
Politički proces odlučivanja u jugoslavenskom društvu (Idejni nacrt istraživanja: (Energetska politika i nuklearna energija)

Nenad Zakošek

Fakultet političkih nauka u Zagrebu

Sažetak

Autor izlaže nacrt istraživanja procesa odlučivanja o izgradnji nuklearnih elektrana (NE) u Jugoslaviji, koje treba biti realizirano u toku 1987. i 1988. godine. Jugoslavenska energetska politika određuje se u svojoj specifičnosti naspram energetske politike u razvijenim kapitalističkim državama (gdje se ona konstituira u interakciji državnih i društvenih aktera) i u zemljama realnog socijalizma (gdje ona predstavlja tek jedan segment sveobuhvatnog političkog procesa planiranja i državnog upravljanja). Izlaže se teza da je integralna energetska politika šezdesetih godina rastvorena uslijed promjena ekonomskog i političkog sistema, da bi osamdesetih godina energetska kriza i planovi izgradnje NE potaknuli nastojanja za njezinom reintegracijom. Autor smatra da je problem izgradnje NE, koji je danas u svijetu i u Jugoslaviji povodom brojnih stručnih i političkih kontroverzi, ujedno izuzetno pogodan za izučavanje političkih procesa u jugoslavenskom političkom sistemu. Nacrt teorijsko-metodološkog ishodišta istraživanja sadrži skicu analitičkog modela jugoslavenskog političkog sistema, tipologiju interesa koji se pojavljuju u jugoslavenskoj energetskej politici, analizu aspekata koji se isprepliću u procesu odlučivanja o korištenju nuklearne tehnologije te obrazloženje nužnosti da se istraživanje osloni prije svega na kvalitativne metode. Istraživanje ima trostruki cilj: da učini transparentnom strukturu interesa u jugoslavenskoj energetskej politici, da kritički osvjetli institucionalne pretpostavke procesa odlučivanja o izgradnji NE i da naznači alternativne energetske razvojne opcije.

U evropskim je društvenim znanostima poslije drugog svjetskog rata (ponegdje i prije) započela intenzivna recepcija američkih teorija i istraživačkih metoda. U tradicionalistički orijentiranoj evropskoj (nadasve nje-

mačkoj i francuskoj) političkoj znanosti ta je recepcija započela nešto kasnije, tek šezdesetih godina. Plima američkih empirijski orijentiranih politoloških pristupa te odgovarajućih analitičko-istraživačkih metoda i teorijско-heurističkih koncepata, koja otad traje, značajno je izmijenila evropsku političku znanost. Od šezdesetih je godina nadalje evropska politologija (kako se sada sve češće naziva politička znanost) nastojala apsorbirati američke teorijske i metodološke poticaje te ih je — posredujući ih s bogatom evropskom tradicijom institucionalne političke analize — primijenila u novim oblicima empirijskog istraživanja. Za evropsku recepciju američke politologije možda su najznačajnije inovacije bile teorija pluralizma — koja je inicirala tematiziranje interesnih grupa u političkom sistemu kao i analizu posredovanja interesa u političkim procesima — te *policy*-pristup odnosno njegova istraživačka strategija *policy*-analiza, koji u središte pažnje postavljaju razna posebna, »materijalna« područja politike i istražuju uvjete provedbe (implementacije) odluka administrativno-političkog sistema.

U Jugoslaviji je, međutim, ta revolucija u empirijskim politološkim istraživanjima protekla neopaženo. Izrastajući uglavnom iz tradicionalne političke filozofije i državopravne teorije (uz rijetke iznimke), jugoslavenska je politologija u borbi za ravnopravno mjesto među društvenim znanostima posve zanemarila empirijsko istraživanje jugoslavenskog političkog sistema i političkih procesa u njemu. Jugoslavenskoj politologiji tek predstoji »znanstvenostrategijski« obrat ka pristupima koji će omogućiti empirijsku analizu zbiljskog političkog života.¹ Predlažući ovaj nacrt istraživanja autor je svjestan da je riječ o početnim — i stoga nedvojbeno metodološkim i metodičkim slabostima opterećenim — koracima prema empirijskoj politološkoj analizi jugoslavenskog političkog sistema.

Za teorijsko i sadržajno situiranje analize jugoslavenskog političkog sistema koja je intendirana ovim istraživanjem poslužiti ćemo se terminološkim razlikovanjem različitih istraživačkih orijentacija u američkoj politologiji.²

Tzv. *polity*-orijentacija (koja uvelike korespondira s tradicionalnom evropskom političkom znanošću) tematizira strukturu i djelovanje političkih institucija (dakle npr. izbornog sistema, političkih partija, predstavničkih tijela, upravnog aparata itd.). Ovaj pristup uključuje i normativno vrednovanje političkih institucija utemeljeno u određenoj političko-filozofskoj poziciji i odgovarajućim temeljnim vrijednostima.

Politics-orijentacija okrenuta je političkim procesima odlučivanja i istražuje utjecaj organiziranih interesa na institucije političkog sistema, interesne sukobe i kompromise koji nastaju u procesu donošenja odluka. Rekonstrukcija matrice interesa u tom procesu nije nužno upućena na tematiziranje normativne razine — analiza može postupati imanentno, ne smjerajući dalje od prikaza realnog političkog procesa; međutim, i *politics*-ori-

¹ Usp. zanimljivo empirijsko istraživanje delegatskih izbora i delegatskog sistema, koje ipak tematizira tek funkcioniranje institucionalnog političkog sistema, u I. Grdešić et al. 1986.

jentacija može normativno vrednovati taj proces pitajući o (demokratskoj) legitimaciji interesa u političkoj igri.

