

Drugo poglavlje «Osnovni elementi ekonomike primjerene za okoliš» okosnica je cijele knjige i zauzima najviše prostora. Autor sažeto, bez udublivanja u teorijske postavke, razmatra pristupe koji se temelje na ekosustavima i ekološkoj ekonomici te upućuje na potrebu njihove primjene u različitim područjima, a naročito u međunarodnoj trgovini. U ovom su se poglavlju našli i popis ekoloških poreza, postojeća ograničenja neoklasične ekonomike, prednosti institucionalne ekonomike te negativne posljedice proizvodnje i potrošnje koje iscrpljuju prirodne resurse ili su uzrok onečišćenja². Popis tema je šarolik, no ono što je potrebno zapamtiti poruka je autora da se ekonomska politika primjerena za okoliš temelji na novoj institucionalnoj ekonomici. Autor nastoji integrirati različite vrste institucija i primjenjuje dva osnovna koncepta – institucionalno okruženje i institucionalni aranžman. Institucionalno okruženje čine osnovna politička, društvena i zakonska pravila koja određuju osnove za ekonomsku proizvodnju i druge transakcije, dok institucionalni aranžmani utječu i određuju interakcije između različitih sudionika. Kvalitetno okruženje i aranžmani pridonose postizanju ciljeva politike uz najmanji trošak. Primjena različitih metoda omogućava rangiranje alternativnih mogućnosti te izbor određenog instrumenta i mehanizma.

Dva su osnovna pristupa transakcijskim troškovima. Ukupni troškovi provođenja određene transakcije u pravilu isključuju izravne troškove proizvodnje, ali uključuju prikupljanje i obrađivanje značajnih informacija, praćenje i ocjenu određenih parametara povezanih s kreiranjem i provođenjem politike ili programa i druge troškove vođenja posebnih aktivnosti. Drugi pristup, osim ukupnih troškova provođenja određene transakcije, uključuje i oportunitetni trošak neispunjavanja učinkovite transakcije. Stoga je nužno ispitati ulogu različitih vrsta transakcijskih troškova od kojih su neki mjerljivi, a druge je moguće samo rangirati, te ih primijeniti prilikom ocjenjivanja uspješnosti pojedinih politika.

Osnovni element klasifikacije vlasništva za Raoa je mehanizam kojim se vlasništvom upravlja. Oslanjajući se na Ostrom (1990) i Dietz, Ostrom i Stern (2003) autor ističe ulogu lokalnih institucija u upravljanju javnim i

² U literaturi se takva proizvodnja/potrošnja uobičajeno naziva «neodrživa».

kolektivnim dobrima. U određenim slučajevima, lokalna zajednica može pašnjacima, šumama i ribolovnim područjima upravljati i bez uplitanja države i tržišta i spriječiti će se pretjerana eksploatacija resursa i iscrpljivanje. Ekonomisti se gotovo uvijek oslanjaju na pretpostavke učinkovitosti tržišta i, kako Rao ukazuje, ne uzimaju dovoljno u obzir neizvjesnosti te institucionalno okruženje i aranžmane.

U trećem dijelu Rao nabraja analitičke metode koje se koriste u politici primjerenoj za okoliš. Ovdje ponovno podsjeća na institucionalnu ekonomiku, bavi se metodama analize troškova i koristi te diskontiranjem, uvodi pokazatelje računovodstva okoliša (*environmental accounting*)³, a propitkuje i pojam eksternalija. Za čitatelja je ovdje i vrlo kratak osvrt na «Sternov izvještaj» iz 2006. godine (Stern, 2007) koji razmatra gospodarske posljedice klimatskih promjena.

U četvrtom poglavlju «Formuliranje ekonomske politike prihvatljive za okoliš: optimalnost, učinkovitost i pravednost» autor elaborira problem politika i čitatelje upoznaje s načelima optimalnosti i učinkovitosti. Prepoznavanje potreba budućih generacija naspram potreba sadašnjih generacija Rao tek naznačuje i povezuje ih s načelom pravednosti.

