

Kasim Tatić

Tržište i država kao alokatori ograničenih resursa životne okoline

Sažetak: *Predmet našeg interesovanja predstavlja ekonomski efikasan način rješavanja problema okoliša odnosno problema alokacije oskudnih okolinskih resursa. Nakon kratkog obrazloženja osnovnih razloga koji dovode do nezadovoljavajućeg stanja u oblasti okoliša i definiranja pojma alokacije ograničenih resursa, dat je pregled najčešće korištenih mjera i instrumenata u politici zaštite okoliša, kao i kriterijumi za njihovu ocjenu prilikom praktične primjene. Najveća pažnja posvećena je analizi tržišta i države kao institucionalnih aranžmana za alokaciju oskudnih okolinskih resursa. Analizirane su prednosti i nedostaci i jednog i drugog mehanizma i ukazano na činjenicu da praktična realizacija politike zaštite okoliša i upavljanja prirodnim resursima zahtijeva optimalnu kombinaciju i istovremeno korištenje oba mehanizma a ne isključivi odabir jednog ili drugog.*

Ključne riječi: *Eksternalije, internalije, mjere za zaštitu okoliša, ekonomska efikasnost.*

Summary: *Our interest relates to economicaly efficient way of resolving wide range of environmental problems or problems of allocation of scarce environmental resources. After a short elaboration of the basic reasons leading to such unsatisfactory state of the environment and a definition of the term allocation of the scarce resources, the survey of most frequently used measures and instruments in environmental policy, as well as criteria for their assessment in the process of practical application have been given . The largest part of the work has been devoted to the analysis of the state and the market as institutional arrangements for allocation of scarce environmental resources. The advantages and disadvantages of both*

arrangements have been analyzed and it has been stressed that practical realization of environmental policy and natural resources management requires an optimal combination and simultaneous usage of both mechanisms, not the exclusive choice of one or another.

Key words: *Market failures -Externalities, state failures, environmental policy measures, economic efficiency*

Uvod

Životna okolina predstavlja skup prirodnih uslova koji definiraju ljudski životni prostor. Ona predstavlja osnovu na kojoj funkcionira ekonomski sistem. Sa ekonomskog stanovišta životna okolina ima četiri osnovne funkcije. Ona služi kao: (1) dobro javne potrošnje, (2) snabdjevač materijalnih inputa - prirodnih resursa, (3) mjesto za odlagaje otpadnih materija nastalih u proizvodnji i potrošnji, i (4) mjesto za fizičko lociranje ekonomskog sistema (zemljište za smještaj industrijskih i stambenih objekata, poljoprivredno zemljište i zemljište za infrastrukturne objekte). Sa ekonomskog stanovišta posmatrano životna okolina se tek odnedavno počela tretirati kao rijetko, ograničeno dobro. Ovo zbog toga što se jasno pokazuje da mnogi njeni elementi za koje se uvijek držalo da su besplatan dar prirode, kao na primjer zrak ili voda, danas postaju ne samo iscrpivi i podložni degradaciji, nego se i obnovljivi resursi ne mogu obnavljati brzinom koju zahtijeva ekonomski sistem. Stoga, osnovno polazište i u ovom radu je da životnu okolinu treba posmatrati kao oskudni resurs, odnosno kao ekonomsko a ne slobodno dobro. Drugim riječima okolinu treba tretirati kao aktivu (*asset*) ili kapitalno dobro koje obezbjeđuje najrazličitije usluge.

Rijetkost podrazumijeva da postoje različite, međusobno konkurentne mogućnosti korištenja određenog dobra, te da zbog fizičke ograničenosti tog dobra ne mogu biti zadovoljeni svi zahtjevi u pogledu njegove upotrebe. Pojam rijetkosti leži u osnovi definicije same ekonomije kao nauke, jer se ona često definira kao nauka koja se bavi rješavanjem problema optimalne alokacije ograničenih resursa na različite alternativne vidove upotrebe u cilju maksimiziranja ljudskog blagostanja. Navedene funkcije životne okoline predstavljaju međusobno alternativne načine njenog korištenja. Ekonomskim riječnikom govoreći, korištenje okoline na najbolji ili najefikasniji način (u smislu neprestanog povećanja ljudskog blagostanja) predstavlja klasični problem iznalaženja, sa društvenog stanovišta, *najp-*

oželjnije alokacije ograničenih resursa, ili drugim riječima, klasični problem ekonomske optimizacije.

