ResearchGate

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: https://www.researchgate.net/publication/310305569

Dezvoltarea regionala si capcanele decizionale

Book · January 2014

CITATIONS
0

READS
159

2 authors, including:



Catalin Daniel Daniel Dumitrica
National University of Political Studies and Public Administration
31 PUBLICATIONS **24** CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:

Smart Cities and Regional Development Journal View project

Smart Cities International Conference, 7th Edition, 2019 View project

All content following this page was uploaded by Catalin Daniel Daniel Dumitrica on 15 November 2016.

The user has requested enhancement of the downloaded file.

Ioana Teodora DINU
Cătălin DUMITRICĂ Sergiu Ioan IRIMIA

Dezvoltarea regională și capcanele decizionale

Manuscris publicat în cadrul proiectului de cercetare exploratorie *Harta deciziilor privind externalităţile negative în contextul dezvoltării regionale şi guvernării colaborative,* aprobat conform Hotărârii de Senat nr. 130/19 noiembrie 2012, Şcoala Naţională de Studii Politice şi Administrative, Bucureşti.

Redactor: Carmen ȚĂRANU

Copertă: Adriana POPESCU

Revizie text: Elena CONSTANTIN

Tehnoredactare computerizată: Nicoleta BOBOCEA

Descrierea CIP a Bibliotecii Naţionale a României
DINU, IOANA TEODORA
Dezvoltarea regională și capcanele decizionale /
Ioana Teodora Dinu, Cătălin Dumitrică, Sergiu Ioan Irimia. - Bucureşti :
Editura Economică, 2014
Bibliogr.
ISBN 978-973-709-706-4
I. Dumitrică, Cătălin
II. Irimia, Sergiu Ioan
332.1

Ioana Teodora **DINU**
Cătălin **DUMITRICĂ** Sergiu Ioan **IRIMIA**

Dezvoltarea regională și capcanele decizionale

EDITURA ECONOMICĂ
Profitați de carte!

ISBN 978-973-709-706-4

Copyright © Editura Economică, 2014

Autorii sunt responsabili de clarificarea dreptului de utilizare
a informaţiilor cuprinse în lucrare.



Editura Economică
010702, BUCUREŞTI, sector 1,
Calea Griviței nr. 21, etaj VII;
Tel.: (+4)0371.37.79.66;
Fax: (+4)0372.70.28.43;
E-mail: contact@edecon.ro;
http: //www.edecon.ro

Comenzi la:

Editura Economică
Distribuție



010553, București, sector 1,
Calea Dorobanților nr. 33 A;
Tel.: (+4)031.432.96.02;
Fax: (+4)021.210.73.10;
E-mail: comenzi@edecon.ro;
office@edeconomica.com;
http: //www.edecon.ro

Cuprins

Cuvânt-înainte 7

Capitolul 1
Dezvoltarea regională și deciziile specifice în probleme de mediu 15
1.1. Noțiunea de dezvoltare regională 15
1.2. Dezvoltarea regională și problemele de mediu 20
1.3. Abordări economice ale problemelor de mediu 26
1.4. Externalitățile negative de mediu 29

Capitolul 2
Sistemul decizional în Uniunea Europeană. Test de subsidiaritate 35
2.1. Caracteristicile sectorului 35
2.2. Instituțiile de reglementare 37
2.3. Sistemul de guvernanță pe mai multe nivele al politicii de mediu 39
2.4. Influența caracteristicilor sistemului public decizional asupra sistemului național de decizie 44
2.5. Studiu de caz 47
2.6. Implicații 51

Capitolul 3
Acoperirea costului social asociat externalităților negative – autorul necunoscut al plus valorii 53

Capitolul 4
Guvernanța colaborativă și dezvoltarea regională 61
4.1. Evaluarea puterii în proiectele de guvernanță colaborativă 65
4.2. Participarea publică și deciziile de mediu 69
4.3. Guvernanța colaborativă în problemele locale de mediu: studii de caz 73
4.3.1. Participarea comunității în deciziile de mediu în Delta Nigerului 75
4.3.2. Participarea publică în planificarea regională:
cazul „Strategia de dezvoltare durabilă în Sud-Estul Angliei" 77
4.3.3. Consecințe ale neimplicării publicului în deciziile de mediu:
cazul „Licitație publică pentru concesionarea unui teren public în Pennsylvania, SUA" 79
4.3.4. Acte normative de guvernanță colaborativă în probleme de mediu în Australia 80

Concluzii 85

Bibliografie 89

Cuvânt-înainte

Dezvoltarea economică antrenează schimbarea mediului natural, cu rezultate ce nu corespund întotdeauna cu principiile dezvoltării durabile. Riscul de a afecta ireversibil echilibrul ecologic presupune focalizarea pe demersurile administrative îndreptate către reducerea externalităților negative. Dezvoltarea economică durabilă presupune un ansamblu de transformări cantitative, structurale și calitative, în economie, în cercetarea științifică și a tehnologiei de fabricație, în mecanismele și structurile organizatorice de funcționare a economiei, și nu în ultimul rând, în mecanismele administrative ale autorităților locale cărora le revine obligativitatea de a monitoriza, evalua și reglementa întregul proces.

Obiectivul general al acestui proiect de a realiza o hartă de adoptare a deciziilor publice pentru un anumit eșec de piață (externalități sau efectele de vecinătate), apelând la instrumentele oferite de viziunea guvernanței pe mai multe niveluri și de principiul subsidiarității, astfel încât să furnizeze o relație mai eficientă între costurile și beneficiile unei politici solide de mediu.

Aplicarea principiului poluatorul plătește (PPP) presupune inevitabil interacțiunea cu mediul privat. Prin urmare, apare ca necesară formularea unor decizii la nivel administrativ referitoare la externalitățile negative care să țină cont de eventualele contribuții ale actorilor privați prin aplicarea principiilor guvernării colaborative, în contextul desfășurării unor ample procese administrative precum cel al dezvoltării regionale. Încercând o extrapolare a principiului subsidiarității și plecând de la premisa conform căreia principiul subsidiarității este aproape automat legat de exercițiul puterii la diferite niveluri de luare a deciziilor, putem asocia guvernarea colaborativă ca făcând parte din această nouă dimensiune a subsidiarității.

Caracteristica cea mai izbitoare a comunităților de astăzi este natura lor în continuă schimbare. Deceniu după deceniu, schimbările demografice au transformat sate în orașe, orașele în metropole și pe acestea din urmă în regiuni. Caracteristicile fizice sunt supuse schimbărilor, adesea zonele cunoscute devenind de nerecunoscut. Mai puțin evidente, dar la fel de importante sunt schimbările structurale din cadrul unei societăți care vin cu creșterea sau scăderea măsurată atât în termeni de populație cât și facilități. Dintr-un punct de vedere instituțional, din ce în ce mai multe inovații ale administrației publice locale sunt concepute astfel încât să prindă din urmă problemele create de complexitatea mai mare a

vieții urbane, în principal[1]. De exemplu, sistemul public de educație sau de sănătate a trebuit să-și extindă acoperirea de-a lungul ultimelor decenii, și, în același timp, a luat diferite forme, pentru a oferi cetățenilor o gamă mai largă de alegere. Instituțiile și autoritățile publice trebuie să răspundă acestor nevoi pentru organizarea socială a comunităților locale, declanșate de modificările menționate anterior. Astfel, ca un bun administrator, misiunea sa este de a găsi un echilibru între acoperire, alegere și cost (cei trei C – *coverage*, *choice, cost*).

Multe dintre schimbările care par atât de bruște sunt generate de procesele ecologice și de stat, prin intermediul funcției sale de reglementare care are ca obiectiv reducerea acestor externalități negative (precum poluarea). Cetățenii și organizațiile private, ca parte a dezvoltării lor individuale, iau decizii care, atunci când sunt luate colectiv, afectează profund structura fizic și socială a comunității[2]. Deciziile de piață sau de distribuție ale unei organizații industriale poate aduce fie prosperitate, fie pot dăuna unei anumite comunități. În același timp, decizia de migrație individuală fie poate depopula o zonă, fie inunda o piață a muncii. Astfel de modificări, deși ele au sens la nivel individual sau la nivelul comunității locale, sunt lipsite de sens pe planul superior regional, dar, cu toate acestea, impactul unor astfel de decizii poate fi destul de mare.

Pentru a fundamenta *importanța și actualitatea* problemei, scopul nostru este de a revizui cercetarea în domeniul deciziilor publice referitoare la externalitățile negative, alegerea acțiunilor alternative ale instituțiilor atât la nivel regional, cât și central sau local. Externalitățile negative particularizează această cercetare, datorită rolului lor în teoria economică a subsidiarității dezvoltată ca parte a guvernanței pe mai multe niveluri. În această privință, externalitățile negative (transfrontaliere) reprezintă un criteriu de atribuire bazat pe principiul subsidiarității, în special cu referire la politicile de „sărăcire a vecinului", și anume poluarea aerului sau a apei și protecția comercială[3].

Problema ridicată în acest caz special se referă, în principal, la una dintre cele patru funcții ale statului, și anume funcția de distribuție, care include deciziile luate pentru a asigura echitatea, justiția socială și distribuția veniturilor. Urmărind o problemă atât de sensibilă precum echitatea, se poate spune că, de fapt, luarea deciziilor publice referitoare la această funcție de distribuție este puternic influențată de factorul politic, mai mult decât alte etape decizionale, cum ar fi cunoașterea activităților sectorului public și a modului de organizare (modul de finanțare, cheltuielile și taxele locale și centrale), anticiparea consecințelor

[1] Dinu, Ioana Teodora (2011), *Public decision's implications upon the Pricing Possibility Slope of the Prospective Public Services (PPS) – the case of the Romanian tax register*, International Review on Public and Nonprofit Marketing, vol. 8, nr. 1, pp. 25-39.
[2] Edwards, William (1954), *Theory of Decision Making*, Psychological Bulletin nr. 51 (iulie), în Rossi Peter H. (1957) *Community Decision Making,* Administrative Science Quarterly, vol. 1, nr. 4 (martie).
[3] Pelkmans, Jacques (2006), *Test for Subsidiarity*, Bruges European Economic Policy Briefings, p. 5.

(efectele unui impozit pe profit – creșterea prețurilor, scăderea salariilor, creșterea vârstei de pensionare), sau evaluarea alternativelor[4]. Aceste etape se aplică pentru toate deciziile publice adoptate în cadrul celorlalte funcții ale statului. De exemplu, în cazul funcției alocative, ca urmare a faptului că deciziile publice referitoare la această funcție vizează intervenția guvernului în funcția alocativă a pieței astfel încât să-i corecteze efectele sale negative (cum este cazul externalităților negative), etapa care se referă la anticiparea consecințelor se dovedește a fi destul de importantă[5]. O situație similară poate fi găsită, de asemenea, în contextul decizional al funcției de stabilitate, care intervine în cazul dezechilibrelor macroeconomice, cum ar fi inflația, șomajul, încetinirea creșterii economice, deficite ale balanței comerciale și ale balanței de plăți etc.[6]. La rândul lor, deciziile publice referitoare la funcția de reglementare care vizează reducerea tendințelor de monopol sau, în contextul acestei cercetări, a externalităților negative, se referă la stabilirea limitelor pentru comportamentul discreționar și libertatea persoanelor fizice, prin impunerea unor reguli (printr-un sistem juridic funcțional), subliniind astfel etapa de luare a deciziilor care vizează cunoașterea activităților sectorului public și a modului de organizare.

Revenind la procesul de luare a deciziilor publice, indiferent de care funcție a statului aparține, variabilele decizionale specifice domeniului în care decizia se aplică sunt dificil de definit. În cazul deciziilor publice problemele aflate în joc sunt specifice atât sectorului privat (alocarea eficientă, productivitatea, performanța[7], cât și problemelor care privesc numai domeniul public (furnizarea de bunuri și servicii publice, alegerea colectivă, externalități). Având în vedere toate acestea, dilemele factorilor de decizie pot fi formulate după cum urmează: Ce se produce? Cum se produce? Pentru cine se produce? Cum sunt luate aceste decizii?[8]. De aceea, influența fiecărei variabile devine importantă, fie că este vorba de una contextuală (cultura organizațională, strategia, părțile interesate, legislația și așa mai departe), sau care intervine în eficiența decizională (statutul economic și social, parametrii tehnici etc.). Astfel, răspunsul la prima întrebare (Ce se produce?) se află în alocarea resurselor, fapt subliniat în literatura de specialitate cu ajutorul instrumentului Frontierei Posibilităților de Producție (FPP). Cea de-a doua dilemă trebuie să caute răspunsurile în combinația factorilor de producție (muncă, pământ și capital), surprinsă de politicile guvernamentale (de exemplu, politica de mediu adoptată ca răspuns la o externalitate negativă

[4] Matei, Lucica (2006), *Management public*, Editura Economică, București, p. 63.
[5] Matei, Ani (2003), *Economie publică. Analiza economică a deciziilor publice,* Editura Economică, București, pp. 26-27.
[6] Ailenei, Dorel (2002), *Economia sectorului public*, Editura Bren, București, p. 29.
[7] Constantin, Daniela Luminița, Păuna, Carmen Beatrice, Drăguşin, Mariana, Goschin, Zizi şi Bodea, Constanţa (2011), *The Question of Clusters in Lagging Regions: Do They Really Make the Difference? A Case Study in Romania*, Environment and Planning C: Government and Policy, vol. 29, Issue 5, pp. 889-910.
[8] Stiglitz, Joseph (1999), *Economics of the Public Sector*, W.W. Norton & Company, p. 14.

specifică poate afecta cel puțin un C (și anume, Alegerea tehnologiei). Grupul țintă (Pentru cine se produce?) este definit de distribuție, care este la fel de influențată de politica fiscală (de exemplu, ecotaxe) sau de bunurile publice furnizate, astfel încât să satisfacă nevoile anumitor grupuri – problema pasagerului clandestin (de exemplu, Programul rabla din România)[9]. Deciziile sunt luate colectiv („tragedia bunurilor comune") și, după cum s-a menționat mai sus, au stadii diferite: cunoașterea activităților sectorului public și a modului de organizare, anticiparea consecințelor, evaluarea alternativelor și influența factorului politic[10].

Elementele de dificultate ale problemei țin de implementarea politicilor care evită sau corectează externalitățile negative. Sistemul de guvernanță pe mai multe niveluri al politicii de mediu prezintă atât oportunități, cât și provocări pentru factorii decidenți [...] capacitatea factorilor de decizie care operează la orice nivel poate fi îmbunătățită sau (mai frecvent), constrânsă de către politicile de la celelalte niveluri[11], de exemplu, cazul registrului fiscal din România[12]. Aceeași problemă referitoare la subsidiaritate și mediu este subliniată de Pelkmans[13], și anume dacă anumite competențe ar trebui să revină Uniunii Europene cu privire la adoptarea unei anumite politici de mediu. Pelkmans subliniază cel mai bine miezul problemei în cazul externalităților negative transfrontaliere (cele mai multe dintre acestea aparțin de politica de mediu): Uniunea Europeană ar trebui să aibă o competență exclusivă având în vedere faptul că țările UE au caracteristici naționale diferite? Probabil că nu s-ar întâmpla, în principal pentru că cel puțin o parte din problemele de mediu sunt locale, regionale sau naționale, precum și diferențele lor care sunt cel mai bine luate în considerare la aceste niveluri administrative.

În consecință, același autor arată că la stabilirea obiectivelor, trebuie să distingem între trei niveluri de externalități: bi- sau trilaterale, comunitare și mondiale. Această abordare a efectului colateral (externalitățile) îngustează într-un fel limitele cercetării în domeniu. Aceasta ne duce la etapele de mai sus, și anume de cooperare, iar atunci când aceasta nu reușește (și de obicei eșuează când există mai mult de doi actori implicați) totul se reduce la puterea de negociere[14].

---

[9] Dinu, Ioana Teodora (2011), *Public decision's implications upon the Pricing Possibility Slope of the Prospective Public Services (PPS) – the case of the Romanian tax register*, International Review on Public and Nonprofit Marketing, vol. 8, nr. 1, pp. 32-37.

[10] Matei, Lucica și Dinu, Ioana Teodora (2011), *The Multi-fold Object of Public Decisions. Case study: Law on the Civil Servants' Statute, Law on the Local PA, Law on Education*, ASsee Online Series, no. 4, National and European Values of Public Administration in the Balkans, pp. 158-165.

[11] National Research Council (2010), *Advancing the Science of Climate Change, America's climate choices*, National Academies Press, p. 318.

[12] Idem 9, pp. 25-39.

[13] Pelkmans, Jacques (2003), *Integrare Europeană. Metode și analiză economică*, Institutul European din România, p. 53.

[14] Dinu, Ioana Teodora (2011), *Public decision's implications upon the Pricing Possibility Slope of the Prospective Public Services (PPS) – the case of the Romanian tax register*, International Review on Public and Nonprofit Marketing, vol. 8, nr. 1, pp. 28-30.

De fapt, procesul de integrare este condus de efectele colaterale dintr-un domeniu de politică către altul[15], așa cum vom prezenta cazul efectului colateral de la politica fiscală către cea de mediu.

Obiective. Obiectivul general al proiectului este de a realiza o hartă de luare a deciziilor publice pentru un anumit eșec de piață (externalități sau efectele de vecinătate), apelând la instrumentele oferite de viziunea guvernanței pe mai multe niveluri și de principiul subsidiarității, astfel încât să furnizeze o relație mai eficientă între costurile și beneficiile unei politici solide de mediu. Această hartă – așa cum este denumită în cadrul proiectului nostru se referă, de fapt, la o metodologie specifică – trebuie să asigure o corespondență între partea procedurală a luării deciziilor (corelând nivelul național cu cel european) și partea formală constând într-o formulă care ponderează elemente pe care cercetarea le consideră importante (de exemplu, formula de stabilire a metodei de calcul pentru ecotaxă a dus la suspendarea sa din motive de conflict între nivelul de decizie și părțile interesate, deoarece nu ia în considerare atât variabilele contextuale, cât și indicatorii tehnici).

Provocarea este de a face o incursiune atât în literatura de specialitate, cât și în arhivele studiilor de caz referitoare la cazul particular al taxelor ecologice de la nivelul național și cel european, ca urmare a *acțiunilor*, cum ar fi de stabilirea normelor fiscale, fie pentru a ceda în fața puterii de negociere a „producătorului" externalităților negative sau în fața puterii de negociere a „consumatorului" externalităților negative, ajungând, astfel, la *rezultatul* de a menține costurile de reglementare la un nivel minim, astfel eșecul pieței nu se transformă într-un eșec al reglementării.

Cazul externalităților negative a fost ales dintre cele șase situații în care piețele nu sunt eficiente Pareto: (1) Eșecul concurenței; (2) Bunurile publice; (3) Externalitățile; (4) Piețe incomplete; (5) Eșecul informației și (6) Șomajul, inflația și dezechilibrul – în primul rând, datorită actualității sale și a dezbaterilor intense care au fost declanșate în UE-27 (Orientări comunitare privind ajutorul de stat pentru protecția mediului 2008/C 82/01; Tratatul de instituire a Comunității Europene (versiunea consolidată Nisa) – Partea a treia: Politici comunitare – Titlul XIX: Mediu – Articolul 174 – articolul 130r din Tratatul CE – (Maastricht versiunea consolidată) care instituie principiul poluatorul plătește (PPP), și așa mai departe) și, în al doilea rând, datorită sensibilității problemei constituită de cea mai bine cunoscută externalitate negativă (poluarea). Caracterul său extrem de sensibil, care, de fapt, permite intervenția, se referă la ambele părți ale unui eșec. Una dintre ele este faptul că cel mai bun rezultat posibil nu a fost atins, urmată de necesitatea de a acționa, iar celălalt este faptul că actorii implicați nu sunt în măsură să coopereze.

---

[15] Molle, Willem (2009), *Economia integrării europene: teorie, practică, politici,* Epigraf SRL, Chișinău, Republica Moldova, p. 34.

Rezultatul proiectului trebuie să vizeze o strategie de reglementare, care poate duce la cel mai bun cadru în care piața internă poate funcționa, astfel încât aceasta să atingă toate cele trei tipuri de eficiență (tehnică, alocativă și dinamică). Este de la sine înțeles că strategia de reglementare se va defini numai după ce se va stabili dacă reglementarea în sine poate fi justificată, și anume dacă eșecul pieței este depășit, reglementarea este în versiunea sa cea mai puțin costisitoare, iar beneficiul său net este pozitiv[16].

Pentru a atinge obiectivul general al proiectului, sunt formulate patru *ipoteze* de cercetare derivate:

1. Teoria economică a guvernanței pe mai multe niveluri specifică Uniunii Europene, cu nucleul său constând în principiul subsidiarității, pune mai multă presiune pe deciziile naționale de distribuție, acestea incluzând, de asemenea, costurile de integrare, deşi interferează cu toate funcțiile statului și deciziile specifice acestora.
2. Pentru ca principiul subsidiarității să fie aplicat în domeniul mediului Uniunea Europeană trebuie să aibă competențe în domeniul politicii de mediu.
3. Deşi integrarea a condus la o piață unică, aceasta nu poate fi considerată a fi reglementată de o singură autoritate, cum este cazul pentru o federație, dar este totuși o realitate faptul că aceasta trebuie să se ocupe de problemele transfrontaliere.
4. Externalitățile negative (transfrontaliere) reprezintă un criteriu de atribuire bazat pe principiul subsidiarității (Tratatul de instituire a Comunității Europene (versiune consolidată Nisa) - Partea întâi: Principii - Articolul 5 - Articolul 3b - Tratatul CE (Maastricht versiune consolidată)), în special cu referire la politicile de „sărăcire a vecinului", și anume poluarea aerului, iar această prevedere este, în sine, un motiv pentru ca economiile naționale să acționeze în cazul apariției anumitor externalități negative. Decizia publică privind acoperirea externalităților negative, luată în conformitate cu abordarea economică a subsidiarității specifică guvernanței pe mai multe niveluri oferă o soluție echilibrată pentru toate părțile interesate – cetățeni, agenți economici și guvernul (care realizează o hartă pentru a acoperi costurile sociale create de externalitățile negative și care trebuie să fie în conformitate atât cu deciziile naționale, cât și europene, dar, în același timp, suspendarea acestei hărți atunci când este în conflict cu aceste decizii nu este un răspuns, lăsând într-un astfel de caz costurile sociale neacoperite).

În consecință, ipotezele de mai sus sunt formulate în conexiune cu *obiectivele secundare (OS)* ale proiectului, care contribuie la atingerea obiectivului general.

[16] Dinu, Marin, Socol, Cristian şi Marinaş, Marius (2004), *Economie europeană. O prezentare sinoptică*, Editura Economică, București, p. 142.

Proiectul de cercetare este conceput pentru o perioadă de doi ani și urmează o structură în conformitate cu aceste patru obiective și activitățile lor specifice. *Planul de lucru de mai jos* oferă o imagine de ansamblu a literaturii din domeniu, precum și aspecte care nu au fost cercetate încă și pe care le considerăm relevante. **Primul** *OS* are ca scop analizarea cadrului decizional de distribuție de la nivel național (de exemplu, decizia privind acoperirea costurilor sociale), precum şi plierea sa pe cadrul european. Al **doilea** *OS* are ca scop estimarea impactului principiului subsidiarității într-un domeniu relevant pentru cercetarea noastră[17], și anume domeniul mediului. Cel de-al **treilea** *OS* caută să identifice natura problemelor vizate de aplicarea principiului subsidiarității în domeniul mediului (de exemplu, problemele transfrontaliere) și să identifice sursele lor specifice. Al **patrulea** *OS* este cel care vizează schițarea unei părți a concluziilor proiectului și examinează capacitatea nivelului decizional european și național pentru a aborda în comun externalitățile negative, acoperind astfel costurile sociale pe care le declanșează pentru ambele părți. De asemenea, se vizează și proiectarea și furnizarea unei metodologii specifice (denumită „hartă" în cadrul proiectului) atât pentru identificarea cauzei cât, și a efectului deciziilor publice cu privire la acoperirea externalităților negative.

În ceea ce privește *inovația*, proiectul atrage atenția asupra cauzei și numai după aceea asupra soluției. Cu alte cuvinte, face apel la metoda adversă și, prin urmare, face o analiză aprofundată a externalității negative, și anume poluarea, astfel încât să poată oferi o mai bună soluție de reglementare. Metoda adversă presupune o analiză clară a externalității negative, astfel încât factorii de decizie știu cu ce au de-a face cu atunci când trasează politicile publice și implementează deciziile cu scopul de a reduce fenomenul. Uită-te mai întâi la cauză, nu la soluție. Cercetarea din domeniu va demonstra accentul pe care actualele politici îl pun pe soluție (politicile fiscale, guvernanța pe mai multe niveluri)[18,19,20,21,22,23,24,25], și nu pe cauză (externalitățile negative)[26,27].

---

[17] Radu, Luiza Nicoleta şi Constantin, Daniela Luminiţa (2007), *Reţelele teritoriale – suport pentru conceperea şi implementarea politicii regionale. Rolul parteneriatelor*, în Revista de calcul economic şi cibernetică economică, vol. 41, nr. 4, pp. 105-122.

[18] Blank, Yishai (2010), *Federalism, subsidiarity, and the role of local governments in an age of global multilevel governance*, The Free Library, disponibil online http://www.thefreelibrary.com/ Federalism, subsidiarity, and the role of local governments in an age...-a0228244662, accesat la data de 17 octombrie 2013.

[19] Pelkmans, Jacques (2003), *Integrare Europeană. Metode şi analiză economică*, Institutul European din România, pp. 54-55.

[20] Termeer, C.J.A.M., Dewulf, A. şi M. Van Lieshout (2010), *Disentangling Scale Approaches in Governance Research: Comparing Monocentric, Multilevel, and Adaptive Governance*, Ecology and Society, vol. 15, nr. 4, disponibil online http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art29/, accesat la data de 4 mai 2013.

[21] Ostrom, Elinor (1990), *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Cambridge, Marea Britanie.

Impactul vizat este asupra deciziilor publice referitoare la problemele fiscale naționale declanșate de necesitatea de a rezolva problema externalităților negative, și anume ecotaxele (cum ar fi taxele de mediu sau eurovignetele). Intervenția guvernului este văzută ca o cale de atac numai în cazul în care oferă un beneficiu net, care devansează costurile de intervenție. În caz contrar, necesitatea de a lua măsuri devine necesitatea de a justifica lipsa de acțiune.

Metodologia. Metodele de investigare şi instrumentele sunt selectate pentru a permite o cât mai bună validare sau invalidare a celor șase ipotezele derivate de cercetare. Integrarea lor se realizează prin *transfocare*, de la imaginea de ansamblu oferită de teoria economică privind subsidiaritatea asociată guvernanței pe mai multe niveluri, până la imaginea restrânsă a deciziei publice naționale referitoare la externalitățile negative.

De aceea, primele trei ipoteze de cercetare trebuie să fie testate prin utilizarea unei metodologii care constă într-un amplu studiu bibliografic, astfel încât raționamentul din spatele cercetării să fie în mod clar subliniat. Mai mult, cercetarea face uz de observarea directă și analiza textelor legislative cu privire la deciziile publice din domeniul fiscal şi de mediu.

Cercetarea calitativă este mult îmbunătățită prin utilizarea motoarelor de căutare oferite de Consiliul Legislativ din România și de EUR-Lex, care ne vor permite corelarea deciziile publice naționale cu cele luate la nivel Uniunii Europene, mergând în profunzimea procesului de adoptare, a motivațiilor și termenelor de punere în aplicare. De asemenea, colectarea datelor se va face apelând la institutele naționale de statistică (cheltuielile fiind prevăzute în buget).

A patra ipoteză de cercetare vizează o muncă de interpretare pe baza documentelor realizate în etapele anterioare și a analizelor efectuate. De asemenea, această ipoteză include și partea practică a proiectului și este menită să devină un studiu de caz ce va însoți cartea publicată la finalul proiectului, putând fi și cazuistica seminariilor membrilor echipei de proiect. Metodologia utilizată implică, de asemenea, o cercetare calitativă și ia forma unui interviu. Persoanele intervievate provin din toate cele trei domenii pe care decizia publică privind externalitățile negative le vizează: cetățeni, agenți economici și administrația publică (ministerele responsabile).

---

[22] Dietz, Thomas, Ostrom, Elinor şi Stern, Paul (2003), *The struggle to govern the commons*, Science 302, pp. 1907-1912.
[23] Dinu, Marin, Socol, Cristian şi Marinaş, Marius (2004), *Economie europeană. O prezentare sinoptică*, Editura Economică, Bucureşti, pp. 142-146.
[24] Molle, Willem (2009), *Economia integrării europene: teorie, practică, politici,* Epigraf SRL, Chişinău, Republica Moldova, pp. 34-42.
[25] Miron, Dumitru (coord.) (2002), *Economia Uniunii Europene,* Luceafărul, Bucureşti, pp. 453-465.
[26] Martinas, Katalin, Dario Matika şi Armano Srbljinovic (2010), *Complex Societal Dynamics – Security Challenges and Opportunities*, NATO Science for Peace and Security Series, E: Human and Societal Dynamics, vol. 75, IOS Press, pp. 104-108.
[27] Idem 19, pp. 53-54.

Capitolul 1

Dezvoltarea regională și deciziile specifice în problemele de mediu

1.1. Noțiunea de dezvoltare regională

„Regiune" reprezintă o noțiune utilizată în multe sfere ale vieții precum economie, științe sociale, politică, antropologie etc. Acest aspect a determinat atribuirea unor conotații diferite termenului și implicit imposibilitatea de emitere a unei definiții universal acceptate. În general se face distincția între trei forme de regiuni: în primul rând, regiunile pot fi privite ca entități spațiale sau geografice ce au aceleași origini istorice, de limbă și de cultură; în al doilea rând, regiunile pot fi definite ca entități funcționale în raport cu o arie de politici specifice, de exemplu, economică, de muncă sau bio-regiuni; și, cel mai important, regiunile sunt entități politico-administrative ce reprezintă primul nivel sub statul națiune, cu competențe politice și/sau administrative specifice. Modul în care aceste competențe sunt definite depinde de tradițiile fiecărui stat, rezultând în variații considerabile ale configurațiilor formelor de guvernământ existente. Cea mai comună distincție în tradițiile statale se face între sistemele politice centrale și cele federale. Un caz special ce ține de modul în care tradițiile statale influențează relațiile de structură între centru și local îl reprezintă Uniunea Europeană (UE), în special cu privire la programele de dezvoltare regională pe care aceasta le derulează[1].