U petom poglavlju, koje je ključno za razumijevanje osnovne poruke, Rao je usredotočen na tržišne i netržišne institucije, ekonomske organizacije i organizacije s područja okoliša, sporazume o okolišu i druge pravne propise. Upozorava i na važnost koordinacije u kreiranju učinkovitih institucija i politika što je rezultat interakcija prirodnog i proizvedenog kapitala. Poglavlje uključuje iscrpan prikaz reforme institucija koje bi trebale integrirati «politiku održivog rasta i razvoja»⁴. Prije pragmatičnog i sažetog nabranja faza u kreiranju institucija i politika, Rao ističe nužnost fleksibilnosti institucija (na osnovi postojećih informacija, institucija mijenja svoje ponašanje u skladu sa svojom misijom). U ovom dijelu koji je namijenjen čitateljima različitih struka autor podsjeća na osnove

³ Pojam se počeo koristiti prije dvadesetak godina, a smatra se korisnim alatom u objašnjavanju veze između okoliša i ekonomskih aktivnosti. Detaljnije o tome vidjeti na <http://www.unpei.org/PDF/budgetingfinancing/Environmental-accounting.pdf> (pristupljeno 1. kolovoza 2011.).

⁴ Vidjeti str. 66.

ekonomike blagostanja – Pareto optimalnu ravnotežu te osnovne uzroke pojave neučinkovitosti tržišta (eksternalije).

Ulogu globalne ekonomske koordinacije autor vidi u djelovanju članica G-20⁵. Unatoč poznavanju ograničenja međunarodnih organizacija poput MMF-a i Svjetske banke (pitanja okoliša i interakcije između ekonomije i prirodnog kapitala nisu u središtu pozornosti tih institucija), autor ih vidi kao glavne predvodnike nužnih reformi. Iako nitko ne dvoji da pitanja okoliša pored ekonomske imaju i značajnu etičku dimenziju, ne očekuje se da bi etička pitanja bila dovoljan motiv za promjenu funkcioniranja globalnih organizacija. Rao u ovom dijelu to također propušta objasniti. On nadalje smatra da postoji potreba udruživanja 20 zemalja najvećih onečišćivača (predlaže i naziv E-20) koji bi se u suradnji s G-20 i tijelima UN-a bavili ključnim pitanjima i formuliranjem odgovarajuće politike. Globalizaciji⁶ trebaju prethoditi odgovarajuća financijska regulativa koju slijedi financijska liberalizacija, alternativni organizacijski aranžmani koji se oslanjaju na javnu odgovornost i aktivnu ulogu glavnih dionika, kao i uvođenje standarda, normi i protokola za obavljanje određenih aktivnosti poput društveno odgovornog ponašanja i sl.

Nakon tvrdnje da su međunarodni sporazumi i protokoli neučinkoviti, što je djelomično odgovornost i UNEP-a, Rao nabraja ključne nedostatke te organizacije. To su nedostaci u tehničkim, financijskim i ljudskim resursima, povjerenju, sudjelovanju u pregovorima i vlasništvu nad ishodima, razvijanju partnerstva i suradnji, kao i upravljanju samom institucijom. Jedan od najznačajnijih nedostataka je nepovezanost međunarodnih sporazuma sa strategijama smanjenja siromaštva i ekonomskim razvojem, te nedostatak inovativnih pristupa koji bi uključili primjenu odgovarajućih ekonomskih

⁵ *Posljednjih godina jedna od njihovih značajnih odluka bilo je povećanje sredstava MMF-a za 550 milijardi USD. To gotovo da nije imalo pozitivne učinke na ekonomsku politiku koja bi bila obzirnija prema pitanjima okoliša. Autor je «optimističan» što se tiče djelovanja institucija i smatra da bi organizacija GLOBE (Global Legislators Organization for a Balanced Environment) mogla odigrati značajnu ulogu u pružanju podrške zemljama u formuliranju ekonomske politike koja bi uvažavala probleme okoliša.*

