

Tržišna zaštita okoline Prijedlog ekološke politike Hrvatske*

Aleksandar Štulhofer
Filozofski fakultet, Zagreb

Sažetak

Rad predstavlja plaidoyer za jednu tržišnu ekologiju, relativno grubi prijedlog nove strategije zaštite okoline u Hrvatskoj.

Rasprava upućuje na osnovne nedostatke dosadašnje ekološke aktivnosti, provedene prema modelu »izravne regulacije«, te nudi alternativu. Obrisi nove i drukčije ekološke politike, koje autor iscrta, bitno su tržišnog karaktera.

Tržišna strategija temelji se na dva koncepta: na modelu »emisionih naknada« i modelu »emisionih dozvola«; u radu je predstavljena logika obiju koncepcija. Sam prijedlog – »minimalni program eko-regulacije« – operacionaliziran je kroz oblik i uloge središnjeg koordinirajućeg tijela (odbora, ministarstva).

U zaključku autor razmatra neke od mogućih poteškoća implementacije tržišnog eko-modela u nas i kriterije za evaluaciju (svake) ekološke politike.

Ključne riječi: birokratsko upravljanje, direktna regulacija, ekološka politika, ekonomija zaštite okoline, tržišni modeli zaštite okoline

»Drugim riječima, ne postoji sigurniji način da se spriječi inovativnost industrije nego što je nametanje gotovih rješenja.« (OECD, 1985)

Vrlo je blizu istini da je za društveni život daleko opasnija manjina koja je željna (i sposobna) djelovati ponad vlastitih interesa, nego »egoistična« većina. Djelovanje prve grupe prečesto rezultira društvenim reformama koje na ovaj ili onaj način ograničavaju slobodu pojedinca.

Istinska opasnost, dakako, ne krije se nužno u samom prenošenju dijela prava s pojedinca na kolektiv, kao što je, primjerice, ograničavanje brzine na cestama. Problem je češće u načinu procjenjivanja potrebe da se opći interes pretpostavi individualnom. Jednostavnije rečeno, onaj koji procjenjuje u stanju je vlastiti interes »poduprijeti« nazivom »opći«; u jednom ranijem radu (Štulhofer, 1991) pokazali smo kako se interes općinskog vrha lako pretvara u diskurs o »dobrobiti šire zajednice«.

Ostavimo li za trenutak po strani pitanje ekonomske efikasnosti, diskreditiranost socijalizma potječe upravo iz iskušane nemoći da se spriječi zloupotreba »općeg dobra« – iz razobličavanja farse o kolektivnom altruizmu. U tom smislu jasno je da se razvoj Hrvatske – brzina napuštanja realsocijalističke polu-moderniziranosti i približavanja suvremenoj post-moderniziranosti – temelji prvenstveno na procesima demokrati-

* Ovaj rad teorijski se oslanja na raniji tekst (Štulhofer, 1991) u kojem su detaljnije obrađene prednosti i nedostaci tržišnih modela zaštite okoline. Budući da smo nastojali izbjeći nepotrebna ponavljanja i (pre)obilnu argumentaciju, zainteresiranog čitaoca upućujemo na spomenutu studiju.

zacije. Na oslobađanju individualne inicijative, te zakonskoj zaštiti **minimalnog »kolektivnog programa«** (osiguravanje osnovnih uvjeta za društveni život). Ovo je, prema našem sudu, ne samo politički i privredni, već jednako tako i socio-kulturni imperativ. Želimo li društvenu racionalizaciju, profesionalizaciju i etiku odgovornosti, onda je posljednji trenutak da se izvrši eutanazija naslijeđene mješavine predmodernog (ruralnog) i sorealističkog mentaliteta.

Svrha ovog rada jest ukazati na odgovarajuću logiku razvoja u oblasti zaštite okoline. Namjera nam je iscrtati pravac jedne nove, drugačije ekološke politike — efikasne ne samo u redukciji zagađenja i očuvanja prirodnih resursa, već i u konstruiranju racionalnog društvenog ponašanja.

I.

Iako nema više nikoga tko bi sumnjao da je Hrvatskoj potrebna sustavna zaštita okoline, ostaje upitnim strategija i forma ove djelatnosti. Malo pojednostavljajući, sve postojeće ekološke politike moguće je podijeliti na one izgrađene prema **tradicionalnom** modelu, te one **neoklasične** inspiracije.

Naš dosadašnji sustav zaštite okoline pripada, bez ostatka, prvom tipu. Tradicionalni model temelji se, naime, na centraliziranom birokratskom aparatu koji izravno **regulira** (ograničava, zabranjuje i kažnjava) aktivnosti koje narušavaju ekološke vrijednosti. Ova je strategija — u jednoj traljavoj varijanti, doduše — apsolutno dominirala hrvatskom ekološkom politikom. Sasvim razumljivo, s obzirom da se početkom osamdesetih — usprkos suprotnom trendu u tzv. postindustrijskim društvima — model direktne regulacije u real-socijalizmu tek razvija.

