

Izvorni znanstveni rad
UDK 620.9(73)(430.1):301

SUKOBI OKO RASPODJELE KAO PREPREKE ENERGETSKOJ POLITICI: ISKUSTVA SJEDINJENIH AMERIČKIH DRŽAVA I ZAPADNE NJEMAČKE*

Herald Müller

Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung
Frankfurt AM

SAŽETAK

Nasuprot shvaćanjima o energetskej politici kao funkcionalno-tehničkom problemu, ili na drugoj strani, kao borbe između materijalističkih i postmaterijalističkih vrijednosnih obrazaca u industrijskom, odnosno postindustrijskom društvu, ovaj rad dokazuje slijedeće hipoteze: a) u korijenu današnjih energetskih problema leže konflikti oko raspodjele, b) vrijednosti o kojima se radi, čak i na području zaštite okoline, materijalističke su naravi, c) razlike u energetskej politici Sjedinjenih Američkih Država i Zapadne Njemačke mogu se objasniti različitim obrascima raspodjele, a težište im je u različitim vrednotama proizašlim iz razlika između industrijskih i demografskih struktura, te geološkog bogatstva; d) energetska politika, a posebno izbor pravca fleksibilne »soft energy«, može se uspješno provoditi nastajanjem »pobjedničke koalicije« poklanjanjem dovoljno pažnje pitanjima raspodjele koja su u to uključena.

Zakrete k fleksibilnoj energetskej politici autor veže uz pokrete za zaštitu okoline i programe novih energetskih projekata na lokalnoj razini i razini globalnog društva. Na taj način, zaključuje se, »energetski sindrom« i redistributivni konflikti ne moraju biti uzroci dublje političke i društvene dezorganizacije.

U državnoj politici i najvećem dijelu stručnih radova o energetskej se politici raspravlja kao o isključivo funkcionalnom i tehničkom problemu; dati (ili promjenjivi) nivo potražnje mora se zadovoljiti različitim omjerom izvora snabdijevanja¹. Posljedice na zaštitu okoline ili pak društvene posljedice tretiraju se kao vanjski faktori, u najboljem slučaju kao »nuzgredna šteta« o kojoj treba voditi računa. S druge strane postoji suprotna pozicija

Referat podnesen na konferenciji: »SOCIAL RESPONSES TO THE ENERGY CRISIS«, Dubrovnik, Septembar, 7—11, 1981.

1) Tipičan je primjer: Douglas Evans: *Western Energy Policy, The Case for Competition*, New York 1979. Moju kritiku dijeli i Robert Stobaugh/Daniel Yergin: *The End of Easy Oil*, pp. 3—15, u: Stobaugh/Yergin (eds.): *Energy Future*, New York 1979.

— inšpirirana razmišljanjima o ekologiji i zaštiti okoline — koja sagledava energetiku politiku kao problem duhovnih vrednota, kao borbu između materijalističkih i postmaterijalističkih vrijednosnih obrazaca, između industrijskog levijatana i postindustrijskog društva².

Nasuprot takvim stajalištima, ovaj tekst pokušava naglasiti slijedeće hipoteze:

— u korijenu današnjih energetske problema su konflikti oko raspodjele;

— vrijednosti o kojima se radi najvećim su dijelom materijalističke, to je istinito čak i za područje zaštite okoline;

— razlike u energetske politici Sjedinjenih Američkih Država i Zapadne Njemačke mogu se objasniti različitim obrascima raspodjele, a težište im je u različitim vrednotama, koje proistječu u razlikama između industrijskih i demografskih struktura, te geološkog bogatstva;

— energetske politika, a posebice odabir pravca »soft energy«, može se uspješno prodati jedino ukoliko se formira pobjednička koalicija poklanjanjem dovoljne pažnje pitanjima raspodjele koja su u to uključena.

Američka i njemačka energetske politika nakon naftnog embarga

1. Energetske politika u Sjedinjenim Američkim Državama³

Historija američkog zakonodavstva u vezi s energijom nakon 1973. godine jest historija cijena fosilnog goriva, odnosno raspodjele profita izazvanih politikom cijena OPEC-a. Od bezuspješnog izvanrednog zakona o energiji (snižavanje svih cijena nafte, 1973. godine) svi značajni zakoni s područja energije bavili su se tim pitanjem. Federalni zakon o upravi za područje energije (Federal Energy Administration Act) donio je pravičnu formulu za utvrđivanje cijena. Zakon o energetske politici i štednji energije (Energy Policy and Conservation Act) iz 1975. godine utvrdio je pravila za umjereni porast cijena sve do 1979. godine, nakon neznatnog snižavanja cijena. Poreske reforme iz 1975. i 1976. godine snizile su profite naftne industrije ukidanjem nekih poreskih olakšica, posebice poznatog popusta s naslova iscrpljivanja izvora. Zakon o štednji i proizvodnji energije (Energy Conservation and Production Act) iz 1976. godine oslobodio je »iscijeđenu« naftu kontrole i omogućio nešto brži porast cijena. Nacionalni zakon o energiji (National Energy Act) iz 1978. godine postupno je deregulirao cijenu prirodnog plina i dodatno je stvorio poreske poticajne mjere za male rudnike ugljena, geotermalnu energiju i nekovencionalnu proizvodnju plina. A Zakon o oporezivanju neočekivane dobiti (Windfall Profit Tax Act) iz 1980. godine zadovoljio je potrošače nafte time što je oduzeo otprilike 220 milijardi dolara od naftnih profita, dok je Zakon o energetske sigurnosti (Energy Security Act) iz iste godine prelio 88 milijardi dolara natrag energetske industriji. Oba su zakona također propisivala poreske olakšice, ga-

2) Vidi bilješke odjeljak 3. 4.

3) Vidi: Vom Öl embargo bis zum National Energy Act: Amerikanische Energiepolitik zwischen gesellschaftlichen Interessen und Weltmachtanspruch, Diss., Frankfurt/M. 1981.

rancije za zajmove i dotacije za solarnu i geotermalnu energiju, korištenje energije vjetra i biomase, te za štednju energije. Tim zakonima iz 1980. godine osnovana je posebna banka za solarnu energiju i štednju energije (3 milijarde dolara) da bi osigurala kredite i dotacije.

Sa stajališta štednje energije, najjače su mjere bile ograničavanje brzine motornim vozilima, zakonodavstvo usvojeno u vrijeme embarga, te obavezni standardi energetske efikasnosti iz 1975. godine. Također, zakonodavstvo iz 1975, 1976. i 1978. godine uključuje neke obavezne standarde za potrošnu robu i novogradnje, ali pretpostavlja se da Reaganova administracija neće aktivirati te propise. Obavezna konverzija naftnih i plinskih kotlova u industriji i električnim centralama provest će se do 1990. godine.

Također, svi zakoni u vezi s energijom od 1976. godine uključuju poreske stimulanse za uvođenje zaštite od vremenskih utjecaja i izolaciju kuća, poboljšane sisteme zagrijavanja, opremu za štednju energije u industriji i uvođenje solarnih instalacija; to vrijedi i za propise o financijskoj pomoći osobama s niskim prihodima za zaštitu kuća od vremenskih utjecaja, međutim, ona je ostala veoma nedovoljno financirana. Dok su poreski stimulansi uobičajeni instrument energetske politike Sjedinjenih Američkih Država, dotle poresko destimuliranje nije. Porezi na benzin, te oporezivanje industrijskih potrošača energije predviđeni Carterovim nacionalnim energetskim planom odbačeni su u Kongresu isto kao i pokušaji predsjednika Forda i Cartera da stimuliraju štednju energije nadmetanjem dadžbina na uvoznu naftu. Porez na gutače benzina (gas guzzler tax) pretvorio se u puku simboličku mjeru 1978. godine.

Značajni za štednju energije su državni programi štednje (1975, 1976. i 1978. godine), koji zahtijevaju od saveznih država da promiču štednju energije i odobravaju sredstva za financijsku pomoć u tu svrhu, te programi štednje za komunalne službe, koji im nalažu da korisnicima na svojem području nude programe i prijedloge štednje, te — na zahtjev korisnika — da osiguravaju financiranje i provedbu takvih mjera štednje (od 1980. godine).

2. Energetska politika u Zapadnoj Njemačkoj⁴

Ukoliko postoji bilo kakva uočljiva razlika između američke i zapadno-njemačke energetske politike, onda je to niska, nezamjetljiva razina pristupa problemu u Zapadnoj Njemačkoj. Zakonima i propisima daje se malo publiciteta, a vlada se svjesno ograničava na poduzimanje postupnih mjera unutar postojećih okvira. Ona u najranijem stadiju vjerojatno kao svoju najvažniju mjeru donosi odluku da se ne upliće u tržišno kretanje cijena.

