

ΤΑ ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΤΗΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΣΤΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Jacobs M. (1991) - "The Green Economy", Pluto Press, London

Μετάφραση: Καλλιόπη Σαπουντζάκη

1. Τέσσερα είναι τα βασικά εργαλεία πολιτικής για τον περιορισμό της οικονομικής δραστηριότητας εντός των πλαισίων που θέτουν οι περιβαλλοντικοί στόχοι: Εθελοντικοί μηχανισμοί, περιοριστικές ρυθμίσεις, δημόσιες δαπάνες και οικονομικά κίνητρα.
2. Εθελοντικοί Μηχανισμοί: Μπορούν να οριστούν ως οι ενέργειες εκείνες που χωρίς να επιβάλλονται από το Νόμο και χωρίς να γίνονται πειστικές μέσω οικονομικών κινήτρων, εν τούτοις αναλαμβάνονται από ιδιώτες, κοινωνικές ομάδες και επιχειρήσεις για το σκοπό της προστασίας του περιβάλλοντος. Από τις εθελοντικές συλλογές ανακύκλωσης μέχρι τις εκούσιες οργανικές καλλιέργειες και τα μποϊκοτάζ κατανάλωσης για το κλείσιμο ευνοϊκών για την επαγγελματική υγεία συμφωνιών μεταξύ εργατικών σωματείων και εργοδοσίας, ύλες αυτές και άλλες ακόμη πολλές πρωτοβουλίες μπορούν να συμβάλλουν στην περιβαλλοντική βελτίωση.
3. Συχνά οι Κυβερνήσεις είναι παντελώς απύσες από παρόμοιες πρωτοβουλίες. Παρ' όλα αυτά υπάρχουν αρκετοί τρόποι για την ενθάρρυνση τέτοιων πρωτοβουλιών. Κατ' αρχήν μπορεί να χρησιμοποιηθεί απλά και μόνο η πειθώ ή η προτροπή. Σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως αυτή της εξοικονόμησης νερού από τα νοικοκυριά σε περιόδους ξηρασίας (ή λειψυδρίας), ή της προστασίας της υπαίθρου από τα απορρίμματα των εκδρομέων, η μόνη πράγματι διαθέσιμη πρακτική μέθοδος είναι αυτή της πειθούς και της παρότρυνσης. Σε άλλες περιπτώσεις ο μικρός αριθμός των φταιχτών (ή παραβατών) και η σύμπτωση των δικών τους συμφερόντων με αυτά του περιβάλλοντος καθιστούν τις πιέσεις ηθικού περιεχομένου επαρκείς και αποτελεσματικές.
4. Κατά δεύτερον η συμπληρωματική πληροφόρηση μπορεί να αποδειχθεί χρήσιμο εργαλείο. Πολλοί καταναλωτές ή και επιχειρήσεις μπορεί απλά να αγνοούν μέτρα περιβαλλοντικής προστασίας που είναι και μέτρα συρρίκνωσης του κόστους παραγωγής ή προστασίας του εισοδήματός τους. Για παράδειγμα, μια έκθεση του Υπουργείου (Department) Άμφορίου και Βιομηχανίας της Μ. Βρετανίας σχετική με την ελαχιστοποίηση των απορριμμάτων κατέδειξε ότι πολλές επιχειρήσεις θα μπορούσαν να μειώσουν σημαντικά τα κόστη και έξοδα τους, ακόμη και να ανακαλύψουν νέες πηγές κέρδους, εάν περιόριζαν τις ποσότητες των απορριμμάτων. Προφανώς, σ' αυτή την περίπτωση δεν χρειαζόνταν πρόσθετα κίνητρα, μόνο καλύτερη γνώση της διαθέσιμης τεχνολογίας, βελτιωμένες μέθοδοι διαχείρισης και πιθανόν κάποιες αλλαγές στις συμπεριφορές αντιμετώπισης των απορριμμάτων.
5. Βέβαια είναι πολύ πιθανό τα μέτρα παρότρυνσης και παροχής πληροφοριών να προϋποθέτουν και αξιοποίηση άλλων εργαλείων. Για παράδειγμα η προτροπή του πληθυσμού για υιοθέτηση μέτρων εξοικονόμησης ενέργειας, σχεδόν με

βεβαιότητα συνεπάγεται δημόσιες δαπάνες για διαφημιστικές "καμπάνιες" και εκστρατείες ενημέρωσης και επιμόρφωσης.