Jedan od nezaobilaznih razloga za njegovo preuzimanje (sa zakašnjenjem od otprilike jednog desetljeća) upravo je kompatibilnost ovog modela s **planskom ekonomijom** i kolektivističkim prizivanjem prvenstva (ideologiziranog) »općeg interesa«. Birokratski aparat, dakako, odmah otkriva višestruko unosnu ulogu zaštitnika ekoloških dobara.

S druge strane, spomenuli smo, najrazvijeniji postupno napuštaju načela izravne regulacije. Razlozi sve bržeg i opsežnijeg prihvaćanja ekonomskih inicijativa u zaštiti okoline — čak i od strane **ekoloških aktivista**¹ — mogu se sažeti u tri točke.

A) Izravna regulacija je neefikasna

Norme koje ekološka administracija propisuje poštuju se jedino ukoliko je kazna za prekršaj veća od dobiti, odnosno veća od troškova podvrgavanja normi. Nepotrebno je reći da to skoro nikada i nigdje nije slučaj jer da su kazne u pravilu blage. Čak i pod pretpostavkom uvođenja drakonskih kazni za prekršioce jasno je da bi se stanje pogoršalo čim bi budnost regulatora malčice popustila².

Regulativni model potpuno zanemaruje vitalno važan mehanizam motivacije. Štoviše, centralna regulacija upravo obeshrabruje eko-inovativnost propisujući zaštitnu tehnologiju. Također, ne čini ništa da bi spriječila širenje bojazni da će pronalazačnje efikasnijih mjera zaštite dovesti do strožih ekoloških normativa.

Politika subvencioniranja, kojom regulatorni model nastoji potpomoći uvođenje

1 Ovdje se, doduše, misli prvenstveno na situaciju u SAD — i sredinu u kojoj su i oni radikalniji neskloni sotonizaciji tržišta.

2 Efikasnost takvih kazni osporava (i) dobro znano iskustvo velikih sudskih troškova budući da poduzeća nastoje barem odugovlačiti s podvrgavanjem.

obvezatne zaštite tehnologije, kreira dodatne poteškoće. Održavajući na životu poduzeća ili čak čitavu industrijsku granu koja bi inače odumrla, te stvarajući umjetne tržišne nejednakosti (niže cijene proizvoda subvencioniranih poduzeća), koje će dovesti do povećanog pritiska ili na subvencionirani fond, ili na sudske kapacitete.

U skoro idealnom slučaju, poput onog s **američkim programom čistog zraka** (*Clean Air Act* iz 1970), redukcija zagađenja uspijeva, ali ne bez enormnih društvenih troškova (Tucker, 1990) — što nas vodi slijedećem zaključku.

B) Izravna regulacija je »vreća bez dna«

Teoretičari »javnog izbora« (*public choice theory*) zadužili su nas realističnim pogledom na državni stroj (Buchanan, 1984; McLean, 1987). Prema njihovim istraživanjima, administrativni se aparat ponaša kao skup egoističnih aktera (*»budget maximizers«*) čiji je osnovni cilj promicanje vlastite koristi³. Budući da se regulatori glasno pozivaju na individualni egoizam kao svoj *raison d'être*, zbog čega bi njih same, retorički se pitaju ovi autori, trebalo smatrati iznimkama?

Upravljaajući **zajedničkim dobrima**, birokracija se ponaša poput kolektivnog poduzetnika. I to onog nesavjesnog! Naime, brojni su kritičari (Stroup i Baden, 1983; Baumol i Oates, 1988) ukazali na rastrošnost birokratizirane ekologije. Njihova argumentacija uključuje tendencijsko bujanje administrativnog aparata i činjenicu da troškove centralizirane ekološke politike snose porezni obveznici.

C) Regulatori su nesposoban vlasnik

Nekoliko paradigmatičkih slučajeva, od kojih nacionalni park Yellowstone predstavlja jamačno najkrupniji, iskazuju katastrofalnu »poslovnost« administrativnog upravljanja prirodnim resursima (Baden, 1986; Baden i Stroup, 1981) čiji je uzrok proizvoljno određivanje cijene javnim dobrima⁴, ali i spoznaja da se gubici nikada ne pokrivaju iz vlastitog džepa. Uvijek su drugi (mi, dakako) ti koji »plaćaju račune« krivih poteza.

II.