Regiunea desemnează un ansamblu de „poli" geografici – consumatori, producători, instituții publice de decizie, echipamente, toate localizate într-un anumit perimetru. Aceste elemente se pot intercondiționa pe baza unui criteriu de omogenitate, cum ar fi un climat asemănător, o organizație guvernamentală

[1] Berger, Gerald și Reinhard, Steurer (2008), National sustainable development strategies in EU member states: the regional dimension, în volumul *In Pursuit of Sustainable Development. New governance practices at the sub-national level in Europe*, editat de Susan Baker și Katarina Eckerberg, pp. 32-33.

comună, un limbaj comun, o monedă comună, sau relații comerciale intensive. Din punct de vedere funcțional, regiunea geografică prezintă mai multe niveluri de integrare, cu o ierarhizare a așezărilor umane care, teoretic, culminează într-un singur sistem atotcuprinzător: o națiune, un continent sau lumea întreagă.

Știința regională identifică și expune principiile simple ale organizării spațiale, principii care guvernează echilibrul și structurile organizatorice, și care asigură eficiență, egalitate și bunăstare socială[2]. Dezvoltarea ca știință în anii '50 și ascensiunea sa în cadrul comunității științifice contemporane se datorează într-o bună măsură Asociației Internaționale a Specialiștilor în Știința Regională, fondată în 1954 cu scopul declarat de a promova schimbul liber de idei legate de complexitatea acestui domeniu. Știința regională manifestă un pronunțat caracter interdisciplinar: dezvoltarea sa poate fi privită ca un proces dinamic de analiză spațială ce încorporează concepte și metode din economie, geografie, econometrie, matematică, sociologie, politologie.

Nevoia de a furniza o bază teoretico-metodologică rațională, științifică pentru strategiile și politicile regionale a determinat o focalizare a studiilor în principal pe aspectele economice. Economia regională urmărește stabilirea unui ansamblu coerent de obiective și căi de atenuare a dezechilibrelor regionale în condițiile dinamicii economico-sociale de ansamblu, și identificarea măsurilor și instrumentelor adecvate pentru îndeplinirea obiectivelor stabilite[3]. Economia regională își propune să găsească răspunsuri la o serie de probleme precum natura factorilor care determină rezultatele activităților economice, diferențele existente între regiuni sau cauzele pentru care unele regiuni înregistrează ritmuri mai accentuate de creștere economică în raport cu altele.[4]

Discuțiile referitoare la economia regională sunt relevante în contextul definirii *dezvoltării regionale*[5]. Dezvoltarea reprezintă o succesiune de schimbări orchestrate și ireversibile ce apar în structura obiectelor complexe, precum sistemele. În general, dezvoltarea este tratată atât ca produs, cât și ca proces. Gradul de ocupare al forței de muncă, bogăția, investițiile, standardul de viață și condițiile de muncă (cu alte cuvinte, chestiuni importante pentru oamenii ce trăiesc, muncesc și investesc în anumite regiuni, și mai precis – creșteri sau îmbunătățiri ale acestor indicatori) sunt produse asociate cu dezvoltarea economică. Pe de altă parte,

---

[2] Isard, Walter (1975*), Introduction to Regional Science*, Englewood Cliffs, New York, Prentice Hall, p. 20.
[3] Nicolae, Valentin și Constantin, Daniela Luminița (1998), *Bazele economiei regionale și urbane*, Editura Oscar Print, România, p. 11.
[4] *Ibidem*, p. 13.
[5] Nermend, Kesra (2009), *Vector Calculus in Regional Development Analysis: Comparative Regional Analysis Using the Example of Poland*, Physica – Verlag, Polonia, p. 7.

sprijinul industrial, infrastructura, forța de muncă și dezvoltarea de piață (ce sunt în atenția economiștilor și a factorilor de decizie) sunt procese.[6]

Semnificațiile atribuite dezvoltării regionale și locale devin importante în special atunci când se are în vedere contextul internațional și multidisciplinar al proceselor de diferențiere geografică și al transformărilor apărute de-a lungul timpului. Definițiile schimbătoare ale dezvoltării regionale urmăresc să cuprindă și să reflecte dezvoltarea asincronă și variațiile geografice, sociale, politice, culturale și de mediu și particularitățile întâlnite în părți diferite ale lumii. Căutarea pentru un înțeles singular, omogen este mai departe îngreunată de definițiile determinate de abordarea socială ce reflectă relațiile și manifestarea intereselor în cadrul grupurilor sociale și interpretările ce rezultă din situațiile apărute în cadrul acestora.

Cu toate acestea, percepțiile asupra dezvoltării regionale în jurul lumii manifestă numeroase puncte comune. Un prim curent ce analizează dezvoltarea regională și locală din perspectivă internațională prezintă contextul schimbător și uneori turbulent ce imprimă complexitate, interdependență, risc, incertitudine și rapiditate a schimbării asupra tuturor aspectelor dezvoltării regiunilor. Capacitatea volatilă a regiunilor de a face față schimbărilor și provocărilor economiei globale (precum crizele economice) a determinat apariția noțiunii de „rezistență", ca sub-disciplină ce prezintă aspecte din ecologie, economie, inginerie și geografie. Un al doilea curent este reflectat în lărgirea noțiunii de dezvoltare regională dincolo de focalizarea clasică cantitativă și economică asupra problemelor de sustenabilitate socială, culturală, politică și de mediu, către o abordare calitativă, chiar subiectivă, ce ține de calitatea vieții. Această schimbare a fost stimulată de lărgirea noțiunilor și discursurilor asupra sustenabilității dincolo de preocupările limitate ce țin de statutul mediului fizic și al resurselor, către includerea aspectelor economice și sociale[7].

Diferitele aspecte ale dezvoltării regionale sunt reflectate în teorii heterogene ce descriu anumite părți ale proceselor economice și sociale. Varietatea acestor teorii reflectă interesele specifice de a explica dezvoltarea, o anumită etapă de dezvoltare istorică, diferitele medii intelectuale și evoluția ideilor teoretice. Hyttinen și alții[8] au identificat următoarele abordări teoretice:

---

[6] *Ibidem*, p. 8.

[7] Pike, Andy, Andrés Rodríguez-Pose și John Tomaney (2010), Introduction: A handbook of local and regional development, în volumul *Handbook of local and regional development,* editat de Andy Pike, Andrés Rodríguez-Pose și John Tomaney, pp. 2-3.

[8] Hyttinen, Pentti, Anssi Niskanen, Andreas Ottitsch, Markku Tykkylainen și Johanna Vayrynen (2002), *Forest related perspectives for regional development in Europe, European Forest Institute Research Report 13*, Brill, Olanda, pp. 19-30.

a) *Căutarea echilibrului*. Echilibrul reprezintă starea optimă a economiei, îndreptată către obținerea profitului maxim. Această stare nu este niciodată atinsă în practică, însă este utilă ca și concept pentru înțelegerea principiilor de maximizare a profitului caracteristice economiei de piață. Paradigma căutării echilibrului pornește de la premisa că soluții optime pot fi obținute dacă sunt întrunite anumite condiții spațiale și anumite premise. Aplicată la dezvoltarea regională, această teorie a structurilor spațiale și de producție presupune că investițiile au loc acolo unde câștigurile sunt mai ridicate și că forța de muncă migrează de la regiunile cu salarii mici către cele cu salarii ridicate. Popularitatea acestei teorii în politicile regionale este relativ scăzută deoarece calculele privind profitabilitatea unui proiect regional sunt realizate de investitor, în condițiile în care populația și autoritățile locale sunt preocupate mai mult de efectele derulării proiectului, precum gradul de ocupare a muncii și creșterea nivelului de trai.

b) *Tehnologia și inovația.* Inovația și progresul în tehnologiile de producție sunt cauze cunoscute ale restructurărilor economice. Deși inovația reprezintă o condiție necesară pentru crearea de noi produse și, implicit, pentru dezvoltare, aceasta poate avea un impact negativ în anumite regiuni în sensul reducerii gradului de ocupare al muncii. În același timp se observă o creștere a strategiilor de dezvoltare ale inovației regionale în vederea creșterii capacității inovative în regiunile mai puțin dezvoltate. Tehnologiile avansate pot furniza oportunități (precum producție nouă) pentru păstrarea oamenilor în zonele rurale și pentru menținerea așezărilor în concordanță cu preferințele angajaților.

c) *Mediul inovativ.* Această teorie pornește de la premisa că o localitate sau o regiune poate deveni un mediu propice inovației, chiar dacă avansurile tehnologice tind să se realizeze mai degrabă la nivelul național sau global. Mediul industrial poate fi alcătuit din rețele globale, însă posedă în același timp legături cu entitățile locale sub forma forței de muncă și a materiilor prime. Illeris[9], în teoria sa inductivă a dezvoltării regionale, susține că dezvoltarea regională (în Europa) este din ce în ce mai dependentă de combinarea proceselor globale și a condițiilor locale, având ca rezultat un mozaic de structuri regionale bazate pe specializare și politici de dezvoltare specifice locale.

d) *Capitalismul global.* Teoriile capitalismului global descriu procesul de acumulare a capitalului și implicațiile acestuia asupra organizării spațiale ale producției. Dezvoltarea unei anumite regiuni este rezultatul combinației dintre rolul său schimbător în economia globală, istoria distinctă și resursele disponibile. Întregul proces vertical de producție, de la extracția resurselor la produsul final,

[9] Illeris, Sven (1993), *An Inductive Theory of Regional Development*. Papers in Regional Science vol. 72, nr. 2, pp. 113-134, citat în Hyttinen et al., *Forest related perspectives for regional development in Europe, European Forest Institute Research Report* 13, p. 23.

este divizat în subprocese ce sunt desemnate acelei părți din lume care poate furniza cea mai profitabilă combinație de resurse naturale, capital și forță de muncă.

e) *Teoria reglementării.* Teoriile reglementării susțin că principalele forțe pentru schimbările socioeconomice apar în cadrul economiilor naționale și că economia mondială este constituită din relațiile dintre economiile naționale și este conturată mai degrabă de bazele naționale decât de capitalismul global. Schimbările structurale pot fi explicate de modul de producție specific național și de trecerile către noi moduri, precum post-fordism-ul, pentru a garanta acumularea capitalului. La nivel regional, reorganizarea regiunilor și a organizațiilor regionale au avut un impact vizibil asupra modalităților de reglementare.

f) *Abordări instituționale.* Constituțiile, regulile, legile, dreptul de proprietate și organizațiile reprezintă instituțiile formale, în timp ce deprinderile individuale, obiceiurile, codurile de conduită, normele sociale, valorile, sancțiunile, tradițiile reprezintă instituțiile informale sau tacite. Economiștii prezintă pe scurt instituțiile ca fiind reguli ale jocului (precum principiile economiei de piață). Pe lângă valori, atitudini, bagajul cultural, dezvoltarea regională mai este organizată și prin intermediul structurilor de putere și autoritate ale societății.

g) *Resursele și mediul fizic.* Locația resurselor naturale oferă oportunități pentru stabilirea afacerilor, în timp ce fenomenele naturale pot amenința desfășurarea acestora. Relația dintre spațiile fizic și economic este una complexă și dinamică, constituind punctul central al acestei abordări teoretice. Mediul fizic are proprietăți foarte diferite, fiecare resursă având în funcție de locație propriul sistem de exploatare. Astfel, orice producție are la bază studii de impact și o cunoaștere aprofundată a posibilităților oferite de natură.

h) *Aplicații keynesiene.* Paradigme populare mai ales în anii ’60 și ’70, au ca punct central de analiză efectele de multiplicare ce urmăresc dezvoltarea prin crearea unor centre de creștere. Abordările teoretice keynesiene se regăsesc în numeroase politici regionale prin încorporarea elementelor de subsidiaritate și redistribuție.

i) *Ciclurile de producție.* Teoriile referitoare la manifestările spațiale de producție explică activitatea economică în cadrul regiunilor în termeni de cunoștințe necesare pentru producție de-a lungul duratei de viață a unui produs. Produsul trece prin anumite etape, de la inovație la producția în masă, fiind creat inițial în centre de dezvoltare și mai apoi multiplicat în afara acestora. Acest model explică difuziunea valurilor de creștere de la țările dezvoltate către cele mai puțin dezvoltate.

j) *Politica ofertei.* Adepții acestei abordări teoretice susțin ameliorarea și reducerea reglementărilor stricte ale pieței în vederea creării unei economii

flexibile. Prețurile, ratele de schimb, veniturile și alocarea capitalului de investiții ar trebui determinate de semnalele pieței. Spre deosebire de politicile regionale keynesiene ce susțin redistribuția resurselor naționale între regiuni și comunități, politica ofertei susține că investițiile în infrastructură, dereglementările și deschiderea regiunilor către competiție ar trebui încurajate.

k) *Ecologia umană și managementul mediului.* Managementul mediului are la bază preocuparea din ce în ce mai ridicată pentru aplicarea principiilor ecologiei umane și de protecție a mediului. În practică, aceste principii sunt reflectate în intensificarea acțiunilor de management al resurselor publice, în controlul de mediu și în evaluări ale impactului de mediu. Ca urmare a acestor politici, deciziile cu privire la resursele economice sunt influențate de criteriile sustenabilității și de protecție și reabilitare a ecosistemului.

Hyttinen și alții[10] subliniază că puterea explicativă a unei teorii depinde de condițiile sociale și economice ale unei regiuni într-o anumită perioadă. Fiecare teorie acoperă un anumit domeniu al proceselor de dezvoltare regională, iar preponderența actuală a unei teorii este rezultatul obiectivelor socioeconomice stabilite (precum obiectivele exprimate în politicile structurale ale Uniunii Europene). Unele teorii sunt considerate mai valoroase decât altele deoarece pot constitui instrumente practice de a duce la îndeplinire anumite obiective.

1.2. Dezvoltarea regională și problemele de mediu

Debutul secolului XXI este caracterizat de un interes din ce în ce mai ridicat pentru extinderea modelelor de creștere economică prin încorporarea considerațiilor de mediu, ca urmare a recunoașterii mediului ca factor indirect de producție. Poluarea, ca produs secundar al activităților economice, a devenit o variabilă economică importantă ce ține calitatea mediului înconjurător[11].

În ciuda importanței regiunilor, relația dintre calitatea mediului și activitatea economică și creșterea a fost studiată în mare parte în contextul nonregional[12]. Din perspectiva regională a reglementărilor de mediu, analiza interacțiunilor dintre regiuni și a impactului diferențiat asupra creșterii a luat în considerare aspecte precum preferințele individuale pentru calitatea mediului, caracteristicile sistemului politic, evoluția tehnologică (în special referitoare la legătura dintre

[10] *Ibidem*, pp. 30-31.
[11] Denti, Daria (2009), *R&D spillovers and regional growth*, în „Handbook of Regional Growth and Development Theories", editat de Roberta Capello și Peter Nijkamp, Edward Elgar Publishing, p. 229.
[12] Batabyal, Amitrajeet A. și Nijkamp, Peter (2009), *Sustainable development and regional growth*, în „Handbook of Regional Growth and Development Theories", editat de Roberta Capello și Peter Nijkamp, Edward Elgar Publishing, p. 284.

producție, consum și degradarea mediului), structura economiei regionale și relațiile acesteia cu lumea exterioară, precum și rezultatele și diferențele dintre reglementările de la nivel central și cele de la nivel regional[13].

Giorgio Brosio[14] evidențiază că relația dintre normele de mediu și creșterea regională se află într-o evoluție rapidă atât în practică, cât și în literatură. Viziunea tradiționalistă a factorilor de decizie și a industrialiștilor este că politicile de mediu stricte vor limita creșterea, prin reducerea competitivității firmelor, în special a celor producătoare de produse „intens poluatoare". Totuși, studii recente arată că politicile de mediu pot, în anumite condiții să stimuleze creșterea economică. Autoritățile publice din cadrul regiunilor tind să adopte o viziune mai optimistă a impactului reglementărilor asupra creșterii, în special în ceea ce privește noile arii industriale. Impacturile pozitive sau negative depind atât de intensitatea și de calitatea reglementărilor, cât și de caracteristicile economice ale regiunilor. De exemplu, politicile de reglementare ce permit flexibilitate în conformitate vor impune firmelor costuri mai scăzute decât cele cu control strict și politici de comandă. Aceasta deoarece firmele vor avea posibilitatea să aleagă modalități mai inovative și mai ieftine de a întruni standardele. Mai mult, deoarece firmele și economiile se află într-o competiție de piață, impactul reglementărilor de mediu asupra creșterii depinde de intensitatea reglementărilor în fiecare regiune. Pe de altă parte, politicile de mediu mai stricte sunt mai dificil de introdus și implementat în regiunile industriale mai vechi, unde firmele ce operează în sectoare tradiționale sunt subiectul unei competiții acerbe. Aici, reglementările mai stricte pot să le afecteze competitivitatea.

Analiza lui Brosio[15] confirmă că politicile stricte de mediu stimulează produsele și tehnicile prietenoase cu mediul și au un impact negativ limitat asupra creșterii, care este resimțit mai mult de către sectoarele puternic poluatoare. Aceste concluzii pot însă să nu se aplice în cazul în care există diferențe foarte mari între standardele regiunilor vizate, ca în cazul unor regiuni din state diferite cu discrepanțe mari între nivelele de trai.

Impactul mic al constrângerilor de mediu este explicat de faptul că povara (și avantajele) politicilor de mediu reprezintă doar o componentă din costul total ce are efect asupra producției și a relocării firmelor (cu excepția sectoarelor puternic poluatoare).

---

[13] Brosio, Giorgio (2008), Regional growth and environmental regulation: Friends or enemies?, în *Public Policy for Regional Development,* editat de Jorge Martinez-Vazquez și François Vaillancourt, Routledge, p. 199.
[14] *Ibidem*, p. 198.
[15] *Ibidem*, pp. 199-211.

Factorii de decizie la nivel regional au diferite percepții, de cele mai multe ori comportându-se ca și cum ar fi siguri că politicile de mediu au un impact real puternic. Astfel, regiunile mai sărace pot fi determinate să slăbească standardele de mediu în comparație cu cele bogate, iar în cazul unui impact economic minim, această acțiune provoacă un dezavantaj net pentru locuitorii regiunilor sărace. Totodată, percepțiile exagerate ale unui impact puternic al reglementărilor de mediu sunt încurajate frecvent de acțiunile grupurilor de lobby. Acesta este unul dintre motivele centralizării standardelor. O soluție alternativă ar putea fi însă o bună informare la nivel regional în contextul în care cetățenii au capacitatea de a influența politicile autorităților publice.

În același timp descentralizarea reglementărilor de mediu poate crește disparitățile dintre regiuni cu privire la calitatea mediului, în contextul în care mai puține reglementări impactează creșterea. Regiunile mai bogate sunt mai predispuse să introducă standarde mai stricte, să aleagă instrumente mai bune și să le folosească mai eficient, în timp ce regiunile mai sărace pot fi nevoite să aleagă instrumente mai puțin eficiente ce pot impacta perspectivele lor pe termen lung. Totodată, centralizarea, ce reprezintă alegerea instrumentelor de către administrația centrală a statului, nu este în mod necesar o alternativă bună. Descentralizarea poate acționa ca un laborator pentru noi tehnici și politici, ce pot fi transferate de la o regiune mai dezvoltată la alta. Aceste transferuri de egalizare pot compensa regiunile mai sărace pentru costul alegerii instrumentelor care au eficiență mai mare pe termen lung.

Brosio[16] mai arată că principiile curbei de mediu Kuznets[17] (CMK) ce se raportează la economiile naționale pot fi aplicate și la nivel regional. În general, literatura CMK nu sprijină propriu-zis reglementări de mediu mai stricte, însă prezice că acestea vor deveni mai stricte ca urmare a cererii pentru o mai bună calitate a mediului și datorită evoluției tehnologice. Solicitarea unui mediu mai bun la nivel regional poate favoriza o relație inversă de tip „U" mai accentuată, deoarece descentralizarea permite o adaptare mai strictă la preferințe care, în schimb, depind de nivelul de trai.

Deși politicile ce reunesc preocupările de mediu și cele economice sunt dezvoltate de cele mai mult ori la nivel transnațional sau național, acestea sunt

[16] *Ibidem*, pp. 198-199.

[17] Simon Kuznets a emis în 1955 ipoteza conform căreia odată cu creșterea economică distribuția veniturilor devine mai inegală în etapele timpurii de creștere, însă această distribuție se îndreaptă în cele din urmă către un nivel mai mare de egalitate în timp ce creșterea economică continuă. După 1991 acest principiu a fost adaptat la problemele de mediu, explicând creșterea calității mediului în țările dezvoltate, după ce aceasta suferise în prealabil degradare în perioada creșterii economice inițiale. Sursa: Bruce Yandle, Maya Vijayaraghavan și Madhusudan Bhattarai (2002), *The Environmental Kuznets Curve: A Primer*, PERC Research Study, vol. 2, nr. 1, pp. 1-24.

totuși deseori incapabile să livreze „produse" sau rezultate specifice. Design-ul și implementarea detaliate ale unor pachete integrate de politici au șanse mai mari de succes la nivel regional sau local decât în cazul unei guvernări centralizate. În același timp, condițiile economice, sociale și de mediu specifice ce se manifestă într-un anumit loc necesită dezvoltarea unui „mix" specific de politici. Gouldson și Roberts[18] sugerează că acest aspect, alături de argumentul unei eficiențe mai crescute în cazul îndeplinirii mai multor obiective cu mai puțini bani, explică atenția din ce în ce mai crescută asupra dimensiunilor locale și regionale ale căutării unor noi metode de conecta preocupările economice cu cele de mediu. Multe din experimentele timpurii de „dezvoltare echilibrată", o abordare similară cu ceea ce astăzi cunoaștem drept dezvoltare durabilă, au fost asociate cu programe pentru dezvoltare locală sau regională, în regiuni „naturale" precum bazinele râurilor. Geddes (1915)[19] a înțeles și explicat „secțiunea văii" unui râu ca o forță unificatoare ce poate acționa ca un container pentru un pachet integrat de politici, în timp ce mai recent Cohen (1993)[20] a susținut că regiunea sau orașul-regiune reprezintă nivelul preferat de guvernare și guvernanță pentru obținerea unei dezvoltări durabile.

Un alt punct de reper important pentru adoptarea unei perspective locale și regionale integrate asupra politicilor economice și de mediu îl reprezintă Uniunea Europeană ce promovează regiunea ca bloc comun de construire a politicilor de dezvoltare și de distribuire a suportului financiar. Dezvoltarea durabilă regională reprezintă un subiect abordat frecvent în ultimii ani, dovadă fiind și integrarea problemelor economice cu cele de mediu ce reiese din reglementările ce guvernează operarea Fondurilor Structurale. În același timp se observă și în statele naționale individuale cerința de încorporare a obiectivelor de mediu în programele de dezvoltare ale instituțiilor publice.

Conceptul de *dezvoltare durabilă* este relativ nou introdus pe scena principală a dezbaterilor politice. Definiția clasică a dezvoltării durabile se regăsește în Raportul Brundland din 1987: „dezvoltarea care urmărește satisfacerea nevoilor prezentului, fără a compromite posibilitatea generațiilor viitoare de

---

[18] Gouldson, Andrew și Roberts, Peter (2000), Integrating environment and economy: The evolution of theory, policy and practice, în volumul *Integrating environment and economy: strategies for local and regional government* editat de Andrew Gouldson și Peter Roberts, Routledge, p. 7 (3-23).

[19] Geddes, P. (1915), *Cities in Evolution*, Williams and Norgate, London, citat în Gouldson, Andrew și Peter Roberts, *Integrating environment and economy: The evolution of theory, policy and practice,* p. 7.

[20] Cohen, M. (1993), *Megacities and the environment*, Finance and Development, vol. 30, nr. 2, pp. 44-7, citat în Gouldson, Andrew și Peter, Roberts, *Integrating environment and economy: The evolution of theory, policy and practice,* p. 7.

a-și satisface propriile nevoi". Deși deseori criticată pentru ambiguitatea ei, această definiție este menită să reprezinte un standard normativ ce servește ca meta-obiectiv al politicilor. Kevin Morgan[21] arată că, la fel ca orice concept normativ – de exemplu, democrație și justiție – conceptul de dezvoltare durabilă înseamnă lucruri diferite în locuri diferite, deoarece contextul concret stabilește preponderența uneia dintre cele trei dimensiuni (social, economic și ecologic) ale conceptului. Datorită acestui aspect dezvoltarea durabilă trebuie înțeleasă ca un concept spațial, iar contextul local și regional al dezvoltării durabile devine un aspect central al politicilor de sustenabilitate.

O consecință a focalizării cercetărilor asupra dimensiunii regionale a dezvoltării durabile a fost apariția conceptului de „sustenabilitate regională", menit să reflecte abordarea interdisciplinară necesară pentru oferirea unei imagini clare a sustenabilității. Cercetările asupra sustenabilității regionale au subliniat în principal necesitatea stabilirii unor criterii clare de măsurare a dezvoltării durabile, precum informațiile necesare pentru obținerea unei sustenabilități Brundtland în contextul regional, considerațiile macroeconomice necesare pentru crearea de produse verzi care să țină cont de nevoile regionale, raportul dintre creșterea economică regională și calitatea mediului din regiune, și gradul optim de interdependență dintre economiile regionale sustenabile.

Batabyal și Nijkamp[22] subliniază că majoritatea cercetărilor s-au axat pe probleme izolate, precum poluarea aerului cauzată de platformele industriale, zgomotul cauzat de avioane, sau efectul transformărilor industriale asupra biodiversității dintr-o anumită arie. În schimb, autorii consideră că mediul trebuie considerat un factor esențial, fie direct sau indirect, asupra dezvoltării economice regionale, oprindu-se asupra unor probleme precum locația platformelor industriale și structura acestora, integrarea ecologiei în analizele regionale și mediul instituțional local.

a) *Locația platformelor industriale și structura acestora.* Sustenabilitatea dezvoltării economice regionale depinde de volatilitatea deciziei investitorilor de localizare a afacerilor într-o anumită zonă. Deși de cele mai multe ori afacerile sunt atrase de locațiile ce oferă recuperări rapide ale investiției și stabilitate sezonieră (cu excepția serviciilor), totuși fluctuațiile gradului de ocupare a forței de muncă locală nu descurajează desfășurarea activităților de afaceri. Pentru

[21] Morgan, Kevin (2011), The Green State: Sustainability and the power of purchase, în volumul *Handbook of Local and Regional Development* editat de Andy Pike, Andrés Rodríguez-Pose și John Tomane, Routledge, p. 88.
[22] Batabyal, Amitrajeet A. și Peter Nijkamp (2009), *Sustainable development and regional growth*, pp. 283-286.

factorii de decizie aceasta înseamnă că pot urmări atingerea obiectivelor de creștere economică locală fără a fi îngrijorați de atingerea obiectivului de sustenabilitate.

Pe de altă parte, structura industrială poate avea un impact semnificativ asupra calității vieții. Aglomerările ce rezultă din avansurile tehnologice și caracteristicile specifice geografice ale unei zone dau naștere centrelor industriale care tind să producă un declin semnificativ al mediului în acele locații.

b) *Calitatea mediului*. Starea mediului fizic, măsurată de un set de indicatori corespunzători, determină multitudinea de nuanțe ale noțiunii de calitate a mediului. În majoritatea studiilor dedicate politicii regionale de mediu există de obicei un compromis între dezvoltarea economică și calitatea mediului. Totuși, unele modele subliniază că rata de creștere economică într-o regiune poate varia în funcție de externalitățile tehnologice, în sensul încetinirii atunci când externalitățile tehnologice sunt dominate de externalitățile de mediu, și în sensul creșterii atunci când externalitățile tehnologice domină externalitățile de mediu.

Totodată, contrar așteptărilor, politicile de mediu ce afectează costurile marginale ale firmelor accentuează concentrația de firme ce se angajează în activități riscante. În contrast, apariția reglementărilor diferite în funcție de regiuni permite limitarea efectivă a aglomerării firmelor ale căror activități au capacitatea de a cauza accidente de mediu.

Un alt exemplu de comportament surprinzător observat vizează activitatea companiilor străine în anumite regiuni din alte state. În aceste cazuri, o bună cooperare dintre companii și guvernele statelor gazdă au avut ca rezultat dezvoltarea unor industrii mai puțin poluatoare.

c) *Mediul instituțional local*. Prezența și importanța rețelelor instituționale locale reprezintă un factor important al schimbărilor economice regionale. De exemplu, reglementările juridice pot diminua inechitatea de mediu ce rezultă din factorii economici: dezvoltarea economică regională poate fi justă din punct de vedere ecologic dacă sunt implementate la nivel regional politici care să compenseze indivizii ce locuiesc lângă siturile industriale.

Un alt exemplu al importanței mediului instituțional vizează rolul acestuia în dezvoltarea parcurilor industriale. Atunci când aranjamentele instituționale sunt instabile, rezultatele benefice colectiv pentru toate firmele au slabe șanse să apară deoarece firmele nu acționează în mod obișnuit pentru atingerea intereselor comune. În schimb, atunci când aceleași aranjamente instituționale sunt stabile, parcurile industriale au șanse ridicate să dezvolte o cultură colectivă locală, benefică pentru toate firmele implicate.

1.3. Abordări economice ale problemelor de mediu

Eşecul repetat al Strategiilor de Dezvoltare a Naţiunilor Unite din anii ’60 şi ’90 au impus căutarea unor concepte de dezvoltare alternative. Strategia Mondială de Conservare (1980) a fost prima care a făcut apel la „dezvoltare durabilă” prin instrumente de conservare a resurselor naturale. Mai târziu Naţiunile Unite au înfiinţat Comisia Mondială a Mediului şi a Dezvoltării (1987) pentru a identifica cauzele şi remediile eşecurilor de dezvoltare. Cauza principală identificată de Comisie a fost fragmentarea politicilor, făcând apel la integrarea conservării mediului în obiectivele de dezvoltare sociale şi economice sub eticheta dezvoltării durabile. Următoarele Summit-uri ale Pământului de la Rio de Janeiro şi Johannesburg au întărit şi popularizat acest apel al Comisiei[23].

Economia sustenabilităţii poate fi văzută ca o combinaţie de obiective normative între economie, ce caută eficienţă în satisfacerea nevoilor şi dorinţelor umane, şi sustenabilitate, ce caută justiţie intra- şi inter-generaţională pentru oameni şi natură[24].

Luarea deciziilor în privinţa sustenabilităţii poate fi înţeleasă ca un proces colectiv argumentativ, în care diferite întrebări şi posibile priorităţi sunt puse înainte, iar dovezi şi argumente sunt aduse pentru, sau împotriva unor poziţii diferite. În contextul în care raţionalităţile economice şi ecologice nu sunt suficiente pentru a conduce la decizii corecte, un proces democratic ştiinţifico-politic de luare a deciziilor devine necesar atunci când se au în vedere problemele de mediu.

