

Posebne sektorske javne politike s osvrtom na specifičnosti i obilježja energetske politike

Specific sectoral public with a focus on the specificities and characteristics of energy policy

¹Emir Tahirović, ²Ermin Kuka

¹Fakultet za upravu – pridružena članica Univerziteta u Sarajevu, Igmanska 40A, 71320 Vogošća, BIH

²Univerzitet u Sarajevu, Halida Nazečića 4, 71000 Sarajevo, BIH

¹E-mail: emir.tahirovic@fu.unsa.ba, ²ermin.kuka@hotmail.com

Sažetak: *Energetski sektor predstavlja jedan od najvažnijih i najznačajnijih sektora država u suvremenom svijetu. Od razvijenosti energetske sektora i energetske potencijala u današnjem vremenu bitno ovisi i pozicija države u međunarodnim (globalnim) okvirima. Države s razvijenim energetske sektorom ključni su globalni igrači i akteri svih događanja u svijetu. Takve države su jasno i precizno formulirale i implementirale energetske politike u praksi, shvaćajući na pravi način njihov značaj i važnost za razvitak. Međutim, energetske politike, iako značajne i važne za razvitak država, osobito onih manje razvijenih ili nerazvijenih, u novije doba se nalaze pred stalnim izazovima. Vanjski efekti koji nastaju aktiviranjem energetske potencijala, došli su u fokus svjetske javnosti. Zagovornici politika zaštite okoliša strogo se protive napretku i razvitku energetske sektora, zbog vanjskih efekata koje razvitak toga sektora producira. Problem je jedino moguće rješavati odgovarajućim usuglašavanjem energetske politike i politike zaštite okoliša, budući da su obje te sektorske posebne javne politike potrebite svakoj državi. Riješiti konflikt i jaz između njih je izuzetno složen i zahtjevan zadatak. Prezentirani rezultati analize potvrđuju tezu o značaju i važnosti energetske sektora i odgovarajućih energetske javne politike*

za razvitak suvremenih država. Zaključak je kako zagovaranje energetske javne politike treba biti prisutno, ali uz obvezno uvažavanje i komplementiranje s drugim vezanim javnim politikama, prije svega politikom zaštite okoliša. Od njihovog usuglašavanja i integriranja ovisi i odgovarajuće implementiranje koncepta održivoga razvitka.

Ključne riječi: javne politike, posebne sektorske politike, energetska politika

Abstract: *Energetic sector represents one of the most crucial and most important sectors in contemporary countries. Development of energetic sectors and energetic potentials deeply depends on one country's position on the global scale. Countries with well developed energy sector are key players and global actors of all events in the world. Countries as such clearly and precisely formulated and implemented energetic politics into practice realising in the right way their importance for future growth. However, energetic politics although crucial and important for country's developments, especially those less or non developed in new times find themselves in front of constant obstacles. External effects that take place when energetic potential is activated get into global policy's eye. Advocates of environmental protection are strongly against growth and developments of energetic sector because of external effects that sector produces. This problem is only possible to solve by adequately harmonising energetic politics and environmental protection politics, since both of those public sector policies are important to one country. Conclusion is that how by advocacy of energetic public policies should be present, but with required respect for other public policies, mainly environmental protection policy. Adequate implementing depends on their synchronisation of sustainable life.*

Key words: public policy, specific sectoral policies, energy policy

1. Uvod

Razvrstavanja i klasifikiranja javnih politika nastala pod utjecajem permanentnoga širenja javnoga sektora (osobito tijekom dvadesetoga stoljeća), kao i društvenih djelatnosti, interesa i ciljeva, a koje je potrebno regulirati i zadovoljavati. Stoga, koliko god je velika lepeza društvenoga aktivizma i djelatnosti ljudi, toliko je i

široka lepeza javnih politika koje pokrivaju sve te oblasti. Suvremena klasifikacija javnih politika temelji se na tri važna segmenta i to su sljedeći segmenti:

- 1) područje djelovanja
- 2) ciljne skupine
- 3) institucionalni okvir.

Širu klasifikaciju javnih politika prema području djelovanja dala je Ana Petek. Prema taksonomiji temeljnih javnih politika Ane Petek, izdvaja se pet osnovnih skupina (grozdova) srodnih javnih politika, a one su (Petek, 2012., 37-45): 1) klasični državni resori; 2) ekonomske politike; 3) socijalne politike; 4) posebne sektorske politike i 5) ostale politike.