Problem neadekvatnog korištenja okolinskih resursa

Evidentna činjenica je da se životna okolina u značajnoj mjeri koristi na neodgovarajući način, što dovodi do ozbiljnog narušavanja njenog kvaliteta. Jedan od glavnih razloga za to jeste ponašanje pojedinačnih ekonomskih subjekata, odnosno način na koji oni donose i u praksi realizuju svoje poslovne odluke. Za sagledavanje i objašnjenje problema vezanih za zaštitu životne okoline u savremenoj ekonomskoj literaturi u velikoj mjeri se koristi neoklasični model tržišta savršene konkurencije. Ovaj model je vrlo pogodan za analizu ovakve vrste problema iako je u suštini dosta apstraktan i sa mnogim preduslovima i pretpostavkama. Pretpostavka da se sve koristi i troškovi proizvođača i potrošača odražavaju u tržišnim cijenama i da uopšte nema neslaganja između privatnih i društvenih troškova i koristi, čini osnovu neoklasičnog modela i od nje se i polazi pri dokazivanju Pareto-optimalnih svojstava savršene konkurencije. Ako disekonomije postoje, model ne funkcioniše zbog dva razloga: prvo, *narušavaju se uslovi Paretove optimalnosti*; drugo, *konstante utjelovljene u sistem (zbog neuračunavanja troškova vezanih za nastale štete usljed zagađenja okoline) gube svoje značenje kao "cijene" jer ne odražavaju stvarne oportunitetne troškove društva kao cjeline*. Na taj način, usljed nepostojanja pravih indikatora i smjernica sa tržišta, u većini ekonomskih sistema, kao rezultat pojedinačnih aktivnosti, izrazito dominantni postali su upravo ekološki najintenzivniji sektori (oni koji najviše koriste i zagađuju životnu okolinu), doprinoseći tome da se struktura privrede sve više udaljava od društveno potrebnog alokacionog optimuma.

Industrijsko društvo tržišne ekonomije, stoga, neki autori označavaju kao društvo izraslo na skrivenim troškovima. Sve je veći broj onih koji smatraju da je vrijeme da se oni obijelodane i njihovo pokriće *nametne* onima koji izbjegavajući njihovo plaćanje na račun društvene zajednice uživaju *nezasluzenu* korist u vidu povećanog vlastitog profita. Po njihovom (a i našem) mišljenju, rješenje problema vezanih za okolinu može se postići samo stalnim nastojanjem da se dođe do što jasnijeg odgovora na pitanje koja kompozicija (miks) alternativnih načina upotrebe ograničenih ekoloških resursa maksimizira blagostanje *društva kao cjeline*.

Praktično ostvarenje željenog miksa, u velikoj mjeri, postiglo bi se korištenjem različitih mjera i instrumenata za zaštitu okoline koje treba posmatrati kao manje ili više uspješan pokušaj utvrđivanja i uvođenja adekvatnih cijena ograničenih resursa životne okoline. To bi dovelo do