Deşi dezvoltarea cunoaşterii este o condiţie necesară, chiar dacă nu suficientă, pentru îmbunătăţirea managementului sustenabilităţii, totuşi, doar ideile şi cunoaşterea în general nu pot schimba lumea în mod dramatic de vreme ce factori importanţi (de exemplu structurile de putere, conflictele ce ţin de alegeri, accesul la resurse şi condiţiile materiale) determină cursul dezvoltării şi al schimbării. Politicile actuale ce au în vedere o dezvoltare durabilă au reflectat distribuţia puterii politico-economice a grupurilor de interese în cadrul societăţii. Deciziile politice ce includ grupuri de interese diferite sunt dificil de luat, deoarece orice politică adoptată va atinge în mod implicit interesul cuiva. Prin plasarea managementului mediului şi a problemelor de politică într-un context mai larg ce integrează comportamentul uman în cadrul sistemelor ecologice şi

[23] Bartelmus, Peter (2010), *Use and usefulness of sustainability economics*, Ecological Economics, nr. 69, p. 2053.
[24] Baumgärtner, Stefan şi Martin Quaas (2010), *What is sustainability economics?*, Ecological Economics, nr. 69, pp. 445-450.

economice, economia ecologică promovează o conceptualizare alternativă de dezvoltare economică ce ia în considerare limitele mediului și ale resurselor.

Economia ecologică încearcă să identifice structurile și procesele ce formează relația dintre oameni și mediu și să furnizeze fundamentul intelectual al conceptelor, orientărilor și al generalizărilor ce stau la baza politicilor. În același timp se încearcă integrarea raționalității dominante economice în paradigmele economiei politice, precum și inserarea dimensiunii ecologice în practicile de planificare ale autorităților publice. Obiectivele centrale ale economiei ecologice constau în combinarea cunoașterii ce ține de ariile specifice ale ecologiei și economiei și asigurarea unui cadru în care deciziile să fie formulate pe această bază.

Totuși, noi moduri de gândire și acțiune își găsesc cu greu locul în paradigma actuală de luare a deciziilor ce este axată pe o viziune limitată a „rezolvării problemelor". Deoarece structura de valori și politicile actuale sunt determinate de structurile socioeconomice și sociale existente, deciziile ce țin de problemele de mediu devin de cele mai multe ori conduse de imperativele economice pe termen scurt. Rolul economiei ecologice devine astfel nu doar informarea factorilor de decizie asupra ultimelor descoperiri științifice, ci și oferirea unor perspective ce țin de impacturile potențiale și măsurile ce trebuie luate pentru îmbunătățirea procesului de decizie[25].

Pentru îmbunătățirea procesului de decizie sustenabilă au fost propuse alternative la modelele raționaliste existente în vederea înțelegerii modului în care deciziile nesustenabile sunt luate, alături de gândirea analitică fiind investigat și rolul emoțiilor în procesul de luare a deciziilor. În acest sens, alegerile sustenabile au fost definite ca alegeri ce permit satisfacerea nevoilor individuale odată cu conștientizarea și reducerea potențialelor efecte negative (temporare sau spațiale) asupra indivizilor distanți în vederea realizării capacităților lor de dezvoltare.

Conform perspectivei raționaliste consacrate sau a conceptului de raționalitate normativă, indivizii calculează costurile și beneficiile (de obicei dintr-o perspectivă egoistă) pentru a alege mai apoi ceea ce promite maximizarea beneficiilor asupra costurilor, plecând de la preferințele stabile ale unui individ. Din această perspectivă comportamentul nesustenabil rezultă din situații în care alegerea sustenabilității (pe baza prezumțiilor de probabilitate și a calculelor rezultatelor) nu ar fi benefică. Această perspectivă a economiei de mediu este însoțită de ideea că piețele sunt capabile să rezolve problema sustenabilității deoarece ele permit indivizilor să-și urmărească îndeplinirea preferințelor pentru

[25] Shi, Tian (2004), *Ecological economics as a policy science: rhetoric or commitment towards an improved decision-making process on sustainability*, Ecological Economics, nr. 48, pp. 23-36.

opțiuni sustenabile odată cu exprimarea costurilor acestora. În același timp, economiștii admit eșecul de piață și promovează internalizarea efectelor externe. Astfel, unii economiști apelează la metodele de evaluare nonpiață pentru a promova internalizarea prin măsurarea beneficiilor aduse de (și a preferințelor pentru) bunurile ce nu au stabilit un preț în cadrul pieței. Totuși, metodele de evaluare corespunzătoare sunt bazate pe prezumțiile obișnuite ale capacității de procesare rațională și informațională și pe premisele preferințelor stabile.

Unii economiști ai ecologiei au analizat comportamentul uman și au propus modele mai puțin „egoiste" și mai realiste din punct de vedere psihologic ale comportamentului uman. Aceste modele au aplicat concepte precum relevanța moralei sau a angajamentului în economie, evidențiind posibilitatea unui comportament mai moral, mai nobil sau mai sustenabil prin comportament cooperativ, reciprocitate și altruism (în contrast cu prezumțiile de comportament necooperativ și egoist ce sunt comune în modelele de gândire economice clasice). Ca urmare, explicarea comportamentului nesustenabil prin aceste modele devine mai dificilă, evidențiindu-se în același timp accentul pus pe procesele analitice sau deliberative.

Deși premisa că alegerea rațională este bazată doar pe exprimarea preferințelor personale a fost pusă sub semnul întrebării în economia ecologică, totuși conceptualizările „dispozițiilor biologice" în modele (care ar permite includerea motivațiilor emoționale ale comportamentului) au fost la rândul lor criticate ca fiind prea superficiale. Aceste conceptualizări au dus la conturarea economiei comportamentale, ce pornește de la premisa că indivizii au capacități limitate de procesare a informațiilor, ceea ce duce la părtiniri și greșeli. Printre criticile aduse economiei comportamentale se numără slaba prognozare a contextului „emoțional" și etichetarea comportamentului ca „irațional" atunci când nu există o concordanță între comportamentul observat și comportamentul prognozat. Recomandările în materie de politică decizională s-au axat pe contracararea iraționalităților, observându-se astfel și un grad de viziune raționalistă. În acest context au fost aplicate modele ce recunosc în mod explicit factorii emoționali și intuiția umană în procesul de luare a deciziilor în încercarea de a explica comportamentul nesustenabil. Emoțiile și intuiția pot fi benefice pentru sustenabilitate prin rolul jucat în îndeplinirea nevoilor personale de autorealizare, însă, în același timp, aceste decizii îndreptate către autorealizare pot afecta alte persoane pe termen lung[26].

[26] Menzel, Susanne (2013), *Are emotions to blame? – The impact of non-analytical information processing on decision-making and implications for fostering sustainability*, Ecological Economics, nr. 96, pp. 71-78.

Economia ecologică reprezintă o „știință condusă de politică" în sensul că încearcă să identifice structurile și procesele ce formează relația dintre uman și mediu și să stabilească abordări menite să rezolve probleme reale, practice. Astfel, un rol cheie ce ține de domeniul politic al economiei ecologice este să furnizeze fundamentul intelectual (concepte, orientări, generalizări) pentru luarea celor mai informate decizii. Pe scurt, economia ecologică urmărește inserarea dimensiunii ecologice în practicile de planificare ale administrației publice și propune integrarea *externalităților* ecologice și sociale în paradigma economiei politice[27].

1.4. Externalitățile negative de mediu

Atunci când majoritatea bunurilor sunt comercializate, intern sau internațional, prețul unui bun reflectă valoarea acestuia în cadrul pieței, incluzând componentele de muncă, timpul de management, capitalul și resursele naturale necesare ca input pentru finalizarea producției și distribuției produsului. Mai departe, piața facilitează diseminarea produselor către acei consumatori dispuși să plătească prețul corect. Uneori însă piața eșuează în a oferi prețul corect pentru unele bunuri[28].

Conform teoriei economice neoclasice mediul natural este un bun public, neavând valoare monetară până când supraexploatarea acestuia, ce conduce la insuficiență, îl transformă într-un bun economic. Această teorie ce încearcă să construiască un model din această transformare consideră mediul ca o externalitate la sfera economică[29].

O externalitate reprezintă o activitate ce afectează alte persoane în bine sau în rău, fără ca aceștia să plătească sau să fie compensați pentru această activitate. Externalitățile există atunci când costurile sau beneficiile private nu sunt egale cu beneficiile sau costurile sociale[30]. Externalitățile de mediu reprezintă un concept economic al efectelor de mediu necompensate de producție și consum ce afectează un serviciu de consum și transpune costurile în afara mecanismelor de piață. Prin urmare, costurile private de producție tind să fie mai mici decât costurile

---

[27] Shi, Tian (2004), *Ecological economics as a policy science: rhetoric or commitment towards an improved decision-making process on sustainability*, p. 28.

[28] LeClair, Mark S. și Dina Franceschi (2006), *Externalities in international trade: The case for differential tariffs*, Ecological Economics, nr. 58, pp. 463-464.

[29] Burgenmeier, Beat, Andrea Baranzini, Catherine Ferrier, C´eline Germond-Duret, Karin Ingold, Sylvain Perret, Peter Rafaj, Socrates Kypreos, Alexander Wokaun (2006), *Economics of climate policy and collective decision making*, Climatic Change, nr. 79, p. 158.

[30] Nordhaus, D. William și Edward C. Kokkelenberg (editori) (1999), *Nature's Numbers: Expanding the National Economic Accounts to Include the Environment*, National Academy Press, Washington DC, SUA, p. 213.

„sociale", urmărindu-se astfel internalizarea acestor externalități negative prin utilizarea principiului „poluatorul plătește" (PPP)[31].

Modelul actual economic de creștere liniară generează în mod inerent externalități în toate aspectele operaționale, de la epuizarea resurselor ce sunt destinate ca materii prime, la costurile de poluare asociate cu debarasarea de deșeuri și bunuri folosite. În același timp, instituțiile publice sunt proiectate să reziste schimbării. Aceste două probleme, existența externalităților și rezistența instituțiilor, creează contradicții sistemice: cu cât criza cauzată de creștere este mai mare, cu atât este mai mare imperativul instituțional de a *nu* produce schimbare. Cu cât sunt mai puține resurse rămase, cu atât mai mare este competiția de a le acapara pentru a consolida prezența pe piața respectivă. Deoarece caracterul de generare inerentă a crizelor precum și *modus operandi*-ul economiei de creștere sunt bazate pe menținerea unui nivel înalt liniar de randamente economice, trecerea de la un sistem liniar la unul circular devine subiectul central al sustenabilității. Urmărirea restrângerii proceselor liniare stabilite odată cu promovarea alternativelor circulare a dat naștere principiului precauției. Acesta prevede că dacă o acțiune sau o politică este suspectă de cauzarea unor daune publicului sau mediului, în absența consensului științific că acea acțiune sau politică nu este dăunătoare, sarcina de dovedire a faptului că nu este dăunătoare revine celor care realizează acțiunea[32].

Noțiunea de externalitate subliniază că influențele reciproce umane depind atât de interacțiunile de piață, cât și de cele nonpiață. Acestea din urmă cauzează presiuni ridicate asupra mediului deoarece nu includ forme de stimuli sau control în sistemele în care se găsesc. Poluarea mediului sau extracția resurselor afectează cantitatea și calitatea ecosistemelor, care în schimb afectează sănătatea, producția, consumul și bunăstarea[33].

Deși externalitățile nu sunt reflectate în tranzacțiile de piață, ele au totuși un impact direct asupra bunăstării oamenilor și implicit asupra valorii economice. Evaluarea economică a externalităților pleacă de la premisa că oamenii urmăresc să își satisfacă preferințele, adică să-și maximizeze bunăstarea. Schimbarea în nivelul bunăstării individuale ce rezultă dintr-o schimbare a mediului este măsurată în mod obișnuit de venitul necesar pentru menținerea unui nivel constant de bunăstare înainte, și după schimbare. În acest mod se poate obține o schimbare

[31] *Ibidem*, p. 212.
[32] M'Gonigle, R. Michael (1999), The Political Economy of Precaution, în volumul *Protecting public health and the environment: implementing the precautionary principle*, editat de Carolyn Raffensperger și Joel Tickner, pp. 135-136.
[33] Bergh (van den), Jeroen C.J.M. (2012), *What is wrong with "externality"?*, Ecological Economics, nr. 74, pp. 1-2.

a bunăstării prin instrumente monetare prin măsuri de tipul „disponibilitatea de a plăti" (sau „disponibilitatea de a accepta")[34].

În ultimele două decenii performanța de mediu și evaluarea costurilor reducerii externalităților negative au primit o atenție crescută atât din partea cercetătorilor, cât și din partea factorilor de decizie. Rezultatul a fost apariția unor studii destinate încorporării problemelor de mediu în teoria tradițională de producție, punctul central fiind considerarea externalităților negative ca rezultate nedorite ale proceselor de producție.

În primul rând, o serie de lucrări s-au axat pe estimarea prețurilor de referință (prețurile estimate pentru bunurile și serviciile pentru care nu există un preț de piață), care sunt folosite pentru ajustarea parțială sau totală a indicilor factorilor de producție, inclusiv aceste outputuri „rele". Cele mai relevante studii în această direcție cuprind cercetări îndreptate către crearea unor modele ale prețurilor de referință, calcularea măsurilor ajustate de productivitate prin folosirea prețurilor de referință pentru studiile de inginerie, sau folosirea abordării nonparametrice pentru a estima prețurile de referință ale outputurilor „rele".

Un al doilea corp de studii s-a adresat problemei modelării externalităților de mediu prin prisma teoriei tradiționale de producție și a cadrului de analiză a eficienței. În mare parte, obiectivul acestei direcții de cercetare îl reprezintă dezvoltarea măsurilor de eficiență și productivitate care să includă existența „indezirabilelor" în procesele de producție, și să estimeze impactul reglementărilor de mediu asupra performanței firmelor. Printre direcțiile de cercetare abordate se numără și considerarea atât a outputurilor dorite, cât și a celor nedorite ca fiind ușor de înlăturat, ca o modalitate de a transforma într-un model ideea că reducerea „relelor" are un cost de oportunitate măsurabil ca producție minimă a „dezirabilelor". În acest sens, unele studii au încercat să calculeze măsurile de eficiență care permit o creștere a outputurilor „bune" simultan cu reducerea inputurilor, fără schimbări în producția de „rele"[35]. Posibilitatea îmbunătățirii performanței economice concomitent cu îmbunătățirea performanței de mediu a fost analizată prin observarea producătorilor care, deși prezintă cele mai mari outputuri, nu sunt cu necesitate cei mai mari poluatori. Analiza performanțelor tehnice și de mediu ale acestor unități a indicat că atunci când cel mai mare poluator nu are cele mai multe ieșiri de bunuri, autoritățile publice pot interveni prin implementarea adecvată a reglementărilor de mediu. Astfel se poate realiza o

[34] Soderholm, Patrik și Thomas Sundqvist (2003), *Pricing environmental externalities in the power sector: ethical limits and implications for social choice*, Ecological Economics, nr. 46 (333-350), p. 335.

[35] Picazo-Tadeo, Andreas J. și Diego Prior (2009), *Environmental externalities and efficiency measurement*, nr. 90, pp. 3332-3333.

reducere efectivă a externalităților fără a limita capacitatea firmelor de a maximiza outputurile de bunuri în contextul înzestrării lor cu inputuri.[36]

O altă abordare cunoscută[37] a acestui subiect ce face referire la insuficiența în piețele private sugerează că problema externalităților ar putea fi limitată adecvat prin negocieri private sau prin operațiuni de piață între părțile afectate. Pornind de la costuri de tranzacție minime și drepturi de proprietate bine definite, piețe pot fi create între cei afectați de externalități și cei care le creează. Astfel, dacă prejudiciul cauzat de poluare ar fi mai mic decât costurile necesare pentru a le evita, acele persoane ce suferă din cauza poluării ar plăti poluatorul pentru a se opri. Un element important al acestei teorii este că nu contează cui îi sunt atribuite inițial drepturile de proprietate atunci când efectele veniturilor sunt mici. Nici dreptul inițial al poluatorului de a polua și nici dreptul inițial al vecinului la aer curat nu determină nivelul de poluare pe care îl vor negocia. Numeroasele experimente ce au încercat să testeze empiric această teorie au sugerat că modul în care drepturile de proprietate sunt distribuite inițial determină *statu-quoul,* influențând în schimb rezultatele negocierilor. Dacă poluatorul are drepturi de proprietate, rezultatul va fi un grad mult mai ridicat de poluare dacă cei care suferă de pe urma acestei poluări au inițial doar dreptul la un mediu curat. În acest context externalitățile negative de mediu devin o problemă socială majoră, fiind necesară intervenția autorităților publice pentru amendarea deciziilor ce țin de piață[38].

Externalitățile reprezintă un subiect central al teoriilor economice ecologice/ de mediu, în special când se are în vedere *principiul sustenabilității*. Într-un cadru economic ideal internalizarea tuturor externalităților de mediu ar conduce implicit la o dezvoltare durabilă. Procesele economice și cele sociale reale, însă, generează în mod persistent externalități negative, chiar dacă în unele condiții sustenabilitatea poate fi compatibilă cu un nivel pozitiv al externalităților definit de capacitatea de asimilare a mediului și de status-ul tehnologic. În acest caz, nu se impune internalizarea tuturor externalităților prin politici de mediu, ci doar a celor care nu generează sustenabilitate[39].

Un prim pas pentru internalizarea externalităților îl reprezintă definirea clară a acestora în termeni monetari. Pornind de la premisa existenței individului

[36] *Ibidem*, p. 3339.
[37] Teoria lui Coase. Vezi Coase, R. (1960), *The problem of social cost*, Journal of Law and Economics, nr. 3, pp. 1-31.
[38] Patt, Anthony și Richard J. Zeckhauser (2002), Behavioral Perceptions and Policies Toward the Environment, în volumul *Judgments, Decisions, and Public Policy* editat de Rajeev Gowda și Jeffrey C. Fox, Cambridge University Press, SUA, pp. 289-290.
[39] Bergh (van den), Jeroen C.J.M. (2010), *Externality or sustainability economics?*, Ecological Economics 69, pp. 2047-2052.

economic rațional, abordarea economică neoclasică a propus o evaluare directă a externalităților prin observarea prețurilor din piețele reale și o evaluare indirectă bazată pe preferințele exprimate în piețele ipotetice. În timp ce evaluarea directă analizează, modifică, proiectează, transferă și extrapolează prețurile de piață pentru a atribui externalităților o valoare monetară, evaluarea indirectă propune individului să evalueze impactul de mediu și externalitățile economice prin instrumente teoretice precum evaluarea contingenței sau modele de alegere rațională.

În procesul de evaluare directă sau indirectă a impactului de mediu, indivizii depind de simțurile lor prin care percep aceste impacturi și le analizează, ideal, prin gândire rațională. Totuși, simțurile umane sunt capabile să perceapă consecințele doar într-un cadru limitat ce ține de limitările spațiale și temporale. Rațiunea umană atribuie valori acestor consecințe. Atunci când aceste valori sunt monetare, ele sunt definite în conformitate cu un raționament economic ce ia în considerare constrângerile de venit și paleta de preferințe.

În același timp, durata de viață a evaluărilor unui individ nu poate depăși durata de viață a acestuia plus, în unele cazuri, un bonus ce are la bază grija pentru urmașii direcți. Percepțiile mai largi, altruiste, sunt restrânse la doar câțiva indivizi, având un impact limitat la nivel social per ansamblu. Chiar și aceste valori altruiste, chiar dacă pot pune în evidență probleme importante, sunt de cele mai multe ori raportate la durata de viață a unui individ. Prin urmare, indiferent de abordările ce urmăresc internalizarea externalităților, o limitare majoră o constituie definirea problemelor de mediu în anumite limite spațiale și temporale. De exemplu, cincizeci de ani reprezintă un orizont extrem de lung pentru o evaluare economică, însă, în același timp, este un interval foarte scurt pentru funcțiile și impacturile de mediu.

În acest context orice încercare de internalizare a externalităților de mediu care să atingă un nivel optim de sustenabilitate va avea doar un succes parțial. De vreme ce externalitățile de mediu sunt dinamice și globale, internalizarea acestora va fi incompletă din cauza duratei de viață și a cadrului spațial limitat ce țin de evaluarea individuală[40]. Aceste neajunsuri cauzate de o axare strictă doar pe estimarea costurilor externalităților pot fi compensate evidențierea „drepturilor de mediu" ale generațiilor viitoare. Încălcarea acestor drepturi reprezintă o formă particulară de externalitate, numită externalitate intergenerațională. Acest tip de externalitate nu poate fi confruntat prin intermediul politicilor tradiționale, impunându-se dezvoltarea unor noi modele economice și de decizie care să

[40] Bithas, Kostas (2001), *Sustainability and externalities: Is the internalization of externalities a sufficient condition for sustainability?*, Ecological Economics, nr. 70, pp. 1703-1704.

încorporeze şi criteriile etice, alături de cele bazate pe urmărirea exclusivă a eficienței acompaniată de compensări tehnico-economice[41].

La nivel internațional există numeroase instituții ce au în agendă probleme precum distrugerea stratului de ozon, schimbările climatice globale, biodiversitatea. Eforturile de cooperare transfrontaliere între aceste instituții internaționale sunt remarcabile, chiar dacă eficiența acestor acțiuni colaborative este discutabilă. Uniunea Europeană, ca structură „ce depășește statul națiune" reprezintă un caz special de guvernanță prin politicile de mediu pe care le formulează și prin reglementarea externalităților transfrontaliere de mediu. UE are o structură unică, cvasifederală, care i-a permis să devină liderul politicilor transfrontaliere de protecție a mediului[42].

[41] *Ibidem*, pp. 1705-1706.
[42] Lenschow, Andrea (2002), *"Greening" the European Union - are there lessons to be learned for international environmental policy?,* Global Environmental Change, nr. 12, p. 242.

Capitolul 2

Sistemul decizional în Uniunea Europeană. Test de subsidiaritate

2.1. Caracteristicile sectorului

Un rol important în îmbunătățirea pieței comune revine factorilor de decizie atât din structurile centrale ale Uniunii Europene cât și celor din statele membre. Particularitățile procesului de dezvoltare a spațiului european[43] impun o abordare integrată a politicilor. Acest aspect devine o condiție pentru existența pieței comune, mai ales atunci când se are în vedere construcția acesteia (ca rezultat atât al lărgirii cât și al evoluției Uniunii), practicile manageriale și legislația specifică (instituțiile europene). În sprijinul acestor afirmații pot fi aduse mai multe argumente:

1) Specificitatea sistemului european de luare a deciziilor, și anume existența a trei nivele de decizie (suprasistemic, sistemic și subsistemic) implementat prin intermediul Tratatelor Europene.

2) Distribuția puterii între nivelul european și cel național, al Statelor Membre, pornind de la principiile de acțiune.

3) Politica Europeană de Reglementare.

4) Convergența politicilor economice și impactul social pe termen lung, cu referire în special la implicarea actorilor relevanți în piața comună.

Îmbunătățirea funcționării pieței comune prin înlăturarea obstacolelor administrative ce restricționează exercitarea unuia sau a mai multora din cele patru libertăți fundamentale ale UE reprezintă o prioritate la nivel comunitar și se regăsește în documente precum Europa 2020, COM (2012) 756/14.12.2012.

---

[43] Nedergaard, P. (2007), *European Union Administration: Legitimacy and Efficiency*, Martinus Nijhoff Publishers; Matei Ani și Matei Lucica (2012), *The European Administration. Models, Processes and Empirical Assessment*, LAP, Germania.

Libera circulație a bunurilor și a cetățenilor, precum și barierele ce afectează activitățile transfrontaliere (în ciuda existenței pieței comune) vor fi analizate în raport cu existența problemei poluării create de vehicule. Poluarea reprezintă o prioritate pe agenda Uniunii Europene, după cum reiese din Tratatul de înființare a Comunității Europene (Art. 174/130r – Tratatul CE care stabilește „principiul poluatorul plătește" (PPP). Mai mult, Uniunea Europeană este îndreptățită să adopte măsuri conform Art. 114 TFEU pentru asigurarea unei funcționări adecvate a pieței comune în privința circulației vehiculelor.

Sistemul de guvernanță pe mai multe nivele ce ține de politica de mediu constituie atât o oportunitate, cât și o provocare pentru factorii de decizie [...], în timp ce capacitatea decizională a instituțiilor ce operează la un anumit nivel poate fi îmbunătățită sau (mai frecvent) restrânsă de politici la alte nivele[44], de exemplu în cazul taxelor de mediu românești[45]. Aceeași problemă ce ține de subsidiaritate și de mediu este evidențiată de Pelkmans[46], și anume când competențele referitoare la anumite politici de mediu ar trebui să revină exclusiv Uniunii Europene? Pelkmans subliniază că cele mai multe probleme transfrontaliere ce reprezintă externalități negative aparțin în marea lor majoritate problemelor de mediu. Prin urmare, ar trebui Uniunea Europeană să aibă competență exclusivă, avându-se în vedere că țările membre au caracteristici naționale diferite? În același timp, este recunoscut faptul că o parte din problemele de mediu sunt locale, regionale sau naționale, iar diferențele dintre ele sunt mai bine evaluate și administrate la aceste nivele.

Acest capitol urmărește să determine dacă există o corespondență între partea procedurală a procesului decizional (prin corelarea nivelului național cu cel european) și cea formală (ce constă într-o formulă ce cântărește elementele considerate importante de această cercetare). Poluarea cauzată de vehicule este văzută aici ca fiind o variabilă ce reflectă fragmentarea pieței europene ca urmare a implementărilor diferite a taxelor specifice mașinilor în țările membre. Taxele și impozitele nu sunt armonizate la nivelul UE, țările membre fiind libere să-și exercite puterea de taxare asupra vehiculelor în concordanță cu legislația europeană. Această lipsă de armonizare declanșează o fragmentare „tehnică" a pieței comune.

România nu are o experiență îndelungată în această privință (ca urmare a aderării relativ recente la Uniune), iar deciziile adoptate în această privință

---

[44] National Research Council (2010), *Advancing the Science of Climate Change, America's climate choices*, National Academies Press, pp. 318-319.

[45] Dinu, Ioana Teodora (2011) *Public decision's implications upon the Pricing Possibility Slope of the Prospective Public Services (PPS) – the case of the Romanian tax register*, International Review on Public and Nonprofit Marketing, vol. 8, nr. 1, pp. 25-39.

[46] Pelkmans, J. (2003) *Integrare Europeană. Metode şi analiză economică*, Institutul European din România, p. 53.

reflectă până acum lipsa expertizei: de ex., în cazul taxei de poluare a vehiculelor, formula ce stabilește metoda de calcul pentru această taxă a condus la suspendarea acesteia în trecut din cauza conflictelor apărute între factorii de decizie și părțile interesate[47] din cauză că nu ia în considerare atât contextul schimbător cât și indicatorii tehnici.

Analiza următoare pornește de la o investigare atentă a deciziilor publice ce au stat la baza taxei de poluare. Au existat mai multe părți interesate implicate în procesul decizional, aspect ce tinde să confirme ipoteza acestei cercetări conform căreia nu doar autoritățile de la nivelul național și cel european conturează taxa de poluare; și puterea de negociere a plătitorilor de taxă versus producătorii/dealerii de mașini și reprezentanții autorităților de stat (Ministerul Mediului, Apelor și al Pădurilor, și Ministerul Finanțelor Publice) pot avea un impact semnificativ asupra formei taxei de poluare. De aceea este necesară o privire de ansamblu asupra întregului sistem decizional înainte de oferirea unei hărți decizionale într-un anumită arie. Mai mult, Mayntz[48] subliniază și necesitatea înțelegerii clare a caracteristicilor specifice unui anumit sector, avându-se în vedere diferențele semnificative care există între guvernanța sectorială pe mai multe nivele. În urma analizei a trei sectoare diferite (turismul internațional, telecomunicațiile și industria farmaceutică), Mayntz[49] arată că diferențele în procesele de guvernanță pe mai multe nivele țin de:

1) obiectivul predominant;
2) instrumentele de guvernanță predominante;
3) importanța relativă a instituțiilor de guvernanță la nivele diferite;
4) predominarea formelor de guvernanță publice, private și mixte.

2.2. Instituțiile de reglementare

Problemele de mediu au impact asupra tuturor activităților economice, determinând implicit și o atenție deosebită acordată reglementărilor specifice la nivelele național, european și global.

În România, instituțiile responsabile de problemele de mediu sunt Ministerul Mediului, Apelor și al Pădurilor cu instituțiile sale subordonate (Agenția Națională pentru Protecția Mediului, Garda Națională de Mediu, și Administrația Rezervației Biosferei Delta Dunării) și cele două unități sub autoritatea acestuia (Administrația Națională de Meteorologie și Administrația Națională a Pădurilor Romsilva).

---

[47] Dinu, Ioana Teodora (2011), *op. cit.*
[48] Mayntz, R. (2007), *The Architecture of Multi-level Governance of Economic Sectors*, MPlfG Discussion Paper 07/13, disponibil online http://www.ceses.cuni.cz/CESES-136-version1-2C_MLG_sectors_Mayntz_2007.pdf, accesat la data de 15 octombrie 2013, p. 15.
[49] *Ibidem*.

Importanța sectorului a condus și la asumarea de competențe lărgite de către Uniunea Europeană. Comisia Europeană are câteva Directorate Generale (DG) axate pe reglementările de mediu: Directoratul General pentru Schimbările Climatice, Directoratul General pentru Energie, Directoratul General pentru Afacerile Maritime și de Pescuit, sau Directoratul General pentru Mediu. De asemenea, la nivelul UE există o Agenție Europeană pentru Mediu, stabilită în 1994, ce colectează datele naționale în vederea creării unei baze de date comune. Agenția dezvoltă și menține indicatori și rapoarte cu privire la starea mediului[50].

În același timp, din punct de vedere ecologic Europa este organizată după anumite arii protejate precum Marea Baltică – Comisia de Protejare a Mediului din Zona Maritimă Baltică (Comisia Helsinki) și Consiliul Statelor Mării Baltice, sau Dunărea – Comisia Internațională pentru Protejarea Fluviului Dunărea. Totuși, organizațiile însărcinate cu protejarea mediului pot fi axate doar pe anumite regiuni, precum Centrul Regional de Mediu pentru Europa Centrală și de Est, sau pot fi axate doar pe protejarea unor anumite elemente de mediu, precum Institutul European pentru Păduri.