Sasvim drukčiji put iscertava **neoklasični pristup** polazeći od postulata prema kojem slobodno (besplatno, neograničeno) korištenje **općeg dobra** — kao što su šume, vodeni tokovi ili čisti zrak, npr. — nužno dovodi do njegove pretjerane potrošnje (Hardin i Baden, 1977). Spriječiti ovo narušavanje moguće je, prema teoretičarima »ekonomije zaštite okoline« (*environmental economics*), isključivo uvođenjem specifičnih sistema naknada kojima bi potrošači nadoknadili učinjenu štetu. Drugim riječima, potrošeno se mora platiti⁵.

Predlažući sustav tržišne zaštite okoline, neoklasični pristup inzistira na: (a) defniranju vlasništva nad prirodnim resursima, te (b) određivanju cijene zagađivanju. Na taj način, ekološka politika biva dekonstruirana u mjesto kontrole i zaštite pravila igre ekonomske motivacije.

3 Ovo, dakako, ne proturječi činjenici da birokratski aparat djeluje kao cjelina. Radi se jednostavno o kolektivnom ostvarivanju (skupa) interesa budući da je akterima (službenicima) jasno da se jedino na taj način mogu efikasno izboriti za osobnu korist.

4 Jer se političke informacije i pritisci pretpostavljaju ekonomskoj računici...

5 Jasno je da se na taj način prikupljena sredstva imaju iskoristiti upravo za otklanjanje ili saniranje posljedica ekološkog narušavanja.

S onu stranu izravne regulacije, oslanjajući se na moć Smithove »nevidljive ruke«, deregulacijski pristup predlaže dva osnovna modela: sustav EMISIONIH NAKNADA (*effluent charges, fees*) i sustav EMISIONIH DOZVOLA (*pollution permits, rights, licences*).

A) Model »emisionih naknada«

Prema ovoj, *pigouvijanskoj* ideji, svaki zagađivač dužan je platiti odštetu (naknadu) sukladnu obimu štetnih emisija koje proizvodi. Utvrđuje se »jedinica zagađivanja«, i njoj se određuje cijena.

Prednost je očita. Svakom je poduzeću ostavljeno da samo odluči do koje mjere mu se isplati smanjivati zagađivanje. Time je prosječni trošak eko-zaštite (po zagađivaču) smanjen u odnosu na reglementacijski model.

Ovdje nam valja ponovo naglasiti jasnu pretpostavku prema kojoj je zagađivač taj koji je dužan platiti. Budući da je vlasništvo nad ekološkim općim dobrima zajedničko, tj. da svaki građanin uživa istu količinu prava na čisti zrak ili vodu, akter koji koristi opće dobro narušavajući njegovu kvalitetu obvezatan je oštećeti ostale »vlasnike«!⁶ To je tzv. »zagađivač plaća« princip, kojeg je OECD (OECD, 1985) preporučila u dva navrata – 1972. i 1974.⁷

Primjena sustava naknada temelji se na poželjnoj minimalnoj razini ukupnih emisija, a koja se ponajčešće određuje ili s obzirom na postignuća »najbolje postojeće tehnologije« ili procjenom »adaptivnog kapaciteta« resursa (Pearce i Turner, 1990). Visinom naknade zagađivanje se zatim nastoji svesti na željenu razinu. Osim obvezatne ugradnje elementarnih uređaja za ekološku zaštitu, sve ostalo prepušteno je djelotvornosti cijene jedinici zagađivanja.⁸ Zamašnjak ekonomske motivacije biva pokrenut.

B) Model »emisionih dozvola«

Slijedeći model, predložen i kao rješenje nekih problema zamijećenih u praksi prvog modela, temelji se na Dalesovom »pravu na zagađivanje«. Ideja je više no jednostavna. Broj dozvola koji se nudi zainteresiranim stranama – možemo ih zamisliti kao »dionice« općeg dobra – odgovara količini poželjnog (dopustivog) zagađenja.⁹

Za dozvole se, dakle, natječu svi: od zagađivača, do društava za zaštitu prirode. Kupovinom na aukciji, ili inicijalnom podjelom, »dionice« prelaze u vlasništvo posjed-

6 Vrlo komplicirano (i ideologizirano) pitanje prava budućih generacija, koje se ovdje ponekad uvodi, svjesno zaobilazimo.

7 U realnosti, nemoguće je izbjeći da dio troškova zagađivanja ne podmiruju i oni koji u njemu ne učestvuju, plaćali li oni troškove liječenja, saniranje posljedica zagađivanja na vlastitoj imovini, ili pak kupujući proizvode po cijeni kojom proizvođač nastoji nadoknaditi troškove eko-zaštite. Ipak, pod pretpostavkom dobre informiranosti, kupci će plaćajući više: (a) postati svjesniji ekološke problematike, te (b) težiti prelasku na potrošnju jeftinijih, ekološki »čistijih« artikala.