izmijenjene strukture ukupnog sistema cijena, čiji bi relativni odnos tada na mnogo bolji način odražavao promijenjene društvene preferencije. Time bi se značajno poboljšala alokativna efikasnost tržišta jer bi došlo do promjene postojećih, po našem mišljenju pogrešnih informacija i podsticaja sa tržišta koje preduzeća primaju o potrebnoj strukturi i karakteru proizvodnih aktivnosti. U krajnjem slučaju sve navedeno trebalo bi da dovede do željene realokacije ograničenih resursa životne okoline, te do njihove racionalnije upotrebe. To bi u svakom slučaju imalo uticaja i na potrošače u smislu da bi za neke proizvode morali da plaćaju veću cijenu kako bi na zadovoljavajući način mogli da koriste i ostale usluge životne okoline. Spremnost da se snose troškovi održavanja postojećeg ili povećanja nivoa kvaliteta okoline predstavlja mjeru tzv. nenovčanog dohotka ili blagostanja koje svaki pojedinac dobiva kao rezultat korištenja tih usluga. Naše je stanovište da ovaj nenovčani dohodak, takođe, predstavlja dio njihovog realnog dohotka ili blagostanja kao što to predstavljaju na tržištu kupljene robe i usluge koje oni troše.

Sve ovo je značajno za razumijevanje široko usvojenog pristupa zaštiti okoline. Pošto, naime, potrošači još uvijek nisu u mogućnosti da putem izmijenjene tražnje utiču na proizvođače da značajnije i dovoljno brzo promijene svoj odnos prema životnoj okolini, sve očitije prisustvo i posljedice navedenih diseconomija opravdavaju intervenciju i aktivnu ulogu države s ciljem da *prisili* individualne donosiocce poslovnih odluka da, u mjeri u kojoj je to objektivno moguće, spoznaju štetne posljedice svojih aktivnosti po okolinu, da prihvate njihov novčano izraženi ekvivalent i u svoju internu kalkulaciju uključe sve sagledive i utvrđene eksterne troškove prouzrokovane takvim aktivnostima. Iz ovog proizilazi samo naizgled kontradiktorna tvrdnja da je *upravo aktivna uloga države (još uvijek) neophodna* kako bi se individualni, inače samostalni donosioci poslovnih odluka u decentraliziranom tržišnom sistemu ponašali *istinski tržišno*, a u skladu sa navedenim pretpostavkama savršeno konkurentnog tržišta. Naše stanovište je da se problem zagađenosti i prekomjernog korištenja životne okoline pojavljuje zbog *neusaglašenosti ciljeva pojedinaca i društva kao cjeline*. Prilagođavanjem ciljne funkcije preduzeća (i ciljne funkcije potrošača) i uvođenjem dodatnih ograničenja njegovom ponašanju moguće je postići viši nivo usaglašenosti pojedinačnog i društvenog cilja. *Upravo iz tog ugla posmatraćemo državu i tržište kao institucionalne mehanizme za alokaciju ograničenih resursa životne okoline..*

Upravljanje okolišem: država ili tržište?

Dilema u pogledu korištenja države ili tržišta, odnosno različitih mjera i instrumenata koji se realiziraju putem ova dva institucionalna aranžmana, vezana je prvenstveno za postizanje efikasne politike zaštite okoliša., kako statičke tako i dinamički hvaćene.

Statička efikasnost mjera i instrumenata za zaštitu okoline pri tom bi se ogledala u efektima do kojih njihova primjena dovodi u kratkom roku, i to u smislu: iznosa prikupljenih financijskih sredstava od preduzeća, ukupnih troškova vezanih za prikupljanje tih sredstava, izmijenjene interne ekonomije i ostvarene profitabilnosti preduzeća.