Policy-orijentacija upušta se u studij specifičnih sadržaja odnosno materijalnih problema na posebnim područjima politike. U središtu pažnje su konkretni problemi (npr. zdravstvene, obrazovne, tehnološke politike) s kojima je suočen prije svega administrativni aparat države, ali i drugi subjekti političkog sistema (legislativa, sudstvo itd.), za koje se na podlozi zadanih ili autonomno utvrđenih političkih ciljeva nastoji pronaći rješenje odnosno ponuditi nekoliko alternativnih opcija.

Predloženo istraživanje energetske politike i procesa odlučivanja o izgradnji nuklearnih elektrana (NE) u Jugoslaviji inspirirano je u prvom redu *policy*-pristupom: ono dakle ima pretenziju da sadržajno rekonstruira probleme jugoslavenske energetske politike, prikaže problematiku korištenja nuklearne tehnologije u energetici i dileme povezane s izgradnjom NE u Jugoslaviji te, konačno, da naznači moguća rješenja. Međutim, cilj je ovog istraživanja također da kritički tematizira jugoslavenski politički sistem i osvijetli politički proces odlučivanja na specifičnom području politike; stoga se u istraživanju *policy*-analiza mora povezati s *polity*-pristupom i *politics*-analizom. Ukratko rečeno, rekonstrukcija alternativnih razvojnih opcija jugoslavenske energetske politike mora biti smještena unutar analitičkog okvira koji tematizira strukturu i funkcioniranje institucija političkog sistema i razotkriva divergentne interese koji se artikuliraju u procesu odlučivanja o pitanjima energetske politike i osobito o problemu izgradnje NE.

I

Ovaj nacrt istraživanja ima dvosruku zadaću: on treba obrazložiti izbor teme i treba skicirati teorijsko i metodološko ishodište istraživanja (uključujući i skicu zadataka koje će valjati izvršiti u toku istraživanja).

U ovom ćemo odjeljku objasniti što podrazumijevamo pod energetsom politikom, u kojem je odnosu i na koji se način isprepliće s drugim područjima politike, kakvo je njeno mjesto unutar institucionalnog političkog sistema. Također ćemo objasniti zašto se politički proces hoće istraživati baš na procesu odlučivanja o izgradnji NE te kako se u tom procesu energetsko-politički aspekt dodiruje s drugim aspektima i područjima politike (ideološkim, strateško-sigurnosnim, ekonomskopolitičkim, ekološkopoličkim itd.).

A) Pojam energetske politike nužno ima različito značenje u političkom i ekonomskom sistemu kapitalističkih i socijalističkih zemalja. U kapitalizmu je uopće moguće govoriti o energetske politici tek onda kad se država javlja kao planer i regulator proizvodnje, distribucije i potrošnje nekih ili čak svih vrsta energije: to se zbiva u samim počecima državnog planiranja u kapitalizmu, dakle poslije velike privredne krize 30-ih godina odnosno poslije II. svjetskog rata. Međutim, kao jedno od ključnih područja državne regulacije koje izravno utječe na glavne ekonomske parametre i stoga na efikasnost cjelokupne državne ekonomske politike te koje stoga biva podvrgnuto dugoročnom državnom planiranju i kontroli energetska se politika javlja tek onda kad energija postaje problematičnom u kapitalističkoj ekonomiji: u svjetskim razmjerima to se zbiva nakon trećeg energetske krize

početkom sedamdesetih godina. Istovremeno, sedamdesetih godina, s forsiranim razvojem nuklearne tehnologije i izgradnjom nuklearnoenergetskih kapaciteta, područje energetske politike postaje poprištem vehementnih socijalnih i političkih sukoba kao i povodom za načelno propitivanje i kritiku dominantnog modela ekonomskog, tehnološkog i socijalnog razvoja. Tako područje energetske politike nadilazi usku problematiku odlučivanja o proizvodnji i potrošnji energije i postaje »scenom« na kojoj se ukrštaju sva bitna politička pitanja suvremenih kapitalističkih industrijskih zemalja (od pitanja tehnološkog razvoja do npr. problema regionalne i strukturne politike) i na kojoj se također dovodi u pitanje način funkcioniranja i legitimnost postojećih političkih institucija (s državne pak strane upravo ta »scena« postaje eksperimentalnim poljem na kojem se iskušavaju nove legitimacijske strategije državne politike). Značajna inovacija unutar kasnokapitalističkih političkih sistema, koja je pospješena upravo sukobima na području energetske politike, jest autohtono političko konstituiranje jednog novog tipa interesa u djelotvornog političkog aktera (ponegdje čak — kao npr. u Zapadnoj Njemačkoj — ovaj interes uspijeva prevladati marginalnu poziciju u političkom sistemu): riječ je, dakako, o interesu za zaštitu čovjekove okoline od zagađivanja, koji mobilizira vrlo heterogene socijalne potencijale (od grupa koje su neposredno pogođene aktualnim ili samo očekivanim zagađanjem industrijskih i energetskih objekata, uključujući i NE, do pripadnika tzv. novih srednjih slojeva). Danas bismo stoga područje energetske politike u kapitalističkim industrijskim zemljama mogli definirati na slijedeći način: to je područje interakcije državnih institucija koje se bave planiranjem i regulacijom proizvodnje i distribucije energije, ekonomskih subjekata koji proizvode i/ili distribuiraju različite vrste energije odnosno koji proizvode investicijsku opremu za to (u pravilu je riječ o krupnim ekonomskim interesima koji raspolažu golemom moći pritiska na političke institucije i koji stoga znatno utječu na proces energetske političke odlučivanja), i subjekata (pojedinaca, grupa) koji su pogođeni posljedicama proizvodnje i monopolski utvrđenih uvjeta potrošnje energije. Energetska politika ne obuhvaća pri tom, dakako, samo institucionalni okvir posredovanja interesa i sam proces interakcije između organiziranih interesa, nego i konkretne »policies« interesnih grupa i državnih organa koje se javljaju kao alternativne parcijalne ili integralne razvojne opcije.

