se va realiza prin identificarea surselor de apă potabilă potențial afectate de deșeurile periculoase și evaluarea populației ce beneficiază de așa zisa sursă de apă.
5. Evaluarea persistenței contaminării, adică numărul de incidente continue sau incidentale.

6. Evaluarea impactului epidemiologic, adică probabilitatea apariției diferitelor tipuri de probleme medicale ce provin din contactul cu diferitele tipuri de contaminanți.

7. Traducerea acestuia într-o măsură standard de afectare (adică DALY – anii de viață ajustați la dizabilitate).³

8. Identificarea măsurilor de control alternative pentru deșeurile periculoase ce ar putea constitui investiții pentru cei 3R, practici îmbunătățite de gestiune, reducerea anumitor intrări, schimbul de deșeuri, etc. Evaluarea capitalului asociat și a costurilor de operare.

9. Evaluarea impactului măsurilor propuse de control pentru reducerea incidenței diferitelor boli, din punct de vedere al DALY.

10. Realizarea de comparații din punct de vedere al eficienței costurilor pentru procedurile și investițiile alternative, bazat pe datele cerute prin următorul tabel.

An	Costuri proiecte (investiție)	Beneficii economice directe		Costuri sociale nete (2)-(3)-(4)	Impact asupra sănătății (e.g. DALYs)** *
		Pentru industrie*	Altele*		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)

* e.g. valoarea produselor reciclate, sau economiilor

** e.g. economii pentru operatorii de furnizare a apei (costuri de tratare, închiderea surselor etc), sau efecte de demonstrație

*** reducerea DALY ce rezultă din măsura de control a deșeurilor periculoase

Costurile sociale nete a măsurii de control pentru deșeurile periculoase (col 5) reprezintă costul măsurii minus orice beneficii economice directe (în afara sănătății) ce pot rezulta. Pentru acțiunile “câștig- câștig”, costurile sociale nete vor fi negative.

Se împarte valoarea de rabat a coloanei (6) (îmbunătățirea sănătății datorate măsurii de control) prin micșorarea valorii coloanei (5) pentru a se obține valoarea redusă a DALY.

³ Acolo unde se iau în considerare relația toxicitate-sănătate – cel mai simplu caz – incidențele alternative ale deșeurilor periculoase pot fi luate în considerare în ordinea gravității cantitative ca produs de risc (toxicitate sau expunere) precum și populația afectată. În timp ce aceasta permite clasificarea din punct de vedere al eficienței costurilor pentru măsurile de control alternative (supuse previziunilor simplificate), nu furnizează o bază de comparație cu cheltuielile alternative pentru deșeuri nepericuloase.

Aceasta furnizează un fundament pentru comparația eficienței de cost a măsurilor alternative pe diferite orizonturi de timp a costurilor și beneficiilor.

Practic, problemele legate de date prefăteză abilitatea de a realiza o astfel de analiză cu precizie. În principiu, cele de mai sus ar trebui să reprezinte în mare o linie directoare pentru identificarea priorităților, precum și pentru justificarea proiectelor pilot. În absența unor date precisate, utilizarea sistemelor de măsură explicite și transparente, inclusiv evaluarea profesională și participarea factorilor implicați, vor fi necesare, mai ales atunci când sunt implicate variațiile tipurilor de boli și modul de transmitere a deșeurilor.

Totuși, în conformitatea cu cazurile cele mai des și serioase întâlnite, costurile unitare pentru îmbunătățirea sănătății prin gestiunea deșeurilor periculoase vor crește. Colectarea de date și monitorizarea atent făcute, inclusiv analiza relațiilor epidemiologice vor fi necesare pentru a determina prioritățile cu mai multă precizie. Componenta de clădire a capacității a studiului JICA pot identifica variabilele critice acolo unde vor exista priorități pentru date și informații îmbunătățite.

8.3 Relevanța generală a analizei economice

Există două mari domenii, ce se disting prin deșeuri istorice și deșeuri nou produse, ce corespund aproximativ la două grupări a analizei economice. Strategia pentru gestiunea deșeurilor istorice este practic un aspect al prioritizării (în teorie, proiectele alternative de clasare din punct de vedere al costurilor și beneficiilor relative). Acolo unde este posibil, responsabilitatea pentru aplicarea unui proiect ar trebui să fie a industriilor implicate, dar în cele mai multe cazuri desemnarea responsabilității nu va fi fezabilă, în care caz investiția sau alte măsuri pentru gestiunea deșeurilor periculoase devin responsabilitate publică. Pe de altă parte, gestiunea deșeurilor nou produse ar trebui să se conformeze principiului “poluatorul plătește” practic responsabilitatea revenindu-i sectorului privat, cu stimulări și reglementări determinate și implementate de către guvern. Existența continuă a sectorului întreprinderilor de stat complică această problemă în practică, dar în principiu întreprinderile de stat ar trebui să se conformeze acelorlași cerințe ca și întreprinderile sectorului privat.