Dinamička efikasnost uključuje u sebe vremensku komponentu u smislu potrebe sagledavanja i ocjene dugoročnijih efekata do kojih dovodi primjena pojedinih mjera i instrumenata, i to prvenstveno u smislu karaktera i jačine podsticaja preduzećima da tehnološkim inovacijama u vlastitom proizvodnom procesu smanjuju zagađivanje okoline, a potom i način na koji reagiraju na porast stope inflacije i porast broja preduzeća koja zagađuju okolinu. Iznalaženjem efikasnijih tehnoloških postupaka kojim bi smanjila emisiju polutanata u okolinu, preduzeća bi umanjila i svoje financijske obaveze prema državi, odnosno svoje ukupne troškove poslovanja što bi, u srazmjeri sa tako ostvarenim uštedama, imalo uticaja na poboljšanje konkurentne pozicije preduzeća na tržištu. Mišljenja ekonomista o ovom problemu su podijeljena. Dok jedni smatraju da regulativa u oblasti zaštite okoline predstavlja barijeru inovacijama u proizvodnim preduzećima, dotle drugi imaju sasvim oprečno mišljenje i smatraju da ona značajno podstiče tehnološke inovacije unutar preduzeća - pristup poznat kao Porterova hipoteza. Ipak određeni empirijski nalazi (npr. u Izvještaju o Globalnoj konkurentnosti za 2004-2005 Svjetskog ekonomskog foruma) skloniji smo shvatanju da dovoljno oštra i adekvatno strukturirana okolinska regulativa ipak pozitivno utiče na inovativnu aktivnost preduzeća, odnosno na tehnološki progres, ali ćemo nastojati da pokažemo da pozitivna reakcija preduzeća u tom smislu zahtijeva postojanje određenih preduslova koje ćemo pokušati utvrditi i obrazložiti način na koji oni utiču na karakter i vrstu tehnološke promjene u preduzećima.

Životnu okolinu treba, dakle, tretirati kao rijetki, odnosno oskudni resurs ili, drugim riječima, kao ekonomsko a ne kao slobodno dobro. Pošto rijetkost podrazumijeva da postoje alternativne mogućnosti korištenja određenog resursa, od kojih mogu biti zadovoljene samo neke ali ne i sve mogućnosti, rijetkost implicira izbor i konkurenciju. Predmet našeg interesovanja u ovom kratkom prilogu predstavlja problem alokacije sve oskudnijih i zbog prekomjernog zagađenja sve nekvalitetnijih resursa

životne okoline, posredstvom dva osnovna institucionalna aranžmana za koordiniranje i reguliranje ekonomskih aktivnosti u društvu - tržišta i države. Prije nego pređemo na analizu tržišta i države kao institucionalnih oblika putem kojih se realizira zaštita okoliša analiziramo kriterije pomoću kojih se vrši ocjena pojedinih mjera i instrumenata i definira poželjnost njihovog korištenja.

Kriterijumi za ocjenu mjera i instrumenata u politici zaštite okoline

Odabir mjera i instrumenata u politici zaštite okoline potrebno je vršiti na bazi određenih kriterijuma. Ma kako bio postavljen željeni cilj u pogledu kvaliteta okoline jasno je da mora postojati način na koji se taj cilj može postići najekonomičnije, odnosno uz najniže moguće troškove. Sagledavajući karakteristike pojedinih mjera i instrumenata može se doći do spoznaja o troškovima koji nastaju kao rezultat njihove primjene. Stoga, smatramo da je potrebno definirati neke od najvažnijih kriterijuma koje nadležne institucije mogu i treba da koriste u procesu donošenja odluka o praktičnoj primjeni mjera i instrumenata u politici zaštite okoline:

Ekološka efektivnost: Odabiranje i kombiniranje pojedinih instrumenata i njihova primjena u sklopu politike zaštite okoline ima prvenstveno za cilj transformaciju određenog okolinskog dobra ili postojećeg stanja životne okoline u neko drugo, željeno, izmijenjeno i poboljšano stanje. Važan kriterijum pri njihovom izboru mora, dakle, da bude njihova djelotvornost i efektivnost u smislu istinskog doprinosa rješavanju uočenog okolinskog problema, odnosno efektivnost u smislu ostvarenja stepena željene kontrole ponašanja zagađivača i smanjenja zagađenja, što i predstavlja prvenstveni i najvažniji cilj pomenute politike ili, slobodno možemo reći, njen *reason de etre*.

Pouzdanost: Ovaj kriterij odnosi se na izvjesnost ili sigurnost sa kojom će jedan instrument ostvariti navedeni cilj ili standard u pogledu kvaliteta okoline. Drugim riječima izuzetno je značajno pravilno sagledati sve relevantne faktore i ocijeniti da li su djelovanja i efekti određenog instrumenta nezavisni, tj. da li su djelovanja izvjesna i da li se praktično praktično dešavaju po predvidivom automatizmu, ili, pak, zavise od izvjesnog broja nekih drugih, apsolutno nepredvidivih ili faktora koji se ne mogu predvidjeti sa dovoljnim stepenom sigurnosti.