Unutar političkih i ekonomskih sistema zemalja realnog socijalizma energetska politika ima drugo značenje: u sistemu u kojem je cjelokupni socioekonomski život predmet državnog planiranja i regulacije energetska politika je tek jedan segment sveobuhvatnog procesa planiranja i upravljanja. Politički proces na području energetske politike ne može se analizirati iz perspektive dihotomije države i društva, budući da se kao akteri političkog procesa pojavljuju samo različite državne (i partijske) institucije. Ono što može biti predmetom politološke analize jesu disonancije i sukobi između različitih razina organizacije državno-partijskog aparata te eventualno između državnih/partijskih organa koji predstavljaju divergentne regionalne i sektorske interese. Kao posve marginalna kategorija u političkom se procesu pojavljuje masa stanovništva, prije svega u funkciji potrošača energije (dakle samo kao objekt planskog procesa, čije variranje potrošnje i razmjera potražnje za energijom članovi masovni uzeti u obzir).

Za Jugoslaviju ne važi ni jedan od ova dva obrasca energetske politike. Jugoslavenska energetska politika uvjetovana je fundamentalnim promjenama izvorno državosocijalističkog ekonomskog i političkog sistema, koje su izvršene institucionalizacijom samoupravljanja i decentralizacijom državne organizacije. Posljedica tih promjena jest da se od šezdesetih godina više ne može govoriti o energetskej politici kao integralnom području politike s reguliranom podjelom kompetencija, interakcijom i suradnjom različitih državnih organa i samoupravnih aktera i njihovih asocijacija.³ Nije riječ samo o regionalizaciji jedinstvene jugoslavenske energetske politike, nego i — u toku sedamdesetih godina — o raspadu političke supstance svake energetske politike i na razini regionalnih političko-administrativnih subjekata: dolazi do potpunog raskoraka između procesa državnog planiranja i regulacije materije energetske politike (a u određenim razdobljima do blokade tog procesa zbog karaktera mehanizma političkog odlučivanja i nepremostivih razlika interesnih pozicija republika odnosno pokrajina) te faktičkih »policies« razolikih samoupravnih aktera na području energetske politike i pridruženih im državno-administrativnih organa (u pravilu republičkih, pa čak i općinskih, sektorskih upravnih organa, dakle odgovarajućih zainteresiranih komiteta izvršnih vijeća). Rezultat takvog stanja bile su nekoordinirane i često oprečne »policies« proizvođača i distributera različitih energenata u različitim regijama. Dakako da je upravni i ekonomski kaos u jednom segmentu ekonomske politike koji zahtijeva dugoročno planiranje i postojanu razvojnu strategiju imao dalekosežne negativne posljedice. U Jugoslaviji je energetska kriza izbila sa stanovitim zakašnjenjem u odnosu na energetske krize u drugim zemljama, ali su njezine manifestacije bile tim dramatičnije (uključujući redukcije električne energije i benzinske bonove). Upravo je energetska kriza osamdesetih godina jedan od razloga pokušaja da se ponovno uspostavi integralna energetska politika na jugoslavenskoj razini. Drugi je poticaj pokušajima reintegracije energetske politike, čini se, bilo upravo aktualiziranje procesa odlučivanja o izgradnji NE, u kojem bi se jedinstveno riješila tehnološka, financijska i druga pitanja bitna za taj pothvat (u situaciji, ne treba zaboraviti, kad je prva jugoslavenska NE u Krškom već u pogonu, kao rezultat posve drukčijeg političkog procesa sedamdesetih godina). Ovaj je proces, pak, prospješio ne samo razradu alternativnih opcija integralne energetske politike s različitim akcentuiranjem pojedinih energenata, nego je — protivno uobičajenoj proceduralnoj kolotečini i očekivanjima glavnih zainteresiranih aktera energetske politike (dakle nadležnih administrativnih organa i najvećih proizvođača energije, prije svega elektroprirodnih organizacija) — transformiran u načelno odlučivanje o tome treba li uopće u Jugoslaviji graditi NE. Politički proces odlučivanja, koji se u posljednjih petnaestak godina u različitim segmentima politike zbiva kao »bargaining process« iznalaženja kompromisa između najsnažnijih privrednih interesa i njihovih političko-administrativnih zaštitnika, uz posve marginalne mogućnosti javne kontrole u delegatskim skupštinama, izmijenjen je za naš politički sistem neuobičajen-

³ Poseban je problem sistematsko institucionalno-normativno zatiranje razlike između državnih i samoupravnih subjekata u skladu s doktrinom »podruštvljiva-

nim aktiviranjem institucija javnosti (riječ je o raznim oblicima javne diskusije i njihovu posredovanju medijima javnog komuniciranja) kao i pojavom novog tipa aktera političkog procesa pojedinaca, grupa i organizacija koji nisu neposredno zainteresirani za proizvodnju i potrošnju energije, nego se bave aspektima ekoloških posljedica izgradnje energetske objekata, osobito NE: riječ je npr. o ekspertima i novinarima kao posebnoj vrsti javnih djelatnika, o lokalnim, republičkim, pa čak i saveznim organima nekih DPO — prije svega Saveza omladine i Socijalističkog saveza —, o različitim stručnim udruženjima i savjetodavnim komisijama pri DPO ili pri organima DPZ itd.). Na taj se način, barem tendencijski, ponovno uspostavlja energetska politika kao jedinstveno polje političkog djelovanja na cjelokupnom jugoslavenskom prostoru.