2. Pojam energetske politike

Prema prihvaćenoj taksonomiji temeljnih nacionalnih javnih politika, a koju je sistematično priredila i prezentirala Ana Petek, energetska politika smještena je u dio posebnih sektorskih javnih politika. Kako bi se mogla približiti i elaborirati energetska politika, neophodno je prethodno odrediti pojam energetska politika. Evidentno je da se radi o sublimiranju pojmova energije i politike.

Jedan od najznačajnijih teoretičara energetske politike, Francis McGowan (*Francis McGowan*) smatra kako ona obuhvaća „intervencije u sektor proizvodnje ugljena, električne energije, nafte i plina, kao i nuklearne energije i obnovljivih izvora energije, te aktivnosti usmjerene na poboljšanje energetske učinkovitosti u opskrbi i potrošnji. Službena energetska politika može se definirati kao strategija koju jasno elaborira i eksplicitno formulira vlada kako bi upravljala sadašnjom i budućom energetske ravnotežom” (McGowan, 1996., 132-152).

Energetski sektor je kompleksan, pa je i svaka nacionalna energetska politika višedimenzionalna, budući da je neraskidivo vezana i s nekim drugim javnim politikama. Osobito je povezanost izražena između energetske politike i politike zaštite okoliša, čije usuglašavanje i integriranje predstavlja zahtjevan zadatak za svaku državu. Naime, „politika zaštite okoliša i energetska politika toliko su isprepletene da odluke koje se donose radi zaštite okoliša i suzbijanja klimatskih promjena (primjerice, smanjenja emisije stakleničkih plinova i drugih negativnih eksternalija izgaranja fosilnih goriva, kao što su ispuštanje i stvaranje sumpornoga dioksida, teških metala ili

'kiselih kiša') izravno utječu na odluke o energiji, a napose na preusmjeravanje energetske tehnologije na čistu energiju“ (Stipetić, 2013., 129-154).

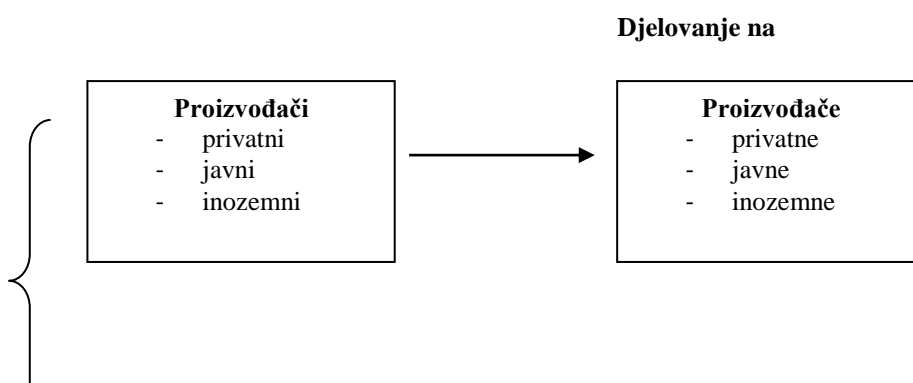
Većina suvremenih država na energetska politiku gleda kao na strateški značajnu i važnu komponentu, te posjedovanje energenata kao svoju konkurentsku prednost. Naime, države „percipiraju energetska politika kao strateško pitanje jer je čak i minimalno funkcioniranje svake države, uključujući i njezinu obranu, nezamislivo bez odgovarajuće energetske politike“ (Prontera, 2009., 1-30). Neminovnosti razvitka, nametnat će potrebu za jačanjem energetskega sektora države, želi li opstati u globalnim energetskeim kretanjima. To će pratiti potreba usuglašavanja energetskeih politika s politikama zaštite okoliša.

3. Eksterni efekti implementiranja energetske politike i njihovo internaliziranje

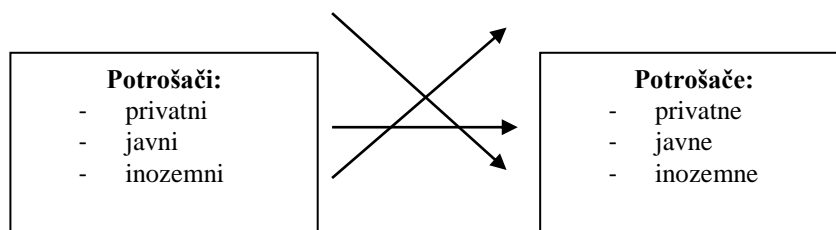
Eksterni efekti, u najvećoj mjeri, predstavljaju jednu od najizraženih nesavršenosti tržišta. U literaturi se često za ovaj pojam koristi i termin eksternalije (engl. *Spillovers*), kao i izraz prelijevanja. Vanjski efekti podrazumijevaju „učinke (pozitivne ili negativne) koji nastaju kod jednih gospodarskih subjekata, a posljedica su djelovanja (proizvodnje ili potrošnje) drugih gospodarskih subjekata“ (Brümmerhoff, 2000., 58). Radi se o neželjenim tržišnim troškovima ili koristima, pri čemu aktivnosti jedne osobe utječe izravno ili neizravno na blagostanje druge osobe.