Ekonomska efikasnost ili troškovna efektivnost: Ovaj kriterijum inkorporira u sebi činjenicu da praktično sprovođenje politike zaštite okoline podrazumijeva neizbježni nastanak troškova koji mogu značajno da

optereće preduzeća i cijelo društvo. Oni se u najvećoj mjeri sastoje od izdataka vezanih za dio proizvodnih resursa koji se fizički upotrebljavaju u svrhu smanjenja zagađenja, i obuhvataju, puni trošak njihove upotrebe, u smislu da obuhvataju i oportunitetne troškove, odnosno propuštene koristi od njihove alternativne upotrebe u proizvodnoj aktivnosti. Zbog ograničenosti resursa i njihove rijetkosti u ekonomskom smislu, neophodno je uvijek nastojati da se postavljeni cilj (željeno stanje ili kvalitet životne okoline) ostvari uz što je moguće niže troškove ili, drugačije rečeno, sa datim sredstvima ostvariti maksimalno mogući pozitivni efekat.

Intenzivnost informacijama ili obim i karakter neophodnih informacija: Ovaj kriterijum u direktnoj je vezi sa pomenutim kriterijem ekonomske efikasnosti, u smislu da je neophodno poznavati i prilikom odlučivanja o primjeni instrumenata, uzeti u obzir, potencijalne troškove do kojih će doći usljed aktivnosti prikupljanja i obrade informacija neophodnih za efikasnu primjenu pojedinih instrumenata politike zaštite okoline. Osim toga ovaj kriterijum se odnosi i na obim i karakter samih zahtijevanih informacija, i to u smislu njihove raspoloživosti, tehničko-teholoških mogućnosti njihovog prikupljanja i obrade.

Način i uslovi operacionalizacije (*operationability*): Ovaj kriterijum odnosi se na sve ono što je vezano za način i mogućnost praktičnog implementiranja određenog instrumenta. On obuhvata sve neophodne, prateće i organizacione aktivnosti (institucionalno rješenje, administracija, kadrovi, tehnologija, mogućnost i opravdanost aktivnosti monitoringa).

Mogućnost praktične primjene ili prihvatljivost: Pojedini instrumenti politike zaštite okoline, kao uostalom i svake druge politike, ne koriste se u organizacionom, institucionalnom ili političkom vakumu, nego u tačno definiranoj postojećoj konstelaciji društvenih odnosa, sistemu vrijednosti i potreba, mnogostrukih i različitih interesa i preferencija u svakoj oblasti života. U tom smislu bitno je procijeniti *realnu* mogućnost primjene određenog instrumenta, odnosno utvrditi što pouzdanije u kojoj mjeri će njegova implementacija biti uslovljena pristankom državne administracije ili drugih društveno značajnih i uticajnih interesnih grupa.

Promptnost djelovanja: Pod ovim kriterijem podrazumijeva se prvenstveno brzina kojom se primjenom pojedinih instrumenata postižu određeni ciljevi u smislu poboljšanja kvaliteta okoline. Drugim riječima, ovaj kriterij se odnosi na pitanje koliko vremena je neophodno da prođe da bi se osjetili praktični rezultati u vidu poboljšanja stanja životne okoline.

Dužina prelaznog perioda: Ovaj kriterijum je u izvjesnom smislu u vezi sa prethodnim i odnosi se na dužinu vremenskog perioda koji je neophodan kako bi se preduzeće prilagodilo na novonastalu situaciju i promijenjene uslove poslovanja do kojih dolazi usljed uvođenja i početka

primjene određenog instrumenta u politici zaštite okoline. Neki instrumenti zahtijevaju značajnije prilagođavanje od strane preduzeća, što može da traje i duži vremenski period, pa samim tim se atraktivnost instrumenta za sama preduzeća smanjuje. U izvjesnim slučajevima ovaj period tranzicije označava vrijeme koje se ostavlja preduzećima da unutar njega ona sama preuzmu neke aktivnosti *prije* nego što se uvede odgovarajuća zakonska mjera.