B) Problematika energetske politike i pitanje izgradnje NE u Jugoslaviji nisu slučajno izabrani kao predmet istraživanja: nije riječ o tek jednom segmentu politike, na kojem se obilježja političkog sistema i političkog procesa mogu istraživati kao i na bilo kojem drugom. Taj je segment politike danas od ključnog značenja za ekonomske i političke sisteme kapitalističkih kao i socijalističkih zemalja. Kao što je već naznačeno, pitanje izgradnje NE značajno je ne samo iz aspekta osiguranja energije i problema izbora ekonomski optimalnog korištenja različitih energenata, nego je izuzetno značajno i zbog drugih problema koji su s time povezani:

— Opredjeljenje za NE implicira i određeni tip ekonomskog razvoja. Proizvodnja energetske nuklearne tehnologije već je desetljećima jedna od najpropulzivnijih grana kapitalističke privrede i ujedno miljenik (dakako, uz vojne tehnologije) tehnološke politike najvećih kapitalističkih država, kojem pripada daleko najveći dio državnih izdataka za znanost i tehnologiju. Nuklearna je tehnologija u energetici desetljećima forsirano razvijana kao »energetski izvor budućnosti«, dakle kao energetska alternativa za naftu koja će uskoro nestati. Iako su u privredama razvijenih kapitalističkih zemalja nuklearne elektrane dosad građene velikim intenzitetom, može se reći da su one tek na pragu pravog »atomske doba«, dakle da odluka o energetske osnovi budućnosti još uvijek nije nepovratno donešena. Opredjeljenje za NE implicira »tvrdu«, »hiperindustrijalističku« varijantu ekonomskog razvoja koja ne poznaje nikakve socijalne i ekološke obzire. Opredjeljenje za NE također zahtijeva takvu koncentraciju razvojnih i investicijskih sredstava koja bi posve otklonila alternativne energetske opcije i dugoročno bi determinirala privrednu strukturu kapitalističkih zemalja. Ove determinističke tehnološke i ekonomske sveze u socijalnoj su teoriji već apostrofirane kao »atomska privreda« ili (pod pretpostavkom uvođenja nove generacije nuklearnih reaktora) »plutonijumska privreda«.

— Opredjeljenje za »atomsku privredu« imalo bi nesagledive ekološke posljedice i buduće bi generacije suočilo s teško rješivim (ili čak nerješivim) problemima zaštite okoline od radioaktivnog zagađenja. Usprkos intenzivnom razvoju nuklearne tehnologije, do danas nijedan od bitnih problema zaštite okoline od fisijskog otpada i radioaktivno zagađenog materijala i opreme nije efikasno riješen (a problemi bi u »atomskoj privredi« bili višestruko kompliciraniji): problem trajnog deponiranja svih vrsta nuklearnog otpada, problem postupanje s nuklearnim postrojenjima nakon prestanka

ka rada reaktora, pitanje zaštite od zagađenja u slučaju namjerno ili slučajno izazvane nesreće u NE.

— Konačno, ali nipošto ne manje značajno, »atomska privreda« sa sobom donosi značajne socijalne i političke promjene u sistemima razvijenih kapitalističkih zemalja. Masovna primjena nuklearne tehnologije u energetici zahtijeva takve centralizirane sisteme upravljanja, osiguranja i državno-policijske zaštite koji bi ozbiljno doveli u pitanje postojeće institucije demokratskog političkog sistema i pravne države.⁴

Ovo su najznačajniji problematični aspekti korištenja nuklearne tehnologije u energetici. Sagledivi kraj i ekološka problematičnost korištenja fosilnih energenata danas čine neophodnim izradu alternativnih opcija energetske politike i takvu njihoovu ocjenu koja će integralno sagledati ekonomske, tehnološke, ekološke, socijalne, političke i druge aspekte svake opcije. Taj je proces tek započeo u najrazvijenijim zemljama (nakon što je, čini se, ipak otklonjena vizija neminovnosti »atomske privrede«), a njegov će ishod nedvojbeno odrediti i dugoročnu soluciju jugoslavenskih energetskih dilema.

No pored načelnih problema izgradnje NE, u Jugoslaviji kao relativno nerazvijenoj zemlji koja mora importirati nuklearnu tehnologiju postavlja se i niz drugih specifičnih dilema:

— Opredjeljenje za izgradnju NE implicira za Jugoslaviju značajnu ovisnost opskrbe energijom o prodavaču nuklearne tehnologije i dobavljaču goriva. S obzirom na isprepletenost komercijalnog i vojnog korištenja nuklearne tehnologije, to otvara mogućnost raznovrsnih političkih pritisaka na Jugoslaviju (o čemu svjedoče i iskustva prilikom kupovine tehnologije za NE Krško).