6. Η τρίτη δυνατότητα που έχουν οι Κυβερνήσεις για την ενθάρρυνση εθελοντικής δράσης υπέρ του περιβάλλοντος είναι η αλλαγή του θεσμικού πλαισίου. Η νομοθεσία των ΗΠΑ καθιστά σήμερα τις επιχειρήσεις και τους "σπιτονοικοκύρηδες" υπεύθυνους για την κατάσταση των δικών τους "χωματερών" (ή θέσεων διάθεσης απορριμμάτων) ακόμη και μετά την χρήση τους. Οι επαπειλούμενες έτσι καταγγελίες ή νομικές προσφυγές επέφεραν σημαντικές βελτιώσεις στον τομέα της φροντίδας του περιβάλλοντος. Η αποτελεσματικότητα αυτής της "απειλής" μπορεί να αποδειχθεί μεγαλύτερη αν οι επιχειρήσεις οδηγούνται στα δικαστήρια όχι μόνο από τις κυβερνήσεις αλλά επίσης από τους ιδιώτες και τις εθελοντικές οργανώσεις. Αυτό σημαίνει ότι ο νόμος μπορεί να δίνει στους πολίτες "περιβαλλοντικά δικαιώματα". Πολλές χώρες μεταξύ των οποίων οι ΗΠΑ, η Γαλλία, η Ολλανδία, η Ιρλανδία, η Βραζιλία επιτρέπουν στους πολίτες να στέλνουν τους παραβάτες των περιβαλλοντικών standards κατ' ευθείαν στα δικαστήρια. Τόσο οι επιχειρήσεις που δεν συμμορφώνονται με τις περιβαλλοντικές ρυθμίσεις όσο και οι κυβερνητικές αρχές που δεν τις επιβάλλουν με θεσμοθέτηση μπορούν να διωχθούν και να εξαναγκασθούν σε "ανάταξη των βλαβών". Δίνοντας αυτού του είδους τα δικαιώματα τόσο σε πολίτες όσο και σε ομάδες πίεσης με επενδεδυμένα ενδιαφέροντα και συμφέροντα στο περιβάλλον ουσιαστικά ενισχύεται ακόμη περισσότερο το θεσμοποιημένο περιβαλλοντικό δίκαιο.
7. Σε ορισμένες περιπτώσεις οι πολιτικές μπορεί να είναι ακόμη πιο δραστικές. Στις αναπτυσσόμενες χώρες για παράδειγμα, ένα σημαντικό εργαλείο για την προστασία του περιβάλλοντος είναι το πέρασμα της ιδιοκτησίας ή του ελέγχου των τοπικών πόρων στα χέρια των φτωχότερων οικογενειών και κοινοτήτων. Εκεί όπου οι επιχειρήσεις μπορεί να θεωρούν ορισμένους ανανεώσιμους πόρους όπως τα αλιεύματα και τα δάση ως "αναλώσιμα" (καθώς οι προθεσμίες τους είναι περιορισμένες και μπορούν εύκολα να μεταφερθούν κάπου αλλού όταν οι τοπικοί πόροι εξαντληθούν), ο τοπικός πληθυσμός αντίθετα μπορεί να βλέπει το περιβάλλον ως το μοναδικό μέσο μακροχρόνιας επιβίωσης που θα πρέπει γι αυτό να προστατευθεί. Οι παραδόσεις και οι συνήθειες της κοινότητας εξασφαλίζουν συχνά, σε αντίθεση με το ιδιωτικό κέρδος, ότι δεν θα συμβεί υπερεκμετάλλευση των τοπικών πόρων. Το εργαλείο αυτό βεβαίως μπορεί να αποδειχθεί χρήσιμο όχι μόνο για το Νότο.
8. Περιοριστικές Ρυθμίσεις: Σε γενικές γραμμές οι εθελοντικοί μηχανισμοί είναι πιο χρήσιμοι σαν ενισχύσεις άλλων εργαλείων παρά σαν μεμονωμένα εργαλεία. Μέχρι σήμερα τα περισσότερα μέτρα περιβαλλοντικής προστασίας ανήκουν στην κατηγορία "των κανονισμών και των ρυθμίσεων". Πρόκειται στην ουσία για μέτρα διοικητικής φύσης που εκπορεύονται από τις Κυβερνήσεις, έχουν θεσμική ισχύ και δεν συμπεριλαμβάνουν (ή δεν συνδέονται με) άμεσα οικονομικά κίνητρα ή άμεσες δημόσιες δαπάνες. Οι κανονισμοί και οι ρυθμίσεις αυτές μπορούν να πάρουν μια μεγάλη ποικιλία μορφών. Ορισμένοι ασκούνται μέσω του συστήματος σχεδιασμού, όπως για παράδειγμα οι έλεγχοι των χρήσεων γης και οι οικοδομικοί κανονισμοί. Στον τομέα των καταναλωτικών αγαθών οι κανονισμοί περιλαμβάνουν μέτρα π.χ. συμμόρφωσης της λειτουργίας των οικιακών συσκευών με προδιαγραφές ενεργειακής αποδοτικότητας. Όσον αφορά

τη βιομηχανική ρύπανση οι κανονισμοί αφορούν συνήθως στα επιτρεπόμενα επίπεδα εκπομπών (όγκος, συγκέντρωση, χρόνος) διαφορετικών ρυπαντών ή αποκτούν τη χρήση συγκεκριμένων τεχνολογιών ελέγχου της ρύπανσης. Τα επιτρεπόμενα όρια αλγευμάτων από την άλλη πλευρά αποτελούν μια κατηγορία κανονισμών που αναφέρονται απ' ευθείας στην εξάντληση των πόρων.