Prvi cjeloviti energetski program datira iz predembargovskog perioda, iz 1973. godine. On je promicao stabiliziranje proizvodnje i potrošnje ugljena i ubrzano poticanje primarne proizvodnje nuklearne energije s 1% 1973. godine na 15% 1985. godine. Otada je energetski program bio dvaput revidiran (1974 i 1977) da bi se uskladio s promjenama na svjetskom ener-

⁴ Bulletin der Bundesregierung 1973 f.; on Energiediskussion (ed. by the Ministry for Research and Technology) 1977 f.; on Taschenlexikon Energie, Düsseldorf 1981, and on Peter Mayer-Renschhausen: Energiepolitik in der BRD von 1950 bis heute, Analyse und Kritik, Köln 1977.

getskom tržištu. Program je značajan jer usmjerava alokaciju budžetskih sredstava i izradu zakona od strane vlade i od strane socijal-demokratsko/liberalne većine u Bundestagu. Zakonodavstvo ovlašćuje izvršne organe za izradu detaljnih propisa u vezi s energetsom politikom.

Zakon o poticanju prerade ugljena (drittes Verstromungsgesetz) iz 1974. godine povisio je subvencije za industriju ugljena. Prema tom zakonu je vlada ušla u pregovore s predstavnicima industrije ugljena, čelika i elektroprivrede da osigura sigurno tržište za ugljen do 1985. godine. Potrošnja ugljena u elektranama se financira jednom dodatnom pristojbom («Kohlepfennig») koju plaćaju svi potrošači električne energije. 1974. godine vlada je uspostavila trogodišnji ne-nuklearni istraživački program koji je izrazito favorizirao provođenje ugljena u plinovito i tekuće stanje.

Na osnovi Zakona o štednji energije i modernizaciji u oblasti stanovanja (Energieeinsparungs — und Wohnungsmodernisierungsgesetz) iz 1976. godine, koji je također osigurao i porezne olakšice i subvencije za ulaganja u zaštitu od vremenskih utjecaja i izolaciju stambenih objekata, vlada je donijela pravila o obaveznim građevinskim standardima za novogradnje i o obaveznim standardima efikasnog korištenja uređaja za zagrijavanje stambenih i poslovnih prostorija u već postojećim zgradama (1977 i 1978). Amandmanom na Uredbu o oporezivanju prihoda iz 1980. godine od stanodavaca se zahtijeva da troškove grijanja naplaćuju prema stvarnoj potrošnji u svakom stanu. Zakonom o poticanju investicija iz 1977. godine stvorene su subvencije (7,5% od ukupnog troška) za investiranje u ko-proizvodnju energije, sprečavanje rasipanja topline, električne centrale na bazi gradskih otpadaka i toplinske crpke. Amandmanom iz 1978. godine tu su također uključene investicije u solarnu energiju i energiju vjetra. Od 1980. godine postoji široko koncipiran program subvencija koji obuhvaća smanjivanje rasipanja topline u lokalnim zajednicama.

Dok je vlada odbila propisati obavezne standarde energetske iskoristivosti za automobile i druge proizvode, dotle se od proizvođača traži isticanje proizvodnih deklaracija, a Ministarstvo ekonomije ugovorilo je s proizvođačima motornih vozila poboljšanu energetske iskoristivost za 10 do 12% do 1985. godine. Štoviše, korišteni su instrumenti poreske politike, čak i prije energetske krize vlada je uzimala otprilike 40% maloprodajne cijene benzina u obliku poreza. Od 1972. godine porezi na destilirana i rezidualna pogonska goriva su povišeni, a porez na benzin je povišen dva puta (za 0,5 pfeniga 1975. godine i za 7 pfeniga 1981. godine). Od cijene od 1,50 marke za benzin super sredinom 1981. godine, oko 66 pfeniga otpada na poreze, što čini otprilike 45%.

3. Različito fokusiranje rasprave o energiji

Ako se uzmu u obzir ne samo zakoni i propisi, već i cjelokupna javna debata o energiji, glavna se razlika između američke i zapadnonjemačke energetske politike može definirati na slijedeći način: u Sjedinjenim Američkim Državama rasprava je bila usmjerena na fosilna goriva, naročito na naftu i plin; raspravljalo se uglavnom o cijenama. Centralno pitanje borbe u njemačkoj energetske politici bila je nuklearna energija o kojoj se ras-

pravljalo također i u Sjedinjenim Američkim Državama, ali kao o minor-
nom problemu. Usmjerenost na problem nuklearne energije u Zapadnoj
Njemačkoj ne može se lako otkriti analiziranjem zakonodavstva. Međutim,
čitanjem vladinih i partijskih programa, zapisnika Bundestaga i štampe,
postaje jasno da se u Njemačkoj energetska politika gotovo poistovećivala
s nuklearnom politikom.

Premda su se obje zemlje suočile s faktičkim nuklearnim moratorijem
kroz nekoliko godina, razlozi su za to bitno drugačiji. U Sjedinjenim Ame-
ričkim Državama, prvenstveno zbog ekonomske računice privatnih komu-
nalnih službi (dugotrajnost, visoki troškovi, financijski rizici u slučaju ne-
pouzdanosti, sporo rastuća potražnja, neizvjesnost u pogledu buduće po-
tražnje) kapitalno intenzivne, visokokapacitetne nuklearne elektrane su de-
favorizirane⁵. Očigledno, suprotstavljanje u ime zaštite okoline ima tako-
đer svoju ulogu u njihovom defavoriziranju (sudski procesi protiv nuklear-
nih elektrana, »politička klima«), ali ne odlučujuću⁶. U Zapadnoj Njemač-
koj nuklearna je energija podvrgnuta ograničenjima zbog političke klime
izazvane snažnom opozicijom, koja je unijela razdor među vodeće politič-
ke partije i navela vladu koja favorizira nuklearnu energiju da uspori svoj
tempo. Čak je konzervativni, pro-nuklearni guverner Južne Saksonije (Al-
brecht) odbio prihvatiti nuklearni centar za reprocesiranje i pohranjivanje
otpada u Gorleben, zbog straha od gubitaka popularnosti. S druge strane,
eskalacija cijena nafte i benzina od 1973. godine nije uzrokovala mnogo
političkih problema. Osim jedva zamjetljivih aluzija na zavjeru u vezi s ci-
jenama i šaputanja o nacionaliziranju naftnih kompanija, čak je i lijevo
krilo socijal-demokrata pristalo uz takvu politiku.

Stoga, osim nekih sličnosti u energetskom zakonodavstvu, sam termin
»energetska politika« ima suštinski drugačije značenje u Sjedinjenim Ame-
ričkim Državama i Zapadnoj Njemačkoj. (vidi tabe lu na str. 63)

Energetska politika i redistributivni konflikti

1. Pojam

Cilj je ovog odjeljka dokazati važnost konflikata oko redistribucije vri-
jednosti, posebice onih materijalističkih, za diskusije o energetskoj politici.
Vrijednost se razumijeva u vrlo uskom značenju: kao materijalno ili du-
hovno dobro kojeg netko hoće imati⁷. Što se poimanja redistribucije tiče,
koristim nešto modificiranu definiciju Lowija⁸ promjena režima određe-
ne problemske cjeline koji diktira opći obrazac distribucije vrijednosti u-
nutar te cjeline i koji je od najvećeg značaja za cjelokupni obrazac dis-
tribucije u društvu. Redistributivni konflikt je, prema tome, takav da je

5) Harald Müller: Energieverbrauch und Kernenergie in den USA bis zum Jahre 2000, 1981 (nobjæ-
vlijeno)

6) Constance Ewing Cook: Nuclear Power and Legal Advocacy, Lexington/Toronto 1980.

7) Robert M. Williams, Jr.: The Concept of Values, pp. 283 ff., U: International Encyclopedia of
the Social Sciences, Vol. 16; Ruth Meyer/Walter Rüegg: Wertforschung im systematischen internatio-
nalen Vergleich, p. 41—60, u: Helmu Klages/Peter Kmiecik (eds.): Wertwandel und gesellschaftlicher
Wandel, Frankfurt (M.) New York 1979, p. 52/53.

8) Theodore J. Lowi: Distributin, Regulation, Redistribution: The Functions of Government, pp.
245—256, u A. Wolfinger (ed.): Readings in American Political Behavior, Englewood Cliffs 1970; Lowi
American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory, p. 677—715, World Politics 16,
1974. Lowi: Four Systems of Policy. Politics and Choice, p. 298—310, Public Administration Review 32,
July/August 1972.

ishod nužno jednak nuli (zero-sum-game), pravilo prema kojem se određena količina nekih vrijednosti daje strani A, istovremeno oduzima tu istu količinu od strane B. Relativna, odnosno komparativna nedostatnost određene vrijednosti je preduvjet da bi se pojavili redistributivni konflikti: relativna u odnosu na cjelokupne zahtjeve svih zainteresiranih strana, a komparativna u odnosu na zahtjeve jedne strane koja dodijeljena joj količinu vrijednosti komparira s onom koja je dodijeljena drugoj strani⁹. Da bi se utvrdilo postojanje redistributivnog konflikta u stvarnosti mora se pokazati (a) da postojeći režim očigledno favorizira jednu stranu na uštrb druge, (b) da taj režim distribuira vrijednosti za koje su zainteresirane obje strane, i (c) da su obje strane aktivno uključene u obranu ili pak osporavanje pravila igre.