— Nuklearna je tehnologija jako skupa i njezin uvoz zahtijevao bi dodatno veliko zaduživanje Jugoslavije u inozemstvu. U uvjetima sadašnje razine zaduženosti jugoslavenske privrede i ekonomske krize, takvo zaduživanje znači veliko ograničenje ekonomskih razvojnih mogućnosti (što pokazuju iskustva nekih zemalja u razvoju koje su forsirano gradile nuklearne elektrane).

— Izgradnja više NE predstavljala bi golem investicijski napor za jugoslavensku privredu koji bi vezao veliki dio njezine akumulacije i tako smanjio mogućnosti za nužne strukturne promjene što ih nalažu ekonomska i nova tehnološka revolucija.

Na problemu izgradnje NE moguće je, čini se, prikazati sve dileme ne samo jugoslavenske energetske politike, nego ekonomske i razvojne politike uopće. Za ovo je istraživanje (a, dakako, i za razvojne dileme jugoslavenske privrede) značajno što proces odlučivanja o izgradnji NE nije završen — različite razvojne i energetske opcije još uvijek su otvorene. Ishodišna je pozicija autora — i to će valjati u istraživačkoj studiji detaljnije obrazložiti — da nuklearna tehnologija ne nudi rješenje energetskih problema budućnosti, ni u Jugoslaviji ni u svijetu. Međutim, takva pozicija čini još urgentnijim propitivanje alternativnih energetskopolitičkih opcija koje bi uze-

lo u obzir sve aspekte razvoja energetskeg sistema (pa, dakako, i ekološke posljedice isključivog oslanjanja na klasične energente, osobito ugljen). Ovo bi istraživanje, između ostalog, trebalo tome pridonijeti.

II

Nakon uvodnih napomena o predmetu istraživanja, u ovom ćemo odjeljku naznačiti teorijske i sadržajne aspekte ishodišta istraživanja. Operacionalizacija istraživačkih zadataka oslanja se na razradu slijedećih aspekata predmeta i metoda istraživanja:

- 1) analitički model političkog sistema;
- 2) tipologija interesa koji se javljaju na području jugoslavenske energetske politike (definiranje aktera političkog procesa);
- 3) sadržajni aspekti problema izgradnje nuklearnih elektrana;
- 4) metodološki problemi i istraživački postupci;
- 5) ciljevi istraživanja.

ad 1) Formulacija hipoteza o obilježjima jugoslavenskog političkog sistema i karaktera političkih procesa u njemu pretpostavlja izradu barem rudimentarnog analitičkog modela jugoslavenskog političkog sistema. Na sličan način postupaju autori empirijskih politoloških istraživanja kapitalističkog političkog sistema, koji analiziraju odabrana polja djelovanja kapitalističke države (npr. J. Hirsch 1974, C. Offe 1975, H. Kitschelt 1980):⁵ opći teorijski model kapitalističke države i političkog procesa u kapitalizmu prethodi izlaganju empirijske materije.

Analitički model kapitalističke države sadrži slijedeće bitne odrednice: odvojenost države i društva, autoreprodukcija ekonomskog procesa koja se zbiva kroz krizne cikluse i upućena je na komplementarne državne institucije, instrumentalni karakter države u odnosu na ekonomiju. Kapitalistička je država »strukturno« odnosno »sistemska« upućena na to da osigura odvijanje ekonomskog procesa kao procesa akumulacije kapitala, a da pri tom ne smije dovesti u pitanje privatnokapitalističko ustrojstvo tog procesa. U tom je kontekstu moguće analitički razlikovati dvije funkcije kapitalističke države:⁶

a) Osiguranje pretpostavki za odvijanje procesa akumulacije kapitala (ekonomskog procesa), što se može raščlaniti na niz specifičnih potfunkcija: osiguranje robnog karaktera i potrebne strukture radne snage, osiguranje općih uvjeta proizvodnje koji se ne mogu privatnokapitalistički organizirati, korekcija destruktivnih eksternih efekata privatnokapitalističke ekonomije, anticiklička politika radi ublažavanja kriznih ekonomskih ciklusa itd. Upravo na području energetske politike kao dijela infrastrukturne politike kapitalistička država u pravilu preuzima velika zaduženja.

b) Legitimacija političkog sistema kojom se osigurava akciona sloboda i djelotvornost kapitalističkog državnog aparata. Odvajanje legitimacijske

⁵ Ove studije na primjeru zapadnonjemačkog političkog sistema tematiziraju probleme znanstvene, obrazovne i nuklearnoenergetske politike.

funkcije političkog sistema od sadržajnih funkcija države omogućeno je desupstancijalizacijom, formalizacijom postupka legitimacije: pod pretpostavkom višepartijskog političkog sistema i općeg izbornog prava legitimacija se zbiva kao poštivanje demokratske procedure, koja osigurava opcijski karakter institucionalnog političkog procesa (riječ je o tome da se alternativne koncepcije općosti — u ekstremnom slučaju barem dvije, naime vladajuća i opozicijska — natječu za biračku odnosno parlamentarnu većinu). Valja nadodati da u tzv. državi blagostanja (državi koja je odgovorna za minimalnu socijalnu sigurnost građana) legitimacijski proces tendencijski zadobiva supstancijalna obilježja, ukoliko naime postaje ovisan o efikasnosti državne ekonomske i socijalne politike.