În ansamblu, UE a dezvoltat o politică de mediu puternică regăsită în cadrul Strategiei 2020, cel de-al 7-lea Program de Acțiune asupra Mediului (PAM, eng. EAP) stabilind nouă obiective prioritare pentru Europa ca întreg. Cel de-al șaselea obiectiv, *de garantare a investițiilor pentru politica de mediu și de climat și pentru remedierea externalităților de mediu*, evidențiază importanța problemei de cercetare căreia se adresează acest capitol: aplicarea principiului poluatorul plătește într-un mod mai sistematic prin transferarea taxării de la muncă la poluator și prin intervenții publice care să asigure că externalitățile sunt luate în considerare, totul pentru o utilizare mai eficientă a resurselor și pentru o aplicare mai bună a instrumentelor economiei de piață, precum plățile pentru serviciile de ecosistem (Decizia nr. 1386/2013/EU).

La nivel internațional, Programul de Mediu al Națiunilor Unite (PMNU, eng. *United Nations Environment Programme* – UNEP) este o agenție a Națiunilor Unite, fondată în 1972, ce coordonează activitățile sale de mediu, asistând țările în curs de dezvoltare în implementarea adecvată a politicilor și practicilor de mediu. PMNU are de asemenea șase birouri la nivel regional și alte numeroase sucursale la nivel național.

Directoratul General al OCDE este, de asemenea, un factor politic important, publicând cercetări sub forma unor studii de caz la nivel național sau recenzii tematice ce pot include mai multe țări, subliniind experiențe de implementare practice (Studii de Politică de Mediu, OECD).

[50] European Commission (2014), *The EU explained: Environment*, Publications Office, Luxembourg, p. 6.

Înființată în 2014, Organizația Naturală Mondială (ONM, eng. *World Nature Organization* – WNO) reprezintă o organizație interguvernamentală rezultată în urma unor negocieri multilaterale în probleme de mediu ce are ca obiectiv promovarea protecției mediului la nivel global. Majoritatea statelor semnatare nu au ratificat încă tratatul în cadrul legislațiilor naționale. Organizația este guvernată de Secretariatul ONM și de reunirile membrilor săi.

Uniunea Internațională pentru Conservarea Naturii (UICN, eng. *International Union for Conservation of Nature* – IUCN), înființată în 1948, este recunoscută drept un partener și lobby-ist puternic pe lângă Națiunile Unite în domeniul conservării naturii și folosirii sustenabile a resurselor naturale, cu peste 1200 de organizații guvernamentale și nonguvernamentale ca membri.

Tot la nivel global, însă sub patronajul Națiunilor Unite, Comisia Interguvernamentală asupra Schimbărilor Climatice (CISC, eng. *The Intergovernmental Panel on Climate Change* – IPCC) este o entitate științifică interguvernamentală înființată în 1988 de două organizații ONU, Organizația Meteorologică Mondială (OMM, eng. *World Meteorological Organization* – WMO) și PMNU, fiind mai târziu susținută de Adunarea Generală a Națiunilor Unite (A/RES/43/53, 1988).

2.3. Sistemul de guvernanță pe mai multe nivele al politicii de mediu

Crearea unei hărți a procesului decizional în sectorul public care să reflecte guvernanța pe mai multe nivele și care să identifice opțiunile de acțiune la nivelele central și local necesită axarea cercetării pe o problemă specifică economică, în cazul nostru externalitățile negative. Externalitățile negative (transfrontaliere) reprezintă un criteriu de evaluare a guvernanței pe mai multe nivele bazat pe principiul subsidiarității, mai ales când facem referire la politicile de „sărăcire a vecinului" (eng. *beggar-thy-neighbour),* precum poluarea aerului și a apei și protecția comercială[51].

Problema ridicată în acest caz se referă, în principal, la una din cele patru funcții ale statului, și anume funcția de distribuire, de care aparțin deciziile luate pentru a asigura echitate, justiție socială și distribuția venitului. Echitatea reprezintă un subiect sensibil, ceea ce face ca deciziile ce țin de funcția distribuirii să fie puternic influențate de factorul politic, mai mult decât alte etape ale procesului decizional precum acumularea de informații cu privire la activitățile și designul organizațiilor din sectorul public (metode de finanțare, cheltuieli și taxe locale și centrale), anticiparea consecințelor (efectele unui impozit pe profit – creșterea prețurilor, scăderea salariilor, creșterea vârstei de pensionare), sau

[51] Pelkmans, Jacques (2006), *Test For Subsidiarity*, Bruges European Economic Policy Briefings, p. 5.

evaluarea alternativelor[52]. Aceste etape se aplică pentru toate deciziile publice realizate în cadrul funcțiilor celuilalt stat. De exemplu, în cazul funcției alocative, deoarece deciziile publice ce țin de aceasta urmăresc intervenția guvernamentală în piață pentru a corecta efectele sale negative (de ex. externalitățile negative), anticiparea consecințelor devine o etapă cu o importanță deosebită[53]. O situație similară poate fi întâlnită în cazul contextului decizional al funcției de stabilitate, ce intervine în cazul dezechilibrelor macroeconomice precum inflație, șomaj, depresiune, deficite ale contului curent și comercial etc.[54]. În schimb, deciziile publice referitoare la funcția de reglementare ce urmăresc să reducă tendințele către monopol sau, în contextul acestei cercetări, externalitățile negative, se referă la stabilirea limitelor pentru comportamentul discreționar și libertatea indivizilor prin impunerea unor anumite reguli (printr-un sistem juridic funcțional), scoțând în evidență etapa decizională ce contribuie la acumularea cunoașterii în activitățile și organizarea sectorului public.

Revenind la procesul decizional din sfera publică, variabilele decizionale specifice unui domeniu unde decizia este aplicată sunt dificil de definit, indiferent de ce funcție a statului aparțin. În cazul deciziilor publice problemele avute în vedere sunt specifice atât sectorului privat (alocare eficientă, productivitate, performanță[55]), cât și sectorului public (furnizarea serviciilor și bunurilor publice, alegerile colective, externalitățile). În ansamblu, dilemele factorilor decizionali din sectorul public se prezintă astfel: Ce trebuie produs? Cum trebuie produs? Pentru cine trebuie produs? Cum sunt luate aceste decizii?[56]. Prin urmare, influența fiecărei variabile devine importantă, indiferent dacă este contextuală (cultura organizațională, strategie, părți implicate, legislație ș.a.m.d.) sau indiferent de cine intervine în eficiența deciziei (statutul social sau economic, parametrii tehnici ș.a.m.d.). Astfel, răspunsul la prima întrebare (Ce trebuie produs?) ține de alocarea resurselor, indicată în literatură cu ajutorul instrumentului Frontiera Posibilității de Producere (FPP, eng. *Production Possibility Frontier* – PPF). Cea de-a doua dilemă trebuie să-și identifice răspunsul combinația dintre factorii de producție (muncă, pământ și capital) reglementați de politicile guvernamentale (de ex. politica de mediu adoptată ca răspuns la o externalitate negativă specifică poate afecta cel puțin un A (eng. C),

[52] Matei, Lucica (2006), *Management public*, Editura Economică, Bucureşti, p. 63.
[53] Matei, Ani (2003), *Economie publică. Analiza economică a deciziilor publice*, Editura Economică, Bucureşti, pp. 26-27.
[54] Ailenei, Dorel (2002), *Economia sectorului public,* Editura Bren, Bucureşti, p. 29.
[55] Constantin, Daniela Luminița Păuna, Carmen Beatrice, Drăgușin, Mariana, Goschin, Zizi și Bodea, Constanța (2011) *The Question of Clusters in Lagging Regions: Do They Really Make the Difference? A Case Study in Romania*, Environment and Planning C: Government and Policy, vol. 29, Issue 5, pp. 889-910.
[56] Stiglitz, Joseph (1999), *Economics of the Public Sector*, W.W. Norton & Company, p. 14.

și anume Alegerea Tehnologiei (eng. *Choice of Technology*). Grupul țintă (Pentru cine trebuie produs?) este definit de distribuție, care este la fel influențată de politica fiscală (de ex. taxa de mediu) sau de bunurile publice furnizate pentru satisfacerea nevoilor unor anumite grupuri – problema profitorului (eng. *free-rider)* (de ex. Programul Rabla)[57]. Deciziile sunt luate colectiv („tragedia bunurilor comune", eng. *tragedy of commons)* și, după cum a fost menționat mai sus, au diferite etape: construirea cunoașterii cu privire la activitățile și organizarea sectorului public, anticiparea consecințelor, evaluarea alternativelor și influența asupra factorului politic[58].

Elementele de dificultate ale problemei se regăsesc în implementarea politicilor menite să evite sau să corecteze externalitățile negative. Sistemul guvernanței pe mai multe nivele ale politicii de mediu prezintă atât oportunități cât și provocări pentru factorii de decizie [...], în contextul în care capacitatea factorilor de decizie operând la un anumit nivel poate fi îmbunătățită sau (mai frecvent) constrânsă de politicile emise la celelalte nivele[59] (de exemplu cazul taxei românești de primă înmatriculare[60]). Aceeași problemă ce ține de subsidiaritate și mediu este evidențiată de Pelkmans[61], și anume dacă unele competențe ar trebui atribuite la nivelul UE urmărind o anumită politică de mediu. Pelkmans sistematizează nucleul problemei în cazul externalităților negative transfrontaliere (majoritatea lor sunt de natură ecologică) astfel: ar trebui UE să aibă competență exclusivă având în vedere faptul că țările membre au caracteristici naționale diferite? Un asemenea deznodământ este puțin probabil, deoarece, cel puțin o parte din problemele de mediu sunt locale, regionale sau naționale, iar diferențele lor sunt cunoscute cel mai bine de acele nivele administrative (vezi Tabelul 1).

Mai mult, Pelkmans arată că atunci când se stabilesc obiectivele, trebuie făcută distincția între cele trei nivele ale externalităților: bi- sau trilateral, comunitar și global. Această abordare a efectelor colaterale (externalitățile) limitează într-un fel câmpul de cercetare. Ne obligă să revenim la etapele menționate anterior, în special la cooperare, iar atunci când eșuează (scenariu care se întâmplă de cele mai multe ori, mai ales atunci când sunt mai mult de doi actori

---

[57] Dinu, Ioana Teodora (2011) *Public decision's implications upon the Pricing Possibility Slope of the Prospective Public Services (PPS) – the case of the Romanian tax register*, pp. 32-37.

[58] Matei, Lucica și Dinu, Ioana Teodora (2011) *The Multi-fold Object of Public Decisions. Case study: Law on the Civil Servants' Statute, Law on the Local PA, Law on Education*, ASsee Online Series, no. 4, National and European Values of Public Administration in the Balkans, pp. 158-165.

[59] National Research Council (2010), *Advancing the Science of Climate Change, America's climate choices*, p. 318.

[60] Dinu, Ioana Teodora (2011)*, op. cit.*, pp. 25-39.

[61] Pelkmans, Jacques (2003) *Integrare Europeană. Metode şi analiză economică*, Institutul European din România, Bucureşti, p. 53.

implicați) totul se reduce la puterea de negociere[62]. De fapt, procesul de integrare este condus de efectele colaterale ce se propagă dintr-un domeniu de politică într-altul[63], după cum este cazul efectului colateral al politicii fiscale a mediului, prezentat mai departe.

Tabelul 1

Test de subsidiaritate UE

Pasul 1: verifică dacă problema vizată intră sub autoritatea comună sau exclusivă (UE)	Puterea este împărțită, în contextul în care Statele membre sunt libere să aplice taxe altele decât TVA asupra autovehiculelor atâta vreme cât aceste taxe sunt aliniate cu principiile generale ale legii UE. Taxarea autovehiculelor nu este armonizată la nivel UE (armonizarea în domeniul taxelor indirecte a fost dificil de realizat din cauza cerinței de unanimitate conform Articolului 113 TFEU). Acest lucru permite Statelor Membre să aibă putere discreționară în aplicarea sau nu a taxelor pe vehicule menite să fie folosite pe teritoriul lor și, de asemenea, în determinarea nivelului de taxare (SWD (2012) 429 final: 8)
Pasul 2: „nevoia de a acționa" comun; este reglementarea la nivel național ineficientă (primul criteriu) sau prea costisitoare din cauza scalei sau a externalităților (cel de-al doilea criteriu)?	*Primul criteriu*: multitudinea de etape diferite și necoordonate și criteriile tehnice pentru diferitele nivele de taxare precum mărimea motorului, combustibilul folosit, sau emisiile de CO_2 (indiferent dacă este pentru înregistrare sau pentru taxele de circulație) complică mai mult condițiile de piață deja complexe pentru producătorii de automobile, cauzând o fragmentare a Pieței Unice, și implicit o taxare a comerțului transfrontalier (COM (2012) 756:2). *Prin urmare*, este „nevoie de acțiune" comună.
Pasul 3: poate acțiunea comună să evite centralizarea la nivelul UE? De exemplu, prin acțiune cooperativă între unele sau toate statele membre, sau prin coordonare, sau prin acceptarea comună a constrângerilor reglementărilor naționale.	Modelele naționale de taxare sunt fragmentate. Totuși, prin Comunicare și SWD menit să clarifice reglementările UE referitoare la taxarea vehiculelor, explicând drepturile și obligațiile Statelor Membre, cetățenii și firmele sunt mai conștiente de drepturile și obligațiile lor în anumite situații, determinând anumite schimbări normative la nivel național (vezi Tabelul 2).
Pasul 4: Centralizarea la nivelul UE este justificată dacă pasul 3 nu este credibil.	Nu se aplică.

Sursa: adaptat după Pelkmans (2012), *The Economics of Single Market Regulation*, p. 11.

Obiectivul general al acestui capitol este să ofere o hartă a procesului decizional în sectorul public pentru un anumit tip de eșec de piață (externalitățile sau efectele de vecinătate), apelând la instrumentele oferite de viziunea guvernanței pe mai multe niveluri și de principiul subsidiarității, astfel încât să furnizeze o relație mai eficientă între costurile și beneficiile unei politici solide de mediu. Această hartă trebuie să asigure o corespondență între partea procedurală a luării deciziilor (corelând nivelul național cu cel european) și partea formală constând într-o formulă care ponderează elemente pe care cercetarea le consideră importante (de ex. formula de stabilire a metodei de calcul pentru eco-taxă a dus la suspendarea sa din motive de conflict între nivelul de decizie și părțile

[62] Dinu, Ioana Teodora (2011)*, op. cit.*, pp. 28-30.
[63] Molle, Willem (2009), *Economia integrării europene: teorie, practică, politici,* Epigraf SRL, Chișinău, Republica Moldova, p. 34.

interesate, deoarece nu a luat în considerare nici variabilele contextuale, nici indicatorii tehnici).

Provocarea este de a face o incursiune atât în literatura de specialitate, cât și în arhivele studiilor de caz referitoare la cazul particular al taxelor ecologice de la nivelul național și cel european; această incursiune este reflectată în acțiuni, precum cele de stabilire a normelor fiscale ce vizează puterea de negociere a „producătorului" externalităților negative sau puterea de negociere a „consumatorului" externalităților negative; rezultatul dorit este menținerea costurilor de reglementare la un nivel minim, astfel încât eșecul pieței să nu se transforme într-un eșec al reglementării.

Cazul externalităților negative a fost ales din cele șase situații în care piețele nu sunt eficiente Pareto – (1) Eșecul concurenței; (2) Bunurile publice; (3) Externalitățile; (4) Piețe incomplete; (5) Eșecul informației și (6) Șomajul, inflația și dezechilibrul – în primul rând, datorită actualității sale și a dezbaterilor intense care au fost declanșate în UE-27 (Orientări comunitare privind ajutorul de stat pentru protecția mediului 2008/C 82/01; Tratatul de instituire a Comunității Europene (versiunea consolidată Nisa) – Partea a treia: Politici comunitare – Titlul XIX: Mediu – Articolul 174 – articolul 130r din Tratatul CE – (Maastricht versiunea consolidată) care instituie principiul poluatorul plătește (PPP) ș.a.m.d.) și, în al doilea rând, datorită sensibilității problemei constituită de cea mai bine cunoscută externalitate negativă (poluarea). Caracterul său extrem de sensibil, care, de fapt, permite intervenția, se referă la ambele părți ale unui eșec. Una dintre ele este faptul că cel mai bun rezultat posibil nu a fost atins, urmată de necesitatea de a acționa, iar celălalt este faptul că actorii implicați nu sunt în măsură să coopereze.

În măsura în care piețele pot eșua, reglementările sau subvențiile potrivite sau o altă intervenție de politică (precum politicile comune UE) vor trebui să depășească sau să înlăture eșecul pieței la nivelul obișnuit al guvernelor. Bineînțeles, acest aspect pornește de la premisa că nivelul de guvernare al UE (cu toți factorii săi decizionali complecși) poate acționa benevolent în interesul publicului UE[64].

În majoritatea cazurilor de eșec de piață guvernele trebuie să intervină. Totuși, datorită naturii imprecise și a magnitudinii eșecurilor de piață, intervențiile de reglementare pot sfârși prin a avea un impact prea scăzut, prea puternic sau pur și simplu nepotrivit. Prin urmare, chiar dacă cineva aderă la abordarea interesului public promovată de UE, există totuși riscul, atunci când se creează reglementări, de a agrava situația. Interesul public al UE va fi servit negativ atunci când eșecurile de piață ar fi înlocuite de „eșecuri de guvernare" sau „de reglementare".[65]

---

[64] Pelkmans, Jacques (2012), *The Economics of Single Market Regulation*, Bruges European Economics Policy Briefings, p. 2.

[65] *Ibidem*, p. 4.

Tabelul 2

Schimbări ale reglementărilor naționale declanșate de anumite decizii UE

Schimbări ale reglementărilor ce țin de taxa de înmatriculare (Eco-taxa auto)	
Ordonanța de Urgență nr. 50 din 21 aprilie 2008	Stabilește taxa de poluare pentru autovehicule
Decizia Guvernului nr. 686 din 24 iunie 2008	Aprobă normele metodologice ce aplică OUG 50/2008
Decizii UE selectate ce declanșează schimbări ale reglementărilor naționale ce țin de taxa de înmatriculare (Eco-taxa)	
Versiunea Consolidată a Tratatului asupra Funcționării Uniunii Europene, Articolul 110, 30 martie 2010	Niciun Stat Membru nu va impune, direct sau indirect, asupra produselor din alt Stat Membru niciun fel de taxare internă în plus față de cea impusă direct sau indirect asupra unui produs domestic similar. Mai mult, niciun Stat Membru nu va impune asupra produselor unui alt Stat Membru nicio taxare internă de natură să ofere protecție indirectă altor produse.
Judecata în Cazul C-402/09 Tatu vs. Statul Român reprezentat de Ministerul Finanțelor și Economiei și Alți, 7 aprilie 2011	Taxa de poluare introdusă de legislația românească, aplicată vehiculelor la prima înmatriculare în România, este contrară legilor UE.
Comunicarea din partea comisiei Parlamentului European, consiliul și Comitetul Economic și Social European COM (2012) 756 din14.12.2012	Întărirea Pieței Unice prin înlăturarea obstacolelor de taxare trans-frontalieră pentru autovehicule
Documentul de lucru al Comisiei SWD (2012) 429 final din 14.12.2012	Principiile taxării autovehiculelor conform legilor UE așa cum este interpretată de Curtea de Justiție
Ordonanța de Urgență nr. 9 din 9 februarie 2013	Stabilește amprenta de mediu (taxa eco) pentru autovehicule
Decizia Guvernului nr. 88 din 13 martie 2013	Aprobă normele metodologice pentru aplicarea OUG nr. 9/2013
Ordinul Ministrului nr. 296 din 15 martie 2013	Aprobă procedura pentru stabilirea cuantumului taxei de mediu pentru autovehicule
Ordinul Ministrului nr. 490/407 din 29 martie 2013	Aprobă procedura pentru returnarea unei anumite sume din cea stabilită prin OUG nr. 9/2013
Legea nr. 37 din 7 aprilie 2014	Aprobă OUG 9/2013
Ordinul Ministrului nr. 365/741 din 19 martie 2014	Aprobă procedura de plată pentru returnarea taxei de mediu (stabilită prin decizii judecătorești)

Sursa: dezvoltat de autori pe baza informațiilor obținute de la http://ec.europa.eu, http://europa.eu și http://www.afm.ro/legislatie_acte_normative.php, accesate la 5 August 2014.

2.4. Influența caracteristicilor sistemului public decizional asupra sistemului național de decizie

Multitudinea de norme necoordonate și de criterii tehnice pentru diferitele nivele de taxare precum mărimea motorului, carburantul folosit sau nivelul emisiilor de CO_2 (atât pentru taxa de înregistrare, cât și pentru cea de circulație) complică și mai mult condițiile de piață pentru producătorii de autovehicule, cauzând o ***fragmentare a taxării*** în cadrul Pieței Unice, ceea ce rezultă în comerț bazat pe taxe transfrontaliere (COM (2012) 756 din 14.12.2012).

În ciuda presiunilor venite din partea producătorilor de mașini, acest tip de fragmentare a pieței continuă să fie încurajată în UE de vreme ce statele membre nu au căzut de acord în unanimitate în legătură cu propunerea din 2005 referitoare

la reducerea taxelor asupra autovehiculelor (COM (2005) 261 din 5.7.2005). Prin urmare, nu doar că nu există nicio armonizare la nivelul UE asupra taxelor de înmatriculare și de circulație la nivel UE, ci mai mult ele au de cele mai multe ori praguri diferite (ce țin de elementele de mediu) rezultând în diferențe (uneori enorme) ale aceloraşi tipuri de taxe. Această absență în armonizare declanșează, astfel, o fragmentare „tehnică" a Pieței Comune.

Deseori, pragurile au fost stabilite conform caracteristicilor pieţelor naționale sau ambițiilor politice naționale valide în momentul introducerii lor, având un impact net asupra veniturilor ce susțin implementarea unor anumite reforme (COM (2012) 756: 8).

Uniunea Europeană a subliniat întotdeauna importanța introducerii unor criterii obiective în privința taxelor de înmatriculare și circulație a autovehiculelor, precum emisiile de CO_2, și criterii specific tehnice, precum mărimea sau puterea motorului (vezi Tabelul 3).

Tabelul 3

Fragmentarea de piață cauzată de taxă

Țară (UE 27)	**Taxa de înregistrare**	**Taxa de mediu la înregistrare**	**Taxele sunt bazate pe:**
Belgia	Taxă de punere în circulație	Eco-taxă (Regiunea Wallonne)	Puterea motorului, exprimată fie în cai putere, fie în kilowați (kW)
Bulgaria			
Cehia			
Danemarca	Taxă de înregistrare a vehiculelor cu motor		Prețul include TVA și eficiența consumului de carburant
Germania			
Estonia			
Irlanda	Taxa de Înregistrare a Vehiculelor		
Grecia	Taxa de Înregistrare	Taxa pe lux	Prețul include TVA
Spania	Taxa Specială pentru Anumite Mijloace de Transport		Prețul exclude TVA. Valoarea taxei depinde de emisiile de CO_2
Franța	Taxă asupra certificatelor de înmatriculare a vehiculelor	Taxă adițională asupra taxei certificatelor de înmatriculare Taxă aplicată vehiculelor cu un anumit grad de poluare	Puterea motorului. Formula: CO_2 /45 + (kW/40) 1.6 Percepută de către regiuni Există de asemenea un sistem de taxare pe bază de CO_2. Taxa se aplică la valori ce depășesc 140 g/km CO_2
Italia	Taxa regională de înmatriculare	Taxa pe timbru și taxa pe valoare adăugată	Ratele depind de tipul autovehiculului și de capacitatea motorului
Cipru	Taxă de înregistrare	Taxă de accize	Capacitatea motorului și emisiile de CO_2
Letonia	Taxa de înregistrare pe vehicule		Emisiile de CO_2
Lituania			
Luxemburg			
Ungaria	Taxă de înregistrare		Capacitatea motorului. Cuantumul taxei are la bază tipul de carburant și facilitățile de limitare a poluării

Țară (UE 27)	Taxa de înregistrare	Taxa de mediu la înregistrare	Taxele sunt bazate pe:
Malta	Taxa de înregistrare a Autovehiculelor		Valoarea înregistrării
Olanda	Taxă asupra autovehiculelor și asupra motocicletelor		11,1% din prețul de catalog și în funcție de tipul de carburant și emisiile de CO_2. Din 2013 taxa de înregistrare este bazată doar pe emisiile de CO_2.
Austria		Taxa de înregistrare auto	Prețul de consum fără TVA
Polonia		Accizele percepute pentru vehicule înainte de prima înmatriculare pe teritoriul Poloniei	Prețul
Portugalia	Taxa pe Autovehicule		Capacitatea motorului și emisiile de CO_2
Romania	Taxa de Înmatriculare → Timbru de mediu	Taxa pe poluare pentru autovehicule	Capacitatea motorului, norma de poluare a vehiculului și tipul vehiculului
Slovenia	Taxa pe Autovehicule		Prețul de vânzare fără TVA. Cuantumul taxei este determinat în funcție de criteriul de mediu (CO_2, standardele de emisie europene) și tipul carburantului. Pentru motoarele diesel se aplică o taxă suplimentară.
Slovacia			
Finlanda	Taxa pe Mașină		Prețul ce include TVA și această taxă
Suedia			
Marea Britanie			

Sursa: dezvoltat de autori pe baza informațiilor din SWD (2012) 429 final: 21-29.

Problema ce se ivește atunci când sunt folosite criterii nepotrivite poate forța producătorii de mașini – atunci când se impune economic – să-și ajusteze oferta în concordanță cu aceste caracteristici de design ale taxelor, mai ales prin furnizarea de mașini în acele piețe ce rămân cu puțin sub anumite praguri, precum furnizarea de mașini cu motoare de 1599 cm³ sau 1999 cm³.

Acest aspect poate fi privit ca o simplă particularizare, însă Comisia Europeană a subliniat în 6 iuie 2012 în raportul său final asupra Competitivității și Creșterii Durabile a Industriei Auto în Uniunea Europeană (eng. CARS 21 *High Level Group),* economiile de scală posibile ale Pieței Unice cu aproximativ 13 milioane de mașini noi anual înregistrate care nu pot fi exploatate la maximum, având un impact negativ asupra competitivității industriei și asupra eficienței schemelor de ajutor. O altă consecință este și creșterea costului mașinilor.

Sistemul fragmentat cauzează pe de o parte pierderi ale producătorilor de mașini în ceea ce privește resursele alocate pentru calibrarea mașinilor pentru a nu depăși anumite praguri, iar pe de altă parte reduce cost-eficiența politicii europene de mediu.

Mai mult, pragurile ar trebui să fie actualizate regulat pentru a menține presiunea de a cumpăra un autovehicul prietenos cu mediul și eficient. Din această perspectivă, sugerăm ca statele membre să examineze într-un Grup de Lucru cum criteriile folosite pentru calcularea taxelor de înmatriculare și circulație pot fi mai bine coordonate, astfel încât fragmentarea tehnică a pieței auto din UE să fie redusă, economiile de scală să fie exploatate, iar obiectivele de mediu să fie atinse într-o manieră cost-eficientă. Trebuie remarcat și faptul că serviciile Comisiei pregătesc ghiduri pentru statele membre care doresc să introducă stimulente financiare aliniate cu strategia europeană (COM (2010) 186 din 28.04.2010) pentru vehiculele eficiente energetic și prietenoase cu mediul.

În cazul Tatu (*Verdictul din 7 aprilie 2011, cazul C-402/09 Ioan Tatu vs. Statul Român prin Ministerul Finanțelor și Economiei și Alții, paragrafele 52 și 53*), Curtea a clarificat că deși statele membre au puterea să creeze noi taxe, aceste puteri nu sunt nelimitate. Prin aceasta, Articolul 110 al TFEU ar fi privat de însemnătate și scop, dacă statele membre ar putea introduce taxe noi care au obiectivul de a descuraja vânzarea produselor importate în favoarea unor produse similare domestice disponibile pe piața națională care au fost introduse în piață înainte ca acele taxe să intre în vigoare (SWD (2012) 429 final:10).

2.5. Studiu de caz

Pentru a asigura protecția mediului prin dezvoltarea de programe și proiecte pentru îmbunătățirea calității aerului și pentru armonizarea legislației existente cu cea europeană, autoritățile române au stabilit în 2008 o taxă de mediu ce imediat a devenit un exemplu perfect al dificultăților în managementul acestor probleme sensibile, precum acoperirea externalităților negative și raportul EU vs. Național în luarea deciziilor.

Pentru perioada analizată (2008-2013) a existat un număr de părți interesate ce au întărit convingerea că aplicabilitatea conceptelor teoretice în deciziile publice are caracteristici specifice de vreme ce ține de puterile fiecărui stat în parte (legislativă, executivă și judecătorească). În practică, decizia ia forme diferite: managerială la nivelul puterii executive, politică la nivelul puterii legislative și legale la nivelul puterii judecătorești. Aceste abordări nu sunt separate, însă ele reflectă viziunea tridimensională (managerială, administrativă și politică) a deciziei publice, și anume: guvernul, ca reprezentant al puterii executive, aplică deciziile politice ce vin de la nivelul legislativ și observă celelalte decizii adoptate (vezi Tabelul 4).

Tabelul 4

Decizia publică referitoare la stabilirea taxei de mediu

An	Ordonanță de Urgență a Guvernului	Decizie a Curții Constituționale	Lege	Decizie cu privire la…
2008	Nr. 50			Stabilește taxa de mediu pentru autovehicule
	Nr. 208			Înlocuiește anexele 1, 2 și 3
	Nr. 218			Înlocuiește anexele 1, 2 și 3
		Nr. 1344		Art. 11 al OUG 50/2008 - respins
2009	Nr.7			Modificarea art. 8(1), înlocuind anexele 1, 2 și 4
		Nr. 586		Art. 1 – respins
		Nr. 499		Art. 11 – respins
		Nr. 802		OUG 50/2008 și art. 11 – respins
		Nr. 834		Art. 11 – respins
		Nr. 1178		OUG 50/2008 și art. 4(a) – respins
			Nr. 329	Modificarea art. 1, 3(2b), 3(3-5), și introducerea art. 3(2f)
			Nr. 335	Respingerea OUG 208/2008
		Nr. 1596		Art. 4(1) și 11 – respinse
2010		Nr. 65		Art. 3(5) – respins
		Nr. 137		Art. 4(a) – respins
		Nr. 239		Art. 4(a) – respins
		Nr. 408		Art. 3(2), 4(a) și 9(1) – respinse
		Nr. 500		Art. 4(a) – respins
		Nr. 550		Art. 4(a) – respins
		Nr. 1119		Art. 4 – respins
		Nr. 1152		Art. 11 – respins
		Nr. 1160		Art. 1 și 3(1) – respinse
		Nr. 1249		Art. 4(a) – respins
	Nr. 118			Modificarea art. 3(2d), 3(6), 5(2), 6(1a(1,2),2c), și introducerea art. 4(c), precum și înlocuirea anexelor 1-3
		Nr. 1599		Art. 3(2), 4(a) și 9(1) – respinse
2011			Nr. 142	Aprobarea OUG 7/2009
		Nr. 668		Art. 4(a) și anexele 1-4 – respinse
		Nr. 669		Art. 1 și 3 – respinse
		Nr. 673		Art. 4(a) – respins
		Nr. 738		OUG 50/2008 – respinsă
		Nr. 802		OUG 50/2008 – respinsă și art. 1 și 3(1)
		Nr. 1088		Art. 1 și 3 – respinse
		Nr. 903		Art. 4(a) – respins
		Nr. 921		Art. 4(a, b) – respins
		Nr. 1241		Art. 3(2), 4(a) și 9(1) – respins
2012			Nr. 9	Abrogarea OUG 50/2008
		Nr. 1		Suspendarea art. 2(i), 4(2), 5(1) până la 1 ianuarie 2013
			Nr. 185	Aprobarea OUG 1/2012
2013		Nr. 9		Stabilirea amprentei de mediu a autovehiculelor
2014			Nr.37	Aprobarea OUG 9/2013

Sursa: dezvoltat de autori pe baza informațiilor disponibile la http://www.afm.ro/legislatie_acte_normative.php, accesat la data de 5 august 2014.