Zbog njihovog intenziteta i složenosti, tržište (tržišni mehanizam), nije u mogućnosti efikasno i efektivno njima upravljati. Osobito se to odnosi na tzv. negativne eksterne efekte, kod kojih aktivnost jednoga pojedinca ili poduzeća nanosi štetu i troškove drugima. Naime, pravi se jasna distinkcija između dvije vrste eksternih efekata, i to: pozitivne eksterne efekte i negativne eksterne efekte. Pozitivni su oni u kojima aktivnosti pojedinaca omogućavaju koristi drugima, a negativni su oni kod kojih aktivnosti pojedinaca ili drugih subjekata nameću troškove ili štetu drugima. Njih mogu izazvati i proizvođači i potrošači, a njihove efekte (troškove ili koristi) snose svi. Ta činjenica predstavljena je na sljedećoj slici:

Slika 1. Odnosi zbog kojih nastaju eksternalije



**Uzročnici
eksternih
efekata**



Izvor: Brümmerhoff, D. (2000). Javne financije, 7. izd., Zagreb, Mate, str. 59.

Gotovo sve industrijske grane i njima pripadajuća poduzeća, svojom aktivnošću uzrokuju zagađenje okoliša čime narušavaju prirodnu ravnotežu. To negativno utječe, kako na okoliš, tako i na život i zdravlje stanovnika planete Zemlje. Ta činjenica se izrazito odnosi na one oblasti i grane privređivanja koje spadaju pod okrilje energetskega sektora. Stoga su, u današnje vrijeme, državne aktivnosti i državne energetske javne politike usmjerene upravo na negativne eksterne efekte. U tom smislu, Džozef Stiglic (*Joseph E. Stiglitz*) naglašava da „budući da ne snose u potpunosti troškove negativnih eksternih efekata, koje izazivaju, pojedinci će ih u velikoj mjeri izazivati“ (Stiglitz, 2004., 80), dok je kod pozitivnih eksternih efekata situacija obratna. Država sa svojom aktivnom energetske i ekološkom politikom jedina je osposobljena i sposobna intervenirati s ciljem otklanjanja (negativnih) eksternih efekata kao jedne od izraženih nesavršenosti tržišta. Država je akter koji putem svojih „institucionalno utvrđenih mehanizama i regulatornih funkcija, sprovodi određenu ekološku politiku i primjenjuje koncept održivoga razvoja“ (Stojanović, 2005., 258).

Negativni eksterni efekti implementiranja energetske politike, koji za posljedicu imaju zagađenje i uništenje okoliša, kao i narušavanje i ugrožavanje zdravlja i života ljudi na planeti Zemlji, predstavljaju aktualan problem u svijetu. U rješavanje tih problema su uključene, pored ostalog, i suvremene ekonomije. Cilj je, prije svega, prevencija, sprječavanje i minimiziranje štetnih utjecaja, u čemu glavnu ulogu imaju suvremene nacionalne države, kao vodeći subjekti toga procesa. Jedino država, svojom intervencionističkom ulogom, može ponuditi energetske politike usuglašene i integrirane sa zahtjevima zaštite okoliša. Država, odnosno, njena javna vlast, mogu ponuditi rješenja i konkretne rezultate, kako bi se negativne eksternalije minimizirale i uklonile.

Neophodno je djelovati u smjeru sprječavanja “prirodnoga stanja“ u okviru energetskega sektora. “Prirodno stanje“ bi omogućilo svakom energetskom subjektu da radi ono što poželi i gdje, u težnji za profitom, ne bi bilo pravilne zaštite stanovništva i okoliša od posljedica djelovanja eksternih efekata. Poželjan mehanizam za to je tzv. internaliziranje eksternih efekata (oporezivanje negativnih eksternih efekata), čime će energetskegi sektor moći ostvarivati rezultate usuglašene s politikama zaštite okoliša.