Za analitički model socijalističkog političkog sistema karakteristična su druga obilježja: ne postoji razlikovanje države i društva, ekonomski proces je politički organiziran i ovisan je o procesu autoreprodukcije vlasti kao primarnom političkom procesu. Međutim, i unutar tog modela je moguće analitički razlikovati dvije funkcije države (odnosno cjelokupnog političkog sistema): državnu organizaciju ekonomskog procesa reprodukcije i proces autolegitimacije političkog sistema. Valja naglasiti da su ove dvije funkcije manje diferencirane nego u kapitalizmu, ponekad su čak posve amalgamirane. Osvrnut ćemo se samo na legitimacijske mehanizme političkog sistema.

Iako se u političkom sistemu primjenjuju formalne procedure legitimacije (izbori itd.), one imaju posve fiktivni karakter. Ono što je na djelu zapravo je stanovita reifikacija, postvarenje politike: privilegirani politički subjekt političkog sistema, komunistička partija, legitimira svoju poziciju znanstvenom spoznajom povijesnog toka. Na taj je način utemeljen ne-opcijski (Zarko Puhovski) karakter politike u socijalizmu. Ovo obilježje mehanizma legitimacije političkog sistema izravno utječe i na organizaciju ekonomskog procesa reprodukcije društva, koja počiva na unilinearno koncipiranom, prividno znanstveno utemeljenim strategijama razvoja. Znanstveno se, međutim, ne mogu ukinuti praktičke alternative društvenog razvoja. Pretpostavka znanstvenog utemeljenja »planske budućnosti« zapravo je amalgamiranje znanosti i ideologije (ideološko reduciranje i instrumentaliziranje znanosti) i postvareno poimanje društvenog razvoja. Ne začuđuje stoga što uvijek iznova praktički neuspjesi, dakle ekonomske krize i socijalni potresi, prisiljavaju političke planere na korekciju vizije budućnosti i izazivaju legitimacijske poteškoće političkog sistema.

Tendencija ka znanstvenom ukidanju opcijskog karaktera političkog procesa osobito je djelotvorna — što je za nas zanimljivo — na području tehnološkog razvoja. Dilema o opravdanosti izgradnje NE uopće se ne pojavljuje u političkim sistemima realnog socijalizma: razvoj i primjena nuklearne tehnologije pojmljeni su kao posljedica neminovnosti tehničkog i znanstvenog progressa.

U odnosu na objekte i »konzumente« političkih odluka (naime građane, stanovništvo) rezultati političkog procesa pojavljuju se posredovani — u analogiji s feudalnim poretkom — mehanizmima »reprezentativne javnosti« (Jürgen Habermas): na znanost oslonjeni politički aparat (subjekt političkih odluka) reprezentativno prezentira odluke rezonance emiornice itd. nepolitič-

kom puku, kojima se onda u ritualnoj »javnoj diskusiji« organizira plebiscitarna podrška.

Jugoslavenski politički sistem bitno pripada tipu socijalističkog političkog sistema, ali u odnosu na njega ima i neke značajne osebnosti:

a) U jugoslavenskom političkom sistemu rastvorene su institucionalne i sadržajne pretpostavke općosti: politika se tendencijski rastvara u sukobljavanje i posredovanje parcijalnih interesa, koji ni refleksivno ni proceduralno nisu u stanju (niti imaju pretenziju) da se artikuliraju kao alternativne koncepcije općosti. U tom smislu nedostaje realnosocijalistički amalgam znanosti i ideologije kao podloga dominantne koncepcije razvoja.

b) I proces legitimacije političkog sistema donekle je različit u odnosu na druge socijalističke poretke i počiva na slijedećim postupcima:

- represivnom očuvanju tradicionalnih političkih vrijednosti koji vladajuću političku partiju ispostavljaju kao »revolucionarni subjekt«;
- poštivanju političkih procedura koje osiguravaju uspostavljanje kompromisa u institucijama političkog sistema (»konsenzus«);
- deetatizaciji nekih područja politike koja omogućuje da se tu procesi odlučivanja izravno utemelje u odnosima moći, bez posredovanja ikakve proceduralne racionalnosti i mehanizama demokratske legitimacije.

Sve tri legitimacijske strategije impliciraju dominaciju koncepcije reprezentativne javnosti u gore navedenom smislu.

ad. 2) Na području jugoslavenske energetske politike moguće je razlikovati tri tipa interesa, koji se na različite načine konstituiraju.

a) Jedan tip interesa vezan je uz aspekt ekonomiziranja društvenim kapitalom i donošenja investicijskih odluka na području energetike, za elektroenergetske investicije potreban je golemi kapital koji se ne može akumulirati u elektroenergetskoj privredi. Pitanje je stoga kojim se metodama akumulira kapital potreban za te investicije u uvjetima privrednog sistema a izuzetnom imobilnošću kapitala, nepostojanja odgovarajućeg profitnog (»dohodovnog«) motiva kao i odsustva mehanizama komandne ekonomije. Akumulacija kapitala i njegovo investivno trošenje u jug. energetske privredi zbivaju se — za politološku analizu zanimljivo — kroz specifične političke mehanizme, u političkom procesu u kojem sudjeluje niz državnih, paradržavnih i »samoupravnih« aktera.

Oko tog središnjeg područja odlučivanja o akumulaciji kapitala za potrebe energetske sistema (problem cijene energenata i el. energije te problem dodatne akumulacije pomoću poreza, doprinosa itd.) i o njegovom investivnom trošenju strukturira se niz posebnih interesnih subjekata koji u većoj ili manjoj mjeri (samo djelomice institucionalno posredovano) utječu na proces odlučivanja o energetske politici. Riječ je o interesnim subjektima čija je aktivnost vezana uz proizvodnju, distribuciju i potrošnju energije u kontekstu ekonomskog sistema (aspekt energije kao robe).