Există trei momente cheie de care ține cont analiza de mai sus atunci când se face referire la schimbările declanșate pentru acoperirea costurilor problemelor de mediu. Primul se referă la stabilirea taxei de mediu în 2008, cel de-al doilea se referă la legea aprobată în 2012, prin care s-a abrogat taxa de mediu precedentă, iar cel de-al treilea se referă la amprenta de mediu (noua taxă de mediu). În timp ce primul moment cheie furnizează statului fonduri considerabile pentru acoperirea costurilor provocate de aceste externalități negative, cel de-al doilea moment diminuează drastic aceste fonduri începând cu 2012. După implementarea recomandărilor UE, cel de-al treilea moment cheie din 2013 ar fi trebuit să reinstaureze balanța prin care să se acopere externalitățile negative, fără însă ca acest lucru să se întâmple (vezi Tabelul 5).

Tabelul 5

Balanța veniturilor din taxa de mediu vs. Programele de mediu

Anul fiscal	**Veniturile fiscale provenite din taxa de mediu pentru autovehicule** (mii lei)	**Cheltuielile pentru proiectele și programele destinate protecției mediului** (mii lei)
Taxa de poluare pentru autovehicule		
2009	1.644.150	1.143.305
2010	1.658.502	1.889.884
2011	2.057.508	2.397.703
Taxa pentru emisiile poluante (Legea nr. 9/2012)		
2012	275.000	824.935
Amprenta de mediu		
2013	365.263	556.000
2014	540.000	801.861

Sursa: dezvoltat de autori pe baza informațiilor de pe pagina http://www.afm.ro/informatii_publice.php, accesată la 18.12.2014.

Obiectivul capitolului este să identifice modul în care administrația publică reușește nu doar să identifice metoda adecvată pentru a acoperi costurile generate de externalitățile negative (în acest caz, poluarea cauzată de autovehicule), ci și să realizeze **conștientizarea consumatorilor** cu privire la această problemă. Prin acestea, administrația publică ar trebui să scoată clar în evidență programele și proiectele pe care plătitorii de taxe le finanțează atunci când plătesc taxa de mediu.

Atunci când taxa de mediu a fost introdusă prima dată (1 iulie 2008), actul normativ a stabilit că fondurile strânse trebuie să finanțeze programe și proiecte de protecție a mediului. Dacă analizăm bugetul pe 2009 al Fondului de Mediu (administrat de Administrația Fondurilor de Mediu – AFM) aflat sub Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice) observăm o serie de referințe privind programele și proiectele de mediu finanțate în concordanță cu OUG 50/2008. Totuși, același lucru nu se întâmplă cu bugetele din 2010-2013. Programele și proiectele dezvoltate de AFM sunt listate laolaltă, fără a fi subliniate cele menite să redistribuie veniturile din taxa de mediu (vezi Tabelul 6).

Tabelul 6

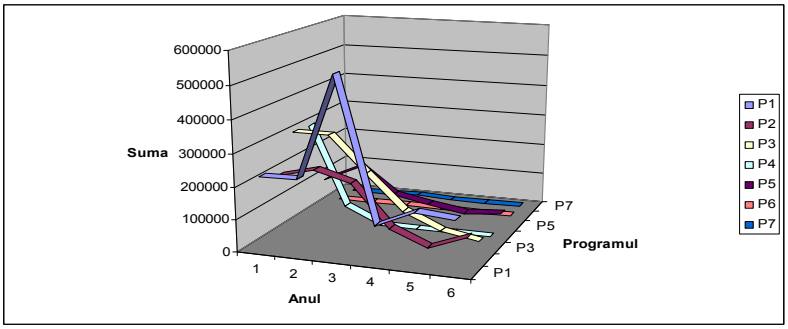
Sumele alocate pentru fiecare proiect sau program (2009-2014)

Programe sau proiecte de mediu	Suma alocată (mii lei)					
	2009	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Programul de stimulare a reînnoirii parcului auto național	228.000	228.000	544.484	114.000	166.000	154.863
Programul național pentru îmbunătățirea calității mediului prin crearea de spații verzi în orașe	200.000	230.000	197.500	70.000	25.000	70.000
Proiecte pentru înlocuirea sau completarea sistemelor clasice de încălzire cu sisteme ce folosesc energia solară, geotermală sau eoliană	310.000	310.000	197.899	90.000	40.000	20.000
Proiecte pentru producerea de energie regenerabilă	305.055	50.000				
Proiecte pentru împăduriri	100.250	152.279	69.500	50.000	30.000	40.000
Proiecte pentru crearea de spații verzi	0	0	0			
Proiecte pentru crearea de piste pentru bicicliști	0	0	5.000			
Program pentru prevenirea poluării		24.210				
Program pentru diminuarea impactului asupra atmosferei, apei și solului		100.000	27.800	13.937	1.256	1.256
Program pentru reducerea zgomotului		0	0			
Program pentru utilizarea tehnologiilor verzi		0				
Program pentru managementul deșeurilor		239.000	112.200	41.132	1.250	50.000
Program pentru protejarea surselor de apă		105.927	200.000	200.000	90.854	305.000
Program pentru managementul zonelor integrate de coastă		15.000	0		10.000	15.000
Program pentru conservarea biodiversității		3.000	981	378	2.380	10.230
Program pentru managementul ariilor naturale protejate		2.350				
Program pentru educarea și conștientizarea cu privire la protecția mediului		9.853	20.731	14.348	8.560	21.000
Program pentru creșterea producției de energie regenerabilă		150.000	230.000	94.081	25.000	70.000
Program pentru reducerea gazelor cu efect de seră		0				
Program pentru reconstrucția și managementul durabil al domeniului forestier		265				
Program pentru reducerea deșeurilor miniere		50.000	20.000	41.950	100.000	30.000
Program pentru lucrări în vederea prevenirii și diminuării efectelor fenomenelor meteo periculoase		70.000	620.000	51.100	40.000	1.500
Program pentru stimularea reînnoirii parcului național de mașini agricole		100.000	51.608			
Proiect pentru reconstrucția siturilor istorice contaminate		0	50.000			
Proiect pentru reducerea fenomenelor meteorologice periculoase		40.000				
Proiect pentru înlocuirea acoperișurilor de azbest		10.000	0			
Program pentru monitorizare, studii și cercetare în domeniul protecției mediului			25.000	19.009	4.500	10.000
Program pentru hărțile de risc dezvoltate pentru baraje			0			
Program pentru dezvoltarea și optimizarea Rețelei Naționale pentru Monitorizarea Calității Aerului			20.000	20.000	10.000	3.000
Program pentru promovarea vehiculelor prietenoase cu mediul și eficiente energetic			5.000	5.000	1.200	12

Sursa: Dezvoltat de autori pe baza informațiilor de pe pagina http://www.afm.ro/informatii_publice_bvc_2010.php, accesată la 18.12.2014.

Cu respect pentru conştientizarea consumatorului, doar bugetul din 2008 specifică clar numărul programelor şi al proiectelor ce au fost finanțate în concordanță cu OUG nr. 50/2008 pentru stabilirea taxei de poluare pentru autovehicule (vezi Figura 1):

1. Program pentru stimularea reînnoirii parcului auto național.
2. Programul național pentru îmbunătățirea calității mediului prin crearea ariilor protejate în orașe.
3. Proiecte pentru înlocuirea și completarea sistemelor de încălzire clasice cu sisteme ce folosesc energia solară, geotermală sau eoliană.
4. Proiecte pentru producția de energie regenerabilă.
5. Proiecte pentru reîmpăduriri.
6. Proiecte pentru crearea de spații verzi.
7. Proiecte pentru crearea pistelor pentru biciclişti.



Sursa: dezvoltat de autori pe baza informațiilor de pe pagina http://www.afm.ro/informatii_publice_bvc_2010.php, accesată la 18.12.2014.

Figura 1. *Cele șapte programe și proiecte finanțate din fondurile colectate prin taxa de mediu*

Trebuie remarcat că pentru perioada 2010-2013 nu este stipulat dacă fondurile strânse din taxa de mediu sunt realocate conform unei analize atente a costurilor de poluare și a domeniilor specifice în care realocarea fondurilor ar conduce la reducerea externalităților, și implicit la stabilirea costului acestora. Toate celelalte programe și proiecte dezvoltate pentru această perioadă au fost finanțate sub capitolul „Cheltuieli pentru protecția mediului", fără a se face vreo referire la veniturile obținute din taxa de poluare.

2.6. Implicații

Actul normativ din 2013 (OUG nr. 9/2013) a asigurat respectarea recomandărilor Comisiei Europene (în concordanță cu „nevoia de acțiune" comună – vezi Tabelul 1) prin COM (2012) 756, ce stabilește că taxa de mediu pe autovehicule trebuie să fie bazată pe criterii specifice metodologice, și anume pe criterii de performanță obiective (precum emisiile de CO_2). Acțiunile autorităților naționale au arătat că haosul legislativ ce a precedat acest act normativ nu a avut doar un impact negativ asupra finanțării programelor și a proiectelor pentru protecția mediului, ci și un impact asupra populației prin limitarea severă a comerțului cu autovehicule.

O implicație importantă face referire la lipsa sinergiei între factorii de decizie naționali și cei europeni. Analiza a arătat că stabilirea inițială a taxei de mediu în 2008 nu a luat în considerare recomandările deja existente la nivel UE cu privire la evitarea multiplicării pragurilor diferite și ne-coordonate și a indicatorilor tehnici pentru diferitele nivele de taxare precum capacitatea motorului, emisiile de CO2 (atât pentru taxa de înmatriculare, cât și pentru cea de circulație). Stabilirea unor noi modalități de taxare nu face decât să complice și mai mult condițiile de piață existente pentru producătorii de mașini, conducând la o fragmentare a taxării în Piața Unică și la o taxare a comerțului transfrontalier. Prin urmare, această lipsă de sinergie a întârziat stabilirea unei taxe de poluare adecvate, conducând la consecințe legale negative (de ex. Cazul C-402/09, vezi Tabelul 2) și o „ceață" decizională de cinci ani (din 2008 până în 2013 atunci când taxa de mediu a fost restabilită – vezi Tabelul 4).

În termeni tehnici, schimbarea prin care producătorii de mașini au fost nevoiți să pună mai puțin accent pe problema reală (emisiile de CO_2) și să se axeze pe reajustarea capacității motoarelor (precum 1599 cm^3 sau 1999 cm^3) pentru a se conforma unor anumite praguri nu a făcut decât să adâncească fragmentarea pieței. Formula inițială a taxei de poluare (din 2008) se referea la cinci variabile:

1. A = valoarea combinată a emisiilor de CO_2 (grame/km);
2. B = taxa specifică (euro/1 gram de CO_2);
3. C = capacitatea motorului (CC);
4. D = taxa specifică pe CC;
5. E = rata de reducere a taxei.

Suma de plată = [(A x B x 30%) + (C x D x 70%)] x (100 - E)%

Formula actuală (stabilită prin OUG 9/2013) repune accentul pe emisiile de CO_2, luând în considerare următoarele trei variabile pentru calcularea taxei de mediu:

1. A = nivelul de emisii CO_2, exprimat în grame/km;
2. B = valoarea de emisii CO_2, exprimată în euro/gram;
3. C = reducerea amprentei asupra mediului.

Suma de plată = [A x B x (100 - C)] / 100

Gradul de acoperire a externalităților negative prin deciziile publice, realizat în concordanță cu abordarea economică a subsidiarității în guvernanța pe mai multe nivele furnizează o soluție echilibrată pentru toate părțile interesate – cetățeni, agenți economici (producători și dealeri de mașini) și administrația publică. Acoperirea costurilor sociale create de externalitățile negative ar trebui să fie aliniată atât cu deciziile naționale cât și cu cele europene, însă, în același timp, suspendarea taxei (precum în 2012) atunci când este conflictuală, nu este un răspuns; costul social rămâne neacoperit în contextul în care programele și proiectele de mediu sunt finanțate în principal prin această taxă de mediu (Tabelul 5).

Capitolul 3

Acoperirea costului social asociat externalităților negative – autorul necunoscut al plusvalorii

Decizia publică privind acoperirea externalităților negative, luată în conformitate cu abordarea economică a subsidiarității specifică guvernanței pe mai multe niveluri, oferă o soluție echilibrată pentru toate părțile interesate – cetățeni, agenți economici și administrație publică.

Harta decizională are rolul de a ajuta instituțiile publice să ia decizii (în legătură cu folosirea resurselor limitate) care vor afecta bunăstarea indivizilor ce aparțin de comunitatea pentru care instituția publică este răspunzătoare. Deci, înainte ca munca analitică să înceapă, decidentul trebuie să cunoască contextul în care se va face alegerea, natura alternativelor, dimensiunea și componența comunității relevante și obiectivele membrilor comunității (etapele decizionale).

Din moment ce majoritatea comunităților au oameni cu păreri diferite asupra problemelor vizate de alegerea colectivă în cauză, decidentul se confruntă cu o altă problemă, aceea de a găsi o modalitate de a agrega aceste păreri diferite.

Din această formulare a situației este evident că relația dintre analist (autoritatea tehnică) și decident (autoritatea politică) este una strânsă, atât de strânsă încât în practică este câteodată foarte dificil de distins rolul unuia față de rolul celuilalt.

Făcând această afirmație, nu ne gândim doar la situațiile în care analistul uzurpă rolul politicianului prin injectarea propriilor valori în analiză, astfel încât să influențeze rezultatul, în mod nepotrivit, într-o direcție dorită, sau la situațiile inverse în care politicianul în mod deliberat uzurpă rolul analistului, păstrând dovezi pentru a influența rezultatul.

Deși acestea sunt probleme (foarte reale) care se referă la menținerea integrității analizei politicilor publice, observațiile anterioare se referă de fapt la dificultatea prin care trec chiar și persoanele integre, atunci când trebuie să facă

diferența între chestiuni care sunt „tehnice" și chestiuni „contextuale" (adică politice)[66].

Dezvoltarea hărții decizionale are loc în cadrul general al economiei bunăstării paretiene. Marele avantaj al acestui sistem de gândire este că dă posibilitatea economiștilor să dejoace problemele asociate agregării schimbărilor bunăstării prin care trec diverși indivizi. Face acest lucru cerând drept informații de bază doar părerea personală a fiecărei persoane dacă sunt avantajate sau dezavantajate (sau nu le produce nicio schimbare) de rezultatul unei anumite schimbări a situației lor. Regula generală este că, dacă o astfel de schimbare avantajează măcar o persoană, fără a dezavantaja pe nimeni, atunci schimbarea este o „îmbunătățire Pareto", iar dacă sistemul ajunge într-un stadiu în care este imposibil să mai avantajeze pe cineva fără a dezavantaja pe altcineva, acea situație este „optim Pareto". Din păcate, „îmbunătățirile Pareto" au ajuns să fie etichetate drept îmbunătățiri în *eficiență*, iar situațiile de „optim Pareto" sunt etichetate situații *eficiente*, iar, pe parcurs, presupunerile speciale, ce se ascund în spatele acestei stenografii convingătoare, tind să devină tot mai neclare.

Există, bineînțeles, puține situații reale care să satisfacă această regulă generală strictă, așa că a fost ușor să se includă situații în care potențialii câștigători să compenseze posibilii pierzători și, dacă mai rămâneau câștiguri, după compensarea totală, atunci noua situație ar fi iar o îmbunătățire Pareto, întrucât ar fi din nou cel puțin un câștigător și niciun pierzător. Noul element cerut de această regulă mai relaxată este de a determina cum se plătește compensația. Modalitatea evidentă sunt banii, așa că a devenit necesar să se estimeze valoarea câștigurilor drept suma de bani pe care câștigătorii sunt dispuși să o plătească, iar valoarea pierderilor drept ceea ce consideră pierzătorii a fi o compensație adecvată pentru pierderile suferite. Dacă prima sumă este mai mare decât a doua, atunci, printr-o redistribuire adecvată a primei sume se asigură o îmbunătățire Pareto. Trebuie precizat că nu există nimic în această formulare care să necesite ca pierderile și câștigurile să fie măsurate la prețul pieței, sau chiar ca piețele să existe pentru „bunurile" care sunt câștigate sau pierdute (de exemplu, externalitățile pozitive). Tot ceea ce se cere este ca indivizii afectați să poată evalua aceste câștiguri sau pierderi folosind banii ca unitate de măsură.

Harta decizională dezvoltată în acest capitol urmează fazele unui *zoom in,* fiind absolut necesară o privire de ansamblu asupra mediului ce creează condițiile sau care restricționează folosirea mecanismelor aplicate. Această analiză macro trebuie să îi atașeze „industriei" publice un anume tip de organizare și manifestare,

[66] Vezi Dumitrică, Cătălin și Dinu, Ioana Teodora (2013), *The metropolitan area as a knee-jerk response to the multilevel governance and its derived national public decisions*, Theoretical and Applied Economics, vol. XX (2013), nr. 6(583), pp. 119-138.

care i se potrivește cel mai bine și care determină procesul decizional adecvat, ce conduce către subdeciziile din cadrul analizei micro.

Luând în considerare tendința de focalizare asupra rezultatelor și eficienței „industriei" publice, apare ca firească importarea unui model de analiză uzitat de corporațiile care intenționează să intre pe o piață nouă și care caută să acopere riscurile unei astfel de aventuri, printr-o cunoaștere profundă a mediului de afaceri și, ca urmare, a tipului de decizie ce trebuie luată. Aceste corporații alcătuiesc un profil al industriei, care le ajută la definirea strategiei și a procesului decizional, cel mai adesea fiind folosit modelul celor „cinci forțe" al lui Michael E. Porter[67]. Aplicat pentru cazul dorit, acesta surprinde exact factorii ce influențează mediul economic și relațiile dintre aceștia. În ultimii ani, literatura de specialitate a evidențiat rolul important al cercetării-dezvoltării (R&D) pentru creșterea economică. Ceea ce înainte era doar un cost, apare acum ca o investiție ce creează valoare, fiind evidentă necesitatea inovației. Tot mai mult, sectorul public își cântărește resursele disponibile, se îndepărtează de judecata arbitrară și de argumentarea *ex cathedra*, având în vedere arma secretă a creșterii. A trecut vremea prezentării de *fait accompli* sau a faimoaselor *sacred cows*, acele proiecte impuse ale administrațiilor publice, fără profitabilitate socială demonstrată.

„Amenințarea alternativelor" poate fi considerată destul de redusă, nu prin prisma unei gândiri monopoliste, ci prin aprecierea realistă a situației impuse de bunurile publice. O corporație privată tratează un sistem decizional bazat pe responsabilitate socială (CSR – *Corporate Social Responsibility)* drept o ultimă treaptă a evoluției, o țintă a dezvoltării. Pentru ea, profitul financiar este pe primul loc, iar cel social poate apărea doar în urma unei creșteri reale susținute. Bunurile ce fac obiectul său de activitate sunt divizibile, ceea ce înseamnă că, odată consumat un anume bun, nimeni nu îl mai poate exploata, iar cantitatea disponibilă pentru alții este mai mică. Alternativele în acest caz sunt multiple. Amenințarea înlocuitorilor este absolut vitală, iar această luptă intensă pentru partea de profit nu face decât să intensifice rivalitatea. Eu iau în calcul însă bunuri ce nu sunt divizibile. Exemplul clasic este cel al „apărării". Cantitatea de „apărare" disponibilă cetățenilor nu este divizibilă, adică securitatea resimțită de mine nu conduce la diminuarea „cantității" disponibile pentru ceilalți cetățeni. Problema ce apare este aceea că, din cauza faptului că se poate consuma fără a fi afectată cantitatea rămasă disponibilă, apare o stimulare de a nu plăti ceea ce îți este oferit – puterea cetățeanului. Punctul de referință devine astfel bunăvoința consumatorului de a plăti, conform principiului „suveranității consumatorului". Mecanismele de piață nu ar oferi niciodată un proiect social. Piața funcționează bineînțeles în

[67] Porter, Eugene Michael (2008), *Despre concurenţă*, Meteor Business, Bucureşti.

funcție de cerere și ofertă, iar cei ce încearcă să acopere cererea urmăresc maximizarea profitului. O astfel de piață, normală de altfel, bazată pe concurență, nu ar fi niciodată capabilă să ofere o soluție de tip Pareto, adică să răspundă la cererea unora, fără să îi afecteze pe alții – fie ea o „îmbunătățire Pareto", i.e. să ofere o schimbare care să avantajeze măcar o persoană, fără a dezavantaja pe nimeni, fie o soluție de „optim Pareto", atunci când sistemul ajunge într-un stadiu în care este imposibil să mai avantajeze pe cineva, fără a dezavantaja pe altcineva.

Chiar și așa, există însă o *putere a ofertantului*, ce stă în faptul că bunul este tot unul economic, fie el și public, ceea ce înseamnă că este atât rar, cât și dorit *(scarce and desirable),* iar aceste trăsături ale sale îi asigură puterea de atracție a plății în schimbul utilizării sau consumului. De luat în seamă este comportamentul ofertantului pus în fața luării unei decizii. Se pot distinge *trei categorii de comportament pentru decizia publică*: comportamentul „optimizator", comportamentul „satisfăcător" și comportamentul „justificator" [68]. Deși majoritatea tehnicilor decizionale se concentrează pe prima categorie, mai puține pe a doua, în practică ele sunt adesea folosite ca un mijloc de justificare a deciziilor publice, chiar dacă deciziile în sine nu sunt conforme cu principiile optimizării sau satisfacerii.

Barierele de intrare ascund, de fapt, sistemul decizional sau, mai exact, centralizarea sau descentralizarea sistemelor de luare a deciziei. Un sistem decizional descentralizat se bazează foarte mult pe cooperare. Dacă această cooperare nu este stimulată, sistemul decizional poate avea de suferit. Cu toate acestea, sistemul decizional descentralizat rămâne avantajos, datorită faptului că nu depinde de existența unui nucleu central de decizie, care ar avea sarcina de a colecta și analiza datele. Acest tip de operațiuni sunt întotdeauna îngreunate de lipsa unei tehnologii adecvate, care să permită o alocare eficientă a resurselor existente. Un sistem decizional descentralizat ar părea soluția ideală, însă guvernul s-ar putea afla în imposibilitate decizională atunci când subsistemele eșuează să coopereze. Revine permanent problema măsurării puterii cetățeanului, a voinței lui, în urma căreia alocarea bunului public trebuie să fie Pareto-eficientă – benefică cel puțin pentru o persoană, fără a-i dăuna alteia.

În urma acțiunii acestor forțe, apare „rivalitatea" problemelor ce trebuie rezolvate, problema ierarhizării lor și, mai important, problema alegerii corecte în ceea ce privește alocarea resurselor în direcția beneficiului social. Simplistic vorbind, este vorba despre parcurgerea *drumului între starea actuală și starea*

[68] Munda, G., P. Nijkamp și P. Rietveld (1993), Information Precision and Multicriteria Evaluation Methods în volumul *Efficiency in the Public Sector – The Theory and Practice of Cost-Benefit Analysis* editat de Williams, A. și Giardina, E., Edward Elgar, University Press, Cambridge, Marea Britanie, p. 43.

dorită[69]. Acesta este momentul în care cei în sarcina cărora sunt încredințate resursele publice – managerii publici care le administrează – trebuie să dea dovadă de responsabilitate și corectitudine în evaluarea nivelului real al cererii publice pentru bunurile și serviciile oferite. Această rivalitate dă naștere multor confuzii, motivele ținând de parametri cruciali, precum competența decidentului, complexitatea constrângerilor sau criteriile de evaluare considerate. Mecanismele de care se folosesc analiștii pentru a clarifica astfel de situații – devenite necesare în urma inovației despre care vorbeam la început și fără de care nu putem vorbi de o creștere reală – sunt multiple, condiția de bază fiind ca ele să fie construite în mod logic și să reflecte corect realitatea ce este modelată. Locul lor în ciclul decizional are o importanță deosebită, fiind de fapt momentul cheie al depășirii, sau nu, unui *bottleneck*.

Încercarea de a plia un mecanism decizional – specific economiei private – pe structura economiei publice nu este deloc nouă. Premisele acestei încercări au fost dintotdeauna clare. La fel ca într-o corporație privată, și sistemul public lucrează tot cu oameni, obiective, termene limite și strategii, ceea ce induce ideea unei ușurințe a aplicării instrumentelor private. Strategia de afaceri a fost de multe ori numită o artă a dezechilibrelor, făcându-se referire la resursele bogate folosite cu scopul realizării unor obiective restrânse. Prin urmare, strategia unei instituții publice poate fi denumită arta imperfecțiunii, ea vizând folosirea resurselor limitate pentru îndeplinirea foarte multor obiective. Diferența dintre cele două segmente, public – privat, nu este legată neapărat de cantitatea de bani disponibilă, ci de faptul că o corporație privată își poate limita obiectivele în funcție de resursele existente, spre deosebire de o instituție publică care trebuie să fie dedicată unor obiective ce sunt, de cele mai multe ori, orientate spre împlinire socială, nu financiară. Mai mult decât atât, dacă atunci când vorbim de piață, vorbim de un mecanism de alocare, este lesne de înțeles că nu este și cazul guvernului, care trebuie nu numai să aleagă o alocare corectă ce trebuie să aducă bunăstare publică, dar să fie și o alocare eficientă.

Resursele economice pe care sectorul public le are la dispoziție trebuie administrate cu mare grijă și responsabilitate, guvernul având sarcina nobilă de a estima nevoia publică pentru bunurile sau serviciile de a căror distribuție sau ofertă se ocupă.

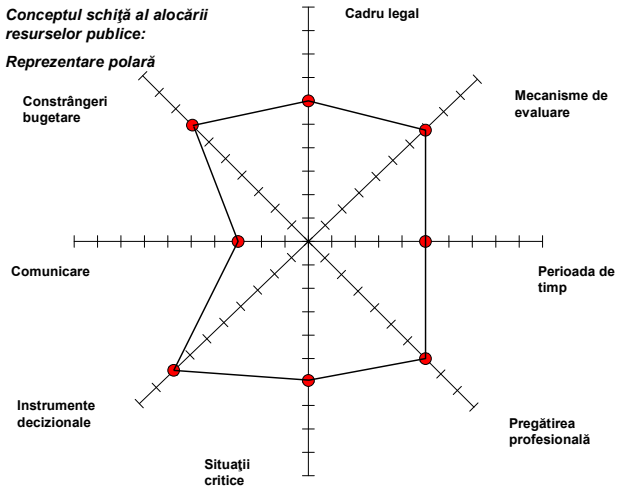
Considerată a fi foarte importantă pe parcursul cercetării, analiza de tip transfocare permite o privire de ansamblu asupra mediului care creează condițiile

[69] Fiala, Petr (1997), Models of Cooperative Decision Making, în volumul *Multiple Criteria Decision Making – Proceedings of the Twelfth International Conference,* Haegen (Germany) editat de Gunter Fandel și Tomas Gal în colaborare cu Thomas Hanne, Lecture Notes in Economics and Mathematical Systems 448, Springer.

sau care restricționează folosirea mecanismelor aplicate. Această analiză macro trebuie să îi atașeze „industriei" publice un anume tip de organizare și manifestare, care i se potrivește cel mai bine și care determină procesul decizional adecvat, ce conduce către subdeciziile din cadrul analizei micro.

Luând în considerare tendința de focalizare asupra rezultatelor și eficienței „industriei" publice, apare ca firească importarea modelelor de analiză utilizate de corporațiile care intenționează să intre pe o piață nouă și care caută să acopere riscurile unei astfel de aventuri, printr-o cunoaștere profundă a mediului de afaceri și, ca urmare, a tipului de decizie ce trebuie luată. Aceste corporații alcătuiesc un profil al industriei, care le ajută la definirea strategiei și a procesului decizional, cel mai adesea fiind folosit modelul celor „cinci forțe" a lui Porter.

Decizia de alocare a resurselor publice este un proces complex care presupune eforturi considerabile pe două direcții: prima, cea a evaluării stării actuale din punct de vedere al constrângerilor bugetare, cadrului legal *ius cogens*, mecanismelor de evaluare, perioadei de timp, pregătirii profesionale, situațiilor critice, instrumentelor decizionale și al comunicării, iar a doua, cea a observării diferențelor ce trebuie reduse pentru eficientizarea alocării resurselor. Acest cadru simulat care permite evaluarea poziției alocării resurselor publice, definită în funcție de mai multe variabile – folosind o diagramă polară (figura de mai jos), este cel care declanșează modelarea propusă pe parcursul proiectului.



Sursa: dezvoltat de autori conform instrumentului specific managementului operațional – diagrama polară.

Figura 2. *Conceptul schiță al alocării resurselor publice (reprezentare polară)*

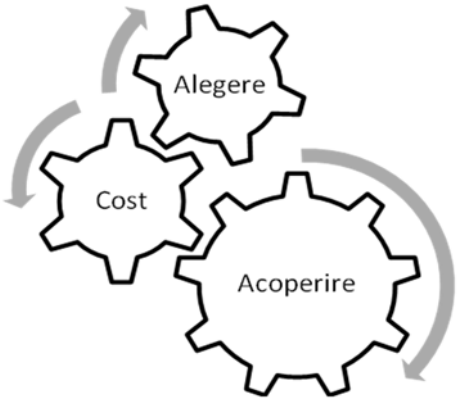
Ca parte a mecanismului decizional, analizele menționate iau forma unor modele de autorizație sau a unor planuri de confirmare (publică). Modul de prezentare al concluziilor și al recomandărilor este la fel de important precum analiza în sine. Este nevoie de o trecere în revistă care să satisfacă nevoia de informare a factorilor de decizie. Probele aduse nu numai că trebuie să fie suficiente, dar trebuie să și indice traseul raționamentului. Pentru cei ce iau decizii, analizele trebuie să curgă, putându-se identifica cu ușurință evoluția raționamentului – provocarea → acțiunea → rezultatul.