8 Detaljno iskušan (od sredine sedamdesetih naovamo) kroz ruhrske primjer zaštite vodenih tokova, model »emisionih naknada« iskazuje bitne prednosti nad izravnom regulacijom, kako u efikasnosti, tako i u troškovima (Ruff, 1990).

9 Sustav dozvola predstavlja značajan pomak s tzv. »end-of-pipe« (ili sanacijskog) pristupa, na – društveno jeftiniju i zdraviju – anticipacijsku zaštitu.

Antipacijsko načelo teško je spojivo s izravnom regulacijom jer nastoji oko nevidljivih rezultata. Takav tip aktivnosti, naime, uvijek će oskudijevati u podršci i pritisku javnosti. Ekonomski mehanizmi, naprotiv, obavljaju svoj posao bez obzira na proširenosti ekološke svijesti (OECD, 1985:225).

nika, što znači da ih on može i prodavati ako mu je to u interesu.¹⁰ Tri su pravila temeljna (Tietenberg, 1985):

a) koncept »mjehurića« dozvoljava, pod određenim uvjetima, tretiranje tvornice (ili više njih) s nekoliko raspršenih pogona kao cjeline – mjereći ukupnu emisiju;

b) kompenzacija omogućava rad novih zagađivača pod uvjetom da se razina ukupnih emisija ne mijenja – postojeći zagađivači smanjuju obim zagađivanja i prodaju dio »dionica«;

c) tezauriranje omogućava pohranjivanje viška dionica, ušteđenih smanjivanjem zagađenja, i njihovu prodaju, razmjenu ili korištenje pri uvođenju novih pogona u proizvodnju.

Sustav dozvola neusporedivo je jeftiniji od direktne regulacije. Također, »dionice« se (u usporedbi s modelom naknada) odlikuju velikom fleksibilnošću, jednostavno rješavaju problem novih zagađivača, te »troše« manje informacija jer otpadaju opsežni proračuni visine cijene jedinice zagađivanja.

Slično je i u slučaju geografskih varijacija u eko-kvaliteti. Dok variranje naknade (cijene jedinice zagađivanja) izaziva veliko nezadovoljstvo i nove (najčešće sudske) troškove¹¹, sustav »dionica« problem rješava uvođenjem »koeficijenta razmjene« – onemogućavajući razmjenu dozvola koje dolaze iz zona različite zagađenosti prema načelu »jedna za jednu«¹².

(Tijekom osamdesetih, nekoliko je uspješnih sustava zaštite vode i zraka u SAD organizirano prema načelu tržišnih dozvola; Anderson i Leal, 1991.)

III.

Iz prethodne rasprave proizlazi da tržišni modeli posjeduju dvije nesumnjive prednosti u odnosu na model centralne regulacije. Snažno motiviraju poduzeća da inovacijama smanje zagađivanje te smanjuju društvene troškove zaštite okoline.¹³ Ipak, strategija tržišne ekologije nije zvjezdana staza brzog uspjeha. Dvije temeljne dimenzije (svakog) tržišnog sustava ujedno su i osnovne teškoće.

»Tragedija zajedničkog«, kao što je već upozoreno, proizlazi iz odsustva vlasništva. Omogućite ribičkom društvu da gospodari riječnim tokom, turističkoj organizaciji ili alpinističkom društvu upravljanje zaštićenim parkom prirode, i resursi će biti korišteni i unapređivani efikasnije nego što je to u stanju činiti birokratski aparat¹⁴. No, što se dešava u slučaju da vlasnikom stoljetne šeme-parka postane drvoprerađivačko poduzeće? Ukoliko se nalazi u financijskoj krizi, bit će sklonu prekomjernoj eksploataciji. Ako pak posluje (dugoročno) racionalno, težit će očuvanju resursa, no možda u obliku koji umanjuje privlačnost šume-parka za izletnike. Ostavimo li čak po strani opasnost

10 Postoji i interesantan prijedlog globalnog uvođenja sustava dozvola prema kojem bi se problem ekološkog pritiska zemalja Trećeg svijeta riješio povijesno utemeljenom razdiobom »dionica«. Razvijene bi zemlje dobile minimalan broj licenci za zagađivanje, ali bi od siromašnih zemalja mogle dokupiti potreban broj – prije svega financiranjem različitih programa razvoja. Prisutnost ideala pravdnosti više je nego očita...

11 Premda su razlike u cijeni, sasvim opravdano, utemeljene u različitom »doprinosu« ekološkoj bijedi.

12 Daljnje narušavanje već ozbiljno narušenih lokaliteta moguće je spriječiti već pri inicijalnoj prodaji »dionica«, ili – što je primjerenije osiromašenom privrednom sustavu poput hrvatskog – njihovoj podjeli. Dozvole se »usmjeruju« u bolje očuvane zone i eko-zoning se postiže bez fragmentiranja tržišta.