Gregori Menkju (*Gregory N. Mankiw*) pod internaliziranjem eksternih efekata (eksternalija) podrazumijeva „mijenjanje poticaja tako da ljudi uzmu u obzir učinke svojih akcija“ (Mankiw, 2006., 207). Sublimirajući svoja saznanja o eksternim efektima, isti autor naglašava kako negativne eksternalije navode tržišta da proizvode veće količine no što je društveno poželjno. Pozitivne eksternalije navode tržišta da proizvode manje količine no što je društveno poželjno. Kako bi ispravila problem, država može internalizirati eksternalije oporezujući dobra koja imaju negativne eksternalije i subvencionirajući dobra koja imaju pozitivne eksternalije.

Mnogi znanstvenici i istraživači za ispravljanje negativnih eksternih efekata, zauzimaju stanovište da ih je potrebno internalizirati i to putem: prinuda i zabrana, te mjera temeljenih na tržištu i tržišnim principima. Nikola Acocela (*Nicola Acocella*) predlaže četiri koraka internaliziranja eksternalija s ciljem otklanjanja razlika koje uzrokuju neefikasnosti, a to su (Acocella, 2005., 225): oporezivati (izvanredne) aktivnosti koje potiču vanjsku diseconomiju (ekonomiju); osiguravati poticaje za eliminiranje vanjske diseconomije; uvoditi utrživa prava (dozvole) za stvaranje vanjske diseconomije) i regulirati ponašanje ekonomskih agenata. Internaliziranje eksternih efekata u oblasti energetskegi javnih politika je ključ postizanja uravnoteženoga i poželjnoga energetskegi rasta i razvoja. Bez toga nije moguće postići integriranje i usuglašavanje energetskegi politika s politikama zaštite okoliša.

4. Privatna i državna (javna) rješenja za eksterne efekte

Jedan od subjekata rješavanja problema eksternalija su privatni subjekti. Naime, u mnogim prilikama i okolnostima, rješenja problema eksternalija potječu od privatnoga sektora (privatnih subjekata) koji nude samim tim i privatna rješenja. Na te činjenice upućuje i Džozef Stiglic (*Joseph E. Stiglitz*), koji kaže kako „pod izvjesnim okolnostima, privatna tržišta mogu da izađu na kraj s eksternim efektima i bez pomoći

države“ (Stiglitz, 2004., 220). Najjednostavniji način rješavanja problema eksternalija od strane privatnih aktera je već razmatrani koncept internaliziranja eksternalija. To podrazumijeva osnivanje ekonomskih sektora (jedinica) manje veličine i obima, što bi omogućilo da posljedice njihovih aktivnosti i djelatnosti ostanu unutar njih samih, tj. unutar njihovih okvira i bez šireg utjecaja.

Jedno od rješenja su i „dobrotvorne organizacije od kojih su mnoge osnovane da se bave eksternalijama. Na primjer, Sierra Club, čiji je cilj zaštititi okoliš, neprofitna je organizacija financirana privatnim donacijama“ (Mankiw, 2006., 209). Činjenica je da su upravo neprofitne organizacije koje se bore za zaštitu okoliša i životne sredine najzastupljeniji sudionici rješavanja pitanja eksternalija koje zagađuju okoliš i životnu sredinu.

U ekonomskoj teoriji je razvijena i tzv. Coasova teorem (prema Ronaldu Kausu (*Ronald Coaseu*)), usmjerena na privatno rješavanje problema eksternalija. Prema tom teoremu, privatni ekonomski akteri mogu riješiti problem eksternalija među sobom. Kakva god bila početna raspodjela prava, zainteresirane stranke uvijek mogu postići pogodbu u kojoj su svi u boljem položaju i rezultat je djelotvoran. Ključno je da pri tom ne postoje bilo kakvi troškovi sporazumijevanja ni na jednoj privatnoj strani.

Džozef Stiglic (*Joseph E. Stiglitz*) kao još jedan od načina nudi i „mogućnost korištenja pravnoga sistema koji, i kada privatno vlasništvo nije u potpunosti definirano, može osigurati zaštitu od eksternalija“ (Stiglitz, 2004., 224). Međutim, usprkos mnogim prednostima i pogodnostima, privatni subjekti često se nalaze u situaciji da ne mogu riješiti značajan broj eksternalija. Osobito se to tiče pitanja zaštite okoliša i životne sredine, koja su u današnjem vremenu postala globalnim problemom koji traži efikasna i učinkovita rješenja. Neuspjesi privatnih aktera i privatnih tržišta ogledaju se, prije svih, u pojavi: problema besplatnoga korisnika, nesavršenih informacija, transakcionih troškova, dugotrajnih sudskih sporova i slično.