Lako se može pokazati vjerojatnost da će redistributivni konflikt dominirati energetsom politikom: režimi prije 1973. godine u svim industrijskim zemljama zasnivali su se na jeftinoj energiji koju se osiguravalo korištenjem zemljišta i sirovina stranih zemalja. Promjena tih uvjeta morala je rezultirati ozbiljnim dovođenjem u pitanje takvih distributivnih režima¹⁰. Zbog činjenice da je politički sistem općenito glavni instrument za stvaranje shema autoritativne distribucije vrijednosti¹¹, energetska politika — svjesno ili ne — mora se baviti ovim problemom

2. Redistribucija koristi od povišenja cijene energije — antagonizam između industrije i potrošača

Deseterostruko povećanje cijena nafte između 1972. i 1980. godine stvorilo je goleme ekonomske koristi u smislu profita i ponovnog vrednovanja postojećih rezervi nafte. Dok su Sjedinjene Američke Države vodeći proizvođač nafte i prirodnog plina, dotle se u Zapadnoj Njemačkoj nije imalo što redistribuirati.

Proizvodnja nafte u Zapadnoj Njemačkoj je 1979. godine bila otprilike 1⁰/₁₀₀ proizvodnje Sjedinjenih Američkih Država; za prirodni plin postotak iznosi 4,6⁰/₁₀₀. Dok se dolarska vrijednost američke proizvodnje nafte i plina popela s 1,6⁰/₁₀₀ bruto nacionalnog proizvoda na 3,6⁰/₁₀₀ (između 1973. i 1980. godine), ta je vrijednost u Zapadnoj Njemačkoj zanemariva (od 0,11⁰/₁₀₀ 1972. godine na 0,18⁰/₁₀₀ 1979. godine). U istom periodu, dokazane rezerve nafte u Zapadnoj Njemačkoj poboljšale su svoju monetarnu vrijednost s 0,6⁰/₁₀₀ na 3⁰/₁₀₀ bruto nacionalnog proizvoda; za Sjedinjene Američke Države ta je promjena sa 6,9⁰/₁₀₀ na zapanjujućih 40⁰/₁₀₀ 1980. godine. (Čak je i vrijednost prodaje svih naftnih proizvoda u postotku od bruto nacionalnog proizvoda u Njemačkoj tek polovica — 5,2⁰/₁₀₀ — od tog postotka u Sjedinjenim Američkim Državama — 10,2⁰/₁₀₀. Stoga i profiti naftnih kompanija u Zapadnoj Njemačkoj nisu politički problem. Oni su u odnosu na bruto nacionalni proizvod zanemarivi, a predstavljaju manje od 1⁰/₁₀₀ ukupnih komercijalnih profita.)

9) Balint Balla: Zur besseren Bewältigung eines existentiellen Grundtatbestandes: Moderativ-dynamische Knappheit und Knappheitsbekämpfung, p. 652—663, in Klages/Kmieciak (ref. 7).

10) Op. cit., poglavlje 2. Stobaugh/Yergin (ref. 1), p. 11.

11) David Easton: A Systems Analysis of Political Life, New York/Sidney, 2nd ed., 1967.

12) Der Spiegel 11, 1979.

13) Congressional Quarterly Almanach 1979, p. 629.

Problem se znatno pogoršava nejednakom raspodjelom prihoda od nafte.

U Sjedinjenim Američkim Državama samo 10 saveznih država sudjeluje u prihodu od nafte i plina s 90^o%, dok 17 država, najveći broj kojih je na istočnoj obali, nema uopće nikakve proizvodnje nafte i plina¹⁴. Takva se distribucija pogoršava klimatskim uvjetima, zbog kojih je neophodno trošenje mnogo veće količine energije za zagrijavanje stanova upravo u državama koje nemaju nafte. Troškovi energije upravo se drastično razlikuju između tih regija koje zato imaju antagonističke interese na području utvrđivanja cijena fosilnih goriva.

U Zapadnoj Njemačkoj regionalne razlike nemaju nikakvog udjela na tržištu nafte; razlike u cijeni benzina su otprilike 2 do 3 pfeniga po litri; klimatski uvjeti su približno jednaki.

Treći faktor koji utječe na distribuciju profita i troškova fosilnih goriva je razlika u obrascu potrošnje i troškova energije u odnosu na socijalnu stratifikaciju.

U Njemačkoj se troškovi za energiju osoba s visokim prihodom i onih s niskim razlikuju tek neznatno. Međutim, u Sjedinjenim Američkim Državama obrasci izdataka stvaraju neusporedive posljedice za društvene klase u slučaju porasta cijena, posebice zato jer se opća situacija ljudi s niskim primanjima pogoršala od 1976. godine. 1979. godine je Uprava za komunalne službe (Community Services Administration) objavila da siromašni troše u prosjeku 23^o% svojeg ukupnog prihoda za energiju (otprilike 35,7 milijuna). U sjeveroistočnom dijelu Sjedinjenih Američkih Država brojka se penje na 30^o%, a u sezoni grijanja dostiže 40 do 50^o%. Posljedica je da siromašni moraju birati između egzistencijalnih potreba kao što su zdravstvena zaštita, hrana i energija¹⁵.

Tako interesne grupe stanovništva s niskim prihodima i čak sindikati imaju čvrsto utemeljeni interes za održavanjem niskih cijena energije i za borbu protiv interesa za profitom naftne industrije.

Posljednja bitna razlika između Sjedinjenih Američkih Država i Zapadne Njemačke je nivo cijena energije za krajnje potrošače neposredno prije embarga i relativne promjene cijena od tada. Zapadna Njemačka je tradicionalno zemlja s visokim cijenama energije. Od ranih šezdesetih godina, postoje visoki porezi na sve naftne proizvode da bi se zaštitila domaća industrija ugljena¹⁶. Stoga je potrošnja energije umjerena, nakon 1973. godine cijene su povišene s mnogo višeg startnog nivoa, tako da ukupna cijena nije mnogo narasla. Utjecaj OPEC-ove odluke dodatno je bio umanjen povoljnim tečajem njemačke marke sve do 1980. godine. Kao rezultat, utjecaj cijena nafte između 1973. i 1980. godine mnogo manje su osjetili zapadnonjemački potrošači nego američki.

Kontrola ili nekontroliranje cijena nafte i prirodnog plina, oporezivanje ili neoporezivanje profita naftnih kompanija bilo je najvažnija tema ras-

14) Independent Petroleum Association of America: The Oil Producing Industry in Your State 1980.

15) Community Services Administration: Poor and Without Heat. National Overview of Price and Supply Related Problems with Home Heating Sources Used by Low Income People, Washington, D. C., October 1979, p. 4/5, 8.

16) Vidi: Meyer-Renschhausen (bilj. 4), odjeljci 4.2 and 4.3.

prava o energiji u Sjedinjenim Američkim Državama i to kao logična posljedica; znatne količine novca za redistribuciju, regionalnih nejednakosti u pogledu rezervi fosilnih goriva i klimatskih uvjeta, velikih socijalnih razlika u vezi s troškovima za energiju i neublaživog djelovanja povišavanja cijena energiji. To je bila tema dugotrajnog raspravljanja jer Kongresu nije bilo lako iznaći formulu za realokaciju sredstava te stoga što su programi pomoći siromašnima bili drastično nedostatni, tako da je — primjerice — fiskalne 1978. godine njima bilo obuhvaćeno samo 7,5% ljudi koji su ispunjavali sve uvjete za dobivanje pomoći¹⁷. U Zapadnoj Njemačkoj su jednogodišnji iznosi pomoći za isplatu troškova grijanja za domaćinstva niskih prihoda (1974 i 1979) umirila raspravu o distribuciji, usprkos određeni kritika naftnih kompanija¹⁸.

U Sjedinjenim Američkim Državama je dugotrajna i bolna povijest rasprava o kontroli cijena otkrila da je gubitak čistog prihoda za cjelokupnu naciju vjerojatno cijena postizavanja kompromisa. Ukupna ekonomska efikasnost jednostavno nije važna ukoliko su u pitanju redistribucioni problemi takvog dosega¹⁹.