Problema principală este de cum să se dezvolte o strategie rezonabilă având în vedere problemele cu privire la date, în mod special, informații cu privire la sursele deșeurilor periculoase, precum și impactele acestora, mai ales asupra sănătății publice. Asupra ultimei, studiul echipei de studiu s-a adresat în sondajul la fabrici, dar nu există date epidemiologice iar colectarea și analiza acestora sunt în afara scopului acestui studiu.

8.3.1 Deșeurile istorice

Strategia ar trebui să implice următorii pași: (a) identificarea problemelor cele mai grave, și dezvoltarea unei metode de comparare (b) desemnarea responsabilității pentru astfel de probleme, adică între sectorul public și cel privat (c) determinarea soluțiilor pentru eficientizarea costurilor (d) încadrarea investițiilor și a altor acțiuni în funcție de priorități, și (e) dezvoltarea mecanismelor financiare și a surselor de fonduri.

Dacă recomandările echipei de studiu sunt acceptabile și fezabile politic, atunci acestea trebuie realizate în funcție de acțiunile prioritare ce vor fi definite în Planul Național de Acțiune și Strategia de gestiune a Deșeurilor. În absența obiectivelor pentru date cantitative, echipa ar trebui să facă eforturi pentru a realiza un consens în cadrul grupului de coordonare cu privire la prioritățile pentru eliminarea deșeurilor istorice periculoase.

Totuși echipa de studiu va elabora deasemenea propriul său criteriu de obiective prin care se vor realiza scenariile cu privire la seriozitatea și impactele deșeurilor periculoase istorice, posibil printr-un sistem de evaluare ce reflectă volumul și concentrația deșeurilor, toxicitate, și numărul de oameni afectați.⁴ Alte criterii multidimensionale pot fi studiate. Evaluarea agregată poate fi estimată pentru determinarea eficienței costurilor a acțiunilor alternative pentru remediere. Aceasta va permite o judecare independentă de către echipa de studiu cu privire la prioritățile identificate de guvernul Român. Deși nu va putea fi posibilă o cuantificare precisă, ar trebui să rezulte idei generale cu privire la acțiunile

⁴ Vezi următoarea secțiune

prioritare, precum și acele domenii unde este necesară monitorizarea variabilelor cheie pentru identificarea potențialelor proiecte pentru analiza de fezabilitate.

Incertitudinea actuală ce vizează responsabilitatea daunelor asupra mediului creată de deșeurile inerente au fost aparent un obstacol pentru privatizarea unor sectoare. O astfel de incertitudine ar putea fi redusă printr-o plată într-o singură tranșă în momentul cumpărării unei întreprinderi de stat în schimbul imunității de la viitoarele pretenții pentru compensații...

Alte aspecte de metode de finanțare și surse de fonduri se aplică atât deșeurilor istorice cât și celor nou produse, aceasta fiind prezentată mai jos.

8.3.2 Producerea de deșuri periculoase în prezent și pe viitor

Spre deosebire de deșeurile istorice, ce practic implică poluarea solului și apei, activitățile din prezent include deasemenea și generarea de poluanți ai aerului. Instrumentele economice pot juca un rol atunci când sunt direcționate explicit spre deșeurile periculoase, sau când sunt legate direct de poluarea aerului și apei, ce pot conține deșuri atât periculoase cât și nepericuloase. Creșterea controlului pentru un tip de deșeu ar putea conduce la alte forme de eliminare, deci este necesară o abordare aparte. Instrumentele de reglementare și economice aplicabile deșeurilor nepericuloase sunt astfel foarte relevante pentru gestiunea deșeurilor periculoase, precum și a factorilor ajutători la care ne-am referit mai sus.

Ideal, atât nivelul de instrumente economice cât și standardele impuse generatorilor de deșuri periculoase ar trebui determinate în conformitate cu costurile marginale a pagubelor. În prezent, acestea sunt practic necunoscute, dar în mod cert nu sunt zero. Implicarea în orice strategie pe termen lung ar fi că în paralel cu adresarea asupra manifestărilor imediate a problemelor deșeurilor periculoase, ar trebui să fie atent direcționate pentru monitorizarea din față a impactelor și emisiilor prioritare. Prioritizarea acțiunilor ar putea fi constituită prin formula din secțiunea anterioară. Strategia ar trebui să cuprindă dezvoltarea capacității instituționale de a răspunde în mod flexibil la viitoarele schimbări în problemele de mediu, în același timp crescând gradual taxele sau mărinde standardele atât cât permit creșterea economică sau politicile.