9. Για την επιχείρηση ή τον καταναλωτή οι κανονισμοί είναι μονόδρομος: Δεν υπάρχει εναλλακτική νόμιμη δυνατότητα. Ρύπανση ή χρήση πόρου πάνω από τα συμφωνημένα επίπεδα είναι απλά απαγορευμένη. Το κόστος της μη συμμόρφωσης είναι παραπομπή στη δικαιοσύνη και τιμωρία με δικαστική απόφαση: πρόστιμο ή ακόμη και φυλάκιση. Αυτό σημαίνει ότι η θεσμική ισχύς και η τιμωρία είναι κρίσιμες ιδιότητες αυτών των εργαλείων. Όπου η θεσμοθέτηση είναι δύσκολη, ή όπου η ποινή πολύ χαμηλή, ο περιβαλλοντικός στόχος πιθανότατα δεν επιτυγχάνεται.
10. Οι κανονισμοί εξακολουθούν μέχρι σήμερα να είναι οι πιο ευνοημένες μέθοδοι ελέγχου της ρύπανσης σε όλο τον κόσμο. Το πεδίο αναφοράς αυτών των κανονισμών είναι κυριολεκτικά κολοσσιαίο: Το Σχέδιο Διαχείρισης της ποιότητας του Αέρα της Νότιας Καλιφόρνια περιλαμβάνει 5.500 σελίδες κανονισμών που στοχεύουν στη μείωση των επιπέδων του καπνού. Οι κανονισμοί αυτοί κυμαίνονται από απαγορεύσεις στη χρήση καυσίμων για το άναμμα της ψησταριάς μέχρι την αναγκαστική υιοθέτηση σχεδίων μείωσης των οχηματοδιαδρομών από όλες τις επιχειρήσεις με πάνω από 25 εργαζόμενους. Η Πολιτεία της Ν. Υόρκης έχει περάσει νόμους που υποχρεώνουν τον πληθυσμό να διαχωρίζει τα οικιακά απορρίμματα στην πηγή. Τα σχετικά πρόστιμα κυμαίνονται από \$25 έως \$500.
11. Δημόσιες Δαπάνες: Δύο είναι οι βασικές κατηγορίες αυτών των δαπανών και των σχετικών ενεργειών, είτε δράσεις που αναλαμβάνονται απ' ευθείας από την Κυβέρνηση ή τους Κρατικοδίαιτους φορείς, είτε κρατικές επιχορηγήσεις και επιδοτήσεις που προορίζονται για ιδιωτικούς οργανισμούς και νοικοκυριά. Οι επιχορηγήσεις και επιδοτήσεις κατατάσσονται συχνά στα οικονομικά κίνητρα, ουσιαστικά κάνουν φθηνότερη για την ιδιωτική επιχείρηση μια φιλοπεριβαλλοντική ενέργεια ή δράση. Συχνά στην πράξη αυτό που διαφοροποιεί τις δύο κατηγορίες δημοσίων δαπανών είναι μόνο το καθεστώς ιδιοκτησίας. Εάν κάποιος αξιόλογος οικοτόπος βρίσκεται σε ιδιωτική γη, τότε η προστασία του από το κράτος μπορεί να εξασφαλιστεί μέσω της επιχορήγησης του ιδιοκτήτη για την εφαρμογή προγράμματος διαχείρισης του οικοτόπου. Εάν πρόκειται για δημόσιο κτήμα το ίδιο μέτρο μπορεί να περιγραφεί ως άμεση δημόσια δαπάνη/δράση. Δημόσιες δαπάνες που προορίζονται για ιδιωτικές επιχειρήσεις θεωρούνται συνήθως "ως επιχορηγήσεις" όταν το ξεκίνημα τους είναι εθελοντικό (επιδοτήσεις έρευνας και ανάπτυξης για την βιομηχανία). Εάν όμως τα προγράμματα είναι κεντρικά κατευθυνόμενα τότε πρόκειται για άμεσες, εξ ολοκλήρου κυβερνητικές δράσεις.
12. Η ειδοποιός διαφορά ανάμεσα στο εργαλείο των δημοσίων δαπανών και τα άλλα είναι το γεγονός ότι στην πρώτη περίπτωση ξοδεύονται αμιγείς κρατικοί πόροι. Οι περιοριστικοί κανονισμοί και τα οικονομικά κίνητρα μεταθέτουν τις "πληρωμές" για τις περιβαλλοντικές καταστροφές στους ίδιους τους υπεύθυνους της ρύπανσης. Τόσο οι άμεσες κρατικές δαπάνες όσο και οι επιχορηγήσεις σε

ιδιωτικές επιχειρήσεις και νοικοκυριά συνιστούν στην ουσία παραβάσεις της αρχής "ο ρυπαίνων πληρώνει". Το κόστος της περιβαλλοντικής προστασίας καταβάλλεται από την φορολογούμενη κοινότητα ως σύνολο.

13. Το βασικό πεδίο Κυβερνητικής δράσης είναι οι κοινωφελείς εγκαταστάσεις και οι εν γένει υποδομές. Η κρατική ιδιοκτησία είναι εν γένει ευρέως αποδεκτή εκεί όπου υπάρχουν "φυσικά μονοπώλια", όπου υπάρχει επιθυμία οι φυσικοί πόροι να κρατηθούν στα χέρια του κράτους, ή σε περιπτώσεις δημοσίων αγαθών. Τομείς όπως αυτός της ενέργειας και της παροχής του νερού, της συλλογής και επεξεργασίας των απορριμμάτων, του ελέγχου των ποταμών και των δασών και των συστημάτων μεταφορών προσφέρουν την ευκαιρία ρυθμίσεων και αλλαγών μακροκλίμακας όσον αφορά τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Εκεί ακριβώς όπου απαιτούνται αλλαγές μεγάλης κλίμακας οι κρατικές δράσεις είναι αναγκαίες καθώς τα άλλα εργαλεία αποδεικνύονται ανεπαρκή.
14. Όσον αφορά τις επιδοτήσεις/επιχορηγήσεις υπάρχει μια ολόκληρη σειρά: Οι επιχορηγήσεις περιορισμού της ρύπανσης προσφέρουν στις επιχειρήσεις κίνητρα για τον περιορισμό της. Είναι δυνατόν να δοθούν με τη μορφή δανείων ή φορολογικών απαλλαγών. Οι επιχορηγήσεις αυτές διατίθενται είτε για τη μείωση των εκπομπών κάτω από ένα δεδομένο κατώφλι, είτε για έρευνα και επενδύσεις σε αντιρρυπαντικές τεχνολογίες.
15. Οι επιχορηγήσεις που προορίζονται για την διαχείριση των πόρων έχουν ως σκοπό να ενθαρρύνουν προγράμματα σωστής διαχείρισης της γης από τους ιδιώτες - ιδιοκτήτες. Σε πολλές χώρες οι αγρότες - παραγωγοί επιχορηγούνται - επιδοτούνται για να προστατέψουν τις υπό τον έλεγχο τους οικολογικά ευαίσθητες περιοχές. Σε παγκόσμια κλίμακα μπορεί να αποδειχθεί αναγκαίο να επιχορηγηθούν οι φτωχές χώρες του Νότου για να προστατέψουν παγκόσμιας εμβέλειας πόρους, όπως είναι τα τροπικά δάση.
16. Μια ακόμη μορφή επιχορήγησης είναι η οικονομική στήριξη παραγωγικών προϊόντων ανακύκλωσης ή επαναχρησιμοποίησης ώστε να ενθαρρυνθούν αυτές οι δραστηριότητες. Η στήριξη αυτή βασίζεται στην αναγνώριση του γεγονότος ότι η τιμή αγοράς των μη "παρθενικών" προϊόντων μπορεί να είναι κατώτερη της τιμής που μεγιστοποιεί τα κοινωνικά και περιβαλλοντικά ωφέλη από τη χρήση τους.
17. Οικονομικά κίνητρα: Σχεδιάζονται έτσι ώστε να καθιστούν τις βλαπτικές για το περιβάλλον δράσεις ακριβότερες και άρα λιγότερο ελκυστικές. Χρησιμοποιούν δηλαδή το σύστημα τιμών για να επιτύχουν περιβαλλοντικούς στόχους. (Συχνά αποκαλούνται μηχανισμοί της αγοράς). Τα οικονομικά κίνητρα μπορούν να γίνουν κατανοητά ως μηχανισμοί "εσωτερίκευσης των εξωτερικοτήτων" των περιβαλλοντικών βλαβών. Με απλά λόγια οι βλάβες αυτές συμβαίνουν επειδή οι επιχειρήσεις και οι καταναλωτές δεν πληρώνουν όλα τα κόστη των αγαθών που παράγουν ή αγοράζουν. Ανεβάζοντας την τιμή της βλαπτικής δραστηριότητας (επιφορτίζοντας την με ειδικό φόρο π.χ.) εξαναγκάζεται η τελευταία να καταβάλλει το πλήρες κόστος. Θεωρητικά ο φόρος που επιβάλλεται στη δραστηριότητα ή το προϊόν πρέπει να εξισώνεται (ισοδυναμεί) με το πρόσθετο εξωτερικό κόστος που προκαλεί. Τα οικονομικά κίνητρα συσχετίζονται συχνά με τις τεχνικές που οι οικονομολόγοι έχουν αναπτύξει για να προσδώσουν