13 U odnosu na izravnu regulaciju, stimulacije i američka iskustva u primjeni tržišnih modela upućuju na 25–90% smanjenje troškova eko-zaštite; usp. – OECD, 1985:232.

14 Za razliku od administrativnih »vlasnika«, poduzetnici od krvi i mesa egzistencijalno su zainteresirani za očuvanje vrijednosti kojih su, makar privremeno, vlasnicima.

koja prijeti od kratkovidnih interesa, ostaje pitanje resursa koje nije moguće privatizirati. Zrak je, primjerice, nemoguće rasparcelizirati.

S druge strane nailazimo na teškoće pri određivanju cijene zagađivanju. Jednostavna ekonomska logika, prema kojoj naknada mora biti jednaka pričinjenoj šteti, u realnom svijetu biva sučeljena barem s dvije prepreke:

a) visinu štete nemoguće je točno izračunati budući da je narušeno zdravlje ili gubitak ljudskih života jednostavno nemjerljivo;

b) precizno je određivanje obima i prirode zagađivanja vrlo često neizvedivo zbog tehničkih ograničenja mjernih postupaka.

Dakako, opisani problemi nisu apsolutno nerješivi. Pitanje vlasništva morat će biti rješavano fragmentarno i prema različitim obrascima – uzimajući u obzir značajke resursa. Za određivanje cijene zagađivanja postoji pak tzv. »drugo–najbolje rješenje« koje nalaže eksperimentiranje s visinom naknade, tako dugo dok se ne ostvari njezina učinkovitost.

Očito, određena razina regulacije ostaje nužna. Imajući na umu da svaka ekološka strategija mora kombinirati **sanacijski** i **anticipacijski pristup**, čini se neprijepornim da djelotvornost prvog može garantirati samo neposredno odgovorni nosilac ekološke politike. Argumentirajući nešto što je jedva potrebno dokazivati, u prilog važnosti središnjeg ekološkog tijela valja navesti još nešto. Dobro poznat problem ogromnih troškova nekoordinirane potrage za informacijama nužnim za svaku valjanu ekonomsku transakciju.

IV.

Naš slijedeći zadatak predstavlja izlaganje MINIMALNOG PROGRAMA EKOLOŠKE REGULACIJE.

Začetak nove, tržišno orijentirane ekološke politike označilo bi osnivanje **centralnog, korporativnog eko–odbora** s jasno definiranim formalnim (zakonskim) ingerencijama. Odbor, koji bi mogao djelovati (i) kao ministarstvo za zaštitu okoliša, sačinjavali bi predstavnici državne uprave, ekološki aktivisti, te reprezentanti privrednih i ekspertnih organizacija.

Zadaci Odbora jasno isctavaju predloženu ekološku strategiju, njezine smjernice i način djelovanja:

1) Prvi zadatak bila bi revalorizacija – u skladu s najnovijim eko–toksikološkim studijama – emisionih standarda (pooštravanje graničnih kvaliteta zraka i vode), sustavna dorada normativa za proizvodnju, promet i upotrebu opasnih kemijskih supstancija, kao i za odlaganje hazardnih otpada. Slijedila bi izrada eko–zoninga. (O potpunoj zabrani određenih vrsta zagađivanja odlučivali bi rezultati javne rasprave.)

2) Slijedeći zadatak predstavlja donošenje odluke o uvođenju određenog (tržišnog) modela u svaku od tri eko–oblasti. Pri tome, dakako, ne postoji nikakva nužnost da jedan te isti model bude primijenjen i u zaštiti zraka i vodenih tokova i zemljanih površina. Dapače, moguće su raznorodne kombinacije¹⁵, uključujući tu i minimalnu upotrebu izravne regulacije. Rokovi prelaska na novi režim eko–zaštite moraju biti vrlo pažljivo izrađeni, a jednako tako i plan društvenog asistiranja u pripremi poduzeća na taj korak. (Nesigurnost i apatija, kao i tražanje »političkog azila«, moraju biti svedeni na najmanju moguću mjeru.)

15 Tako Crandall (1983:78) predlaže kombiniranje dozvola i naknada; emisione dozvole besplatno se podijele u visini najoštrijeg standarda, a njegovo kršenje potom sankcionira sustav naknada.

Odbor će, eventualno, donijeti odluke i o nekim drugim (de)motivirajućim ekonomskim potezima, kao što je uvođenje eko-poreza na određene proizvode, vožnju osobnim vozilima (tzv. »nestacionarni izvori zagađenja«) ili korištenje umjetnih gnojiva; predlažući strategijsko određivanje cijene energenata, nastojat će stimulirati njihovo racionalnije korištenje.