Problemi izraženi pri rješavanju problema eksternalija privatnoga tržišta bili su osnovnim razlozima i činiteljima uključivanja u taj proces javnoga (državnoga) sektora. Naime, država (javni sektor) je akter koji, zauzimajući stav o tome jesu li neka ponašanja potrebna ili ne, određuje kako će ljudi djelovati na te eksternalije i kako će se ponašati. Ako država ocijeni i procijeni da su eksternalije nepoželjne i negativne, onda

može putem mjera zabrane, prinude, povećanja poreza, strožih zakonskih normi utjecati na ispravljanje takvih eksternalija, uključujući svakako i njihovo preveniranje.

Državna regulativa i propisi imaju važnu ulogu. Jaka državna regulativa može već u samim začetcima spriječiti pojavu i kasnije djelovanje negativnih eksternalije, navodeći individue i poduzeća na racionalno ponašanje i produciranje pozitivnih eksternalija. Primjerice, regulativa u oblasti zaštite okoliša i životne sredine, internacionalizirana tako da se više država, povezanih među sobom u raznim međunarodnim i nadsobnim organizacijama, udružuje u zajedničkoj borbi na sprječavanju globalnoga zagađenja. Time se problemi eksternalija internacionaliziraju i podižu na višu razinu odlučivanja i rasprave.

Nasuprot novčanim kaznama, država može i subvencionirati određene mjere smanjenja zagađenja, čime se mogu postići efikasni rezultati. Poduzeća često rado prihvaćaju takvu vrstu državne regulacije (pomoći), što ima pozitivan utjecaj u svim segmentima (i segmentima proizvodnje i zaposlenosti, kao i segmentima zaštite okoliša i životne sredine).

Država, također, (javni sektor) može aktivirati i druge mjere. Jednu takvu predlaže i Gregori Menkju (*Gregory N. Mankiw*) koji smatra da država umjesto reguliranja ponašanja, kao odgovor na određenu eksternaliju može koristiti „mjere temeljene na tržištu da bi sjedinila privatne poticaje s društvenom učinkovitošću“ (Mankiw, 2006., 212). Za najindikativniji primjer takvih mjera, uzima uvođenje tzv. Piguovskih poreza (prema ekonomisti Arturu Pigou (*Arthur Pigou*, 1877-1959)). Ti porezi podrazumijevaju poreze nametnute s ciljem utjecaja na ispravljanje negativnih eksternalija, jer se putem njih mogu smanjiti zagađenja, uz znatno niže troškove za društvo. Suština Piguovskih poreza uvođenje je određene visine poreza na količinu otpadnih materijala koje poduzeća izbacuju van, čime se izravno ne dira i ne utječe na određene toga kolika će biti količina otpadnih tvari, kao ni na smanjenje razine produkcije proizvoda ili usluga, već se samo uvodi porezna stopa na ono čime poduzeće uzrokuje negativne eksternalije. Iako ni ovo rješenje nije idealno, ipak je poželjno i država (javni sektor) ga može izvesti kao reakciju na eksternalije.

5. Mogući pravci usuglašavanje i integriranja energetske politike i politike zaštite okoliša

Razvijena su četiri načina na koje je država pokušala podstaći pojedince i poduzeća na društveno efikasno ponašanje po pitanju zaštite okoliša, a to su (Stiglitz, 2004.): novčane kazne i porezi; subvencije; transferzibilne dozvole, i regulacija.

Sustav kazni može pomoći u postizanju Pareto-efikasnih rezultata ukoliko postoje valjane informacije u svezi s graničnim društvenim koristima od eksternih efekata (primjerice zagađenje), a kazne se mogu korigirati sukladno s njihovim troškovima. Međutim, „iako omogućavaju efikasno smanjenje, subvencije za smanjenje zagađenja dovest će do prekomjerne proizvodnje proizvoda koji izazivaju zagađenje. Oni što od sistema kazni imaju koristi, u principu su više nego sposobni da obeštete gubitnike, ali su u praksi ta obeštećenja rijetka. Stoga, opredjeljenje za sistem kontrole eksternih efekata ima značajne distributivne posljedice. Transferzibilne dozvole također mogu dovesti do efikasnoga smanjenja zagađenja (ograničavaju količinu zagađenja koju svaka firma može da ispusti – trgovanje dozvolama). Propisi koji stavljaju naglasak na inpute ili standarde, po svoj prilici će za posljedicu imati neefikasnost“ (Stiglitz, 2004.).