νομισματική αξία στα περιβαλλοντικά αγαθά. Εάν θα μπορούσε να αποδοθεί μια χρηματική αξία στην προκαλούμενη εξωτερική βλάβη, ο ζητούμενος φόρος θα ήταν δυνατόν να υπολογισθεί ακριβώς. Παρ' όλα αυτά ένα κίνητρο θα μπορούσε να υιοθετηθεί χωρίς προηγούμενη εκτίμηση της περιβαλλοντικής βλάβης που "επιδιορθώνει". Το ζητούμενο είναι μόνο η σχέση μεταξύ της ζήτησης για το αγαθό ή την δραστηριότητα και της τιμής της. Ο φόρος κατόπιν επιβάλλεται ως εκείνη η αναλογία (στη τιμή) που θα μειώσει τη ζήτηση τόσο όσο χρειάζεται για την επίτευξη ενός περιβαλλοντικού στόχου.

18. Υπάρχουν τρεις κατηγορίες οικονομικών κινήτρων:

- (α) Φόροι και επιβαρύνσεις (τέλη) που αποθαρρύνουν ανεπιθύμητες συμπεριφορές κάνοντας τις πιο ακριβές και δημιουργώντας ταυτόχρονα έσοδα για το κράτος.
- (β) Οι εμπορικά ανταλλάξιμες άδειες που καθιστούν τις περιβαλλοντικά επιβλαβείς δραστηριότητες παράνομες χωρίς ένα ειδικά δημιουργημένο δικαίωμα που πρέπει να αγοραστεί και κατόπιν μπορεί να πουληθεί, αποθαρρύνοντας έτσι τις επιβλαβείς συμπεριφορές.
- (γ) Οι επιστρέψιμες εγγυήσεις που επιβραβεύουν την περιβαλλοντική φροντίδα στις περιπτώσεις επιστροφής της εγγύησης και τιμωρούν τις βλαπτικές ενέργειες με την κατακράτηση των εγγυήσεων αυτών.

19. Καθένα από τα οικονομικά κίνητρα μπορεί να εφαρμοστεί σε διαφορετικά στάδια της παραγωγικής διαδικασίας: την απόσπαση ή διαχείριση των πόρων, την εισαγωγή στην παραγωγική διαδικασία ως εισροές, τη διάθεση απορριμμάτων και αποβλήτων, την κατανάλωση. Το ποιο στάδιο είναι καταλληλότερο εξαρτάται από τη φύση του περιβαλλοντικού προβλήματος. Γενικά όσο πιο νωρίς (σε αρχικό στάδιο) στην παραγωγική διαδικασία εφαρμόζεται ένα κίνητρο, τόσο πιο εύκολη είναι η διαχείριση και ο έλεγχος του, καθώς οι παραγωγοί ενός πόρου είναι λιγότεροι από τους χρήστες του. Η φορολόγηση της εξόρυξης του πετρελαίου είναι πολύ απλούστερος τρόπος για την μείωση των εκπομπών CO₂ από την φορολόγηση των καυσασερίων των αυτοκινήτων. Από την άλλη πλευρά σε όσο μεταγενέστερο στάδιο της παραγωγικής διαδικασίας εφαρμόζεται ένα κίνητρο με τόσο μεγαλύτερη ακρίβεια στοχεύεται η ανεπιθύμητη δραστηριότητα. Η φορολόγηση της παραγωγής ξυλείας για τον περιορισμό των απορριμμάτων χαρτιού δεν μπορεί να είναι αποτελεσματική.

20. Για την επιλογή του καταλληλότερου κάθε φορά οικονομικού κινήτρου βασικά κριτήρια είναι αφ' ενός η διαχειριστική απλότητα και αφ' ετέρου η αποτελεσματική στόχευση του περιβαλλοντικού σκοπού. Αυτά τα κριτήρια πάντως μπορεί να πρέπει να εξισορροπηθούν με άλλα, όπως η ενθάρρυνση της επαγρύπνησης του κοινού και η ισότητα.

ΟΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΤΙΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΑΝΤΙΠΑΡΑΤΙΘΕΝΤΑΙ ΣΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΚΙΝΗΤΡΑ?

Η αρχή ο "Ρυπαίνων πληρώνει"

1. Ποια είναι αλήθεια τα πιο κατάλληλα εργαλεία σε κάθε περίπτωση περιβαλλοντικού προβλήματος; Όσον αφορά τους εθελοντικούς μηχανισμούς πάντα θα υπάρχει ένας ρόλος γι' αυτούς. Η παροχή πληροφόρησης και η ενθάρρυνση των εθελοντικών αλλαγών στις συμπεριφορές, η επέκταση της υπευθυνότητας για τις περιβαλλοντικές καταστροφές και η παγίωση ατομικών και συλλογικών "περιβαλλοντικών δικαιωμάτων" δεν είναι υποκατάστατα αλλά "συμπληρώματα" των περισσότερο καθοδηγητικών εργαλείων τύπου "εντολής" ή "οδηγίας". Αυτά τα εργαλεία παρότρυνσης είναι χρήσιμα ως "συνοδοί" οποιωνδήποτε άλλων μηχανισμών. Καθώς η κοινωνία εξελισσόμενη επαγρυπνεί όλο και περισσότερο για την περιβαλλοντική κρίση μπορούμε να περιμένουμε σημαντικές αλλαγές στις κοινωνικές συμπεριφορές. Μια προφανής δυνατότητα είναι η ανάπτυξη περισσότερο συλλογικών μορφών κατανάλωσης, όπου οι οργανωμένες ομάδες χρησιμοποιούν την αγοραστική τους δύναμη και την μετατρέπουν σε πολιτική δύναμη για να επηρεάσουν τις έναντι του περιβάλλοντος συμπεριφορές των επιχειρήσεων. Άλλη δυνατότητα είναι ο αναδυόμενος εργατικός συνδικαλισμός περιβαλλοντικού προσανατολισμού, όπου τα αιτήματα και οι επιδιώξεις για την επαγγελματική και δημόσια υγεία κατέχουν θέση υψηλής προτεραιότητας στην ατζέντα των διαπραγματεύσεων. Άλλωστε οι δυνατότητες αξιοποίησης "των περιβαλλοντικών δικαιωμάτων" από πλευράς των πολιτών για την επιβολή περιβαλλοντικών standards είναι τεράστιες.
2. Όπως και να έχει το ζήτημα πρέπει να αναγνωριστεί ότι η πλειονότητα των περιβαλλοντικών αλλαγών θα προέλθει κυρίως από την αξιοποίηση άμεσων εργαλείων κρατικής πολιτικής. Ποιοί είναι επομένως οι ρόλοι των περιοριστικών ρυθμίσεων, των οικονομικών κινήτρων και των δημοσίων δαπανών? Σημειώσαμε ήδη ότι τόσο οι κανονισμοί (ή ρυθμίσεις) όσο και τα οικονομικά κίνητρα επιφορτίζουν τον ρυπαίνοντα ή "υποβαθμίζουν" το περιβάλλον με την πληρωμή της βλάβης που προκαλεί. Αντίθετα οι δημόσιες δαπάνες διαχέουν το κόστος στην ευρύτερη κοινότητα. Κατά συνέπεια "οι δημόσιες δαπάνες" παραβιάζουν την αρχή "ο ρυπαίνων πληρώνει": Σ' αυτούς που εξαναγκάζονται να πληρώσουν (μέσω φορολογίας) συμπεριλαμβάνονται και εκείνοι που δεν ευθύνονται για το πρόβλημα καθώς και εκείνοι που η συμβολή τους στο πρόβλημα μπορεί να είναι μικρότερη από τον φόρο που καλούνται να πληρώσουν.
3. Υπάρχει μια εξαίρεση. Εάν οι δημόσιες δαπάνες για κάποια περιβαλλοντική βελτίωση χρηματοδοτούν εξ ολοκλήρου από έσοδα που δημιουργούνται με τη φορολογία όλων εκείνων που ευθύνονται για τη βλάβη, τότε η αρχή "ο ρυπαίνων πληρώνει" πράγματι τηρείται. Σε ορισμένες περιπτώσεις όπως είναι αυτές της επεξεργασίας νερού ή αποβλήτων φαίνεται πως είναι αποτελεσματικότερο να αναληφθούν από την Πολιτεία αυτά τα προβλήματα αντί να λυθούν μεμονωμένα από τις ατομικές επιχειρήσεις ή τα νοικοκυριά. Τότε η επιβολή ενός "τέλους" ρύπανσης και η αξιοποίηση των εσόδων για την πληρωμή των υπηρεσιών επεξεργασίας και διαχείρισης, μοιάζει να είναι η πιο ενδεδειγμένη διαδικασία.

4. Η αρχή "ο ρυπαίνων πληρώνει" δεν θα πρέπει να καθορίζει πάντα την επιλογή του καταλληλότερου εργαλείου και υπάρχουν αρκετές περιπτώσεις όπου οι δημόσιες δαπάνες είναι δικαιολογημένες και επιβεβλημένες. Εν γένει πάντως οι περιοριστικές ρυθμίσεις και τα οικονομικά κίνητρα είναι τα βασικά εργαλεία της περιβαλλοντικής πολιτικής. Ποια είναι όμως τα κριτήρια για την επιλογή μεταξύ αυτών?

Εργαλεία και ιδεολογία.