3) Odbor organizira i vodi »eko-burzu« (model »dionica«), te odlučuje o privatizaciji, ili davanju u najam, prirodnih resursa. Odluka o tome donosi se u skladu s karakteristikama resursa i predloženim (poduzetničkim) aktivnostima.

4) Odbor vrši kontrolu poštivanja eko-normativa, te sankcionira prekršaje.

5) Odbor inicira prikupljanje fundamentalnih eko-informacija (toksikološka istraživanja, studije utjecaja), kao i *cost-benefit* analize urađenog. Potiče, također, alternativne programe proizvodnje i korištenja energije.

6) Odbor, odnosno njemu pridruženi servis ekspernih timova, pruža informacije i ekspertne usluge. Organizirajući kupoprodajne dijaloge i nagodbe između zagađivača i žrtava zagađivanja, smanjuje »transakcijske troškove«.

7) Odbor izrađuje programe sanacija (čišćenja) i usmjerava prikupljanje sredstava; naknade kojima zagađivači obeštećuju žrtve zagađivanja koriste se upravo u tu svrhu.

8) Odbor marljivo i savjesno informira javnost o ekološkom stanju, akcijama i svemu ostalom vezanom za njegovu djelatnost. Nastoji, također, i oko ekološke izobrazbe (senzibilizacije).

9) Odbor razrađuje i obznanjuje uvjete pod kojima se standardi mogu učiniti strožima. (Da bi tržišna logika prevladala poduzetnici moraju imati određene garancije da se ekološki kriteriji neće neprestano mijenjati!) Jedna od mogućih propozicija jest da se standardi pooštavaju isključivo putem državnog otkupa odgovarajuće količine eko-dionica – pod uvjetom, jasno, da takva akcija dobije podršku javnosti.

10) Odbor je taj koji rukovodi svekolikom aktivnošću u slučajevima iznenadne ekološke krize ili katastrofe. Preuzimajući punu odgovornost.

11) Odbor je povezan s međunarodnim nosiocima eko-zaštite te sudjeluje (u), organizira ili koordinira zajedničke akcije usmjerene na tretiranje hrvatske, ili pak transnacionalne problematike (ozonski sloj, »kisele kiše«, radioaktivni otpad itd.).

Pri kraju, teško je dovoljno naglasiti da učinkovitost Odbora i predložene (tržišne) strategije »minimalnog programa regulacije« počiva na jasnom zakonskom delegiranju nadležnosti. Ukoliko taj osnovni uvjet nije ispunjen – ako, dakle, postoji preklapanje jurisdikcije, ili, što je još gore: nadležnost nije nedvosmisleno propisana – iskustvo nam govori da rezultate možemo slobodno otpisati.

— . . —

Još jednom nam valja upozoriti na raskorak između elegantnog teorijskog izvođenja i stvarnosti. Razmotrimo, sasvim ukratko, neke od mogućih prepreka uvođenju tržišne ekološke politike u nas.

a) Loša materijalna situacija poduzeća ogroman je problem ne samo za razvijanje ekološke inovativnosti, već za bilo kakvu zaštitnu aktivnost. Ovo je realnost ratom osiromašene hrvatske privrede, na koju treba računati. Bit će, stoga, potreban veliki oprez pri izradi programa društvene pomoći zagađivačima (inozemni krediti) jer je efikasnost subvencija dokazano niska (Baumol i Oates, 1979; usp. 17. poglavlje), a i psihološki je kontraproduktivna jer nagrađuje upravo one koji to najmanje zaslužuju. U svakom slučaju, bit će nužno mudro odrediti rokove prelaska na (tržišno) poštivanje eko-normi.

b) Poznato je da su velika poduzeća najveći izvor inovacija u eko–zaštiti (OECD, 1985:114); pretežnost srednjih i manjih poduzeća u hrvatskoj privredi vraća nas prethodnoj točki i iskazanim financijskim poteškoćama. Rečeno, naravno, ne dovodi u pitanje potrebu ekonomskog motiviranja, već samo predviđa relativno spor tempo promjena.

c) Državna poduzeća su poseban problem za tržišnu ekološku strategiju. Budući da njihova dobit ne počiva isključivo na profitu, mehanizmi ekonomskog motiviranja na njih slabo djeluju. Također, njihova (nerijetko monopolna!) pozicija omogućuje im korištenje političkih resursa pri izbjegavanju eko–normativa.¹⁶

d) Za očekivati je otpor velike većine zagađivača – nenaviklih na ekološke troškove i čisto tržišno poslovanje. Jačina njihovog otpora rast će s financijskim nedaćama.

e) Vrlo vjerojatno je i protivljenje (malobrojne) ekološke javnosti. Razlog tome nalazimo u njezinoj ekonomskoj nepismenosti te sklonosti ili ekološkoj »čvrstoj ruci« i »politici šibe« ili (kvazi)humanističkoj poetizaciji zaštite okoline.

f) Reakciju državne uprave relativno je teško predvidjeti. Posebice ukoliko se njezino oklijevanje da (sistematski) tržišno restrukturira hrvatsku privredu pripíše ratnim uvjetima. Ipak, mišljenja smo da se otpor može očekivati iz onih krugova čiji će interesi biti ugroženi napuštanjem dosadašnje (birokratizirane) ekološke strategije.