3. Redistribucija mogućnosti korištenja prostora — »hard energy« — »soft energy« antagonizam

Drugu dimenziju problema redistribucije nije tako jednostavno zahvatiti. Antinuklearni pokret, odnosno pokret za zaštitu okoline prisutan je u svim industrijskim zemljama, ali, postoje značajne razlike utjecaja koji je taj pokret imao na rasprave o energiji.

Da bi se protumačile razlike između golemog utjecaja nuklearnog pitanja u Zapadnoj Njemačkoj, u usporedbi s njegovim znatnim, ali ograničenim efektima u Sjedinjenim Američkim Državama,²⁰ potrebno se prisjetiti činjenice da puko postojanje takvog pokreta nije razumljivo samo po sebi. U ekonomskoj teoriji politike,²¹ problemi zaštite okoline daju se kao klasičan primjer javnog dobra, kod kojeg postoji malo inicijativnosti da bi se sjedinili naponi radi dobivanja dijela tog dobra, da bi se uložilo vlastito djelovanje i novac za prikupljanja informacija, utjecaja na politiku ili čak promjene ponašanja birača²². Međutim, antinuklearni pokret i pokret za zaštitu okoline jača,²³ ostvaruje politički utjecaj a članovi partije Zelenih izabrani su u tri njemačka regionalna parlamenta (Laender).

Jedino vrlo visoko vrednovanje koristi od odanosti antinuklearnom pokretu, odnosno zaštiti okoline, u usporedbi s troškovima takvog zalaganja, može učiniti takvo ponašanje racionalnim. Nije nemoguće, premda mi se čini

17) Community Services Administration (ref. 15), p. 35/36.

18) Frankfurter Rundschau, 6/6/1979.

19) Kenneth J. Arrow/Joseph M. Kalt: Regulating Energy Prices: The Case of Oil, Cambridge, Mass., 1979.

20) GAO: Electric Power-Plant Cancellations and Delays, December 1980; Richard K. Lester: Nuclear Power-Plant Lead Times, New York 1978, p. 2.

21) Mancur Olson: Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, Tübingen 1968; Anthony Downs: An Economic Theorie of Democracy New York 1956.

22) Olson (bilj. 21),

23) Između 1967. i 1977. godine broj lokalnih inicijativa samih građana porastao je u Zapadnoj Njemačkoj 800%. U 1977. godini najmanje 1500 lokalnih grupa i ukupno vjerojatno 4000 grupa bavilo se politikom zaštite okoline (to znači da jedna grupa dolazi na 62 km² područja).

Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltgutachten 1978, p. 462.

nevjerojatnim, da promjene stavova ili predanost estetičkim vrednotama (kako se vrednote zaštite okoline često nazivaju) mogu same po sebi rezultirati takvim efektom²⁴.

Osnovna je značajka velikih energetske postrojenja da koriste prostor, drugim riječima, u to je uključeno mnogo više nego što izražava termin »Korištenje zemljište«²⁵. Elektrana ne samo da zauzima mjesto na kojem je sagrađena. Oko tog mjesta su prostorno distribuirani sekundarni efekti (vidljivost, nedostupnost, zagađivanje zraka, zagađivanje vode, buka), koji sprečavaju, ometaju ili pogoršavaju mogućnost korištenja prostora u susjedstvu. Ta je činjenica beznačajna sve dok se prostor i okolina smatraju neograničenim besplatnim dobrima. Zbog povećanja broja stanovnika i industrijalizacijske gustoće prostor postaje nedostatan. Susjedstvo mora napustiti mogućnosti korištenja prostora koje ono preferira, sve dok industrija beskrajno buja. Vjerojatno postoji prag kod kojeg se ono počinje osjećati ugroženim u vlastitoj fizičkoj i psihičkoj egzistenciji²⁶. Može se postaviti hipoteza da su socijalne granice podnošljivosti u datom prostoru dostignute mnogo prije nego fizičke²⁷. Konflikti u vezi s okolinom u slučajevima situiranja energetske postrojenja tako se mogu interpretirati kao redistribucijski konflikti povodom mogućnosti korištenja prostora, a između određenih interesnih sklopova; interesa onih koji razvijaju industriju (industrijalci, federalna birokracija, mjesno rukovodstvo) s jedne strane, te stanovnika ugroženog susjedstva s druge strane²⁸.

Tvrdnja da društvena cijena, »izvanjski element« industrijske proizvodnje, može biti uzorkom oštrog konflikta u vezi s raspodjelom tog troška bila je ključna hipoteza u klasičnom radu K. W. Kappa »Soziale Kosten der Marktwirtschaft«²⁹. Moja interpretacija tog slučaja vremenski situira taj konflikt unazad među najstarije obrasce konflikata u ljudskoj povijesti — borbu oko prostora. Taj se konflikt ublažava normama, institucijama suvremenog društva. Međutim, to je vrlo ozbiljan konflikt, te — ukoliko je hipoteza točna — on će trajati još dugo. Mogu se za to spomenuti neke indikacije: ni prognoze da će zakon »ciklusa pažnje« učiniti antinuklearni po-

24) E. g. Rodney D. Everett: The Monetary Value of the Recreational Benefits of Wildlife, p. 203-213, Journal of Environmental Management 8, 1979.; C. Price: Resolution and Resolvability in Resource Use Conflicts. The National Park Example, p. 1221-1233, Environment and Planning A, Vol. 12, 1980.

25) P. C. Meyer-Tasch: Kernenergie und Bürgerprotest, p. 7-39, Meyer-Tasch et al.: Energiepolitik ohne Basis. Vom bürgerlichen Ungehorsam zur energiepolitischen Wende, Frankfurt/M. 1978, p. 21; Carl Amery: Natur als Politik. Die ökologische Chance des Menschen, Reinbek 1976, p. 124/125; Gerd Kuhl: Umweltschutz im materiellen Raumordnungsrecht, Münster 1977; Gerda Zellentin: Abschied vom Leviathan. Ökologische Aufklärung über politische Alternativen, Hamburg 1979, p. 151; Z. Coney (R. Hudson) Z. Lewis (eds.): Regions in Crisis: New Perspectives in European Regional Theory, London 1980.

26) Jedan od najistaknutijih znanstvenika u zapadnonjemačkom antinuklearnom pokretu, Meyer-Tasch, kao vodeći motiv stavlja »strah od postrojenja prijetnje socijalnoj ili fizičkoj egzistenciji«. Vidi bilj. 25, str. 91.

27) Dennis Pirages: Global Ecopolitics. The New Context of International Relations. North Scituate, Mass., 1973, p. 15 ff.; A. Berry Crawford/A. Bruce Bishop: Carrying Capacity and Planning, p. 292-313, Crawford/Dean F. Peterson (eds.): Values and Choices in the Development of the Colorado River Basin, Tucson, Ariz., 1978.

28) »Broad distributional implications underly all the land use effects... these are difficult equity questions.« David E. Dowell: Land Use and Energy Policy — Assessing Potential Conflicts, p. 50-60, in Energy Policy, March 1980; S. L. Albrecht: Social-Cultural Factors and Energy Resource Development in Rural Areas in the West, p. 73-90, Journal of Environmental Management 7, 1978, p. 78, 88.

29) Karl W. Kapp: Soziale Kosten der Marktwirtschaft, Frankfurt/M. 1979, p. 11.

kret irelevantnim, niti tvrdnja da će odgovor na energetska krizu prevladati pokret za zaštitu okoline nisu se pokazale točnima³⁰).

Dva su razvojna puta koja vode do konflikta tog tipa, ja ih nazivam »šokom« i »pretrpavanjem«. »Šok« konflikti se pojavljuju ukoliko se velika, centralizirana energetska postrojenja situiraju u gusto naseljenim regijama s dominantno poljodjelskim, odnosno turističkim obrascem korištenja prostora. Izenadna konfrontacija između tradicionalnih tipova korištenja prostora s golemim tvornicama koje uzrokuju ozbiljne posljedice za okolinu pobuđuje strah i zabrinutost među, barem, dijelom stanovništva. To se pokazuje naročito u slučaju da se pojavljuje dodatna konkurencija za korištenje oskudnih prirodnih izvora — vode³¹.

Konflikti »prenatranosti« postupno izbijaju kad stanovništvo i rast postupno konzumiraju prostorne rezerve jedne regije. Vjerojatno je neki način stimuliranja pažnje ljudi prema tom problemu potreban da bi ih se gurnulo preko kritičnog praga. Kad se jednom dostigne ta točka, postojat će kontinuirani napor da se rezidualni prostor obrani od daljnjih nasrtaja industrije. Tada se industrijski razvoj više ne cijeni kao faktor koji doprinosi blagostanju, istovremeno izazivajući omanje neprijatnosti (ne kao »zero-sum-game«), već kao »zero-sum-game« (igra u kojoj je ishod nužno jednak nuli), igra u kojoj je promjena koja pogoduje interesima jedne grupe nužno pogubna za interese druge³². Nuklearne elektrane su vjerojatno odigrale ulogu odlučujućeg stimulansa.