5. Ο διάλογος ανάμεσα σ' αυτούς που ευνοούν τις ρυθμίσεις για τον έλεγχο των συμπεριφορών προς το περιβάλλον (σχεδιασμός και διοικητικά στελέχη με κανονιστικούς ρόλους καθώς και πολλοί περιβαλλοντολόγοι) και αυτούς που συνηγορούν υπέρ της προσέγγισης των κινήτρων (κυρίως οικονομολόγοι) έχει ήδη ένα εκτεταμένο ιστορικό.
6. Από πολλούς θεωρείται ότι υπάρχει μια εγγενή ιδεολογική διαφορά ανάμεσα στην κανονιστική προσέγγιση και την προσέγγιση των κινήτρων. Επειδή οι περιβαλλοντικοί φόροι αξιοποιούν τους μηχανισμούς της αγοράς για να προκαλέσουν αλλαγή στις συμπεριφορές, εκλαμβάνονται συχνά ως η λύση "της ελεύθερης αγοράς" στα περιβαλλοντικά προβλήματα. Σύμφωνα με αυτή την άποψη οι ρυθμίσεις που αξιοποιούν το νόμο είναι αριστερής κατεύθυνσης. Αυτό όμως είναι απάτη η αυταπάτη. Και οι φόροι και οι ρυθμίσεις λειτουργούν εντός της αγοράς και είναι και οι δύο κρατικές παρεμβάσεις που σχεδιάζονται για να επηρεάσουν την συμπεριφορά των κατά τα άλλα αυτόνομων επιχειρήσεων και καταναλωτών. Κίνητρα και κανονισμοί είναι και τα δύο σχεδιασμένα για να αλλάξουν τις ελεύθερες επιλογές που θα γίνονταν "εν τη απουσία" τους.
7. Ανάλογα με τα περιβαλλοντικά επεισόδια και τις εξειδικευμένες συνθήκες διαφέρουν τα κατάλληλα κάθε φορά εργαλεία, μπορούν ακόμη και να χρησιμοποιηθούν ταυτόχρονα. Τα κανονιστικά εργαλεία από τη μια πλευρά και τα κίνητρα από την άλλη μπορούν να συγκριθούν στη βάση 5 κριτηρίων:
- (α) Αποτελεσματικότητα: Με πόση βεβαιότητα το εργαλείο επιτυγχάνει τον περιβαλλοντικό στόχο; Πόσο γρήγορα; Είναι ευέλικτο εάν αλλάξουν οι συνθήκες;
 - (β) Προκαλούμενης Παρακίνησης: Παρέχει το εργαλείο ένα συνεχές κίνητρο για τις επιχειρήσεις και τους καταναλωτές να μειώσουν τις περιβαλλοντικές τους επιπτώσεις; Ενθαρρύνει την πρωτοτυπία και την καινοτομία στην ανάπτυξη λιγότερο βλαπτικών τεχνολογιών;
 - (γ) Διοικητικού κόστους για τον κυβερνητικό φορέα που θα πρέπει να το εφαρμόσει
 - (δ) Αποδοτικότητα: Πόσο κοστίζει στις συμμορφούμενες επιχειρήσεις ή τους καταναλωτές για να ικανοποιήσουν τα απαιτούμενα standards?
 - (ε) Πολιτικής αποδοχής: Το κριτήριο αναφέρεται στην ευκολία με την οποία το εργαλείο εισάγεται στο κοινωνικό σώμα καθώς και στο αν και κατά πόσο σέβεται κανόνες ελευθερίας και δικαιοσύνης.
8. Υπάρχει ένα ακόμη κριτήριο πολύ σημαντικό. Το διανεμητικό στοιχείο του υπό θεώρηση εργαλείου. Ποιος θα σηκώσει το κόστος της επιδιωκόμενης περιβαλλοντικής βελτίωσης; Οι φτωχοί ή οι πλούσιοι θα πληρώσουν αναλογικά περισσότερο; Όά άεάίαιςόέέŮ άđĩđæŸóíáđά ðuí ãñääēãβuí ðãñéääēēĩđéēßð

ðñĩĩóðáóĩsáò áĩáñòpĩóáé áðũ òçĩ ìĩñòp òĩòò éáé òéò óóĩèpéáò êÛòũ áðũ òéò ìðĩĩsáò ìðáĩĩĩĩĩĩ óá áòáñĩĩĩĩp.

Áđïôăĕăóìáôéêüôçôá

9. Οἱ δὲ ὀξιάιόεϋ ἠέοδῖῆί ἁέα εὔεᾶ ἀῖᾶᾶᾶᾶᾶᾶ ἁῖᾶᾶ ὁἱ ἑᾶδῦ δῦοἱ επιτυχάνει τους στόχους με την απαιτούμενη βεβαιότητα και ταχύτητα. Οι "ρυθμίσεις" και οι "εμπορικά ανταλλάξιμες άδειες" είναι γενικά σε καλύτερη μοίρα ως προς αυτό το κριτήριο από τους φόρους. Είναι σχεδόν απίθανο κάποιο "περιβαλλοντικό τέλος" η "φόρος" να επιτύχει το στόχο του από την πρώτη στιγμή. Ο στόχος αυτός συνήθως επιτυγχάνεται με τη σταδιακή προσαρμογή της φορολογικής επιβάρυνσης έως ότου προσεγγιστεί το επιτρεπόμενο όριο ρύπανσης. Ωστόσο το κόστος στις επιχειρήσεις με αυτές τις αλλαγές είναι ψηλό, ιδιαίτερα αν τα φορολογικά μέτρα της πρώτης χρονιάς για παράδειγμα, οδηγούν αυτές τις επιχειρήσεις σε επενδύσεις που κατόπιν απαξιώνονται. Οι φόροι μπορεί να είναι πιο αποτελεσματικοί από τις ρυθμίσεις μόνο όταν χρειάζεται να ασκηθεί έλεγχος στη συμπεριφορά των καταναλωτών και όχι των παραγωγών. Αλλάζοντας με τη φορολογία την τιμή ενός προϊόντος (π.χ του χαρτιού) μπορεί να μειωθεί η κατανάλωση του προϊόντος κατά τις ποσότητες που χρειάζεται.
10. Σε δύο περιπτώσεις οι περιοριστικές ρυθμίσεις είναι πιο αποτελεσματικές τόσο από τους "φόρους" όσο και από τις "άδειες". Κατ' αρχήν όταν ο περιβαλλοντικός στόχος για κάποια δραστηριότητα ή προϊόν είναι η "μηδενική ανάπτυξη ή χρήση του". Μόνο ένας κανονισμός - εδώ συγκεκριμένα η κατηγορηματική νομική απαγόρευση - μπορεί να εξασφαλίσει την ικανοποίηση ενός τέτοιου στόχου. Η φορολόγηση για παράδειγμα των επικίνδυνων εντομοκτόνων πάντοτε θα αφήνει περιθώρια για κάποιο επίπεδο δραστηριότητας, όσο και αν αυτό είναι χαμηλό. Η άλλη περίπτωση είναι όταν ο στόχος της πολιτικής είναι η γρήγορη μείωση μιας περιβαλλοντικά επικίνδυνης δραστηριότητας, και τότε οι κανονισμοί είναι πιο αποτελεσματικοί. Η απειλή της εισαγωγής στην παρανομία είναι γενικά πιο αποτελεσματική από την άνοδο των τιμών στις βραχυπρόθεσμες αλλαγές των συμπεριφορών.