Država bez uređene ekonomije i sustava teško može postići pozitivne rezultate u segmentu zaštite okoliša. Naime, „u neuređenoj ekonomiji premalo je smanjenja, a previše zagađenja“ (Samuelson i Nordhaus, 2007.). Imajući u vidu globalne razmjere zagađenja i zaštite okoliša, zaključuje se da države, u budućem periodu, moraju osmisliti inovirane pristupe inkorporirane u međunarodne sporazume iz oblasti globalne zaštite okoliša, budući da negativni trendovi u tom smislu prijete ekosustavima, ali i životima stanovništva. Pitanja zagađenja i zaštite okoliša nisu striktno nacionalna, već postaju sve više internacionalizirana i globalna.

6. Zaključak

Energetska politika spada u red najznačajnijih sektorskih posebnih javnih politika. Odgovarajuće formuliranom i implementiranom energetske politikom osigurava se upravljanje sadašnjom, ali i budućom energetske ravnotežom. Ona je široko obuhvatna, budući da je, posredno ili neposredno, vezana i za neke druge javne politike. Prije svega energetske su javne politike vezane s politikama zaštite okoliša i životne sredine, s kojima je u izravnom kauzalnom odnosu. Konflikt izražen među ove dvije posebne sektorske javne politike nameće potrebu njihova usuglašavanja i

integriranja. Kako i na koji način pomiriti te dvije javne politike, među sobom ih usuglasiti i integrirati, postalo je globalno važnim pitanjem. Ono što je u tom kontekstu važno je da zagovaranje energetske javne politike i razvitka nešto što je neminovno u današnjem vremenu. Posebno je to važno za države koje spadaju u red slabije razvijenih ili država u razvitku. Takve države svoj razvitak temelje na afirmaciji i razvitku energetske resursa i energetskega sektora. Uporaba energetske resursa, u državama koje ih posjeduju, stoga treba biti praćena održivim i planskim upravljanjem.

Literatura

1. Acocella, N. (2005). Počela ekonomske politike – vrijednosti i tehnike. Zagreb, Mate d.o.o.
2. Bradshaw, J. Michael. (2010). „Global energy dilemmas: a geographical perspective“, *The Geographical Journal*“, vol.176(4), 275-290.
3. Brümmerhoff, D. (2000). Javne financije. 7. izd. Zagreb, Mate.
4. Kuka, E. (2017). „Konflikt i usaglašavanje energetske politike i politike zaštite okoliša u Bosni i Hercegovini“, *Pregled*, vol. 53(3), 119-139.
5. Kuka, E. (2018). Javne politike. Sarajevo, Štamparija Fojnica.
6. Mankiw, N. G. (2006). Osnove ekonomije (treće izdanje). Zagreb, Mate.
7. McGowan, F. (1996). „Energy Policy“. U: Kassim, H.M. (ed.), A. The European Union and National Industrial Policy. London, Routledge, 132-152.
8. Petek, A. (2012). „Što su hrvatske javne politike?“, *Političke analize*, 11, 37-45.
9. Petković, K. (2013). „Pojmovnik interpretacijske analize javnih politika“, *Hrvatska i komparativna javna uprava*“, 13, 329-342.
10. Prontera, A. (2009). „Energy Policy: Concepts, Actors, Instruments and Recent Developments“, *World Political Science Review*, 5 (1), 1-30.
11. Samuelson, A. P.; Nordhaus, W. D. (2007). Ekonomija. 18 izd. Zagreb, Mate.
12. Stiglitz, E. J. (2004). Ekonomija javnog sektora. 1. izd. Beograd, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu.
13. Stipetić, D. (2013). „Utjecaj policy-kapaciteta države na razvoj energetske politike u Njemačkoj: Studija slučaja 'nove energetske paradigme'“, *Politička misao*, 50(3), 129-154.

14. Tahirović, E.; Lokvančić, S. (2016). „Izazovi kulturne politike u Bosni i Hercegovini“, *Uprava*, 15, str. 35-49.
15. Tahirović, E.; Kuka, E. (2019). „Javne politike u funkciji zaštite okoliša – značaj i uloga u razvoju društva i države“, *Uprava*, 6.