Usmjeravanje pažnje na lokalne aspekte često se kritizira kao kratkovidno i egocentrično, međutim, ono je u mojoj interpretaciji isto toliko logično koliko i nastojanja radnika da dobiju veće plaće, jer, antinuklearni je pokret dobio svoju pokretačku snagu od strane lokalne opozicije, a ne ukupne anti-industrijske ideologije³³). To potvrđuje moju hipotezu. Različit utjecaj pokreta na nacionalne rasprave o energiji može se derivirati iz demografskih značajki Sjedinjenih Američkih Država i Zapadne Njemačke. Treba se prisjetiti da Zapadna Njemačka, s četvrtinom stanovništva Sjedinjenih Američkih Država i otprilike četvrtinom američkog bruto nacionalnog proizvoda, predstavlja područje koje je nešto manje od američke savezne države Oregon. Gustoća stanovništva u najmanje naseljenoj provinciji Zapadne Njemačke, Južnoj Saksoniji, predstavlja ekvivalent kojeg dostižu samo četiri savezne države Sjedinjenih Američkih Država³⁴. Od ukupne teritorije Zapadne Njemačke otprilike 12% se koristi za naseljavanje, transport i industriju. Poljoprivreda koristi daljnjih 57%. Ostaje samo 31% kao slobodno područje³⁵. U Sjedinjenim Američkim Državama samo istočna obala, područje Velikih jezera (Great Lakes), te područje oko Los Angelesa i San Francisca pokazuju sličnu gustoću stanovništva. Nije slučajno što je najsnažniji otpor protiv nuklearne elektrane Seabrook pojavio na istočnoj obali. U saveznom državama sa srednjom gustoćom stanovništva i podvoje-

30) Umweltgutachten (ref. 23), p. 468.

31) Albrecht (ref. 28), p. 78, 88.

32) Price (ref. 24), p. 1221.

33) Umweltgutachten (ref. 23), p. 463/464; Hanspeter Knirsch/Friedhelm Nicolmann: Die Chance der Bürgerinitiativen. Ein Handbuch, Wuppertal 1976, p. 15, 20.

34) Fischer Welt-Almanach 1981.

35) Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 1980, p. 140; Umweltgutachten (ref. 23), p. 389.

nim obrascima razvoja (sjeveroistočni centralni dio, dolina Tennessee, jugozapadni centralni dio, južni Atlantik), otpor energetsom razvoju čini se znatno manjim. U rijetko naseljenim područjima odgovor je podvojen. S jedne strane postoje nade za novim bogatstvom u nekim zajednicama. »Kaduljarska pobuna« djelomično je odražavala upravo takve osjećaje³⁶. S druge strane, neuspjeh projekta Kaiparoints³⁷ ili detaljna studija javnog mnijenja u Montani³⁸ pokazali su otpor prema golemim projektima energetskog razvoja, posebice ako oni potiču konkurenciju za nedostatne vodene resurse³⁹. Dok su referendumi provedeni u Koloradu i Montani 1976. godine⁴⁰ pokazali također iznadprosječni otpor prema nuklearnim elektranama, stanovnici Montane su — prema rezultatima ispitivanja javnog mnijenja — bili više naklonjeni tome da prihvate elektranu na ugljen, što je daleko manje uznemirujući pothvat s obzirom na rijetko naseljenu Montanu⁴¹.

Zbog svih tih različitih obrazaca, intenzitet javno izraženog otpora je znatno veći u Zapadnoj Njemačkoj, veze među lokalnim grupama su daleko snažnije na nacionalnom planu i, što je najvažnije, pokret je podjednako rasprostranjen po cijeloj Zapadnoj Njemačkoj. Srednje vrijednosti anti-nuklearnih stajališta u ispitivanjima javnog mnijenja u Njemačkoj dostižu 40 — 50^o%, u usporedbi s oko 33^o% u Sjedinjenim Američkim Državama. Samo 35^o% njemačkog stanovništva je za izgradnju nuklearne elektrane u njihovom susjedstvu, dok se 36^o% spremno posvetiti opozicionom djelovanju⁴². U Sjedinjenim Američkim Državama, prijedlog Kemenyjeve komisije da se nuklearne elektrane ne smještaju u blizini gusto naseljenih centara čini se smislenim. U Zapadnoj Njemačkoj, on je besmislen. Smještaj će se, stoga, pojaviti kao glavni politički problem u zapadnonjemačkoj energetske i ekonomske politici. Tome se mora dodati da je jedna dubinska analiza stajališta ljudi prema nuklearnoj industriji otkrila da je latentni aktivistički potencijal na različitim mogućim područjima smještaja daleko veći nego što je tradicionalno, politički senzitivna javnost. Prag aktiviranja antinuklearnog djelovanja dostići će se čim se otpočne makar i s projektom koji predviđa smještaj dovoljno blizu, da bi pobudio pažnju ljudi⁴³. Ono što se stoga može očekivati jest intenzivnija i ogorčenija borba između građana, industrije i vlade oko nedostatnog prostora. Jer, analize općenito pokazuju da »na lokalnoj razini, energetske razvoj se ne uspoređuje s drugim energetskim alternativama, već s nerazvojom alternativom.«⁴⁴

36) Dowell (ref. 28), p. 59; Michael D. Devine/Steven C. Ballard/Irvine L. White: Energy from the Western States of the U.S.A. Conflict and Constraints, p. 229-244, in Energy Policy 3, 1980. for the sagebrush rebellion see National Journal, 3/21/1981, p. 476-481.

37) Albrecht (ref. 28), p. 88.

38) John W. Calvert: The Social and Ideological Basis of Support for Environmental Legislation. An Examination of Public Attitudes and Legislative Action, p. 328-337, in Western Political Quarterly, Vol. 31, 1979.

39) Helen M. Ingram/Nancy K. Laney/John R. McCain: A Policy Approach to Political Representation Lessons from the Four-Corner States, Johns Hopkins University Press 1980.

40) Roger E. Kasperson e. a.: Public Opposition to Nuclear Energy: Retrospect and Prospect, p. 259-292, in Socio-Political Effect of Energy Use and Policy. CONEAS Study Supporting Paper 5, National Academy of Sciences, Washington, D. C., 1979.

41) Calvert (ref. 38).

42) See Allensbach Jahrbuch der Demoskopie 1976 ff., 1977, p. 185.

43) Ministry for Research and Technology (BMFT): Einstellung und Verhalten der Bevölkerung gegenüber verschiedenen Energiegewinnungsarten. Bericht des Batelle-Instituts, München 1978.

44) Dowell (ref. 28), p. 59.

3.4. *Redistribucioni konflikti i postmaterijalističke vrednote*

Pokret za zaštitu okoline često se tumači kao pokret koji ima korijen u postmaterijalističkoj orijentaciji što je uzela maha od šezdesetih godina⁴⁵. Stabilnost tog poretka se dovodi u sumnju zbog ovisnosti o situaciji — rasta i prosperiteta — takve vrijednosne reorijentacije, koju se više ne može uzimati kao datost⁴⁶. U stvari, takav sud nehotеći koinducidira s konzervativnom kritikom, koja ističe da se pokret za zaštitu okoline zalaže za luksuzne potrebe i vrijednosti, za estetske preferencije, koji se ne mogu legitimirati u razdoblju rastućih socijalnih problema⁴⁷. Takvu se hipotezu umjetno osnažuje takvim upitnicima koji su sačinjeni tako da se poklonici zaštite okoline u stvari moraju opredijeliti za vrijednosti koje su prethodno definirane kao postmaterijalističke. (U Ingleheartovom projektu, od 1974. do 1977. godine, jedina je referenca za probleme zaštite okoline bila »imati ljepše gradove i sela«, očigledno estetska vrijednost⁴⁸).

Takvu se interpretaciju može pobiti iz dva razloga: ona zanemaruje vezu između nekih vrijednosti zaštite okoline i temeljnih fizioloških potreba⁴⁹. Ona također zanemaruje međusobnu povezanost okoline životnog prostora ljudi i korištenja zemlje. Takva povezanost orijentaciju prema zaštiti okoline stavlja u kontekst klasičnog materijalno-socijalnog, to jest teritorijalnog konflikta. Visoko mjesto »participacije« na skali vrijednosti za zaštitu okoline može se lako objasniti: budući da se o korištenju zemljišta u okviru velikih industrijskih projekata odlučuje od strane političkog sistema, participacija je djelotvoran način da se osigura vlastiti zahtjev u vezi s određenim područjem. To je od posebnog značaja za Zapadnu Njemačku, gdje je participacija manje razvijena nego u anglo-saksonske političke sistemima⁵⁰.