Preliminarna tipologija tih interesnih subjekata mogla bi obuhvaćati:

- proizvođače (primarnih) energenata za proizvodnju energije (el. energije) (ugljenokope, rudnike urana, proizvodnju/uvoz te preradu i distribu-

- proizvođačke i distributivne organizacije elektroprivrede;
- proizvođače investicijske opreme za proizvodnju/distribuciju (električne) energije;
- izvođače radova instaliranja elektroenergetskih pogona;
- velike (privredne) potrošače koji raspolažu barem nekim institucionalnim mogućnostima artikulacije interesa;
- konačno, posve marginalno, i individualne potrošače energije (domaćinstva), koji su raspršeni, odluke donose individualno i nemaju institucionalnih mogućnosti agregiranja i artikulacije interesa (oba potonja tipa interesa zajednički su zainteresirani za kontinuiranu opskrbu energijom kao i za što jeftiniju energiju).

Dakako, na ovom se području javlja i čitav niz državnih ili paradržavnih institucija i drugih subjekata političkog sistema koji (na temelju formalnih kompetencija ili bez njih) utječu na odlučivanje o akumulaciji i investivnom trošenju kapitala u energetsom sistemu — a čiji problemski i interesni horizont može biti ograničen upravo na distributivno investicijsku problematiku.

b) Kao drugi tip interesa na području energetske politike javljaju se institucije političkog sistema koje energiju promatraju kao jednu od temeljnih pretpostavki funkcioniranja cjelokupnog privrednog sistema i kao strateško dobro. Tu se proizvodnja, distribucija i potrošnja energije promatra primarno iz aspekta osiguranja nacionalne ekonomske i političke nezavisnosti, stabilizacije ekonomskog razvoja cjelokupnog privrednog sistema i prevladavanja strukturnih/regionalnih disproporcija (razvojna, strukturna, regionalna politika) kao i iz aspekta nacionalne sigurnosti.

Evidentno je da se u institucijama političkog sistema koje odlučuju o energetskej politici nužno isprepliću razvojno-politički i strateški aspekti s aspektima ekonomiziranja društvenim kapitalom i njegovim investivnim trošenjem u energetskej politici. To važi i za razvijene kapitalističke privrede, a osobito za socijaliziranu jugoslavensku ekonomiju.

Jugoslavenska je specifičnost i u tome što se ovaj tip interesa ne pojavljuje samo na razini saveznih institucija političkog sistema zaduženih za razvojnu politiku i nacionalnu obranu, nego je uobičen i na razini političkih institucija federalnih jedinica — u mjeri u kojoj one raspolažu konzistentnom vlastitom ekonomskom politikom. Zanimljiv je istraživački problem, stoga, i interakcija proizvodno-ekonomskih i razvojno-strateških interesa u jugoslavenskim federalnim jedinicama i eventualno uspostavljanje prepoznatljivih (interesnih) pozicija republika/pokrajina na području energetske politike.

c) Nasuprot ova dva (tradicionalna) tipa interesa na području energetske politike, omdedavna u razvijenim kapitalističkim društvima (pa i kod nas) do izražaja dolazi jedan novi tip interesa koji nastoji utjecati na procese odlučivanja o energetskej politici: riječ je o interesu za očuvanje čovjekove okoline, koja je (na ovom području) ugrožena određenim tehnologijama proizvodnje energije. Osebnost ovog interesa sastoji se u tome što se ne može jednoznačno pripisati određenoj interesnoj grupi ili određenim institucijama političkog sistema. Dakako, čvrsto se kao predstavnici određenih

projekata izgradnje energetskih objekata javljaju akteri koji su neposredno ugroženi planiranim (ili samo mogućim) zagađenjem od strane projektiranog objekta (riječ je npr. o određenim proizvodnim granama — agrarnoj proizvodnji, turizmu, stanovnicima okolnih naselja itd.).

Međutim, takva neposredna zainteresiranost za očuvanje okoline ovdje nije od odlučujućeg značenja. Mnogo je značajnija posredovanost osvješćivanja interesa za očuvanje okoline mehanizmima javnosti: javnim komuniciranjem u medijima no još više različitim oblicima protestnih akcija (potonji je aspekt u jugoslavenskim razmjerima tek u začetku).

ad 3) U istraživanju je nužno rekonstruirati genezu jugoslavenskog tematiziranja nuklearne tehnologije i analizirati ispreplitanje različitih pristupa i aspekata korištenja nuklearne energije. Preliminarno se mogu razlikovati sljedeći aspekti:

a) Vojno-sigurnosni aspekt: Jednom je ovdje riječ o pretenziji za ovladavanje nuklearnom tehnologijom, osobito tehnologijom nuklearnog gorivog ciklusa, što bi otvorilo opciju korištenja nuklearne tehnologije i u vojne svrhe. Čini se da je ovaj tip interesa stajao u početku jugoslavenskog tematiziranja nuklearne tehnologije i jedan je od razloga osnivanja velikih nuklearnih instituta i rane potrage za uranom u Jugoslaviji. Druga dimenzija ovog pristupa sastoji se u očekivanju da bi samostalno ovladavanje nuklearnom tehnologijom omogućilo (pod pretpostavkom da Jugoslavija raspolaže dovoljnim količinama urana i savladava tehnologiju proizvodnje obogaćenog urana) energetsku autarkičnost zemlje. Danas je moguće tek konstatirati da očekivanja vezana uz vojno-sigurnosni aspekt nuklearne tehnologije nisu ostvarena, a vjerojatno nisu ni ostvariva.