V.

Odlučivanje je postupak koji se gradi određenim elementima procjene. Rečeno na drugi način, za donošenje zaključaka potrebni su nam kriteriji na osnovi kojih smo u stanju usporediti alternative – sačiniti liste njihovih prednosti i nedostataka. Upravo tome smjera ovaj posljednji odlomak.

Izvršivši modifikaciju Baumol i Oates–ove sheme (1979:232), predlažemo deset kriterija za procjenu (svake) ekološke politike. Zbog ograničenosti prostora, nastojeći ujedno izbjeći suvišna ponavljanja, pri izlaganju ne vršimo usporednu komparaciju tržišnih modela s sustavom izravne regulacije. Vjerujemo da je to lako rekonstruirati iz dosadašnje rasprave.

1) **Pouzdanost.** Pitanje koje se ovdje postavlja jest: koliko je uspjeh određene ekološke politike u redukciji i sprečavanju zagađivanja (izravna) posljedica mjera koje primjenjuje, a koliko nepredviđenih povoljnih okolnosti.

2) **Stabilnost.** Koliko su trajni efekti ekološke politike? Možemo li nakon početnog uspjeha – utemeljenog, recimo, na općem entuzijazmu ili strogoj inicijalnoj kontroli – očekivati pad efikasnosti zaštitnih mjera?

3) **Fleksibilnost.** Važan element svake ekološke strategije njezina je prilagodljivost, kako ekonomskoj i demografskoj dinamici, tako i tempu ekoloških promjena.

4) **Pravičnost.** Prema ovom kriteriju razmatranju se podvrgava raspodjela ekoloških troškova. Snose li materijalnu odgovornost upravo oni koji štetu izazivaju? Proporcionalno? Disproporcionalno?

5) **Motivacioni kapacitet.** Ovdje, jednostavno, ispitujemo uspješnost ekološke politike u motiviranju subjekata zagađivanja da tu aktivnost smanje, te subjekata eko–zaštite da istu intenziviraju.

6) **Ekonomičnost.** Koliko nas koštaju rezultati određenog ekološkog programa? Kakav je omjer dobitaka i gubitaka?

¹⁶ Kontroverzni plan pretvorbe društvenih poduzeća, koji smjera podržavljenju, enormno će zaoštriti ovaj problem.

7) **Minimalna invazivnost.** U kojoj mjeri se ekološka politika upliće u individualna prava i interese? Nameće li uniformna rješenja? Ugrožava li autonomiju individualne odluke, racionalno ponašanje?

8) **Politička atraktivnost.** Ovdje se radi o vjerojatnosti da će strukture moći prihvatiti i podržavati određenu ekološku strategiju.

9) **Društvena atraktivnost.** Vjerojatnost da će javnost prihvatiti i nastaviti podržavati datu ekološku politiku.

10) **Internacionalna atraktivnost.** Kompatibilnost »domaće« ekološke politike s internacionalnom eko-strategijom. Koliko je otvorena i kako je opremljena za izvođenje zajedničkih aktivnosti? Je li joj bliska logika vanjskih programa?

— . —

Postoje li, dakle, nedvosmisleni razlozi — osim onog demagoškog koji sotonizira tržište — za suprotstavljanje opisanoj strategiji očuvanja prirodne okoline? Ima li drugog opravdanja za sprečavanje uvođenja tržišnih modela zaštite osim onog koji divinizira ekologiju? Ostavljamo da na to odgovorite sami.

Ipak, opredjeljenje protiv predložene ekološke politike nastavlja se, i to treba uvidjeti, na uvjerenje¹⁷ prema kojem je rast budžetskih troškova odlučan dokaz društvenog napretka. To je stanovište koje podrazumijeva da je efikasnost uvijek dozvoljeno žrtvovati ideološkim konceptima.

Inzistiranje, naprotiv, na uskoj isprepletenosti i međuzavisnosti ekologije i ekonomije označava, mišljenja smo, realizam koji upozorava da, kako stvari barem zasad stoje, borba protiv narušavanja životne okoline nije — i ne može biti — igra na sve-ili-ništa.