Evoluția tehnicilor decizionale este una incredibilă și deloc de ignorat. În final, ca o recunoaștere a acestei evoluții care ne oferă astăzi posibilități nemărginite de inovație, nu trebuie să uităm blocstartul acestor tehnici, prima tehnică decizională înregistrată, aceea folosită de Benjamin Franklin.

Proiectul nu propune o hartă unică. De altfel, modelele decizionale studiate nu sunt considerate alternative, ci se recomandă prin elemente care declanșează o rezolvare eficientă a problemelor specifice administrației publice. Așa cum a fost subliniat în diferite contexte, decidentul public din sectorul economiei publice este preocupat de rezolvarea problemelor care pot fi sintetizate sub forma a patru întrebări:

1. Ce se va produce?
2. Cum se va produce?
3. Pentru cine se va produce?
4. Cum se iau aceste decizii?

Urmărind să răspundă acestor întrebări, cercetarea își propune de fapt, prin însăși structura sa, să răspundă unei trileme decizionale (figura de mai jos).



Sursă: dezvoltat de autori.

Figura 3. *Trilema decizională*

Acest capitol nu a urmărit să limiteze multitudinea de situații decizionale specifice sectorului public, ci a vizat o grupare a acestora în funcție de problemele identificate mai des în zona eșecului de piață, precum: inabilitatea indivizilor de a coopera, incapacitatea obținerii celor mai bune rezultate, nevoia rezolvării situațiilor în care acțiunile unui individ impun costuri unui alt individ – externalitățile negative. Modelul ales este cel al hărții decizionale, acesta fiind un model care permite înglobarea tuturor elementelor decizionale utile problemei distribuției și identificate de modelele prezentate anterior, urmărind, în final, tratarea problemei eșecului de piață.

Capitolul 4

Guvernanța colaborativă și dezvoltarea regională

Complexitatea problemelor sociale contemporane a motivat utilizarea din ce în ce mai frecventă a abordărilor colaborative prin care diferiți actori urmăresc să dezvolte politici menite să le soluționeze interesele și preocupările. Osborne[70] susține că efectul net al acestor tendințe este evoluția de la administrația publică tradițională prin faza tranzitorie a Noului Management Public către o nouă etapă a Noii Guvernanțe Publice. *Guvernanța colaborativă* este considerată cel mai nou produs al guvernanței, termen folosit pentru a descrie reformele sectorului public ale anilor ’80 și ’90 ce au condus la trecerea de la o birocrație ierarhică la o utilizare mai mare a piețelor, cvasipiețelor și rețelelor, în special în furnizarea serviciilor publice[71]. Această focalizare pe guvernanță poate fi văzută ca parte a transformării mai ample a viziunii asupra societății, de la metafora mecanicistă a modernității către o orientare ecologică a unei noi ere emergente[72].

Guvernanța colaborativă este definită de Emerson și alții[73] drept „procesele și structurile managementului și luării deciziilor în privința politicilor publice ce implică oamenii în mod constructiv de-a lungul granițelor instituțiilor publice, nivelelor de guvernare, și/sau sferelor publică, privată și civică pentru a duce la îndeplinire un obiectiv public ce nu poate fi realizat prin alte mijloace”.

Colaborarea reprezintă o caracteristică importantă a administrației publice deoarece furnizează mijloacele pentru obținerea unor sinergii cunoscute sub numele de avantaje colaborative. Totuși, colaborarea este recunoscută și pentru

---

[70] Osborne, S.P. (2006), *The New Public Governance?,* Public Management Review, vol. 8, pp. 377-387.

[71] Bevir, Mark (2007), *Encyclopedia of Governance*, SAGE Publications, SUA, 2007.

[72] Robertson, Peter J. și Taehyon Choi (2011), *Deliberation, Consensus, and Stakeholder Satisfaction: A simulation of collaborative governance*, Public Manager Review, vol. 14, nr. 1, p. 84.

[73] Emerson, Kirk, Tina Nabatchi, şi Stephen Balogh (2012), *An Integrative Framework for Collaborative Governance*, Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 22, nr. 1, p. 2.

provocările şi conflictele pe care le implică, în special în procesul de luare a deciziilor[74]. În guvernanța colaborativă, de cele mai multe ori colaborarea cu părți interesate din afara sistemelor administrative este văzută ca un aranjament complementar ce este folosit „pentru a îndeplini un obiectiv public ce nu poate fi realizat prin alte mijloace”[75], sau pentru a rezolva „problemele extreme”[76] ce obligă instituțiile administrative să se îndrepte către sectorul privat pentru ajutor.

Acest proces de participare urmărește ridicarea cetățenilor de la statutul de persoane doar consultate, a căror responsabilitate se termină la punctul de realizare a recomandărilor, la coproducători ai politicilor ce le vor afecta viețile de zi cu zi[77]. Rezultatul este o căutare continuă a noi forme de co-roducție care să implice alte instituții și chiar cetățenii înșiși prin parteneriate, implicarea comunității și strategii de „responsabilizare”[78].

Procesul de luare a deciziilor într-un proiect colaborativ reprezintă un subiect sensibil pentru toate cadrele teoretice ce iau în discuție participarea actorilor nonstatali la furnizarea serviciilor publice. De exemplu, în e-democrație factorii de decizie pot fi întreaga societate, adică votanții[79]. În literatura guvernării deschise, deschiderea administrației se referă la „gradul în care cetățenii pot monitoriza şi influența procesele administrative prin acces la informațiile administrative și acces la arenele de luare a deciziilor”[80]. Similar, guvernanța colaborativă susține un proces decizional egalitarist, colaborativ, în care o

---

[74] Vangen, Siv şi Chris Huxham (2011), *The Tangled Web: Unraveling the Principle of Common Goals in Collaborations*, Journal of Public Administration Research and Theory, nr. 22, p. 731.

[75] Emerson, Kirk, Tina Nabatchi, şi Stephen Balogh (2012), *An Integrative Framework for Collaborative Governance*, p. 2.

[76] Getha-Taylor, Heather (2007), *Collaborative Governance: Lessons from Katrina*, The Public Manager, vol. 36, nr. 3, pp. 7-11.

Weber, Edward P. şi Anne M. Khademian (2008), *Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings*, Public Administration Review, vol. 68, nr. 2, pp. 334-349.

Bingham, Lisa Blomgren (2011), *Collaborative Governance*, în vol. “The SAGE Handbook of Governance” editat de Mark Bevir, SAGE Publications Ltd, p. 386.

Bueren (van), Ellen M., Erik-Hans Klijn şi Joop F.M. Koppenjan (2003), *Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective*, Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 13, nr. 2, pp. 193-212.

[77] Coleman, Stephen şi Ildikó Kaposi (2009), *A study of e-participation projects in third-wave democracies*, International Journal of Electronic Governance, vol. 2, nr. 4, p. 305.

[78] Newman, Janet, Marian Barnes, Helen Sullivan şi Andrew Knops (2004), *Public Participation and Collaborative Governance*, Journal of Social Policy, vol. 33, nr. 2, p. 204.

[79] French, Simon (2010), *Decision Support Systems*, în vol. „e-Democracy: A Group Decision and Negotiation Perspective”, editat de David Ríos Insua şi Simon French, Springer, SUA, p. 72.

[80] Meijer, Albert J., Deirdre Curtin şi Maarten Hillebrandt (2012), *Open government: connecting vision and voice,* International Review of Administrative Sciences, vol. 78, nr. 1, p. 13.

preocupare centrală pentru cei implicați este să se ajungă la consens[81]. Pentru Ansell și Gash[82] aceasta este o caracteristică centrală a guvernanței colaborative: participanții se implică direct în procesul de luare a deciziilor și nu sunt doar „consultați" de instituțiile publice. Forumul ce este organizat formal și se întrunește colectiv urmărește realizarea deciziilor prin conces, chiar dacă consensul nu este obținut în practică. Colaborarea implică o comunicare bi-direcțională și influență între instituțiile publice și părțile nonstatale implicate. Prin urmare, procesul de deliberare trebuie să fie colectiv; tehnicile consultative, precum chestionarele, chiar dacă pot fi instrumente de management folositoare, ele nu sunt *colaborative* din perspectiva guvernanței colaborative deoarece acestea nu permit un schimb de informații bidirecțional sau deliberare multilaterală.

Guvernanța colaborativă este considerată o specie de guvernanță democratică în care părțile interesate trebuie să fie sigure că cei implicați în proces au oportunități egale de a influența deciziile luate și se consideră că acele decizii cel mai probabil vor avea un impact asupra problemelor centrale pe care colaborarea le vizează. Această preferință pentru consens în procesele de luare a deciziilor face însă dificilă obținerea unei guvernanțe colaborative de succes. Acest succes depinde de crearea unui climat deliberativ ce promovează încredere, angajament comun, responsabilitate mutuală, și disponibilitatea de a împărți riscul. Ceea ce poate garanta disponibilitatea unor părți implicate de a avea încredere în alte părți implicate, de a oferi resurse, și de a pune pe primul plan obiectivele colaborării în detrimentul avantajelor individuale, este convingerea că procesul colaborării este deschis și credibil. Părțile implicate trebuie să fie convinse că procesul de decizie nu este manipulat în secret și că măsuri de siguranță sunt luate pentru verificarea influenței disproporționale a persoanelor puternice. Un proces deschis și credibil cuprinde ceea ce literatura numește „efectul de voce": tendința puternică a oamenilor de a vedea procedurile mai legitime dacă au o oportunitate rezonabilă de a le influența înainte de luarea deciziei finale[83].

În ciuda diferențelor importante existente între manifestările particulare ale guvernanței colaborative, literatura de specialitate distinge totuși o serie de caracteristici comune ce ajută la definirea acestei noi forme instituționale, pornind

---

[81] Robertson, Peter J. şi Taehyon, Choi (2011), *Deliberation, Consensus, and Stakeholder Satisfaction: A simulation of collaborative governance*, Public Manager Review, vol. 14, nr. 1, p. 86.
[82] Ansell, Criss şi Alison, Gash (2008), *Collaborative Governance in Theory and Practice*, Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 18, pp. 545-546.
[83] Johnston, Erik W., Darrin, Hicks, Ning, Nan şi Jennifer C. Auer (2011), *Managing the Inclusion Process in Collaborative Governance*, Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 21, p. 700.

de la procesul de luare al deciziilor. Robertson și Choi[84] identifică patru caracteristici, și anume (1) un proces decizional colectiv, egalitarian în care (2) părțile implicate folosesc un proces deliberativ (3) orientat către atingerea consensului (4) prin interacțiuni mutual benefice:

1. *Procesul colectiv și egalitarian* ce presupune ca toți participanții să fie investiți cu autoritate reală este valoros în special atunci când preferințele minorităților sunt luate în considerare. Deciziile într-un sistem al guvernanței colaborative urmăresc creșterea nivelului mediu de satisfacție al tuturor părților implicate, cu accentul pus pe îmbunătățirea acceptabilității deciziilor acelor participanți ale căror interese și preferințe nu au fost luate în considerare suficient de mult în trecut.
2. *Luarea deciziilor deliberativ* poate fi comparată cu un proces de votare în care o decizie are la bază preferința majorității. Totuși, spre deosebire de o votare simplă asupra unui set de opțiuni fixate, deliberarea implică și dialog asupra problemelor, deschizând posibilitatea identificării și dezvoltării de alternative ce răspund unor priorități și preocupări particulare.
3. *Orientarea către obținerea consensului* are două implicații pentru guvernanța colaborativă: în primul rând, de vreme ce părțile implicate au putere relativ egală, consensul poate fi singura opțiune viabilă de a lua o decizie; în al doilea rând consensul poate fi un factor cheie în etapa implementării a procesului decizional.
4. *Interacțiunile mutual benefice* sunt rezultatul intereselor interdependente ale părților implicate într-un aranjament specific guvernanței colaborative, în sensul că atingerea obiectivelor unei părți implicate este condiționată de acțiunile celorlalți. Interdependența diferențiază rețelele colaborative de alte tipuri de rețele cooperative în care, de exemplu, participanți pot face schimburi de resurse sau coordona activități, rămânând însă totodată independenți.

În timp ce votarea bazată pe regula majorității este un mecanism de strângere a preferințelor individuale ce duce direct la o decizie prin numărarea voturilor, guvernanța colaborativă este un proces complex menit să genereze un plan de acțiune acceptabil bazat pe deliberare și consens, cu beneficii adiționale precum învățare reciprocă între părțile implicate. Deși preferința majorității este un punct bun pentru deliberare, aceasta poate în același timp obstrucționa discuții active între părțile implicate și implicit poate afecta formarea consensului atunci când participanții urmăresc satisfacerea unor nevoi prin procesul de guvernanță

[84] Robertson, Peter J. și Taehyon Choi (2011), *Deliberation, Consensus, and Stakeholder Satisfaction: A simulation of collaborative governance*, Public Manager Review, vol. 14, nr. 1, pp. 86-87.

colaborativă. Un grad optim de conflict ce rezultă inerent din deliberări este benefic pentru procesul de realizare a consensului, în special atunci când părţile implicate sunt dispuse să îşi ajusteze preferinţele ca răspuns la sesizările celorlalţi participanţi.

4.1. Evaluarea puterii în proiectele de guvernanță colaborativă

Creşterea metodelor de guvernanță colaborativă a stimulat, totodată, și preocuparea pentru puterea pe care participanții o au în aceste procese, în special referitor la posibilitatea apariției excluderilor sau a dominării uneia din părți. În acest sens, Jill M. Purdy[85] a oferit un cadru teoretic menit să evalueze puterea prin corelarea autorității, resurselor și a legitimității cu participanții, design-ul și conținutul proceselor colaborative. Autorul arată că distribuția puterii poate crea un dezechilibru între interesele private și autoritatea publică, cauzând decizii părtinitoare înclinate către participanții cu mai multe resurse, ignorarea unor interese critice sau crearea unui cadru ce facilitează dezvoltarea intereselor egoiste.

Analiza puterii în procesele colaborative poate fi dificilă datorită contextelor ambigue, complexe în care participanții, structurile sociale și procesele se pot schimba cu rapiditate. În acest sens, trebuie avute în vedere pentru analiza surselor și a dinamicii puterii atât aspectele sociale, politice și economice, cât și cele structurale, relaționale și cognitive.

Deși conceptualizarea puterii pornind de la sursele acesteia are la bază premisa că puterea este o resursă ce poate fi extinsă, diminuată sau transferată, totuși, într-un proiect de guvernanță colaborativă puterea poate juca un rol mai important decât al unui simplu instrument de negociere: ea poate fi utilizată pentru a promova eforturile comune ale colaboratorilor, rezultând într-un câștig reciproc, sau poate fi folosită pentru a împuternici alte părți să participe mai eficient în colaborare, determinând un câștig altruist. În acest context, Purdy a descris puterea deținută de participanții în procesele colaborative și modul în care aceasta este exercitată structural și relațional, prin luarea în considerare atât a surselor puterii cât și a arenelor pe care procesele colaborative le furnizează pentru folosirea puterii:

A) Sursele puterii: autoritatea, resursele și legitimitatea

Autoritatea este dreptul recunoscut social de a exercita judecată, de a lua o decizie sau de a realiza o acțiune, fiind determinată de status-ul relativ din cadrul contextului instituțional în care participanții se regăsesc. Deși autoritatea poate fi obținută în mod coercitiv, totuși de cele mai multe ori aceasta rezultă din convenții sociale menite să delege puterea unei organizații specifice sau unui rol

[85] Purdy, Jill M. (2012), *A Framework for Assessing Power in Collaborative Governance Processes*, Public Administration Review, vol. 72, nr. 3, pp. 409-417.

asupra unor arii specifice. Autoritatea entităților administrației publice este legată de dreptul acesteia de a stabili și impune reguli, în timp ce autoritatea organizațiilor neguvernamentale sau a cetățenilor rezultă din dreptul de a participa în guvernanță sau de a demara acțiuni legale.

În timp ce autoritatea poate apărea ca o formă obiectivă de putere, aceasta poate suferi schimbări în funcție de modul în care ordinea socială este renegociată la nivel macro prin procesele judiciare și legislative sau la nivel micro prin discuțiile la nivel de grup. Pentru procesele colaborative, maleabilitatea autorității reflectă angajamentul participanților cu autoritate de a acționa în conformitate cu recomandările grupului. Fără autoritate, problemele sau obiectivele comune ce au reunit participanții într-un proiect de guvernanță colaborativă pot să nu fie rezolvate sau atinse, chiar dacă grupul ajunge la consens.

Puterea bazată pe resurse recunoaște dependențele existente între organizațiile implicate în colaborare și abilitatea lor de a oferi resurse, fie tangibile precum cele financiare, oameni sau tehnologie, fie intangibile precum cunoaștere, cultură sau capabilități. Puterea bazată pe resurse poate fi diferită de autoritate, de exemplu, în cazul în care informațiile deținute de autoritățile publice le oferă acestora influență ce depășește autoritatea acestora de a crea și impune reguli. Pe lângă utilizarea resurselor pentru beneficiul propriu, organizațiile pot folosi resursele pentru a influența alți participanți în procesele colaborative prin recompensarea pentru sprijin sau pentru conformitate sau prin pedepsirea lor pentru disensiuni sau neconformare.

În aranjamentele colaborative, aspectele relaționale și de percepție ale puterii pot fi la fel de importante ca abilitatea obiectivă de a comanda resursele. De exemplu, participanții care au resurse financiare se vor comporta ca și cum dețin puterea, iar cei care nu le posedă se vor simți mai puțin puternici, chiar și în contextul existenței altor surse de putere. La fel, persoanele care se manifestă ca lideri, vor fi mai influente și mai eficiente în atragerea persoanelor din jurul lor.

Legitimitatea discursivă se referă la abilitatea unei organizații de a prezenta un discurs sau de a prezenta o poziție cu privire la o problemă publică. Organizațiile exercită legitimitate discursivă atunci când acționează în numele unor valori sau norme ale societății, precum statul de drept, logica raționalității economice, sau principii precum democrația sau respectul pentru diverse culturi. O organizație cu legitimitate discursivă își derivă puterea din statutul logicii sau al valorilor pe care le reprezintă. De exemplu, un participant într-un proiect de guvernanță colaborativă poate reprezenta persoane cu un statut relativ scăzut în societate, precum imigranți, însă poate exercita putere prin referirea la valori ale societății, precum acceptarea diversității.

Puterea discursivă poate avea ca sursă și abilitatea de a stabili ceea ce este considerat relevant prin influențarea modului în care este prezentată informația. Pentru guvernanța colaborativă acest aspect este important deoarece participanții

sunt implicaţi în negocieri complexe ce ţin de stabilirea şi dezvoltarea identităţilor şi intereselor comune.

B) Arenele pentru putere: participanţi, procese şi conţinut

În proiectele de guvernanţă colaborativă, *participanţii* vitali sunt sponsorii care identifică o problemă şi iniţiază acţiuni, organizatorii care reunesc oamenii în jurul unor probleme comune şi facilitatorii neutri care negociază interesele, integrează resursele sau stabilesc responsabilităţile. Caracterul voluntar al proiectelor de guvernanţă colaborativă determină o diversitate ridicată în rândul participanţilor, inclusiv în privinţa atributelor decizionale: participanţi cu putere formală de luare a deciziilor, participanţi ce pot bloca o decizie, sau participanţi cu expertiză şi informaţii relevante.

Design-ul proceselor se referă la cum, unde şi cum un proiect de guvernanţă colaborativă este alcătuit, la natura influenţelor, a interacţiunilor şi a căilor de comunicare şi de luare a deciziilor. Procesele caracteristice guvernanţei colaborative trebuie să fie flexibile pentru a facilita aplicarea principiului „încercare şi eroare", în contextul în care deciziile sunt luate înainte de apariţia contextului colaborativ. De asemenea, modul în care sunt gândite procesele influenţează gradul de mulţumire al participanţilor şi rezultatele obţinute.

Conţinutul unui proiect de guvernanţă colaborativă se referă la acţiunile concrete întreprinse pentru atingerea obiectivelor stabilite. Deciziile adoptate referitoare la conţinut indică cine are un motiv legitim să participe în procese şi modul în care procesele sunt desfăşurate.

Jill M. Purdy consideră că un cadru pentru evaluarea puterii în procesele de guvernanţă colaborativă poate fi creat prin juxtapunerea celor trei surse ale puterii cu cele trei arene ale puterii: autoritatea, resursele şi legitimitatea discursivă pot fi folosite pentru a influenţa participanţii, design-ul proceselor şi conţinutul unui proiect colaborativ. Procesele colaborative nu reprezintă structuri predeterminate, obiective; modificări ale rolurilor considerate implicite, ale modurilor de interacţiune sunt reflexii ale manifestărilor puterii, fie la suprafaţă (de ex. încercări de influenţare), fie la un nivel mai subtil, precum folosirea unui anumit limbaj pentru prezentarea problemelor.

În *arena participării*, autoritatea poate fi folosită pentru a determina cine este invitat să participe şi cât de largă este participarea. Procesele mai inclusive implică participare publică deschisă sau autoselecţie, în timp ce procesele mai puţin inclusive se bazează doar pe participarea oficialilor aleşi sau a experţilor. Totuşi, doar constituirea unui proces deschis, inclusiv, poate să nu asigure participarea invitaţilor. Resursele pot influenţa numărul participanţilor disponibili şi cât de informaţi sunt experţii. La nivelul mai puţin vizibil, puterea poate fi folosită pentru a influenţa gradul în care oamenii se implică într-un proiect colaborativ. Legitimitatea discursivă poate afecta statutul reprezentanţilor şi abilitatea lor de a participa. Participanţii au nevoie să simtă că ei merită un loc la

masă și trebuie să li se acorde șansa de a fi reprezentanți cu drepturi depline din partea organizațiilor pe care le reprezintă. Pe de altă parte, participanții ce reprezintă coaliții sau rețele colaborative se pot implica mai puternic deoarece sunt reprezentanții puterii colective a unui grup.

În *arena design-ului de proces*, autoritatea conturează atât convingerile cu privire la cine deține procesele, cât și așteptările ce țin de modul de desfășurare a colaborării, inclusiv formalitățile și frecvența întâlnirilor. Dreptul de a crea design-ul proceselor colaborative este legat de autoritate, de aceea de cele mai multe ori structura colaborărilor ce implică sectorul public este impusă de organizația gazdă. O organizație cu autoritate poate impune schimbări în structura de bază a puterii prin împărțirea puterii în vederea conturării proceselor. Odată ce procesul a fost proiectat, tipul și durata interacțiunilor determină oportunități pentru participare și pentru manifestarea puterii. Procesele pot limita participanții la statutul de simpli ascultători, sau le pot oferi putere de deliberare și negociere. Resursele pot influența procesele în ceea ce privește frecvența întâlnirilor, locațiile de întâlnire, și opțiunile de participare în persoană, prin telefon, sau prin video-conferință. Costurile găzduirii și ale participării în aranjamentele colaborative, precum cele de călătorie, orele de muncă pierdute, spațiul de întâlnire, luarea de notițe etc. sunt de asemenea legate de disponibilitatea resurselor. Legitimitatea discursivă afectează modalitățile și frecvența exprimărilor în cadrul întâlnirilor. Un grad de legitimitate discursivă mai ridicat poate conduce la un comportament dominator și la apariția unui flux informațional unidirecțional, sau poate fi folosit pentru asigurarea unui rol de moderator ce facilitează participarea echitabilă din partea tuturor participanților. În structura mai puțin vizibilă, legitimitatea discursivă afectează modul în care participanții comunică despre procese.

În *arena conținutului*, autoritatea permite unei organizații să stabilească agenda și așteptările altor participanți în legătură cu rezultatele proiectului. Participanții pot invoca surse indirecte de autoritate precum drepturi legale de a contura subiectele de discuție. Resursele furnizează organizațiilor abilitatea de a colecta, partaja, sau interpreta informațiile referitoare la problemele și subiectele de discuție. De exemplu, o organizație cu capacitatea de a produce înregistrări ale întâlnirilor poate controla anvergura și minuțiozitatea documentației, ceea ce poate avea un impact asupra întâlnirilor viitoare. Legitimitatea discursivă poate influența prioritizarea problemelor în contextul în care participanții stabilesc importanța unei probleme în detrimentul alteia. În structura mai puțin vizibilă a puterii, legitimitatea operează prin influențarea modului în care participanții interpretează informațiile și evaluează o situație. Prin dialog, participanții își modifică percepțiile inițiale asupra problemelor în vederea constituirii unei viziuni comune. Puterea poate fi folosită pentru a promova anumite rezultate prin impunerea anumitor perspective, sau pentru împiedicarea descoperii unor noi moduri

de abordare a problemelor. Aranjamentele colaborative pot eşua dacă participanţii sunt incapabili să înţeleagă perspectivele prezentate de fiecare dintre ei.

Purdy consideră că utilizarea acestui cadru teoretic de evaluare a puterii în proiectele de guvernanţă colaborativă poate facilita o balansare optimă a puterii din partea instituţiilor publice, cu implicaţii directe asupra succesului colaborării, de vreme ce participanţii cu putere scăzută au deseori putere de a bloca sau de a întârzia implementarea soluţiilor agreate. În acelaşi timp, analizarea proiectelor de guvernanţă colaborativă prin raportarea surselor puterii la arenele de manifestare ale acesteia poate contribui la crearea unui proces colaborativ mai reprezentativ şi integrator, prin promovarea percepţiilor de justeţe care la rândul lor motivează o participare largă în proiecte.

4.2. Participarea publică şi deciziile de mediu

Rezolvarea problemelor complexe de mediu presupune un grad ridicat incertitudine în procesul de luare a deciziilor, în special în ceea ce priveşte cunoaşterea ştiinţifică şi obiectivele stabilite. Viziunea unei dezvoltări durabile implică abordări strategice noi şi complexe, determinate în special de contextul politic schimbător, conţinutul variat al procesului decizional şi planificarea unor noi metode le lucru. Rezultatul acestui apel pentru o dezvoltare durabilă a reprezentat un factor determinant în creşterea interacţiunilor dintre sectorul public şi cel privat. Una din consecinţe constă în includerea în procesul decizional nu doar a experţilor şi a proprietarilor de proiecte, ci şi a altor grupuri de actori capabile să contribuie la construirea unei baze de cunoaştere valide şi relevante înainte de luarea deciziilor. Aceste schimbări au avut un impact pozitiv direct asupra unor etape decizionale precum:

- *Conturarea* unei înţelegeri comune a situaţiei existente prin identificarea şi selectarea problemelor existente.
- *Proiectarea* unor posibile strategii prin identificarea opţiunilor existente.
- Evaluarea strategiilor propuse prin (a) alegerea criteriilor de selecţie, (b) introducerea în proces a diferitelor categorii de cunoaştere, ceea ce face posibil (c) procesul de *comparare* efectivă a diferitelor strategii.
- *Alegerea* între posibilele strategii ce marchează intrarea în procesul de luare a deciziilor şi construirea angajamentelor între părţile implicate[86].

Articolul 10 al Declaraţiei de la Rio din 1992 stabileşte drept principiu cheie participarea actorilor nonstatali în deciziile cu privire la mediu. Importanţa îmbunătăţirii participării publice la deciziile de mediu şi dezvoltarea durabilă a

[86] Kain, Jaan-Henrik şi Henriette Söderberg (2008), Management of complex knowledge in planning for sustainable development: The use of multi-criteria decision aids, Environmental Impact Assessment Review, nr. 28, pp. 7-8.

fost subliniată mai departe la Convenția Aarhus[87] (1998) și recunoscută atât de organizații internaționale importante (OSA, 2001[88]; OCDE, 2001[89]; UE, 2002[90]; ONU, 2002[91]), cât și de autoritățile naționale, regionale sau locale.

Frans Coenen[92] subliniază că multe dintre argumentele în favoarea participării publice în aceste documente de politică sunt de natură funcțională, în sensul că văd participarea actorilor nonstatali ca mijloace îndreptate către o finalitate. Perspectiva funcțională sau instrumentală, cu accent pus pe pragmatism, poate fi distinsă de o perspectivă normativă cu accent pus pe valorile democratice și de emancipare. În timp ce o mare parte din literatura ce ține de procesul participativ de luare a deciziilor se bazează pe argumentele normativ democratice, politicienii tind să adopte o poziție instrumentală și să sublinieze eficiența și eficacitatea.

Argumentele funcționale pentru participarea publică în deciziile de mediu conținute în documentele de politică pot fi în general incluse în următoarele categorii:

- Participarea va crește legitimitatea deciziilor luate și va reduce nivelul conflictelor.
- Participarea va contribui la calitatea deciziilor prin oferirea administrației publice a informațiilor necesare, la identificarea sistematică a problemelor și a cauzelor acestora, și la luarea în considerare și evaluarea opțiunilor strategice alternative.
- Prin participare, oamenii vor învăța despre problemele de mediu pe care le are societatea și își vor schimba comportamentul.

---

[87] Aarhus Convention (1998). *Convention on access to information, public participation in decisionmaking and access to justice in environmental matters*, Ministerul Mediului şi Enegiei, Danemarca, disponibil online http://www.mem.dk/aarhus-conference/issues/publicparticipation/ppartikler.htm, accesat la data de 17 noiembrie 2014.

[88] Organizația Statelor Americane (OSA) (2001). *Participation in decision-making for sustainable development, inter-American strategy for the promotion of public participation*. Washington, DC: Unit for Sustainable Development and Environment.

[89] Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) (2001). *Governance for sustainable development: Five OECD case studies*, Paris, Franța.

[90] Uniunea Europeană (UE) (2002). *Environment 2010: Our Future, our choice*. Decizia nr. 1600/2002/EC a Parlamentului şi a Consiliului European din 22 iulie 2002 cu privire la cel de-al Şaselea Program de Acţiune asupra Mediului Comunitar publicat în OJ L 242 din 10/9/2002.
EU (2002). *Guidance on public participation in relation to the water framework directive. Active Involvement, Consultation, and Public Access to Information*. Luxemburg.

[91] *Paragraful 128 al Summit-ului Mondial asupra Planului de Implementare a Dezvoltării Sustenabile*, 2002 asigură acces, la nivel naţional, la informaţiile şi procedurile juridice şi administrative ce ţin de problemele de mediu, precum şi participarea publică la luarea deciziilor.

[92] Coenen, Frans (editor) (2009*), Public Participation and Better Environmental Decisions, The Promise and Limits of Participatory Processes for the Quality of Environmentally Related Decision-making*, Springer, pp. 1-21.