Ενεργοποίηση

11. Τα οικονομικά κίνητρα έχουν βέβαια σαφές πλεονέκτημα συγκριτικά με τους κανονισμούς ως προς τον "ενεργοποιητικό" τους ρόλο. Στα πλαίσια συστήματος κανονισμών οι επιχειρήσεις και οι καταναλωτές δεν έχουν συνήθως το κίνητρο να μειώσουν τις βλαπτικές τους συμπεριφορές κάτω από ένα επιτρεπτό επίπεδο. Στα πλαίσια όμως ενός φορολογικού συστήματος όλες οι σχετικές μειώσεις απαλλάσσουν καταναλωτές και επιχειρηματίες από τον αντίστοιχο φορολογικό λογαριασμό. Τα οικονομικά κίνητρα περιγράφονται συνήθως ως "εξαναγκαστικά της εισαγωγής νέας τεχνολογίας". Τουλάχιστον θεωρητικά ενθαρρύνουν σε διαρκή βάση της επιχειρήσεις να καινοτομούν σε αντιρροπαντικές τεχνικές. Ωστόσο στην πράξη η αδράνεια των επιχειρήσεων δυσκολεύει την εισαγωγή καινοτομιών. Παρ' όλα αυτά το γενικό αυτό πλεονέκτημα των κινήτρων δεν θα πρέπει να υποτιμηθεί.

Το Διοικητικό Κόστος

12. Συχνά διατυπώνεται η άποψη ότι τα οικονομικά κίνητρα είναι απλούστερα και φθηνότερα από διοικητική άποψη απ' ότι οι κανονισμοί. Το επιχείρημα είναι λαθεμένο. Οι φορολογικές επιβαρύνσεις απαιτούν επίσης νόμους όπως οι κανονισμοί και οι δυσκολίες που εμπλέκονται στο σχεδιασμό των κανονισμών (π.χ επιτρεπόμενες ποσότητες, συγκεντρώσεις, θέσεις και χρόνος εκπομπών) αντανακλώνται στους αντίστοιχους φορολογικούς πίνακες. Σχεδόν με βεβαιότητα οι γραφειοκρατικές συνέπειες των κινήτρων είναι εξ ίσου σημαντικές, αν όχι σημαντικότερες αυτών που προκύπτουν από τους κανονιστικούς μηχανισμούς. Κάθε αλλαγή στο σύστημα είναι ακριβή και στο βαθμό που τα κίνητρα είναι νεοεισαγόμενο στοιχείο στην όλη λειτουργία του διοικητικού συστήματος είναι μάλλον προβληματικότερα από τη σκοπιά του διοικητικού κόστους.

Αποδοτικότητα

13. Καθώς η περιβαλλοντική κρίση θα επιδεινώνεται η περιβαλλοντική προστασία θα απαιτεί όλο και μεγαλύτερο "σφίξιμο" των τιθέμενων περιβαλλοντικών ορίων. Κατά συνέπεια τα κόστη θα ανεβαίνουν συνέχεια. Η ελαχιστοποίηση αυτού του κόστους θα βοηθήσει ασφαλώς στην καλύτερη αποδοχή των στόχων. Όσο πιο αποδοτικοί είναι οι μηχανισμοί για την επίτευξη ενός στόχου, τόσο λιγότερο ανεβαίνουν οι τιμές και τόσα περισσότερα περιθώρια αφήνονται στην κάθε κοινωνία για να ικανοποιήσει με τους διαθέσιμους πόρους και άλλους στόχους. Εκεί όπου το κόστος μείωσης της περιβαλλοντικής βλάβης ποικίλει μεταξύ των επιχειρήσεων μπορεί να αποδειχθεί θεωρητικά ότι τα κίνητρα τιμών είναι πιο αποδοτικά από τους κανονισμούς. Ωστόσο για μια σειρά λόγων ιδιαίτερα εκείνων που σχετίζονται με την άγνοια και την αδράνεια στην διαχείριση, οι επιχειρήσεις συχνά δεν ελαχιστοποιούν τα κόστη τους. Οι διαχειριστές μπορεί να μην γνωρίζουν τις καμπύλες διακύμανσης του κόστους παραγωγής σε σχέση με τις εκροές, μπορεί να μην γνωρίζουν τον τρόπο λειτουργίας του νέου φορολογικού συστήματος, ή να αγνοούν τις δυνατότητες πραγματοποίησης επενδύσεων σε νέες αντιρρυπαντικές τεχνικές. Εάν τα τέλη ρύπανσης αποτελούν μικρό ποσοστό του συνολικού κόστους είναι πολύ πιθανό οι διαχειριστές να υποτιμήσουν την όποια δυνατότητα ελαχιστοποίησης του συγκεκριμένου τμήματος του κόστους. Μια μελέτη σχετική με τα επιβληθέντα τέλη στα υγρά απόβλητα στη Μ. Βρετανία για παράδειγμα, έδειξε ότι αυξήσεις έως και 400% σε μια πενταετή περίοδο δεν στάθηκαν ικανές να αλλάξουν τη στάση της πλειονότητας των επιχειρήσεων, παρά τη διαθεσιμότητα της εναλλακτικής τεχνολογίας που θα μπορούσε να οδηγήσει σε σοβαρή εξοικονόμηση πόρων ακόμη και μέσα σ' ένα χρόνο. Όλα αυτά μπορεί να σημαίνουν ότι οι κανονισμοί που επιβάλλουν ορθολογικές οικονομικές συμπεριφορές (μεγιστοποίηση του κέρδους) μπορεί στην πράξη να κοστίζουν λιγότερο από τα αντίστοιχα κίνητρα.