⁶ *Rao ističe da globalizacija može biti štetna i to ilustrira smanjenjem biološke raznolikosti, smanjivanjem površina pod šumama ili širenjem pustinja u zemljama koje svoj ekonomski razvoj temelje prvenstveno na iskorištavanju prirodnih resursa. Nužno je ublažavanje negativnih posljedica globalizacije za slabije razvijene zemlje. Vidjeti Rao (2003) i Breton et al. (2006).*

instrumenata i drugih alata. Vidljiv je i nedostatak obrazovanja i širenja informacija. Uz takve nedostatke nužno se nameće pitanje je li u bliskoj budućnosti uopće moguć napredak u tom području. Ovo poglavlje obiluje univerzalno prihvatljivim porukama i plemenitim ciljevima. Mjere koje će zemljama donijeti dvostruku dobit (ekonomski rast i očuvanje okoliša) svima su dobro poznate još od početka devedesetih godina prošlog stoljeća, međutim, one ne polučuju rezultate. Ipak, ovo je poglavlje korisno jer potiče lokalnu zajednicu da upravlja zajedničkim resursima, predlaže formiranje odgovornih mreža kao i provođenje različitih aktivnosti za smanjivanje siromaštva.

Iako ovo nije knjiga čiji je osnovni cilj baviti se klimatskim promjenama, Rao razmatra troškovno učinkovito kreiranje politika za smanjenje emisija stakleničkih plinova i tu je prvenstveno usredotočen na šumarstvo, stočarstvo i subvencije energetici. Učinci ukidanja subvencija na smanjenje stakleničkih plinova također su različiti. Ekonomska politika koja uvažava pitanja okoliša zalaže se za selektivni i postupni pristup smanjivanju subvencija. Samo sudjelovanje gotovo svih zemalja na međunarodnim sastancima o okolišu⁷, pa čak i potpisivanje sporazuma o smanjenju stakleničkih plinova, neće utjecati na klimatske promjene. Rao ukratko objašnjava osnovne razloge neuspjeha međunarodnih sporazuma i prvenstveno ističe veliki jaz između postojećih ambicija i ostvarenja ciljeva⁸. Pored toga, nužnost uvažavanja interesa zemalja na različitim stupnjevima razvoja ima za posljedicu probleme pri definiranju zajedničkih ciljeva. Neučinkovitosti međunarodnih sporazuma pridonosi gotovo isključiva usredotočenost samo na smanjenje emisija stakleničkih plinova na nacionalnom teritoriju (zanemarujući globalne emisije i potencijalne «viškove emisija») kao i nedovoljno posvećivanje pažnje stilovima potrošnje i proizvodnje. Nespremnost država na preuzimanje odgovornosti za provođenje sporazuma, nedovoljno i neodgovarajuće sudjelovanje ključnih dionika te narušavanje ugleda i vjerodostojnosti nekih organizacija također pridonose neuspješnosti međunarodnih sporazuma.

⁷ Poput primjerice sastanaka u Kopenhagenu 2009. i u Mexico Cityju 2010.

⁸ Izuzetak je «Montrealski protokol o tvarima koje oštećuju ozonski omotač» (Službeni list SFRJ, 16/90).

Za autora su osnovni argumenti za osnivanje nove svjetske organizacije za okoliš nemogućnosti tržišta da odgovori na postojeće izazove te etičnost i pravednost pokrivanja troškova onečišćenja od strane onoga tko je onečišćenje i proizveo. Globalna međuovisnost zahtijeva i globalnu suradnju i koordinaciju, a za sve to potrebni su novi institucionalni mehanizmi. Nova svjetska organizacija za okoliš trebala bi koristiti instrumente poput međunarodnih ekoloških poreza i naknada za korištenje zajedničkih i javnih dobara, mehanizme kompenzacije i sl. Štete nanese globalnom okolišu trebaju se procijeniti i kompenzirati. Osnovne prednosti ove nove svjetske organizacije autor vidi u prevladavanju i rješavanju sporova između država koje nisu nužno potpisnice istog sporazuma. Međusektorski problemi poput onih o trgovini i okolišu trebali bi se rješavati unutar nekog drugog tijela, a ne Svjetske trgovinske organizacije. Autor navodi dvadesetak postojećih organizacija, konvencija i tijela koji bi se trebali naći unutar nove Svjetske organizacije za okoliš, a daje nam i njene osnovne administrativne obrise⁹.