Ne poričem činjenicu da je postmaterijalistička vrijednosna orijentacija, posebice mladih ljudi, značajna za zahtjeve koje oni postavljaju energetske politici. Truizam je da ideologija predstavlja upravo ono što daje snagu socijalnim pokretima. Međutim, sasvim je druga stvar izvoditi pokret za zaštitu okoline iz promjena svjetovnih vrednota. Treba se podsjetiti da je začetak zapadnonjemačkog antinuklearnog pokreta i pokreta za alternativne energije predstavljala pobuna zemljoradnika i uzgajivača vina iz Južnog Badena (Wuhl), čija je orijentacija bila dominantno materijalistička na samom početku⁵¹. Može se spomenuti još jedan primjer: grupa građana iz Bergkamen/Northrhine Westfalije koja se protivila elektrani na ugljen, u mirena je velikim isplatama koje su ugovorene s dotičnom kompanijom. Premda su bili osuđeni zbog korupcionaške prakse, ponašanje tih građana čini se potpuno racionalnim ukoliko ga se tumači kao slučaj materijalnog

45) O. Rammstedt in: *Energiediskussion* 3, 1980, p. 25.

46) Franz Lehner: *Die stille Revolution: Zur Theorie und Realität des Wertwandels in hochindustrialisierten Gesellschaften*, p. 317-327, in Klages/Kmicciak (ref. 7); Price (ref. 24), p. 1224.

47) *Umweltgutachten* (ref. 23), p. 446.

48) Ronald Inglehart: *Wertwandel in westlichen Gesellschaften: Politische Konsequenzen von materialistischen und postmaterialistischen Prioritäten*, p. 279-316, in Klages/Kmicciak (ref. 7), p. 285.

49) *Umweltgutachten* (ref. 23), p. 446.

50) *Umweltgutachten* (ref. 23), p. 463.

51) Wolfgang Sternstein: *Überall ist Wuhl. Bürgerinitiativen gegen Atomanlagen*, Frankfurt/M. 1978.

redistribucionog konflikta. Naravno, najveći broj grupa građana vrednuje vlastiti životni prostor previsoko, da bi ga prodali za ma koji iznos⁵².

Pobijena interpretacija također dovodi do potcjenjivanja kontinuiteta stabilnosti pokreta. Zapanjujući broj ljudi, od nekvalificiranih radnika do upravnih službenika, od mlađih do starijih građana, složio se o davanju prioriteta zaštiti okoline, čak i kad bi radi toga mogli izgubiti posao⁵³. Također se moramo suočiti s činjenicom da se porast zahtjeva za zaštitu okoline i alternativne energije odvija u desetljeću u kojem se prosperitet i ekonomske mogućnosti stalno pogoršavaju. To, međutim, stavlja ovu raspravu u drugu perspektivu. Do kojeg su stupnja dva velika redistribucionna konflikta povezani, da li su umiješane strane u sukobu ili stvaraju koalicije?

3.5. *Stvaranje koalicija u američkoj i njemačkoj energetskej politici*⁵⁴

U obje zemlje postoje stabilne i promjenjive koalicije umiješanih grupa unutar rasprava o energiji. (Za naše svrhe, koalicija se definira vrlo široko, od koindicanja pojedinačnih zahtjeva, do zajedničkih lobbyja.)

Zahtjevi postavljeni energetskej politici mogu se sistematizirati unutar redistributivnog konteksta: pogodnosti od promjene cijena, mogućnosti korištenja prostora i dvojaki. S obzirom na cijene, skala se kreće od pozicije potrošača do pozicije industrije, s obzirom na korištenje prostora, od pozicije »krute« (hard) do »fleksibilne« (soft) energetske politike. Na početku se može istaći jedna primjedba: dvojaki su zahtjevi oni kojima se u dosadašnjem energetske zakonodavstvu najviše udovoljavalo.

Sindikati, glavni dio pokreta za zaštitu okoline, crkve, potrošači, liberalni republikanci, liberalni demokrati i oni srednjeg kursa, zastupnici lokalnih interesa, sitni poduzetnici, nezavisne naftne kompanije koje su se uskladile s glavnim tokom mnijenja socijalni demokrati, ljevičarski liberali i sindikati su ujedinjeni u konfliktu u vezi s naftnim profitima protiv industrije nafte, praktički svih udruženja krupnih poduzetnika, republikanaca srednjeg kursa i desničarske orijentacije, interesnih grupa više srednje klase i kršćanskih demokrata. U raspravama s obzirom na krutu i fleksibilnu energetske politiku, međutim, »koaliciji konzervativaca« priključuje se najveći broj sindikata, dio demokrata/socijal-demokrata srednjeg kursa, grupa potrošača, predstavnika vlasti i sitnih poduzetnika, dok zastupnici zaštite okoline dobivaju dodatnu podršku samo od strane solarne industrije (i to vrlo opreznu), predstavnika nekih od lokalnih interesa, crkava i malog broja usamljenih konzervativnih političara.

4. *Kako prodati fleksibilnu energetske politiku — potreba za pobjedničkom koalicijom*

Dosad se pokazalo da uspješna energetske politika ovisi o stvaranju pobjedničke koalicije. Da li će pobijediti konzumeristička ili industrijska ori-

52) Meyer-Tasch (ref. 25), p. 30.

53) Umweltgutachten (ref. 23), p. 451/452.

54) Müller (ref. 3); the Journal »Energiediskussion« 1977 ff., edited by the Ministry for Research and Technology (BMFT).

jentacija, kruta ili fleksibilna energetska politika, odlučit će sposobnost »čvrste jezgre« takve pozicije da privuče svoje srednje-orijentirane susjede. A to, opet, ovisi o uvjerljivosti i originalnosti rješenja koja takve predane grupe nude za udovoljavanje redistributivnim zahtjevima njihovih potencijalnih partnera. Međutim, značajka im je da u pravilu iz svojih prijedloga politike izostavljaju distributivne probleme, odnosno, zanemaruju nužne ustupke između oba redistributivna konteksta.

»Rješavanje problema rastom«, pristup kojeg nudi Reaganova administracija i zapadnonjemački kršćanski demokrati, ne vodi računa o žrtvama visokih cijena energije.

Potrebe i zahtjevi tih obespravljenih ljudi neizbježno će se u nekom kasnijem vremenu pretvoriti u političke zahtjeve. Također se prelazi preko konflikta oko korištenja prostora, kojeg se ne može umiriti agresivnim razvojem u Zapadnoj Njemačkoj, a koji će u Sjedinjenim Američkim Državama probuditi interesne razlike među rijetko, srednje i gusto naseljenim područjima i pogoršat će međuregionalne napetosti, sve do njihovog pretvaranja u eksplozivni sukob na nacionalnom nivou⁵⁶.

Socijal-demokratski/liberalni pristup u Njemačkoj čak i više od pret hodnog pokušava zataškati duboke kontradikcije i teške ustupke sadržane u vladinoj politici, koja je tri četvrtine kruta i jednom četvrtinom fleksibilna. Karakteristično je za konvencije obiju vladajućih partija da se prazne formulacije koriste da bi se različite frakcije održale zajedno, bez da se ulazi u rizik odgovornim izlaganjem supstancijalnog⁵⁷. Čuvene formulacije poput »nuklearna energija za rezidualne zahtjeve« i »ostaviti obje mogućnosti otvorenima« danas sadržaj kojeg se može operacionalizirati i prevesti u politički realnost. Naravno, značaj je tog »programa« u očima vlade da nuklearnu energiju treba zasad razvijati, da bi se socijalno tkivo održavalo onakvim kakvo jest⁵⁸. Time se korijeni opozicije tumače krivo, na sličan način to čine kršćanski demokrati. Zapadnonjemačka vlada je uvjerena da će otpor postepeno nestajati, samo dok prosvjećivanje i obrazovanje unište iracionalni strah kod ljudi i dok se ljudi naviknu na novu tehnologiju⁵⁹. Pristalice Reagana i kršćanskih demokrata drže se hipoteze da pokret za zaštitu okoline teži luksuznim vrijednostima, te da će se zahtjev za njima transformirati ili napustiti, ako ih ekonomija snabdije drugim luksuznim vrijednostima. Također je značajna kritika CDU-a upućena pokretu za zaštitu okoline da taj pokret nema pravo na etični monopol⁶⁰. Zajednički je nazivnik tih nerazumijevanja to što ona tretiraju opoziciju kao da je zasnovana na drugačijem stavu (duhovnom, intelektualnom, moralnom, etičkom) i u potpunosti previđaju interese u kojima su takvi elementi stavova i ideologija utemeljeni⁶¹.