8.3.3 Rezumat

Pe scurt, analiza economică are relevanță asupra planificării în diferite faze, cum ar fi:

- Identificarea situației fundamentale macroeconomice și de sector precum și potențialele obstacole pentru reforma politică în ansamblu pentru domeniul de mediu (după cum s-a menționat la capitolul introductiv),
- Potențiala utilizare a instrumentelor economice pentru administrarea mediului în general și gestiunea deșeurilor periculoase în particular (după cum s-a arătat la 8.1 mai sus),

- Evaluarea politicilor de investiții alternative pentru deșeurile periculoase (investiții, reforme de gestiune, reglementări etc) din punct de vedere al costurilor și beneficiilor (după cum s-a arătat la 8.2 mai sus), și
- Evaluarea fezabilității financiare a planului de acțiune propus pentru deșeurile periculoase din punct de vedere al valorii adăugate/abilității de a plăti pentru sectoarele ce poluează, precum și din punct de vedere al surselor potențiale de finanțare.
- Identificarea surselor adecvate de finanțare: în acest caz crearea unui intermediar financiar pentru administrarea și alocarea de fonduri din sursele externe propuse.

În practică prezentul studiu recunoaște constrângerile pe care practic toate investițiile le întâmpină. Investiții mari în gestiunea deșeurilor periculoase în viitorul apropiat vor putea fi realizate de către sectorul privat. Implicarea guvernului, inclusiv suportul financiar, sunt preconizate a fi minime. Principiul “poluatorul plătește” va fi astfel respectat.

Totuși guvernul are un rol important pentru crearea cadrului (condiții de înlesnire) prin care deșeurile periculoase pot fi gestionate eficient de către sectorul privat. Aceasta include legislație și reglementări prin care se cere operatorilor privați de a manipula și elimina deșeurile în siguranță; penalizările pentru neconformitate, și acolo unde se aplică, instrumente economice pentru a motive măsurile ce trebuie luate pentru o eliminare a deșeurilor într-un mod eficient din punct de vedere al costurilor.

Studiul identifică tehnologiile și investițiile eficiente din punct de vedere al costurilor, dar acestea în mod normal trebuie dublate de politic ice asigură o performanță eficientă. De exemplu, este necesar de a se crea cadre politice, administrative și financiare acceptabile între generatorii de deșeurii și cei ce asigură tratarea și eliminarea; deșeurile uzate utilizate în cuptoarele de ciment reprezintă un caz. Astfel de analize vor completa soluțiile tehnice identificate prin acest studiu.

Pe lângă propunerile ce se referă la finanțare, inclusive rolul unui fond de mediu și stabilirea unui intermediary financiar pentru administrarea finanțărilor externe, studiul propune deasemenea măsuri de întărire a capacității pe termen mai lung, cum ar fi necesitatea de îmbunătățire a înțelegerii relațiilor epidemiologice dintre deșeurile periculoase și sănătatea publică.

Mai general, potențialul pentru o aplicare imediată a unei analize economice este limitat. Totuși, studiul întărește ideea recomandărilor făcute de EPIQ cu privire la scopul sistemelor de deposit cu rambursare precum și îmbunătățirea gradată a metodelor de formare a prețurilor pentru serviciile de eliminare a deșeurilor periculoase, precum și pentru controlul poluării în general. Pe termen scurt, mai mult, întărirea sistemului existent referitor la penalizările de neconformare și crearea unui sistem de formare a prețurilor echitabil și eficient pentru tratarea și eliminarea a deșeurilor periculoase ar trebui să aibă prioritate. Recomandările tehnice și instituționale incluse în prezentul

raport ce se adresează mult asupra informațiilor și monitorizării îmbunătățite reprezintă fundamente esențiale pentru ca analiza economică și utilizarea instrumentelor economice să devină o unealtă de gestiune ce devine din ce în ce mai fezabilă.

Referinte:

Studiul de Baza JICA pentru gestiunea deșeurilor industriale în România, ERM,
Septembrie 2001.

Promovarea instrumentelor economice pentru protecția mediului în România,
USAID/EPIQ, Noiembrie 1999.