În termeni instrumentali, aceste documente pornesc de la premisa că un proces de luare a deciziilor participativ prezintă o serie de posibile avantaje considerabile în raport cu alternativele nonparticipative. În același timp, argumentele funcționale pentru participare publică sunt corelate deseori cu argumentele normative. De exemplu, în multe dintre apelurile administrației publice pentru o participare funcțională, există prezumția implicită că implicarea cetățenilor în procesele de luare a deciziilor pentru protecția mediului va crește gradul de conștientizare și va determina schimbări comportamentale. Astfel, argumentul normativ pentru participarea cetățenilor, și implicit pentru conștientizarea problemelor de mediu, poate fi văzut din perspectiva administrației publice ca un argument funcțional, în vederea obținerii sprijinului pentru implementare.

Coenen susține că orice evaluare a relației dintre folosirea abordării participative în procesul de luare a deciziilor și rezultatele pe care le produce, în termeni de decizii mai bune, depinde de: (1) modul în care este văzută calitatea deciziilor; (2) scopul cu care participarea este inițiată și (3) aranjamentul organizațional adoptat și limitările sale. O decizie este considerată mai bună dacă toate acțiunile alternative și consecințele acestora au fost evaluate în raport cu definirea contextului decizional. Definirea contextului decizional este legată de calitatea criteriului de competență, care ține de utilizarea informațiilor disponibile în momentul luării deciziei. O decizie este competentă dacă nu ignoră informații relevante aflate în posesia anumitor grupuri. Obținerea unor decizii mai bune prin intermediul funcției instrumentale a participării publice necesită implicarea oamenilor în identificarea nevoilor, în analiza problemelor, în planificare, și în inițierea efectivă a acțiunilor. În esență, deciziile devin mai creative prin utilizarea ideilor și a cunoașterii cetățenilor, sau mai receptive și mai adaptate la nevoile și preferințele acestora.

Din perspectiva luării deciziilor în probleme de mediu, adoptarea unor soluții prin raționament instrumental implică participarea continuă și din ce în ce mai largă ce se extinde dincolo de experții „obișnuiți" și elitele politice. În același timp, luarea deciziilor în probleme de mediu necesită deseori un transfer de resurse și avantaje de la un grup la altul, crescând astfel complexitatea politică a situației. Prin urmare, o decizie este considerată mai bună dacă are la bază sprijinul public, iar deciziile adoptate lasă puțin loc pentru eventualele conflicte. Neglijarea informațiilor venite de la public conduce la probleme de legitimitate și la eventuale conflicte.

Argumentele și motivele pentru participare publică la deciziile de mediu pot fi sintetizate în următorul tabel:

Argumente normative		Argumente instrumentale	
Pentru administrația publică	**Pentru participanți**	**Pentru autoritățile publice**	**Pentru participanți**
Funcționarea democrației	Emancipare, în special a anumitor grupuri	Surse adiționale de idei și informații	Protejarea intereselor părților implicate
Crearea unei „responsabilități comune" și a unei legitimități în privința deciziilor de mediu	Împuternicire și învățare despre problemele de mediu cu care se confruntă societatea	Monitorizare și apreciere din partea participanților	
		Lărgirea sprijinului public pentru deciziile de mediu	
		Reducerea nivelului de conflict	

Sursa: Coenen, Frans (editor) (2009), *Public Participation and Better Environmental Decisions, The Promise and Limits of Participatory Processes for the Quality of Environmentally Related Decision-making*, Springer, p. 8.

Aceste potențiale beneficii ale colaborărilor dintre administrația publică și cetățeni în probleme de mediu au fost raportate la limitările pe care aceste aranjamente le implică în ceea ce privește calitatea deciziilor adoptate și interesele cetățenilor. Există percepția unui revers al medaliei cu privire la îmbunătățirea analizei, raționamentului și potențialului pentru acțiune și implementare în termeni de cost-eficiență a procesului decizional. Din perspectiva administrației publice, împotriva unui proces decizional participativ sunt aduse obiecții precum producerea de întârzieri ale proiectelor, existența unor părtiniri către anumite interese legitime ce cauzează informații incomplete sau distorsionate, și lipsa unei cunoașteri adecvate a cetățenilor care să asigure o participare benefică la luarea deciziilor. Din perspectiva cetățenilor, există obiecții normative, precum aportul nonreprezentativ la luarea deciziilor, precum și obiecții instrumentale, precum costul participării și dificultatea protejării intereselor unei părți.

Reducerea problemelor de mediu nu reprezintă singurul domeniu în care administrația publică se confruntă cu dificultăți în a hotărî când și în ce măsură să recurgă la implicarea actorilor nonstatali în procesul decizional. În acest sens pot fi adoptate în vederea reducerii externalităților negative de mediu cadre teoretice mai generale ce ilustrează linii directoare menite să asiste managerii publici în promovarea unor decizii atât democratice, cât și efective. De exemplu, John Clayton Thomas[93] susține că managerii publici ar trebui să ia în considerare doi factori pentru determinarea oportunității și a gradului de implicare a actorilor nonstatali în deciziile publice: (1) nevoia de informare pentru a lua decizii mai

[93] Thomas, John Clayton (2010), *When Should the Public Be Involved in Public Management? Design Principles with Case Applications,* în „The future of public administration around the World. The Minnowbrook Perspective" editat de Rosemary O'Leary, David M. Van Slyke și Soonhee Kim, Georgetown University Press, Washington, DC, SUA, pp. 167-177.

bune şi (2) nevoia de acceptare a deciziei pentru a obține implementarea acesteia atunci când acceptarea nu poate fi asumată cu implicare în luarea deciziei. Thomas stabilește în acest sens patru principii ce țin de elementele și condițiile esențiale pentru succes, în care se regăsește și recomandarea clară de a nu implica actori nonstatali în anumite proiecte publice:

- *Principiul 1*: Publicul și alte părți interesate externe nu ar trebui implicați atunci când factorii de decizie nu au nevoie nici de informații, nici acceptarea publică pentru a implementa o decizie.
- *Principiul 2*: În problemele în care sunt necesare doar informații de la public sau de la alte părți interesate, managerul public ar trebui să caute acele informații din aria acelor actori externi, însă doar el ar trebui să decidă într-o manieră ce reflectă sau nu influența acelor actori.
- *Principiul 3*: În problemele în care acceptarea externă este necesară și necesită implicare externă iar în același timp se așteaptă ca publicul să fie de acord cu obiectivele instituției publice, actorul public ar trebui să împartă problema cu adunarea publică, iar reprezentanții instituției împreună cu publicul ar trebui să încerce obținerea unei soluții agreate de toate părțile implicate.
- *Principiul 4*: În problemele în care acceptarea externă este necesară și necesită implicare externă însă se așteaptă ca actorii externi să nu fie de acord cu obiectivele instituției publice, actorul public ar trebui să împartă problema cu publicul, să impună standardele esențiale ale instituției, să obțină idei și sugestii, și apoi să ia o decizie care să reflecte influența grupului.

Thomas atrage atenția că actorii publici nu pot determina întotdeauna în avans dacă: (1) actorii externi pot furniza informații folositoare; (2) este necesară implicarea pentru a obține acceptarea externă și/sau (3) publicul și alți actori externi simpatizează cu obiectivele instituției publice. Această realitate demonstrează că actorii publici acționează preventiv fie prin implicarea, fie prin excluderea actorilor externi, lăsând spațiu de manevră pentru a crește, sau descrește implicarea publicului în funcție de circumstanțe.

4.3. Guvernanța colaborativă în problemele locale de mediu: studii de caz

Centrală pentru teoria guvernanței este ideea că puterea statului a devenit „de-centralizată" și este acum exercitată prin instituții pluraliste într-un sistem dispersat de putere și autoritate[94]. Descentralizarea unor funcții cheie ale administrației de la centru către regiuni, districte, municipalități și comunități locale reprezintă un mecanism eficient ce permite oamenilor să participe în

[94] Newman, Janet, Marian Barnes, Helen Sullivan şi Andrew Knops (2004), *Public Participation and Collaborative Governance*, Journal of Social Policy, vol. 33, nr. 2, p. 217.

guvernanță și prin urmare indică dacă o națiune are capacitatea de a crea și susține oportunități egale pentru toți cetățenii[95].

Argumentul că procesul descentralizării poate furniza un grad mai mare de transparență, responsabilitate, capacitate de reacție, probitate, cumpătare, eficiență, eficacitate și oportunități pentru participarea în masă[96] se bazează pe premisa că factorii de decizie locali au acces la o mai bună informare cu privire la condițiile locale decât autoritățile centrale[97], și că populația este mai conștientă de acțiunile administrației locale decât de cele ale administrației centrale. Totuși, instituțiile locale nu au în mod automat informații mai bune despre condițiile locale comparativ cu administrația centrală decât dacă fac un efort explicit pentru a le obține, iar populația locală nu este în mod automat conștientă de activitățile instituțiilor locale. Acest lucru înseamnă că informațiile despre preferințele cetățenilor depind în mod critic de existența mecanismelor care facilitează participarea populației locale în furnizarea serviciilor publice și care fac auzită vocea lor în procesul de luare a deciziilor[98].

Perspectiva descentralizării administrației publice reprezintă o consecință a ascensiunii începând cu anii ’70 a gândirii neoliberale ce pornea de la premisa că multe dintre problemele ce necesită intervenția directă a statului ar putea fi rezolvate printr-o combinație de dereglementare, privatizare, voluntarism, externalizare și/sau folosirea mecanismelor de piață. În problemele de mediu, începând cu anii ’90 această nouă abordare a determinat o diminuare a rolului de reglementator al statului, concomitent cu creșterea preferințelor pentru politici realizate prin înțelegeri negociate, voluntarism și parteneriate (în special în Vestul Europei), sau pentru inițiative de „reglementări flexibile” (în special în Statele Unite ale Americii)[99].

Un exemplu în acest sens a fost adoptarea în Occident a unor structuri participative, precum consilii cetățenești ce urmăreau îmbunătățirea fluxului unidirecțional al informațiilor ce exista dinspre administrație spre cetățeni. Irvin și

---

[95] Work, Robertson (2001), *Decentralization, Governance, and Sustainable Regional Development*, în volumul „New Regional development paradigms. Vol. 3: Decentralization, Governance, and the New Planning for Local-Level Development” editat de Walter B. Stohr, Josefa S. Edralin şi Devyani, Greenwood Press, SUA, p. 28.

[96] Robinson, Richard şi David Stiedl (2001), *Decentralization of road administration: case studies in Africa and Asia*, Public Administration & Development, vol. 21, nr. 1, p. 54.

[97] Khaleghian, Peyvand (2004)*, Decentralization and public services: the case of immunization*, Social Science & Medicine, Elsevier, vol. 59, p. 165.

[98] Azfar, Omar, Satu Kähkönen, Anthony Lanyi şi Patrick Meagher (1999), *Decentralization, Governance, and Public Services: The Impact of Institutional Arrangements*, Working Paper, no. 255. Center for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland, SUA, p. 15.

[99] Gunningham, Neil (2009), *The New Collaborative Environmental Governance: The Localization of Regulation*, Journal of Law and Society, vol. 36, nr. 1, p. 148.

Stansbury arată că această schimbare a fost rezultatul limitărilor proceselor existente, ce presupunea mai întâi adoptarea deciziei, şi ulterior introducerea acesteia în dezbaterile publice. În unele zone rurale, acţiunile ce ţin de reglementările de mediu sunt întâmpinate cu ostilitate de populaţia locală din cauză că entităţile guvernamentale sunt privite ca străine, nefamiliare şi nepăsătoare la condiţiile economice locale. Acest context facilitează apariţia protestelor care pot genera influenţă politică şi simpatie, existând posibilitatea blocării unor programe de mediu, chiar şi bine intenţionate. Prin urmare, participarea cetăţenilor la formarea politicilor de mediu poate fi utilă pentru informarea factorilor decizionali din administraţie asupra potenţialelor riscuri de apariţie a unor rezistenţe, şi pentru câştigarea simpatiilor cetăţenilor influenţi acolo unde opoziţia pentru reglementările de mediu este cea mai puternică. Există totuşi şi îngrijorarea că procesele de participare locale la problemele de mediu pot conduce la relaxarea unor politici care şi-au dovedit eficacitatea. Delegarea autorităţii decizionale în probleme de mediu către cetăţeni este o politică lăudată pentru luarea în considerare a intereselor locale economice, şi totuşi criticată de ecologişti pentru subminarea succeselor legislative existente.

Dovezile empirice ale eficienţei participării cetăţenilor la managementul problemelor de mediu sunt rare, în mare parte din cauza limitărilor implicite ce ţin de măsurarea succesului politicilor ce au uneori nevoie de decenii pentru a afecta mediul în mod pozitiv. La fel de dificilă este şi măsurarea schimbărilor incrementale, precum bunăstarea generală a publicului pe măsură ce acesta devine din ce în ce mai implicat în procesul decizional[100].

4.3.1. Participarea comunităţii în deciziile de mediu în Delta Nigerului

Studiul realizat Rosemarz Adomokai şi William R. Sheate[101] ce prezintă acţiunile întreprinse în Delta Nigerului pentru implicarea comunităţii în deciziile de mediu poate fi considerat reprezentativ pentru ţările în curs de dezvoltare. Problemelor de mediu le este acordată o prioritate relativ scăzută în Nigeria din cauza presiunilor unor probleme mai imediate de asigurare a nevoilor de bază ale populaţiei precum mâncarea, adăpostul, îmbrăcămintea sau ocrotirea sănătăţii. Totuşi, noile tendinţe ecologiste la nivel internaţional au avut impact şi în Nigeria prin crearea obligativităţii pentru companii, administraţia publică şi organizaţiile nonguvernamentale (ONG-uri) de a respecta standarde relativ înalte de mediu.

---

[100] Irvin, Renee A. şi John Stansbury (2004), *Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?,* Public Administration Review, nr. 64, vol. 1, p. 57.

[101] Adomokai, Rosemary şi William R. Sheate (2004), *Community participation and environmental decision-making in the Niger Delta*, Environmental Impact Assessment Review, nr. 24, pp. 495-518.

În lipsa unui cadru legislativ, până în anii ’90 comunitățile erau rareori la curent cu proiectele desfășurate în zonele de care aparțineau. Atunci când mediul a început să fie poluat, iar mijloacele de trai reduse sau distruse, comunitățile din Delta Nigerului au început să-și manifeste nemulțumirea, uneori chiar și în mod violent.

Un prim pas legislativ – Decretul Agenției Federale de Protecție a Mediului (AFPM) nr. 58 din 1988 – a fost rezultatul unei deversări ilegale făcută în Koko, un sat din Statul Delta. Deși decretul menționa posibilitatea realizării unor investigări publice pentru poluare, acesta nu făcea nicio referință la participarea publică. Dreptul cetățenilor de a participa la procesul decizional în problemele de mediu a fost mai departe stipulat în mod expres în Decretul nr. 86 de Evaluare a Impactului de Mediu (EIM) din 1992. Secțiunea 7 a Decretului indica faptul că „înainte de decizia instituției publice cu privire la orice activitate de evaluare a impactului de mediu, instituția va oferi posibilitatea entităților publice, membrilor publicului, experților în disciplina relevantă și grupurilor de interese de a face comentarii asupra activității ce face obiectul evaluării impactului de mediu”. Comentariile și problemele identificate de public ar trebui să ghideze AFPM în luarea deciziei dacă proiectele vor fi sau nu aprobate.

Inițial, chiar și după incidentul din Koko, implicarea comunităților în procesul decizional a fost limitată, acordându-se o importanță mai mare beneficiilor și compensațiilor materiale în detrimentul protecției efective a mediului. Totuși, treptat toate părțile implicate au devenit conștiente de utilitatea contribuțiilor comunităților, luându-se măsuri pentru integrarea acestora în decizii într-un mod sistematic.

Efectele implementării decretului au fost vizibile în special în proiectele realizate de companii în acele comunități. Acestea nu aveau voie să demareze activități într-o comunitate dacă nu era realizată în prealabil o evaluare a impactului de mediu ce era bazată pe implicarea comunității și pe existența unor forumuri deschise. Unele comunități au mers un pas mai departe prin constituirea unor comitete de „public calificat” ce conțineau avocați, consultanți și specialiști în probleme de mediu ce acționează în numele lor.

Interviurile realizate de Adomokai și Sheate în Delta Nigerului au scos însă la iveală și unele probleme, precum întârzierea implementării proiectelor, faptul că majoritatea publicului nu era conștientă de prevederile decretului sau că nu erau puse la dispoziția lui informațiile necesare care să îi permită o contribuție semnificativă la procesul decizional. O mare parte din cei intervievați au fost de părere că de cele mai multe ori feedbackul și comentariile primite de la public nu sunt folosite în procesul final de luare a deciziilor. În același timp, însă, aceștia au susținut că noile procese de implicare activă a comunităților în decizii reprezintă o

îmbunătățire clară față de ceea ce se realiza în trecut. Aspectele pozitive ale demersurilor legislative au putut fi observate cu ușurință prin manifestarea unei participări active și realizarea unor contribuții la procesele de luare a deciziilor în etapele de planificare și dezvoltare a proiectelor de mediu. O consecință importantă a acestor acțiuni a fost și îmbunătățirea imaginii companiilor, percepția privind preocuparea acestora pentru efectele activităților lor asupra comunităților locale reducând vizibil nivelul de conflict.

4.3.2. Participarea publică în planificarea regională: cazul „Strategia de dezvoltare durabilă în Sud-Estul Angliei"

Procesul de participare publică în dezvoltarea unor noi strategii de planificare regională în sud-estul Angliei a fost analizat în detaliu de Joe Doak[102]. Acesta a arătat că inițiativele de descentralizare și de reorganizare demarate de entitățile guvernamentale centrale laburiste au creat contextul pentru apariția unor noi structuri organizaționale regionale, precum agențiile de dezvoltare regională sau adunări regionale reprezentative. În anii '90 aceste inițiative regionale au început să manifeste un impact asupra politicilor de transport şi asupra arenelor de planificare guvernamentale, reflectând „conversia" tuturor partidelor politice către conceptul de dezvoltare regională. Conferința de Planificare a Zonei de Sud-Est și Londra (eng. *The London and South East Planning Conference* – SERPLAN) a fost, până în aprilie 2001, o entitate de planificare regională ce reprezenta opiniile a peste 140 de autorități locale și furniza recomandări autorităților publice centrale cu privire la problemele regiunii de care aparțineau. Rolul acesteia a fost încorporat ulterior în Adunarea Regională din Sud-Estul Angliei (eng. *The South East of England Regional Assembly* – SEERA).

Participarea publică la planificarea regională a fost caracterizată de faze distincte de activitate *(Comisia de Sustenabilitate, Consultarea şi Examinarea Publică),* fiecare dintre acestea reflectând abordări și stiluri diferite participative, cu configurații variate a intereselor. Evoluția în timp a proceselor a indicat o creştere treptată a ponderii intereselor de afaceri în politicile adoptate, în paralel cu o limitare a oportunităților de participare pentru interesele locale.

Comisia de Sustenabilitate a reprezentat o încercare curajoasă de a construi consens între interesele unor participanți cheie din regiune. În acest sens a fost dezvoltat un cadru de principii de sustenabilitate și criterii de evaluare menite a fi folosite pentru a structura și ghida procesul de creare a politicilor. Stilul de lucru a

[102] Doak, Joe (2009), *Fora, Networks and Public Examinations: Building a Sustainable Development for South East England*, în volumul „Public Participation and Better Environmental Decisions: The Promise and Limits of Participatory Processes for the Quality of Environmentally Related Decision-making", editat de Frans H.J.M. Coenen, Springer, pp. 140-151.

fost relativ deschis şi informal şi a utilizat *brainstorming*-ul şi întruniri de grup pentru a realiza o serie de documente ce au devenit „texte" cheie în dezvoltarea „discursului sustenabilităţii" al SERPLAN-ului. Acest discurs, deşi contestat atât din interiorul Comisiei, cât şi din exterior, a constituit baza pentru crearea Strategiei Planului de Sustenabilitate[103]. Acest cadru de eforturi colaborative al Comisiei de Sustenabilitate a avut un impact considerabil asupra viziunii comune a părţilor implicate la nivel regional. Un subiect important al dezbaterilor – „competitivitate economică versus sustenabilitate" – a rămas însă subdezvoltat datorită presiunilor la care a fost supus SERPLAN-ul de a dezvolta în mod accelerat strategia sa regională. Eşecul stabilirii precise a tipului de consens ce trebuie construit a cauzat tensiuni ulterior, în etapa de Examinare publică.

Etapa *Consultării* formale în vederea stabilirii strategiei preliminare a rămas o perioadă cheie în care o arie largă de interese locale şi comunitare au reuşit să realizeze o contribuţie la dezvoltarea politicilor. În ceea ce priveşte participarea la nivel regional, această etapă a reuşit o expunere şi discuţii detaliate ale problemelor, unele autorităţi încercând abordarea problemelor regionale la nivel local prin explorarea implicaţiilor strategiei. Totuşi, rezultatele finale au avut mai degrabă un impact indirect asupra strategiei propuse, fiind comprimată sub forma unor argumente pro şi contra la adresa politicilor pe care SERPLAN le promova.

În etapa Examinării publice „mandatul democratic" stabilit în etapa consultării a fost rapid subminat de înclinaţiile birocratice ce ţin de structură, stil şi organizare. „Discursul sustenabilităţii" a fost disecat de o Comisie plină de îndoieli, în frunte cu un grup de participanţi mai puţin simpatizanţi. Compromisurile politice necesare pentru realizarea consensului între interesele locale din regiune au fost realizate fără a oferi şansa acelor interese să îşi impună punctul de vedere. Deşi cadrul general al dezvoltării durabile a rezistat, detaliile ce au fost adăugate, tardiv, la strategie nu au reuşit să fie convingătoare. Cealaltă parte de interese, reprezentantă a „competitivităţii", a reuşit restabilirea discursului Comisiei în direcţia dorită.

Răspunsul guvernului la raportul Comisiei a fost un compromis politic, bazându-şi deciziile mai degrabă pe argumentul competitivităţii în detrimentul politicilor de precauţie propuse şi sprijinite de autorităţile locale şi cetăţenii regiunii de Sud-Est. Aceste tensiuni între cele două discursuri au continuat şi după preluarea atribuţiilor SERPLAN-ului de către SEERA. Adunarea a încercat integrarea diferitelor strategii regionale într-un tot coerent, având avantajul unei structuri reprezentative ce includea o proporţie de membri cheie din sferele economice, de mediu şi sociale. O reprezentare mai largă a însemnat o

[103] SERPLAN (1998). *A sustainable development strategy for the South East: Public consultation*. SERP 400, SERPLAN.

„localizare" mai bună a problemelor și o examinare mai atentă a problemelor din diferitele părți ale regiunii.

În ceea ce privește calitatea procesului de luare al deciziilor, s-a remarcat recurgerea la tipuri deferite de informații și cunoștințe. Comisia de Sustenabilitate a facilitat prezentarea opiniilor unui grup de interese alcătuit în mare parte de experți. Rezultatele acestui proces au fost deseori inovative și holistice (de exemplu, cadrul de sustenabilitate și metodologia evaluării strategice de mediu), însă nu au reușit să includă o gamă largă de perspective ale părților interesate în mare parte din cauza focalizării regionale și a culturii implicite a autorităților locale. Acest aspect a fost rezolvat în parte în etapa consultării când o gamă mai largă de interese locale și subregionale au luat parte la *workshop*-uri specializate, răspunsuri scrise și evenimente locale. Totuși, această etapă a avut un cadru de timp limitat și deseori un grad înalt de structurare: planul strategiei deja fusese produs iar informațiile și cunoștințele locale au fost insesizabil modificate. O schimbare mai evidentă a politicii a putut fi observată în Examinarea Publică și raportul aferent. Aici, un alt proces de selecție a permis intereselor de afaceri să își sprijine „discursul competitivității" folosind cercetări și informații realizate de consultanți economici și de planificare pentru a critica „politica de consens" clădită în timpul etapelor precedente ale proceselor.

Doak subliniază că studiul de caz SERPLAN evidențiază rolul important jucat de anumite „spații instituționale" în puncte cheie ale procesului decizional. Criteriile de mediu și de sustenabilitate au fost construite și utilizate în unele din aceste puncte, însă au fost ignorate sau eliminate în altele. De asemenea s-a evidențiat și abilitatea limitată a actorilor individuali de a influența direcțiile de dezvoltare în contextul stabilit de principiile și spiritul dezvoltării sustenabile. Procesul de construcție instituțională rămâne însă unul continuu, în care noi spații sunt distruse și înlocuite de altele.

4.3.3. Consecințe ale neimplicării publicului în deciziile de mediu: cazul „Licitație publică pentru concesionarea unui teren public în Pennsylvania, SUA"

Deși implicarea publică în deciziile autorităților publice locale poate crea neajunsuri precum întârzierea proiectelor sau prezentarea unor opinii ce nu sunt bazate pe expertiză, totuși există cazuri ce evidențiază și riscurile la care se supun autoritățile atunci când nu creează un cadru participativ. Unul din aceste cazuri, descris de John Clayton Thomas[104], are în prim-plan un proces de licitație publică de atribuire a unui teren pentru forări petroliere. În etapa de planificare a acestei

[104] Thomas, John Clayton (2010), When Should the Public Be Involved in Public Management? Design Principles with Case Applications în volumul *The Future of Public Administration around the World,* editat de Rosemary O'Leary, David M. Van Slyke și Soonhee Kim, Georgetown University Press, pp. 167-177.

licitații, demarată în 2002 în statul Pennsylvania, SUA, de către Departamentul de Conservare și Resurse Naturale (eng. *Department of Conservation and Natural Resources* – DCNR), oficialii publici s-au întâlnit doar cu reprezentanții industriei petroliere, decizia luată aici fiind de continuare a procesului de concesionare prin demararea licitației.

În urma acestor acțiuni două comitete consultative ale cetățenilor s-au autosesizat, informând imediat grupuri de ecologiști, care la rândul lor au obiectat și au cerut implicare publică în decizie. Răspunsul DCNR a fost că „nu se impune solicitarea părerii publicului sau pregătirea unei analize de impact asupra mediului", ci doar monitorizarea activității companiei petroliere după ce terenul a fost arendat. Aceste afirmații nu au făcut decât să crească indignarea oponenților acestor acțiuni. Într-un final DCNR a fost de acord să organizeze „sesiuni de informare publică", să explice planurile și să ceară comentarii din partea publicului. La aceste întâlniri au participat 165 de persoane ale căror aproximativ 5000 de comentarii trimise prin poștă sau prin e-mail se declarau în mare parte împotriva planului. DCNR a continuat însă licitația, făcând doar „schimbări moderate" în parametrii procesului și închiriind doar o parte din pământul vizat inițial. Managementul defectuos al acestui caz a determinat adoptarea la nivel național a unor acte legislative care prevedeau realizarea unor evaluări ale impactului de mediu și implicare publică în demersurile viitoare.

Thomas evidențiază două aspecte ale acestui caz ce trebuie luate în considerare. În primul rând, oficialii DCNR au ignorat realitatea că aprobarea publică – în special pentru grupurile ecologiste – a fost o condiție esențială pentru implementarea cu succes a licitației și că această aprobare nu poate fi realizată fără implicarea publicului în decizii. DCNR ar fi trebuit să anticipeze rezistența acestor grupuri atunci când au fost excluse din procesul decizional. În al doilea rând, lipsa oportunității pentru participare este uneori mai importantă decât influența în sine. În acest caz, oponenții au fost mobilizați mai degrabă de indignarea de a fi excluși și de neîncrederea în argumentele instituției decât de o preocupare pentru licitație în sine. Pe scurt, deși DCNR a reușit finalizarea licitației, întregul proces ar fi putut să fie realizat mult mai repede și cu mai puține opoziții dacă părți interesate din exterior ar fi fost consultate.

4.3.4. Acte normative de guvernanță colaborativă în probleme de mediu în Australia

Neil Gunningham[105] susține că o modalitate eficientă de evaluare a impactului aranjamentelor colaborative în probleme de mediu poate fi făcută prin analiza normelor care au stat la baza acestora. În acest sens, studiul său s-a axat pe trei demersuri administrative din Australia, și anume: Planul de Îmbunătățire a

[105] Gunningham, Neil (2009), *The New Collaborative Environmental Governance: The Localization of Regulation*, Journal of Law and Society, vol. 36, nr. 1, pp. 145-166, p. 148.

Mediului, Planul de Îmbunătățire a Mediului în Vecinătate și Managementul Resurselor Naturale la Nivel Regional.

Planul de Îmbunătățire a Mediului (eng. *Environment Improvement Plans* – EIP), un demers inovator pentru anii '90, a fost menit să contribuie la reducerea emisiilor poluante cauzate de platformele industriale majore. În ceea ce privește abordarea colaborativă, acest act normativ a marcat trecerea de la relația tradițională bipartită dintre reglementator și reglementat la o abordare tripartită ce implică transparență informațională și consultații cu comunitățile locale. Pe lângă compania poluatoare, reglementatorul de mediu și autoritățile locale, la discuții sunt invitați cetățenii din zona vizată prin intermediul unui comitet local. Rolul acestor comitete este de a defini, evalua și de a face recomandări în problemele ce țin de performanțele de mediu ale companiilor ce activează în acea zonă. Planurile rezultate din negocierile dintre părțile implicate sunt considerate înțelegeri ce trebuie respectate pentru perioada de timp vizată.

Gunningham evidențiază trei elemente esențiale ce au contribuit la succesul EIP:

a. premise pe bază de procese (ce au implicat o concepere mai bună a acțiunilor din partea companiilor, încurajându-le să dezvolte un management intern și planificări mai eficiente);
b. participare și supraveghere a comunității (inclusiv acces la informațiile cruciale pentru realizarea de schimbări);
c. acorduri privind obiective de mediu și amenințarea intervenției directe a Autorității de Protecție a Mediului (eng. EPA) în caz că acestea nu sunt respectate.

EIP poate fi considerat un instrument de tranziție către o abordare de guvernanță colaborativă, fiind văzut de autoritățile publice centrale mai degrabă ca un instrument de „reglementare de la distanță": comunitatea locală și compania vizată se angajează într-un dialog din care să rezulte un acord privind țintele de performanță, comunitatea acționând ca primă linie de monitorizare și de aplicare a legii. Rolul de intervenție discreționară pe care autoritatea de reglementare l-a păstrat a contribuit decisiv la succesul actului normativ: părțile implicate erau conștiente că în cazul în care negocierile dintre ele nu aveau rezultate pozitive sau dacă angajamentele asumate de entitățile reglementate nu erau respectate, atunci EPA va adopta o decizie unilaterală.