Iako Rao nudi bogate i zanimljive uvide u organizaciju i funkcioniranje međunarodnih organizacija, preporuke iznesene u ovom poglavlju i dalje se mogu opisati utopijskima. Čitatelju nije ponuđen niti jedan novi uvjerljiv argument koji bi ga približio stavu i razumijevanju potrebe osnivanja nove svjetske organizacije za okoliš¹⁰.

U šestom poglavlju o reformi djelovanja i politici globalnih institucija autor razmatra trgovinske politike u okviru Svjetske trgovinske organizacije i predlaže usvajanje pristupa koji se temelje na ekosustavima i drugim mehanizmima koji bi oplemenili odnos trgovine i okoliša. Značajna, iako ne nova, poruka ovog poglavlja je nužnost integracije pitanja okoliša, prvenstveno klimatskih promjena, s ekonomskom politikom. Iz tog aspekta Rao analizira i ulogu Svjetske trgovinske organizacije, MMF-a i Svjetske banke. Iako su se globalne institucije načelno usuglasile oko potrebe smanjivanja stakleničkih plinova, nikakve konkretne mjere još uvijek nisu uključene u njihove strategije i projekte te jedino Europska banka za obnovu i razvoj sustavno i odgovorno razmatra potrebe u energetsom

⁹ Vidjeti str. 84 i 85.

¹⁰ Pregledan kritički osvrt na stvaranje nove svjetske organizacije za okoliš može se vidjeti primjerice u Oberthür i Gehring (2004).

sektoru. Rezultati Svjetske banke su raznoliki¹¹. Nakon prikaza ustroja i funkcioniranja globalnih institucija autor iznosi prijedloge reformi njihovih politika. Pored uvođenja i zalaganja za formaliziranje pristupa upravljanja na načelima ekosustava i njihovog uvođenja u globalne institucije i međunarodne propise, ističe se i uloga istraživanja i razvoja.

Ekonomska politika koja uvažava načela zaštite okoliša provodi se na različitim razinama. Tako u sedmom poglavlju autor razmatra korporacijsku, lokalnu i nacionalnu, a u osmom poglavlju regionalnu i globalnu razinu.

Autor analizira interakcije između tržišta i regulative, naročito u odnosu na kreiranje i primjenu shema trgovanja emisijama (*emissions trading scheme* – ETS). Iako je ETS složen koncept, Rao daje vrlo kratak pregled njegovih značajki, kako potencijala tako i ograničenja i neizvjesnosti vezanih uz njegovu primjenu. Autor nadalje ne iznosi svoj kritički stav prema zamisli koju je u listopadu 2008. predložio UNEP¹², a poznata je kao *Global Green New Deal*, već samo nabraja pet prioriternih područja (čista energija i tehnologija uključujući recikliranje, obnovljivi izvori energije, održiva poljoprivreda, ekosustavi i šumarstvo) koja su ključna za rješavanje pitanja klimatskih promjena¹³.