55) Amory Lovins: *Soft Energy Paths. Toward a Durable Peace*, Cambridge, Mass., 1977; K. F. Müller-Reißmann/H. Bossel: *Ein Bärenndienst für die Kernenergie. Stellungnahme zur Kritik der Kernforschungsanlage Jülich an der »Energiewende«*, Öko-Bericht 14, Freiburg 1980, p. 45.

56) *Energiepolitik. Grundlagen und Perspektiven*, Stuttgart 1981; see also the statement of Governor Strauß: *Energiediskussion 1974*, p. 16 ff.

57) *Energiediskussion 4*, 1977, p. 6 ff. · 4, 1979, p. 31 ff.

58) See statement of Chancellor Schmidt before the World Energy Conference: *Energiediskussion 4/5*, 1980, p. 11—16.

59) *Umweltgutachten* (ref. 23), p. 463.

60) *Energiediskussion 4*, 1977, p. 13.

61) *Umweltgutachten* (ref. 23), p. 463.

Leon Lindberg u knjizi »Energetski sindrom« uvjerljivo dokazuje da se prevladavajuća kruta energetska politika zasniva na kompleksnoj i isprepletenoj mreži interesa i ideologije. On naročito ukazuje na stečene interese industrije u vezi s podjelom nacionalnog prihoda, želje postojećih organizacionih elita da zadrže kontrolu nad donošenjem odluka, birokratski konzervativizam, ključnu ulogu tehnokrata i tehničkih elita čije su karijere i prestiž povezane s tehnologijama koje primjenjuje kruta energetska politika te na interes održavanja moći vladajuće klase, koji je narastao paralelno s neograničenim ekonomskim rastom⁶².

Takva analiza čini vrlo vjerojatnom tezu da neznanje partije i državnih rukovodilaca spada u psihološke tehnike koje se koriste kad god nepoćudne činjenice predstavljaju ozbiljan izazov za sisteme vjerovanja koji se nalaze u korijenu individualnog djelovanja. Neznanje, potiskivanje, izbjegavanje očiglednih ustupaka, potrebni su da se izbjegne šok kognitivne disonance⁶³. To što se takve simptome može uočiti kod političkih elita čini, međutim, nevjerojatnim to da će rukovodstvo na vrhu političkog sistema biti u stanju započeti zadovoljavajuća rješenja za neophodni prijelaz u energetske politici.

4.2. Kontradikcije i dvosmislenosti — poslovni svijet i sindikati

Kapitalistička društva »izmislila« su dva druga podsistema radi olakšavanja izazova prilagođavanja. To su tržište i organizirani, nezavisni radnički pokret.

Tržište se pokazalo nesposobnim za dublje rješavanje energetske probleme. Ono je posebice prigušilo potrebe potcijenjenog, ekonomski slabijeg dijela stanovništva⁶⁴. S druge strane, tržište je razvilo tehnike štednje energije i fleksibilne tehnologije zbog stimulansa cijena i ono je snažno djelovalo protiv nuklearne alternative⁶⁵. S obzirom na političko pitanje pojedinih koalicija, važno je priznati da ne postoje samo stečeni interesi industrije na području krute energetske politike, već da su snage na tržištu posljednjih nekoliko godina stvorile još uvijek slabe, ali stalno rastuće, stečene interese na području raznorodnih energetske alternativa. Ti se interesi kreću u rasponu od prihvaćanja koncepcije »uradi sam« od strane farmera, izumitelja, inženjera, arhitekata, znanstvenika, sitnih poduzetnika, do golemih konglomerata. Te potonje ne bi trebalo olako odbacivati kao saveznike od strane zastupnika fleksibilne energetske politike. Pojavu njihovih stečenih interesa na području fleksibilne alternative treba prosuđivati kao pozitivan pomak. Mora se priznati da velike tvrtke predstavljaju komplekse različitih organizacijskih interesa međusobno suprotstavljenih u bor-

62) Leon N. Lindberg: Comparing Energy Policies: Political Constraints and the Energy Syndrom, p. 325-356, in Lindberg (ed.): The Energy Syndrom. Comparing National Responses to the Energy Crisis, Lexington/Toronto 1977.

63) Robert Jervis: Political Decision-Making: Recent p. 86-101, in Political Psychology, Summer 1980.

64) Daniel Yergin: Conservation: The Key Energy Source, p. 136-182, in Stobaugh/Yergin (ref. 1), p. 141.

65) Amory Lovins/L. Hunter Lovins: Energy War. Breaking the Nuclear Link, San Francisco 1980, p. 48-63.

bi za nedostatne resurse⁶⁶. Uspostavljanje kontakata s odjeljenjima komercijalnih kompanija zainteresiranim za fleksibilne tehnologije, da bi se takve ljude uvuklo u postojeće mreže aktera stvorene oko energetske politike, moglo bi, dugoročno, povećati snagu pokreta za zaštitu okoline. Premda tržišni i poslovni interesi nisu sami po sebi odlučujući faktor u transformiranju energetske politike, oni predstavljaju moguću podršku koju se ne bi smjelo identificirati s ma kakvim predodžbama neprijatelja.

Značajka je organiziranog radničkog pokreta sličan konzervativni obrazac vjerovanja kakvo postoji i u vladinim krugovima. Rukovodstvo je odgovorno za održavanje i poboljšavanje životnog standarda radništva, te za ostvarivanje udjela u raspodjeli nacionalnog prihoda sindikalnog članstva. Povijesno je najuspješniji način povezan s rastom korištenja energije u ekonomiji. Premda su neka od rukovodstava sindikalnih pokreta svjesna da se kvalitativni rast prihoda »razmjenjuje« za porast kvalitete života sindikalnog članstva, oklijevaju u napuštanju puta koji je članstvu donio prosperitet, a njima samima prestiž. Uz to, oni potpuno zanemaruju činjenicu da, kao stanovnici najzagađenijih dijelova grada, njihovi članovi postaju stranom u konfliktu oko korištenja prostora⁶⁷.

Postoje, međutim, značajne devijacije od takvog, dominantnog obrasca. Sindikat metalških radnika Sheet Metal Workers Union, srčano podržava fleksibilnu energetske politiku u Sjedinjenim Američkim Državama radi većeg zapošljavanja⁶⁸. Sindikat štamparskih radnika u Zapadnoj Njemačkoj, na lijevoj strani sindikalnog pokreta, najskeptičniji je u pogledu nuklearne energije zbog nepovjerenja u rast moći »big businessa« kojeg to uključuje⁶⁹. Općenito postoje tri faktora koja determiniraju potencijalne partnere u koaliciji u prilog fleksibilne energetske politike među članstvom sindikata, lokalnim i regionalnim sindikatima, te među sindikalnim rukovodstvima. To su:

1. mogućnosti zapošljavanja u rastućem sektoru štednje energije i alternativnih energetske tehnologije;
2. položajem determinirano neprijateljstvo prema interesima »big businessa«;
3. iskustva gubljenja moći i smanjivanja nivoa životnog standarda, u slučaju vremenskog poklapanja usporenog ekonomskog rasta, krute energetske politike i zapošljavanje koje uništava tehnološke promjene⁷⁰.

Međutim, vjerojatno je da će sindikatima trebati mnogo vremena da nauče lekciju.

66) Wilhelm Hill/Raymond Fehlbaum/Peter Ulrich: *Organisationslehre 1. Ziele, Instrumente und Bedingungen der Organisation sozialer Systeme*. Bern/Stuttgart 1976, p. 145-160; Richard M. Cygert, James G. March: *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs 1963.

67) Martin Jänicke: *Wachsende Zukunftsrisiken für Umwelt, Beschäftigung und Demokratie? Eine Interpretation neuerer Langzeitprognosen*, p. 3-10, in *Aus Politik und Zeitgeschichte B 23/6/7/1980*.

68) Energy Conservation Act of 1976, Hearings, Committee on Commerce, U. S. Congress, 94/2, Senate, 1976, p. 131 ff.; Solar Energy, Joint Hearing, Subc. on Energy Production and Supply, Subcommittee on Energy Research and Development, Committee on Energy and Natural Resources and Select Committee on Small Business, U.S. Congress, 95/1, Senate, 1977, p. 156 ff.

69) *Energiediskussion 1/2*, 1979, p. 56.

70) See Jänicke (ref. 67).

4.3. Pokret za zaštitu okoline — snaga promjene?

Posao iniciranja promjena, stoga, pada na pleća najnovijeg izuma industrijskih demokracija radi provođenja promjena, a to su grupe građana za zaštitu okoline. One su lokalno organizirane, regionalno i nacionalno povezane i duboko odane, »kolektiviteti«, s mnogo fleksibilnosti potrebne za sučeljavanje sa šokom i promjenom⁷¹. Ali takva fleksibilnost nije neograničena. Potrebna je zapanjujuća kognitivna kompleksnost da bi se svladao šok naizgled beznađne slabosti sučeljene s drugom, moćnom, stranom, da bi se dogovorile koalicije s djelomično suprotstavljenim interesima. Cijena toga da se bude stalno informiran i djelotvoran je visoka, i u vremenu i u odanosti i, ponekad, u novcu. Konačno, potreba održavanja pokreta i izbjegavanja da bude progutan od strane političkog »establishmenta« daje visoku cijenu razvijanju zatvorenih i konzistentnih ideologija.