LITERATURA:

- Anderson, T. L. i Leal, D. R. (1991). **Free Market and Environmentalism.** Boulder: Westview Press.
- Baden, J. i Stroup R. L. /eds./ (1981). **Bureaucracy vs. Environment.** Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Baden, J. (1986). **Destroying the Environment.** Dallas: National Center for Policy Analysis.
- Baumol, W. J. i Oates, W. E. (1979). **Economics, Environmental Policy, and the Quality of Life.** Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Baumol, W. J. i Oates, W. E. (1988). **The Theory of Environmental Policy.** Cambridge: Cambridge University Press.
- Buchanan, J. N. (1984). **Politics without Romance.** U: Buchanan, J. i Tollison, R. /eds./, **The Theory of Public Choice — II.** Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Crandall, R. W. (1983). **Controlling Industrial Pollution.** Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- Hardin, G. i Baden, J. (1977). **Managing the Commons.** San Francisco: W. H. Freeman.
- McLean, I. (1987). **Public Choice.** New York: Basil Blackwell.
- OECD (1985). **Environment and Economics.** Paris: OECD Press.
- Pearce, D. W. i Turner, K. R. (1990). **Economics of Natural Resources and Environment.** Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Ruff, L. E. (1990). **The Economic Common Sense of Pollution.** U: Baker, S. i Elliot, C. /eds./, **Readings in Public Sector Economics.** Lexington, Mass.: D. C. Heath.

17 Koje bi valjalo podržati preuzimanjem odgovornosti!

- Stroup, R. L. i Baden, J. A. (1983). **Natural Resources: Bureaucratic Myths and Environmental Management**. San Francisco: Pacific Institute for Public Policy Research.
- Štulhofer, A. (1990). Konflikt u komunalnom sistemu. **Kulturni radnik**, 43(6):169-186.
- Štulhofer, A. (1991). Teorija »javnog izbora« i ekonomija zaštite okoline. **Tržište**, 3(1-2):45-61.
- Tietenberg, T. H. (1985). **Emission Trading**. Washington, D. C.: Resources for the Future, Inc.
- Tucker, W. (1990). Marketing Pollution. U: Baker, S. i Elliot, C. /eds./, **Readings in Public Sector Economics**. Lexington, Mass.: D. C. Heath.

MARKETABLE ENVIRONMENTAL PROTECTION: A PROPOSAL FOR CROATIA

Aleksandar Štulhofer
Faculty of Philosophy, Zagreb

Summary

The essay represents a "plaidoyer" for marketable environmental protection; it is a relatively roughly drawn proposal of a new strategy for environmental protection in Croatia.

The discussion points to the basic shortage of present environmental activities modelled on the "direct regulation model" though offering an alternative approach. The outline of new and different environmental policy, of essentially marketing features, is being drawn by the author.

The market strategy is based upon 2 concepts: on the model of "emission compensation" as well as on the model of "emission licences" — the logic of both concepts is being presented in the work. The proposal itself — of minimal environment regulation program — has been made operational, the form and the role of coordinating body (committee, ministry) being used.

The concluding lines discuss the author's consideration of possible difficulties regarding the implementation of marketable ecological model in Croatia, and then discuss the criteria for evaluation of any environment policy.

Key words: bureaucratic mismanagement, direct regulation, environmental policy, environmental economy, marketable environmental protection

UMWELTSCHUTZ DURCH MARKTPOLITIK: VORSCHLAG FÜR KROATIEN

Aleksandar Štulhofer
Philosophische Fakultät, Zagreb

Zusammenfassung

Dieser Text ist gewissermassen ein Plaidoyer für Marktökologie, ein grober Vorschlag einer neuen Strategie des Umweltschutzes in Kroatien.

Die Abhandlung weist auf die Hauptfehler bisheriger ökologischen Tätigkeiten hin die nach dem Modell der „direkten Regelung“ durchgeführt worden sind und bietet eine Alternative dar. Die Umriss einer neuen und einer anderen Politik, welche der Autor hier darstellt, tragen im wesentlichen den Marktcharakter.

Die Marktstrategie wird auf zwei Entwürfen gegründet: auf dem Modell der „Emissionsentschädigungen“ und dem Modell der „Emissionserlaubnisse“. Vorgestellt ist die Logik beider Entwürfe. Der Vorschlag selbst — ein „minimales Programm der Öko-Regelung“ — ist durch die Form und Rollen eines zentralkoordinierenden Verwaltungskörpers (Ausschuss, Ministerium) operationalisiert worden.

Zum Schluss zieht der Autor einige möglicher Schwierigkeiten der Anwendung von Markt-Öko-Modell bei uns, als auch die Kriterien der Bewertung (jeder) ökologischen Politik in Betracht.

Grundausdrücke: bürokratische Verwaltung, direkte Regelung, Marktmodell des Umweltschutzes, Öko-Politik, Ökonomie der Umweltbeschützung