Planul de Îmbunătățire a Mediului în Vecinătate (eng. *Neighbourhood Environmental Improvement Plans* – NEIP) a venit în întâmpinarea unor noi amenințări mai complexe la adresa mediului ce au început să se manifeste începând cu anii 2000 și anume impactul cumulativ al surselor multiple de poluare la nivel local: eroziunea și poluarea solului cauzată de agricultura la scară largă,

deversările poluante ale întreprinderilor mici şi mijlocii, sau problemele cauzate de substanţele chimice folosite în activităţi cotidiene. Aceste probleme erau dificil de detectat, implicau multipli poluatori mici, şi nu se aliniau la mijloacele de reglementare tradiţionale.

NEIP reprezintă un instrument de politică mai ambiţios decât EIP prin faptul că abandonează abordarea de tip „comandă şi control" a autorităţilor publice în favoarea colaborării dintre actori multipli la nivel local şi a unui proces decizional al comunităţii. Gunningham, Holley şi Shearing[106] identifică cinci caracteristici centrale ale acestui act normativ:

a. *Se adresează problemelor complexe de mediu la nivel local*, urmărind acoperirea lacunelor legislative existente prin facilitarea dezvoltării de structuri instituţionale şi soluţii cadru la scara la care problemele de mediu se manifestă.
b. *Facilitează procesele de decizie şi acţiune la nivel de comunitate*, ca instrument de dezvoltare a unor comunităţi sustenabile.
c. *Se bazează pe colaborarea voluntară*, vizând acţiuni concertate a unor actori multipli.
d. *Fundamentează contractual înţelegerile realizate* (guvernanţă contractuală). NEIP este structurat astfel încât atunci când planul este aprobat de EPA, acţiunile semnate de parteneri sunt întărite prin lege, fiind obligatoriu de respectat. Semnarea înţelegerii este voluntară, însă odată ce una din părţile implicate a aderat, aceasta devine implicată contractual în proiectul respectiv. Deşi penalităţile pentru încălcarea contractului sunt în general mici în comparaţie cu cele stipulate în reglementările de nonconformitate sau de tip „comandă şi control", totuşi adoptarea acestei forme legale este recunoscută ca un factor important ce stă la baza succesului în general a acţiunilor colaborative la nivel de comunitate.
e. *Mobilizează noi forme de resurse*: colaborarea, voluntariatul, reglementările comunităţii şi guvernanţa contractuală promovate de NEIP au rolul de a facilita aderarea altor actori în vederea obţinerii de rezultate în problemele de mediu, atât prin stabilirea strategiilor ce ţin de dezvoltarea NEIP, cât şi prin implementarea efectivă a soluţiilor şi furnizarea serviciilor.

[106] Gunningham N., C. Holley şi C. Shearing (2007), *Neighbourhood Environment Improvement Plans: Community Empowerment, Voluntary Collaboration and Legislative Design*, Environmental and Planning Law J., nr. 24, pp. 125-151, citat în Gunningham, Neil (2009), *The New Collaborative Environmental Governance: The Localization of Regulation*, Journal of Law and Society, vol. 36, nr. 1, p. 152.

NEIP reprezintă un exemplu relevant de instrument legislativ ce reflectă cadrul teoretic existent al guvernanței colaborative. Acesta oferă un discurs coerent prin care noi probleme de mediu sunt tratate într-o manieră inovativă ce depășește abordările tradiționale. Gunningham atrage totuși atenția că principala sa slăbiciune rămâne inabilitatea de invoca alte acte normative în vederea obținerii unor modificări comportamentale la unii dintre actorii implicați într-un proiect colaborativ.

Managementul Resurselor Naturale (eng. *Natural Resource Management* – NRM) *la nivel regional* reprezintă un răspuns degradarea mediului cauzată de reglementarea insuficientă a activităților agricole, în contextul în care accentul a fost pus mai degrabă pe libertățile individuale ale cetățenilor decât pe promovarea interesului general. Principala caracteristică a acestui demers este transferarea puterii de decizie la nivel regional prin crearea a șase entități NRM ce cuprind actori locali investiți formal în vederea stabilirii priorităților și a dezvoltării unui plan regional într-un cadru colaborativ de luare a deciziilor. Aceste planuri sunt subiectul unor indicatori de performanță și al unor instrumente de control impuse de autoritățile publice centrale.

Arhitectura acestor noi entități reflectă convingerea că diferite regiuni/ ecosisteme generează provocări de mediu diferite, iar managementul resurselor naturale implică actori variați ce dau naștere unor configurații specifice ale instituțiilor din regiunile respective. Gunningham compară aceste entități cu Metoda de Coordonare Deschisă (eng. *Open Method of Coordination* – OMC) existentă în Uniunea Europeană ce urmărește la rândul ei atingerea unor obiective comune prin respectarea diversității la nivel local și prin facilitarea creării unei baze de cunoștințe locale care să fundamenteze politici sustenabile. Premisa de la care se pornește este că statul are o capacitate limitată de a atinge în mod direct obiective NRM, fiind necesară implicarea de actori nonstatali din zonele vizate.

Puterea decizională, de la stabilirea priorităților și până la implementarea efectivă a acestora, este exercitată de o gamă largă de actori locali, în timp ce monitorizarea, evaluarea și supravegherea sunt asumate de entitățile regionale și centrale, inclusiv de guvern. Finanțarea substanțială asigurată de autoritățile publice a impus stabilirea unor mecanisme de contabilitate stricte și a unor indicatori clari de performanță ce trebuie respectați. Această finanțare cauzează însă și dezechilibre în ceea ce privește puterea decizională dintre actorii publici și cei nonstatali, observându-se intervenții discreționare ale autorităților centrale care nu țin întotdeauna cont de deciziile adoptate local.

Gunningham evidențiază că cele trei demersuri administrative variază considerabil în privința gradului complexitate a problemelor de mediu, în scală, și în numărul de actori implicați, aceste variabile având un impact asupra rolului

autorităților publice. *Planurile de Îmbunătățire a Mediului* cuprind o singură entitate ale cărei activități sunt ușor de monitorizat, un singur reglementator, câțiva indivizi ce reprezintă comunitatea locală, și posibil un reprezentant al autorităților publice locale. *Planurile de Îmbunătățire a Mediului în Vecinătate*, în schimb, implică un grup mai larg de întreprinderi, indivizi și reprezentanți ai comunității, statului și ai autorităților locale. Acestea însă sunt restrânse din punct de vedere spațial și au în vedere doar un număr limitat de probleme de mediu. *Entitățile regionale ce se adresează problemelor de management al resurselor naturale* implică un număr considerabil de actori, autorități publice de diferite nivele, o arie geografică mare și o gamă largă de probleme de mediu. În timp ce statul menține o implicare de tipul „comandă și control" în cazul EIP, în cazul NEIP și NRM se observă o trecere de la ierarhie la heterarhie, gradul acestei schimbări variind în funcție de natura și complexitatea problemei vizate. Indiferent de abordarea colaborativă, păstrarea de către autoritățile publice a unor prerogative cheie a contribuit decisiv la succesul acestor demersuri: definirea clară a parametrilor aranjamentului colaborativ, stimulente pentru colaborare (pozitive – sub forma unor facilitări, sau negative – sub forma sancțiunilor) și capacitatea de a impune respectarea regulilor. Acestea au compensat pentru slăbiciunile inerente precum lipsa de predictibilitate a voluntariatului sau predominarea interesului individual în detrimentul celui public.

Concluzii

Numită de mulți cercetători oboseală decizională[107,108], slăbirea treptată a sistemului decizional este evidențiată odată cu fiecare decizie luată. O asemenea problemă delicată precum cea a mediului și a consecințelor degradării acestuia implică o hartă decizională destul de complicată ce nu este doar organizată la nivele multiple ci și, în același timp, în domenii și elemente specifice unui anumit nivel, implicând decizii adaptate la un anumit context. Această lucrare sugerează cu tărie că obținerea nivelului de reglementare dorit în sectorul ecologic ar trebui să fie ghidată de harta decizională ce ia în considerare obiectivele reglementărilor (în special prevenția externalităților negative ce a fost în prim-planul acestei lucrări, dar și calitatea serviciilor, protecția consumatorilor, cost-eficiența și profitabilitatea economică, stimularea inovației, extinderea piețelor) pentru fiecare nivel decizional. Aceste ținte sunt îndreptate către trei categorii diferite: producătorii (profitabilitatea economică), utilizatorii (calitatea serviciului), și sistemul ca întreg (acoperirea externalităților negative).

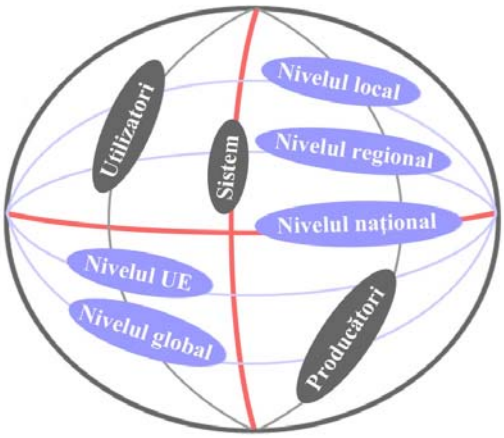
Prin urmare, înainte de luarea oricărei decizii, artizanii politicilor ar trebui să aibă în vedere harta decizională ce cuprinde ca axă latitudinală nivelul decizional, iar ca axă longitudinală grupurile țintă ale deciziilor.

În cadrul axei latitudinale *ecuatorul* este stabilit de decident ca nivelul mediu decizional: în cazul nostru acesta este indicat de nivelul național, ce separă, și în același timp conectează celelalte nivele: nivelele mondial și european de nivelele regional și local. În cadrul axei longitudinale, *primul meridian* este stabilit în concordanță cu ținta deciziei. Având în vedere că deciziile indicate în studiul nostru de caz au vizat sistemul ca întreg (de vreme ce deciziile implică acoperirea externalităților negative), putem standardiza prin stabilirea sistemului ca *prim meridian*, iar producătorii și utilizatorii drept celelalte longitudini.

---

[107] Vohs, Kathleen et al. (2005), *Self-Regulation and Self-Presentation: Regulatory Resource Depletion Impairs Impression Management and Effortful Self-Presentation Depletes Regulatory Resources*, Journal of Personality and Social Psychology, vol. 88, no. 4, pp. 632-657.

[108] Vohs, Kathleen et al. (2014), *Decision Fatigue Exhausts Self-Regulatory Resources*, disponibil online https://www.psychologytoday.com/files/attachments/584/decision200602-15vohs.pdf, accesat la data de 8 noiembrie 2013.



Sursă: dezvoltat de autori.

Figura 4. *Harta decizională*

Nivelele de decizie

Nivelele decizionale ar trebui definite în concordanță cu problema avută în vedere. În studiul de caz prezentat în capitolul 2 taxele pe autovehicule implică, de exemplu, doar două nivele: european și național. Totuși, termenul guvernanță pe mai multe nivele reflectă nevoia de a lua în considerare mai multe nivele (supranațional, național, regional și local)[109].

Părți interesate

Totodată, este necesară indicarea părților implicate. De exemplu, în cazul taxelor pe autovehicule, părțile interesate sunt producătorii de mașini, vânzătorii, cumpărătorii, administrația publică și instituțiile UE implicate. Toți au putere de negociere, iar deciziile luate la nivel individual impactează configurația deciziei finale.

Harta

Harta noastră decizională contribuie la atenuarea cauzelor ce determină așa numita „oboseală decizională". Deciziile ce sunt poziționate în concordanță cu coordonatele adecvate (nivelul decizional și părțile implicate) ne arată densitatea procesului decizional din acea arie. Un număr de decizii de corecție venite, de exemplu, din partea Curții Constituționale (în cazul nostru) dovedesc faptul că

[109] Termeer C.J.A.M., Dewulf A. şi M. Van Lieshout (2010), *Disentangling Scale Approaches in Governance Research: Comparing Monocentric, Multilevel, and Adaptive Governance*, Ecology and Society, vol. 15, nr. 4, disponibil online http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art29/, accesat la data de 4 decembrie 2014.

aria latitudinii nivelului național și longitudinea utilizatorilor (validă pentru deciziile Curții referitoare la modificarea taxelor de poluare pentru vehicule în sensul returnării unor anumite sume de bani) este locul unde autoritățile ar trebui să implementeze un cadru decizional mai bun și un sistem adaptiv care să urmărească reducerea birocrației excesive pe care atât de multe decizii de corecție încearcă să o facă.

În final, această hartă cuprinde pe de o parte arii cu o densitate mare a deciziilor, iar pe de altă parte arii cu o densitate scăzută. Această situație indică nevoia găsirii unei soluții pentru o mai bună cooperare între părțile interesate. Acest aspect este întărit și de ascensiunea formelor de guvernanță hibride, precum guvernanța colaborativă, care deși nu urmărește substituirea mecanismelor consacrate de guvernare ale statului, exprimă totuși trecerea de la un stat care are o responsabilitate extinsă de administrare la un stat care joacă încă un rol important, însă unul diferit și anume de coordonare, facilitare și direcționare.

Bibliografie

Aarhus convention (1998). *Convention on access to information, public participation in decisionmaking and access to justice in environmental matters*, Ministerul Mediului și Energiei, Danemarca, disponibil online http://www.mem.dk/aarhus-conference/issues/public participation/ppartikler.htm, accesat la data de 17 noiembrie 2014;

Adomokai, Rosemary și William R. Sheate (2004), *Community participation and environmental decision-making in the Niger Delta*, Environmental Impact Assessment Review, nr. 24, pp. 495-518;

Ailenei, Dorel (2002), *Economia sectorului public*, Editura Bren, București;

Ansell, Criss și Alison Gash (2008), *Collaborative Governance in Theory and Practice*, Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 18, pp. 543-571;

Azfar, Omar, Satu Kähkönen, Anthony Lanyi și Patrick Meagher (1999), *Decentralization, Governance, and Public Services: The Impact of Institutional Arrangements*, Working Paper No. 255. Center for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland, SUA;

Bartelmus, Peter (2010), *Use and usefulness of sustainability economics*, Ecological Economics, nr. 69, pp. 2053-2055;

Batabyal, Amitrajeet A. și Peter Nijkamp (2009), *Sustainable development and regional growth*, în „Handbook of Regional Growth and Development Theories", editat de Roberta Capello și Peter Nijkamp, Edward Elgar Publishing, pp. 282-305;

Baumgärtner, Stefan și Martin Quaas (2010), *What is sustainability economics?*, Ecological Economics, nr. 69, pp. 445-450;

Berger, Gerald și Reinhard Steurer (2008), *National sustainable development strategies in EU member states: the regional dimension*, în vol. „In Pursuit of Sustainable Development. New governance practices at the sub-national level in Europe", editat de Susan Baker și Katarina Eckerberg, pp. 29-50;

Bergh (van den), Jeroen C.J.M. (2010), *Externality or sustainability economics?*, Ecological Economics 69, pp. 2047-2052;

Bergh (van den), Jeroen C.J.M. (2012), *What is wrong with "externality"?*, Ecological Economics, nr. 74, pp. 1-2;

Bevir, Mark (2007), *Encyclopedia of Governance*, SAGE Publications, SUA, 2007;

Bingham, Lisa Blomgren (2011), *Collaborative Governance*, în vol. "The SAGE Handbook of Governance" editat de Mark Bevir, SAGE Publications Ltd;

Bithas, Kostas (2001), *Sustainability and externalities: Is the internalization of externalities a sufficient condition for sustainability?*, Ecological Economics, nr. 70, pp. 1703-1706;

Blank, Yishai (2010), *Federalism, subsidiarity, and the role of local governments in an age of global multilevel governance*, The Free Library, disponibil online http://www.thefreelibrary.com/ Federalism, subsidiarity, and the role of local governments in an age...-a0228244662 accesat la data de 17 octombrie 2013;

Brosio, Giorgio (2008), *Regional growth and environmental regulation: Friends or enemies?*, în „Public Policy for Regional Development" editat de Jorge Martinez-Vazquez și François Vaillancourt, Routledge, pp. 198-215;

Bruce Yandle, Maya Vijayaraghavan și Madhusudan Bhattarai (2002), *The Environmental Kuznets Curve: A Primer*, PERC Research Study, vol. 2, nr. 1, pp. 1-24;

Bueren (van), Ellen M., Erik-Hans Klijn și Joop F.M. Koppenjan (2003*), Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective*, Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 13, nr. 2, pp. 193-212;

Burgenmeier, Beat, Andrea Baranzini, Catherine Ferrier, C´eline Germond-Duret, Karin Ingold, Sylvain Perret, Peter Rafaj, Socrates Kypreos, Alexander Wokaun (2006), *Economics of climate policy and collectivedecision making*, Climatic Change, nr. 79, pp. 143-162;

Coase, R. (1960), *The problem of social cost*, Journal of Law and Economics, nr. 3, pp. 1-31;

Coenen, Frans (editor) (2009*), Public Participation and Better Environmental Decisions, The Promise and Limits of Participatory Processes for the Quality of Environmentally Related Decision-making*, Springer, pp. 1-21;

Coleman, Stephen și Ildikó Kaposi (2009), *A study of e-participation projects in third-wave democracies*, International Journal of Electronic Governance, vol. 2, nr. 4, pp. 302-327;

Constantin, Daniela Luminița, Păuna, Carmen Beatrice, Dragușin, Mariana, Goschin, Zizi și Bodea, Constanța (2011), *The Question of Clusters in Lagging Regions: Do They Really Make the Difference? A Case Study in Romania*, Environment and Planning C: Government and Policy, vol. 29, Issue 5, pp. 889-910;

Dietz, Thomas, Elinor Ostrom și Paul Stern (2003), *The struggle to govern the commons*, Science 302, pp.1907-1912;

Dinu, Ioana Teodora (2011), *Public decision's implications upon the Pricing Possibility Slope of the Prospective Public Services (PPS) – the case of the Romanian tax register*, International Review on Public and Nonprofit Marketing, vol. 8, nr. 1, pp. 25-39;

Dinu, Marin, Cristian Socol și Marius Marinaș (2004), *Economie europeană. O prezentare sinoptică*, Editura Economică, București;

Denti, Daria (2009), *R&D spillovers and regional growth*, în „Handbook of Regional Growth and Development Theories", editat de Roberta Capello și Peter Nijkamp, Edward Elgar Publishing, pp. 211-239;

Doak, Joe (2009), *Fora, Networks and Public Examinations: Building a Sustainable Development for South East England*, în vol. „Public Participation and Better Environmental Decisions: The Promise and Limits of Participatory Processes for the Quality of Environmentally Related Decision-making", editat de Frans H.J.M. Coenen, Springer, pp. 135-153;

Dumitrică, Cătălin și Dinu, Ioana Teodora (2013*), The metropolitan area as a knee-jerk response to the multilevel governance and its derived national public decisions*, Theoretical and Applied Economics, vol. XX (2013), no. 6(583), pp. 119-138;

Edwards, William (1954), *Theory of Decision Making*, Psychological Bulletin nr. 51 (iulie), în Rossi P. H. (1957) *Community Decision Making,* Administrative Science Quarterly, vol. 1, nr. 4 (martie);

Emerson, Kirk, Tina Nabatchi, și Stephen Balogh (2012), *An Integrative Framework for Collaborative Governance*, Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 22, nr. 1, pp. 1-29;

European Commission (2014), *The EU explained: Environment*, Publications Office, Luxembourg;

Fiala, Petr (1997), *Models of Cooperative Decision Making*, în vol. "Multiple Criteria Decision Making – Proceedings of the Twelfth International Conference, Haegen (Germany)" editat de Gunter Fandel și Tomas Gal în colaborare cu Thomas Hanne, Lecture Notes in Economics and Mathematical Systems 448, Springer;

French, Simon (2010), *Decision Support Systems*, în vol. „e-Democracy: A Group Decision and Negotiation Perspective", editat de David Ríos Insua și Simon French, Springer, SUA, pp. 65-81;

Getha-Taylor, Heather (2007), *Collaborative Governance: Lessons from Katrina*, The Public Manager, vol. 36, nr. 3, pp. 7-11;

Gouldson, Andrew și Peter Roberts (2000), *Integrating environment and economy: The evolution of theory, policy and practice*, în vol. "Integrating environment and economy: strategies for local and regional government" editat de Andrew Gouldson și Peter Roberts, Routledge, pp. 3-23;

Gunningham, Neil (2009), *The New Collaborative Environmental Governance: The Localization of Regulation*, Journal of Law and Society, vol. 36, nr. 1, p. 145-166;

Hyttinen, Pentti, Anssi Niskanen, Andreas Ottitsch, Markku Tykkylainen și Johanna Vayrynen (2002), *Forest related perspectives for regional development in Europe, European Forest Institute Research Report 13*, Brill, Olanda, pp. 19-30;

Irvin, Renee A. și John Stansbury (2004), *Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?*, Public Administration Review, nr. 64, vol. 1, pp. 55-65;

Isard, Walter (1975*), Introduction to Regional Science*, Englewood Cliffs, New York, Prentice Hall;

Johnston, Erik W., Darrin Hicks, Ning Nan și Jennifer C. Auer (2011), *Managing the Inclusion Process in Collaborative Governance*, Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 21, pp. 699-721;

Kain, Jaan-Henrik și Henriette Söderberg (2008), Management of complex knowledge in planning for sustainable development: The use of multi-criteria decision aids, Environmental Impact Assessment Review, nr. 28, pp. 7-21;

Khaleghian, Peyvand (2004)*, Decentralization and public services: the case of immunization*, Social Science & Medicine, Elsevier, vol. 59, pp. 163-183;

LeClair, Mark S. și Dina Franceschi (2006), *Externalities in international trade: The case for differential tariffs*, Ecological Economics, nr. 58, pp. 462-472;

Lenschow, Andrea (2002), *"Greening" the European Union - are there lessons to be learned for international environmental policy?,* Global Environmental Change, nr. 12, pp. 241-245;

M'Gonigle, R. Michael (1999), *The Political Economy of Precaution*, în vol. "Protecting public health and the environment: implementing the precautionary principle", editat de Carolyn Raffensperger și Joel Tickner, pp. 123-148;

Martinas, Katalin, Dario Matika și Armano Srbljinovic (2010), *Complex Societal Dynamics – Security Challenges and Opportunities*, NATO Science for Peace and Security Series , E: Human and Societal Dynamics, vol. 75, IOS Press, pp. 104-108;

Matei, Ani (2003), *Economie publică. Analiza economică a deciziilor publice*, Editura Economică, București;

Matei, Lucica (2006), *Management public*, Editura Economică, București;

Matei, Lucica și Dinu, Ioana Teodora (2011) *The Multi-fold Object of Public Decisions. Case study: Law on the Civil Servants' Statute, Law on the Local PA, Law on Education*, ASsee Online Series, no. 4, National and European Values of Public Administration in the Balkans, pp. 158-165;

Matei Ani şi Lucica Matei (2012), *The European Administration. Models, Processes and Empirical Assessment*, LAP, Germania;

Mayntz, Renate (2007), *The Architecture of Multi-level Governance of Economic Sectors*, MPlfG Discussion Paper 07/13, disponibil online http://www.ceses.cuni.cz/CESES-136-version1-2C_MLG_sectors_Mayntz_2007.pdf, accesat la data de 15 octombrie 2013;

Meijer, Albert J., Deirdre Curtin și Maarten Hillebrandt (2012), *Open government: connecting vision and voice,* International Review of Administrative Sciences, vol. 78, nr. 1, pp. 10-29;

Menzel, Susanne (2013), *Are emotions to blame? — The impact of non-analytical information processing on decision-making and implications for fostering sustainability*, Ecological Economics, nr. 96, pp. 71-78;

Miron, Dumitru (coord.) (2002), *Economia Uniunii Europene,* Luceafărul, Bucureşti, România, pp. 453-465;

Molle, Willem (2009), *Economia integrării europene: teorie, practică, politici,* Epigraf SRL, Chişinău, Republica Moldova;

Morgan, Kevin (2011), *The Green State: Sustainability and the power of purchase*, în vol. „Handbook of Local and Regional Development" editat de Andy Pike, Andrés Rodríguez-Pose și John Tomane, Routledge, pp. 87-97;

Munda, G.P. Nijkamp şi P. Rietveld (1993), *Information Precision and Multicriteria Evaluation Methods* în vol. "Efficiency in the Public Sector – The Theory and Practice of Cost-Benefit Analysis" editat de Williams, A. și Giardina, E., Editura Edward Elgar, University Press, Cambridge, Marea Britanie;

National Research Council (2010), *Advancing the Science of Climate Change, America's climate choices*, National Academies Press, pp. 318-319;

Nedergaard, P. (2007), *European Union Administration: Legitimacy and Efficiency*, Martinus Nijhoff Publishers;

Nermend, Kesra (2009), *Vector Calculus in Regional Development Analysis: Comparative Regional Analysis Using the Example of Poland*, Physica – Verlag, Polonia;

Newman, Janet, Marian Barnes, Helen Sullivan şi Andrew Knops (2004), *Public Participation and Collaborative Governance*, Journal of Social Policy, vol. 33, nr. 2, pp. 203-223;

Nicolae, Valentin și Daniela Luminița Constantin (1998), *Bazele Economiei Regionale și Urbane*, Editura Oscar Print, România;

Nordhaus, D William şi Edward C. Kokkelenberg (editori) (1999), *Nature's Numbers: Expanding the National Economic Accounts to Include the Environment*, National Academy Press, Washington D.C, SUA;

Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) (2001). *Governance for sustainable development: Five OECD case studies*, Paris, Franța;

Organizația Statelor Americane (OSA) (2001). *Participation in decision-making for sustainable development, inter-American strategy for the promotion of public participation*. Washington, DC: Unit for Sustainable Development and Environment;

Osborne, S.P. (2006), *The New Public Governance?,* Public Management Review, vol. 8, pp. 377-387;

Ostrom, Elinor (1990), *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Cambridge, Marea Britanie;

Patt, Anthony și Richard J. Zeckhauser (2002), *Behavioral Perceptions and Policies toward the Environment*, în vol. "Judgments, Decisions, and Public Policy" editat de Rajeev Gowda și Jeffrey C. Fox, Cambridge University Press, SUA, pp. 265-303;

Pelkmans, Jacques (2003), *Integrare Europeană. Metode și analiză economică*, Institutul European din România;

Pelkmans, Jacques (2006), *Test for Subsidiarity*, Bruges European Economic Policy Briefings, pp. 1-34;

Pelkmans, Jacques (2012), *The Economics of Single Market Regulation*, Bruges European Economics Policy Briefings, pp. 1-36;

Picazo-Tadeo, Andreas J. Și Diego Prior (2009), *Environmental externalities and efficiency measurement*, nr. 90, pp. 3332-3339;

Pike, Andy, Andrés Rodríguez-Pose și John Tomaney (2010), *Introduction: A handbook of local and regional development*, în vol. „Handbook of local and regional development", editat de Andy Pike, Andrés Rodríguez-Pose și John Tomaney, pp. 1-15;

Purdy, Jill M. (2012), *A Framework for Assessing Power in Collaborative Governance Processes*, Public Administration Review, vol. 72, nr. 3, pp. 409–417;

Porter, Eugene Michael (2008), *Despre concurență*, Meteor Business, București;

Robertson, Peter J. și Taehyon Choi (2011), *Deliberation, Consensus, and Stakeholder Satisfaction: A simulation of collaborative governance*, Public Manager Review, vol. 14, nr. 1, pp. 83-103;

Robinson, Richard și David Stiedl (2001), *Decentralization of road administration: case studies in Africa and Asia*, Public Administration & Development, vol. 21, nr. 1, pp. 53-64;

SERPLAN (1998). *A sustainable development strategy for the South East: Public consultation*. SERP 400, SERPLAN;

Shi, TIAN (2004), *Ecological economics as a policy science: rhetoric or commitment towards an improved decision-making process on sustainability*, Ecological Economics, nr. 48, pp. 23-36;

Soderholm, Patrik și Thomas Sundqvist (2003), *Pricing environmental externalities in the power sector: ethical limits and implications for social choice*, Ecological Economics, nr. 46, pp. 333-350;

Stiglitz, Joseph (1999), *Economics of the Public Sector*, W. W. Norton & Company;

Termeer C.J.A.M., Dewulf A. și M. Van Lieshout (2010), *Disentangling Scale Approaches in Governance Research: Comparing Monocentric, Multilevel, and Adaptive Governance*, Ecology and Society, vol. 15, nr. 4, disponibil online http://www.ecologyandsociety.org/vol15 iss4/art29/, accesat la data de 4 mai 2013;

Thomas, John Clayton (2010), *When Should the Public Be Involved in Public Management? Design Principles with Case Applications,* în „The future of public administration around the World. The Minnowbrook Perspective" editat de Rosemary O'Leary, David M. Van Slyke și Soonhee Kim, Georgetown University Press, Washington, D.C., SUA, pp. 167-177;

Uniunea Europeană (UE) (2002). *Environment 2010: OurFuture, our choice*. Decizia nr. 1600/2002/EC a Parlamentului și a Consiliului European din 22 iulie 2002 cu privire la Cel de-al Șaselea Program de Acțiune asupra Mediului Comunitar, publicat în OJ L 242 din 10/9/2002;

Uniunea Europeană (2002). *Guidance on public participation in relation to the water framework directive. Active Involvement, Consultation, and Public Access to Information*. Luxemburg;

Vangen, Siv și Chris Huxham (2011), *The Tangled Web: Unraveling the Principle of Common Goals in Collaborations*, Journal of Public Administration Research and Theory, nr. 22, pp. 731-760;

Vohs, Kathleen, Roy F. Baumeister și Natalie J. Ciarocco (2005) *Self-Regulation and Self-Presentation: Regulatory Resource Depletion Impairs Impression Management and Effortful Self-Presentation Depletes Regulatory Resources*, Journal of Personality and Social Psychology, vol. 88, no. 4, pp. 632-657;

Vohs, Kathleen, Roy F. Baumeister, Jean M. Twenge, Brandon J. Schmeichel şi Dianne M. Tice (2014), *Decision Fatigue Exhausts Self-Regulatory Resources*, disponibil online https://www.psychologytoday.com/files/attachments/584/decision200602-15vohs.pdf, accesat la data de 8 noiembrie 2013;

Weber, Edward P. şi Anne M. Khademian (2008), *Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings*, Public Administration Review, vol. 68, nr. 2, pp. 334-349;

Work, Robertson (2001), *Decentralization, Governance, and Sustainable Regional Development*, în vol. „New Regional development paradigms. Volumul 3: Decentralization, Governance, and the New Planning for Local-Level Development" editat de Walter B. Stohr, Josefa S. Edralin şi Devyani, Greenwood Press, SUA;

Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 50/2008 pentru instituirea taxei pe poluare pentru autovehicule;

Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 9/2013 privind timbrul de mediu pentru autovehicule;

http://ec.europa.eu
http://europa.eu
http://www.afm.ro/legislatie_acte_normative.php
http://www.afm.ro/informatii_publice.php
http://www.afm.ro/informatii_publice_bvc_2010.php

View publication stats