Πολιτική αποδοχή: ελευθερία και δικαιοσύνη.

14. Το επιχείρημα υπέρ των οικονομικών κινήτρων που συχνά ακούγεται είναι ότι αυτά είναι πιο φιλελεύθερα από τους κανονισμούς. Εκεί όπου οι κανονισμοί εξαναγκάζουν τις επιχειρήσεις / καταναλωτές, τα κίνητρα απλά ενθαρρύνουν συγκεκριμένες συμπεριφορές, παραμένει ωστόσο η ελευθερία της επιλογής.

15. Ωστόσο αυτό το επιχείρημα υπονομεύει τρόπον τινά τον εαυτό του, γιατί "η ελευθερία" καθενός προϋποθέτει την "αδειοδότηση" για την άσκηση αυτού του δικαιώματος από τους άλλους. Μπορεί εν τέλει η άσκηση αυτής της ελευθερίας να είναι ανεπιθύμητη. Πολλοί περιβαλλοντολόγοι, ισχυρίζονται ότι τα οικονομικά κίνητρα ισοδυναμούν με "αδειοδοτήσεις ρύπανσης". Φορολογώντας τη ρύπανση αντί της κήρυξης της ως παράνομης, οι ρυπαίνοντες μπορούν να συνεχίσουν ρυπαίνοντας όσο πληρώνουν γι' αυτό. Η θεώρηση αυτή υποτιμά κατά κάποιο τρόπο την αξία του περιβάλλοντος, ιδιαίτερα αν μιλάμε για "δικαιώματα ρύπανσης" εμπορικά ανταλλάξιμα σαν να ήταν το περιβάλλον προϊόν ή εμπόρευμα. Η ηθική βάση του επιχειρήματος είναι σεβαστή δεν βοηθά όμως στην πράξη. Τα κίνητρα τιμών δεν είναι λιγότερο ή περισσότερο "άδειες για ρύπανση" από τους κανονισμούς. Οποιοδήποτε όριο ρύπανσης πάνω από το 0 είναι στην ουσία άδεια για ρύπανση μέχρι αυτό το σημείο. Ισχύει μάλιστα στην πράξη ότι οι μηχανισμοί κινήτρων μειώνουν αυτά τα "δικαιώματα ρύπανσης" συγκριτικά περισσότερο από τους περιοριστικούς κανονισμούς.
16. Όπου πρόκειται για περιορισμούς στην απορρόφηση ή απόσπαση πόρων, όπως τα ορυκτά ή το ξύλο ή ακόμη το έδαφος, ο ιδιοκτήτης του πόρου (εάν πρόκειται για ιδιώτη) είναι πιθανό να θεωρεί τους κανονισμούς ως απαράδεκτο περιορισμό της ελευθερίας του, τους φόρους όμως όχι. Οι περισσότεροι ιδιοκτήτες γης αισθάνονται ότι το δικαίωμα τους επί της γης είναι απεριόριστο και απαραβίαστο και ότι μπορούν να παράγουν όσο πολύ ή όσο λίγο θέλουν. Έτσι εκλαμβάνουν τους κρατικούς περιορισμούς στην εκμετάλλευση της περιουσίας τους ως παραβίαση της προσωπικής τους ελευθερίας. Αποδέχονται όμως το δικαίωμα των Κυβερνήσεων να φορολογούν την παραγωγή τους.
17. Υπάρχει όμως και ένα άλλο επιχείρημα κατά της ελευθερίας των οικονομικών κινήτρων. Τα τέλη ρύπανσης δημιουργούν ανισότητες καθώς επιτρέπουν στους πλούσιους ιδιώτες και τις επιχειρήσεις να ρυπαίνουν επειδή μπορούν να πληρώνουν γι' αυτό, ενώ οι φτωχοί δεν μπορούν. Έτσι αν τα οικονομικά ωφέλη από τη ρύπανση είναι μεγάλα αυτά τα εργαλεία δημιουργούν "περιβαλλοντικές ανισότητες". Η χρήση του αυτοκινήτου είναι ένα παράδειγμα. Η ατομική κινητικότητα είναι ήδη άνισα κατανομημένη καθώς πληθυσμοί χαμηλών εισοδημάτων δεν διαθέτουν ΙΧ. Εάν επιβληθούν περιβαλλοντικά τέλη στα αυτοκίνητα ή το πετρέλαιο, η απόσταση ανάμεσα στους πλούσιους και τους φτωχούς γίνεται ακόμη μεγαλύτερη. Πολλοί που μόλις εξασφάλισαν τα μέσα για να κινηθούν με ΙΧ δεν θα μπορέσουν να το πραγματοποιήσουν, άλλοι θα εξαναγκαστούν να μειώσουν αποστάσεις και συχνότητα μετακινήσεων. Οι πλουσιότεροι παρ' όλα αυτά θα συνεχίσουν να ρυπαίνουν με μεγαλύτερο ίσως κόστος. Σ' αυτή την περίπτωση "ο ρυπαίνων πληρώνει", θα ήταν όμως δικαιότερο αν ο καθένας εξαναγκαζόταν εξ ίσου στον περιορισμό της ρύπανσης. Θα μπορούσε αυτό να επιτευχθεί με κανονιστική προσέγγιση, περιορίζοντας π.χ τις μέγιστες ταχύτητες, μειώνοντας τον αριθμό των χώρων στάθμευσης στις πόλεις ή πιέζοντας τους "commuters" (διανύοντες καθημερινά μεγάλες αποστάσεις από και προς την εργασία τους) να μοιράζονται κατά το δυνατόν ή (να χρησιμοποιηθούν κοινά) ΙΧ οχήματα. Η πολιτική αποδοχή των περιβαλλοντικών εργαλείων είναι φανερό ότι συναρτάται με ερωτήματα διανεμητικής φύσης του είδους που προαναφέρθηκε.