b) Tehnološkopolitički aspekt tematizira pitanje položaja nuklearnih znanstvenih istraživanja i tehnološkog razvoja u okviru znanstveno-tehnološke politike države. Na ovom području je Jugoslavija nedvojbeno prošla različite faze razvoja, od izrazitog primata nuklearnih istraživanja do njihova zapostavljanja.

c) Regionalnopolitički aspekt odnosno aspekt konstituiranja republičkih ekonomija osobito je u kontekstu izgradnje NE aktualan od početka sedamdesetih godina. Tada je, naime, došla do izražaja težnja republika za izgradnjom privredne strukture, uključujući i što je veću moguću energetsku samodostatnost. Izgradnja NE Krško izvan konteksta općejugoslavenskog nuklearnog programa upravo je izraz težnje »političkih struktura« Slovenije i Hrvatske za većom energetskom samostalnošću tih, drugim energentima siromašnih republika.

d) Strukturnopolitički aspekt trebao bi tematizirati pretenzije na stvaranje (čak izvozno sposobnog!) jugoslavenskog nuklearnog industrijskog kompleksa koji bi proizvodio dijelove opreme za NE.

e) Ekološkopolitički aspekt izgradnje NE tematizira čitav niz problema, među kojima svakako i sljedeće: problem stvaranja nezavisnih kontrolnih institucija za praćenje rada NE, procjenu njihove sigurnosti itd.; problem komparativne analize ekoloških posljedica različitih energetskopolitičkih razvojnih strategija; fenomen senzibiliziranja javnosti za probleme zaštite okoline i pitanje kontrole provedbe postojećih propisa (što danas nije riječeno).

ad 4) Predloženo istraživanje procesa odlučivanja o izgradnji NE u Jugoslaviji ima karakter tzv. case-study, studije slučaja. U takvim je studijama načelno vrlo ograničena primjena kvantitativnih metoda empirijskog istraživanja, primat imaju historijsko-deskriptivne metode. I ovo će se istraživanje osloniti prije svega na analizu dokumenata i stručne literature te vrednovanje informacija dobivenih strukturiranim intervjuima s nizom kompetentnih osoba. Jedino će u analizi sadržaja pisanja jugoslavenskog tjednog tiska o problemima nuklearne energije biti moguće primijeniti kvantitativne metode.

ad 5) U skladu s uvodno izloženim obilježjima polity-, politics- i policy-analize, možemo reći da ovo istraživanje ima trostruki cilj:

— Ono želi učiniti transparentnom strukturu interesa i političkih aktera u jugoslavenskoj energetskej politici i osobito u procesu odlučivanja o izgradnji NE.

— Ono želi točno rekonstruirati institucionalni okvir procesa odlučivanja u energetskej politici da bi utvrdilo izvore blokada i smetnji u tom procesu, odnosno kritički osvijetlilo njegove pretpostavke.

— Konačno, ono želi razjasniti alternativne razvojne opcije u energetskej politici, inzistirajući na interdisciplinarnom pristupu problemu i sagledavanju svih aspekata različitih opcija.

LITERATURA

- I. Grdešić et al., *Delegatski sistem 1974—1984*, Informator, Zagreb, 1984.
- H. H. Hartwich (izd.), *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland*, Westdeutscher Verlag, Opladen 1985.
- D. Hayes, *Nuclear Power: The Fifth Horseman*, Wordwatch Paper 6, 1976.
- J. Hirsch, *Staatsapparat und Reproduktion des Kapitals*, Suhrkamp, Frankfurt/M., 1974.
- H. Kitschelt, *Kernenergiepolitik*, Campus, Frankfurt/M. — New York, 1980.
- J. O'Connor, *Die Finanzkrise des Staates*, Suhrkamp, Frankfurt/M., 1974.
- C. Offe, *Berufsbildungsreform*, Suhrkamp, Frankfurt/M., 1975.

Nenad Zakošek

*THE POLITICAL PROCESS OF DECISION-MAKING IN
YUGOSLAV SOCIETY*

Research Draft: Energy Policy and Nuclear Power

Summary

The author displayed a research draft of the decision-making process about building nuclear plants (NP) in Yugoslavia, which should be accomplished during 1987 and 1988. Yugoslav energy policy are determined in their specificity opposite to energy policy in developed capitalistic countries (where it is constituted in the interaction of state and social participators) and in the countries of realistic socialism (where it represents only one part of the entire political planning process and state management). An exhibited hypothesis shows integral energy policy of the sixties disintegrated due to economical and political system changes so that in the eighties the energy crisis and the building projects of nuclear plants would stimulate efforts for its reintegration. The author holds that the problem of building NP, which is the object of numerous professional and political controversies in the world as well as in Yugoslavia today, is at the same time exceptionally appropriate for the study of political processes in the Yugoslav political system.

The draft of the theoretical-methodological starting point of the research contains an analytical model of the Yugoslav political system, classification of interests which appear in Yugoslav energy politics, analysis of aspects which intertwine in the decision-making process about utilizing the nuclear technology and justification of the necessity that the research relies mostly on qualitative methods. The research has a triple goal: to make the structure of interests in Yugoslav energy politics transparent, to critically enlighten the institutional assumptions of the decision-making process in building NP and to designate the alternative energy developments options.