U sažetku različitih opcija Rao se zalaže za višerazinski pristup razumijevanju, formulaciji i primjeni relevantne politike koja omogućava djelotvornu koordinaciju potpomognutu s «klasterima» mjera. Klasterom mjera Rao smatra mjere i pristupe primjerene i usklađene sa specifičnostima određene zemlje i određenog sektora. Značajno je istaknuti da iako takav pristup omogućava sustavnu analizu, on donosi i potencijalnu opasnost od pretjerane parcijalizacije te neuočavanja i neprepoznavanja međuovisnosti. Mjere su grupirane u tri osnovne kategorije – makroekonomske (integracija politika, internalizacija troškova, istraživanje i razvoj, inovacije i sl.), društvene (rodna jednakost, smanjivanje siromaštva, obrazovanje i

¹¹ Ona je vrlo uspješna u formuliranju različitih priručnika, smjernica i sl. dok su rezultati u uvažavanju pitanja okoliša u određenim projektima nešto lošiji.

¹² Vidjeti <http://www.unep.org/greeneconomy/GlobalGreenNewDeal/tabid/1371/Default.aspx> (pristupljeno 1. kolovoza 2011.).

¹³ Vidjeti i Stern (2007).

ulaganje u društveni kapital) i institucionalne (formalne i neformalne koje se odnose na upravljanje prirodnim resursima na razini lokalnih zajednica, participacija i sl.).

U osmom poglavlju o regionalnoj i globalnoj razini ekonomske politike autor se ponovno vraća ulozi međunarodnih institucija, no ovaj put naglasak je na poljoprivredi i šumarstvu te njihovoj ulozi u klimatskim promjenama.

U poglavlju «Okvir za vođenje politike» sažete su osnovne značajke politike primjerene za okoliš. Promjena ekonomskih pristupa za koju se zalaže Rao temelji se na usvajanju ekonomske politike koja je usredotočena na institucije i novu institucionalnu ekonomiku. Nekoliko je naputaka i za mjerenje ekonomskog napretka uz pomoć indeksa održivosti, fizičkih pokazatelja održivosti, ekološkog otiska i sl.

Na kraju ovog poglavlja čitatelj ostaje iznenađen pitanjem koje Rao postavlja, a koje i čitatelja intrigira sve vrijeme. Naime, nakon svih objašnjenja i argumenata kojima opravdava potrebu osnivanja svjetske organizacije/institucije koja bi se bavila globalnim problemima okoliša, Rao propitkuje svoje stavove o tome. Pita se nije li umjesto stvaranja novih, dovoljno unaprijediti postojeće institucije učinkovitim upravljanjem i pravnom infrastrukturom. Pozivajući se i na Speth (2008) zaključuje da kvaliteta institucija utječe na primjenu i provođenje politike. Za Raoa se operacionalizacija održivog razvoja mora ogledati u aktivnostima međunarodnih i nacionalnih financijskih institucija. Istovremeno, upućuje na bržu ratifikaciju međunarodnih sporazuma koji bi trebali uvažavati ekološka načela te interakciju ekologije i ekonomije i sl. Odgovornost za upravljanje okolišem, zbog svih ograničenja i neučinkovitosti međunarodnih sporazuma, prema autoru moraju dijeliti pojedinci zajedno s nositeljima ekonomske politike. Istovremeno, to je jedna od glavnih poruka izvješća *World Development Report* iz 2010.: «Uspjeh će ovisiti o promjenama u ponašanju pojedinaca, a najveći su izazovi u ponašanju institucija i pojedinaca prvenstveno u razvijenim zemljama» (World Bank, 2009: IX). To su vrlo optimistične, pa čak i idealistične poruke, i teško je ocijeniti kako će one saživjeti u realnom svijetu.

Ostrom, Elinor, 1990, *Governing The Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Rao, Pinninti Krishna, 2003, *Development Finance*, Berlin: Springer.

Speth, James Gustave, 2008, *The Bridge at the Edge of the World: Capitalism, the Environment, and Crossing from Crisis to Sustainability*, New Haven, CT: Yale University Press.

Stern, Nicholas, 2007, *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, New York, NY: Cambridge University Press.

World Bank, 2009, *World Development Report 2010*, Washington, DC: World Bank.

Željka Kordej-De Villa
Ekonomski institut, Zagreb