Ne smije se zanemariti opasnost. Predodžbe o neprijatelju sklone su zavaravanju pristupa mogućim saveznicima, ukoliko su im interesi razdvojeni. One uzrokuju preferiranje doktrinarno dihotomnog razmišljanja koje se ne uklapa sasvim u realitet energetske politike.

Ideologijska auto-dinamika lako vodi ponovnom izumljivanju točka i razdvajanju sprege s osjećajima postojeće većine. Nije velika pomoć tumačiti klasična društvena pitanja kao preživjela ili nazivati suvremene obrasce potrošnje pukom lažnom sviješću⁷². Također je pretjerana simplifikacija proglasiti da su fleksibilne energetske tehnologije i jednakost neizbježno povezane, te time nipodaštavati goleme probleme transformiranja energetske politike⁷³. Sa strahom radnika i sindikata mora se ozbiljno računati. Postoji društveni konflikt i tijekom slijedećih godina egzistencija nisko-dohodovnih grupa bit će još ugroženija nego što je danas. Ti su problemi utkani u energetske krizu i bez da se posveti pažnja njihovom redistribucijskom aspektu, šansa stjecanja saveznika će proći neiskorištena. S druge strane, prazne su riječi ponuda da se nacionalizira energetska industrija kao panacea⁷⁴. Čak je malo vjerojatno da će veća centralizacija stvoriti fleksibilnost koja je toliko potrebna. Takav propagandistički pristup također bespotrebno straši potencijalne saveznike u poslovnom svijetu.

Fleksibilna se energetska politika u javnosti tipično povezuje s visokim cijenama energije, drastičnim smanjivanjem životnog standarda, otpuštanjima s posla, snažnom državnom intervencijom, neuspješnom ekonomskom aktivnošću i poslovnim gubicima. Da bi se smanjio na tome zasnovan strah potrebna je svijest da se ne govori o velikim općenitim shemama za čitavo društvo, već o vrlo materijalnim zahtjevima u vezi s raspodjelom vrijednosti⁷⁵. Mnoštvo se mogućnosti u tom smislu otvara na lokalnom nivou. Tu je koncentrirana i snaga pokreta za fleksibilnu energet-

71) Amitai Etzioni: *The Active Society. A Theory of Societal and Political Processes*, New York 1968.

72) Gerda Zellentin: *Ökologie und Friedensforschung — neuer Wein in alten Schläuchen?*, p. 189-210, in *Friedensanalysen* 13/1980, p. 190, 199; Michael Krupp: *Energie um jeden Preis? Eine Zusammenfassung*, p. 8 ff., in Krupp (ed): *Energiesucht. Die Gesellschaft unter dem Joch der Energieversorgung*, Fellbach 1979; Ivan Illich: *Die sogenannte Energiekrise oder die Lähmung der Gesellschaft. Das sozialkritische Quantum der Energie*, Reinbek 1974.

73) *Energiediskussion* 1/2, 1980, p. 54 ff.

74) *Young Socialists: Energiediskussion* 1, 1978, p. 16/17.

75) Lovins (ref. 55); Floentin Krause/Hartmut Bossel/Karl Friederich Müller-Reiβmann: *Energie-*

sku politiku. Najvažniji je korak prevesti protivljene usmjereno prema konkretnim projektima u zahtjeve za konkretnim projektima na lokalnoj razini. Mogućnosti za poslove, za stvaranje radnih mjesta, za održavanje mogućnosti izbora potrošača mogu se uvjerljivo prezentirati jedino ako se nešto učini⁷⁶. U isto se vrijeme može dokazati golema prednost projekata fleksibilnih energetske rješenja u perspektivi lokalnog prostornog razvoja⁷⁷. Na nacionalnom se nivou naglasak mora staviti na »mješovite zahtjeve«, jer takvi zahtjevi zadovoljavaju velike grupe ljudi kroz sve sektore raspodjele⁷⁸. Ovdje je, opet, neobično važno napredovati od programskih općenitosti prema praktičnim prijedlozima. Prvi će prijedlozi sigurno uzrokovati sukobljavanje sistema vjerovanja i uplašiti potencijalne saveznike. Kasniji će prijedlozi izazvati pozivanje na stečene interese, privući grupe u razne koalicije i uključiti i političke aktore⁷⁹.

Predlagati takav pragmatički interesni pristup paralelno za oba tipa redistribucionih konflikata može se osuđivati kao korumpirano ako se uspoređuje s mnogobrojnim, vrijednosno nabijenim, izjavama o energetske politici. Ipak, sa stajališta politologa koji ima simpatija za fleksibilnu energetske politiku to se čini jednim načinom hvatanja u koštac s kompleksnim socijetalnim »energetskim sindromom«, jedini način političkog rješavanja dugoročnih energetske problema bez društvene i političke dezorganizacije.

Prevela: Katarina Tomaševski

wende. Wachstum und Wohlstand ohne Erdöl und Uran, Frankfurt/M. 1980.

76) Dobar su primjer aktivnosti u Davisu u Koloradu.

77) Energy Choices in a Democratic Society, supporting paper 7, CONAES Study, National Academy of Sciences, Washington, D. C., 1980, particularly chapter 2.

78) Najvažniji bi korak mogao biti detaljno sročeni program zaštite od vremenskih nepogoda i solarnih sistema za domaćinstva s niskim prihodima.

79) U Zapadnoj Njemačkoj je rad komisije za istragu u Zukünftige Kernenergiepolitik« stvorio velike mogućnosti za kretanje u tom pravcu.

TABELA 1: MJERE ENERGETSKE POLITIKE U SJEDINJENIM AMERIČKIM DRŽAVAMA I ZAPADNOJ NJEMAČKOJ

ŠTEDNJA ENERGIJE I IZMJENA GORIVA		SAD	ZNJ
Građevinski standardi	Novi objekti	M (A)	M
	Postojeći objekti	—	M
Investicije u svrhu energetskih ušteda u građevinarstvu	Subvencije	X	X
	Poreski stimulansi	X	X
	Pomoć siromašnima	X	—
Reforma cijena komunalnih usluga		V	—
Konverzija ugljena (u industriji i komunalijama)		M	V
Proizvodi	Standardi	M	M
	Deklaracije	M (A)	V
Opći program štednje u industriji		M	—
Izveštavanje o štednji u industriji		M	—
Program štednje za komunalne službe		M (A)	—
Ograničavanje brzine za automobile		M (A)	—
Standardi iskoristivosti goriva		M	V
Porez na naftu		—	X
Poreski stimulansi za ko-proizvodnju		X	X
Državna pomoć za štednju		X (A)	—
PROIZVODNJA ENERGIJE			
Nafta i plin	Poreski stimulansi	X	—
	Subvencije	—	—
Ugljen/sintetička goriva	Poreski stimulansi	X	X
	Subvencije	X	X
Obnovljeni izvori energije	Poreski stimulansi	X	X
	Subvencije	X	—
Subvencije za nuklearnu energiju		X	X
Državna energetska korporacija		X	X
Objašnjenje znakova:			
X = Postoji			
M = Obavezna primjena			
V = Dobrovoljna primjena			
(A) = Mjere će vjerojatno ukinuti Reganova administracija			

Herald Müller

Distributional Conflicts as Constraints of the Energy Policy: Experiences of United States and Federal Republic of Germany

SUMMARY

As opposed to the notion of energy policy as a functional-technical issue, and — on the other hand — as a struggle between materialistic and post-materialistic value patterns in the industrial and post-industrial society, the article is arguing the following hypotheses: (1) distributional conflicts represent the roots of the contemporary energy problems, (2) the values involved, even in the field of environmental protection, are of a materialistic nature, (3) the differences in energy policies of the United States and Western Germany can be explained by different distributional patterns, having as their core divergent values stemming from differences between industrial and demographic structures and geological resources, (4) the energy policy, especially the choice of the path of flexible »soft-energy«, can be successfully implemented by the emergence of a »winning coalition« which takes sufficient account of the distributional issues involved.

Switches toward flexible energy policies are, according to the author, tied to activities of movements for environmental protection and to programmes of new energy projects on the local level and on the global societal level. In such a manner, it is concluded, the »energy syndrome« and redistributional conflicts are not necessarily causes of a profound political and societal disorganization.

Translated by
K. Tomaševski