Fleksibilnost: Poželjno je da odabrani instrumenti ili mjere obezbjeđuju fleksibilnost u pogledu njihove primjene. Mogli bi smo navesti dva osnovna aspekta fleksibilnosti o kojima treba voditi računa prilikom izbora pojedinih instrumenata: (1) sposobnost instrumenta da nastavi efikasno obavljati svoju funkciju u promjenljivim uslovima, kao što su promjenljive cijene, uslovi poslovanja preduzeća i javna politika odnosno pristup prema okolini; i (2). Stepen do kojeg individualna preduzeća mogu izabrati njihove vlastite odgovore u okviru i kontekstu sveukupnog globalnog cilja u pogledu kvaliteta okoline. U pogledu ovog drugog aspekta, ekonomski instrumenti ne propisuju specifične, tačno određene nivoe smanjenja emisije za pojedinačna preduzeća ili, pak, tehnologije za postizanje smanjenja zagađenja, dok instrumenti zakonske regulative generalno propisuju barem jedno od ovo dvoje.

Podsticaji na inoviranje: Ovaj kriterij se odnosi na dinamički aspekt efikasnosti. Uobičajeno se preferira situacija koja obezbjeđuje stalne podsticaje i motivaciju preduzećima da smanjuju svoju emisiju, odnosno zagađenje kroz usvajanje novih i čistijih tehnologija ili kontinuirano poboljšavanje performansi postojećih tehnologija koje primjenjuju u proizvodnom procesu ili u procesu kontrole i smanjenja zagađenja. Ekonomski instrumenti obično pružaju ovakve potsticaje dok, generalno, to nije slučaj sa mjerama zakonske regulative.

Pravičnost ili jednakost (*equity*): Distribucija troškova i koristi koje generira određeni instrument između pojedinih područja ili preduzeća i/ili domaćinstava u okviru ekonomskog sistema treba svakako da bude uzeta u obzir prilikom odabira instrumenata za rješavanje određenog problema životne okoline. Na primjer, može biti veoma korisno razmotriti relativni značaj koji u ekonomiji imaju oni koji će najviše biti pogođeni primjenom određene mjere ili instrumenta, relativni uticaj na različite sektore u ekonomiji i efekat na individualna preduzeća/domaćinstva.

Urgentnost okolinskog problema: Ovaj kriterijum na izvjestan način doprinosi pravilnom rangiranju značaja primijenjenih kriterijuma ekološke efektivnosti i ekonomske efikasnosti za ocjenu instrumenata. Ukoliko je, naime, stanje određenog medija okoline na određenom kontrolnom području izrazito loše i ukoliko se zahtijeva što hitnija intervencija (jer bi odlaganje moglo dovesti do ekološke katastrofe ili do ozbiljnijih ireverzi-

bilnih posljedica po okolinu) tada je neophodno prioritet dati ekološkoj efektivnosti, pa i po cijenu nešto viših troškova koje zahtijeva implementacija određenog instrumenta. Međutim, ukoliko situacija nije tako dramatična i ukoliko se procjenom neophodnih troškova prilagođavanja preduzeća utvrdi da brza intervencija nije imperativ, ekonomskoj efikasnosti tada bi trebalo dati prednost.

Vrsta i karakter okolinskog problema: Ovaj kriterijum odnosi se na činjenicu da je pri ocjenjivanju pojedinih instrumenata neophodno uzeti u obzir ili procijeniti mogućnost primjene određenog instrumenta za rješavanje problema u više različitih medija životne okoline, ili ako se radi o jednom mediju okoline procijeniti mogućnost da određeni instrument rješava različite vrste problema izazvane različitim polutantima. Riječnikom ekonomije rečeno, trebalo bi preferirati one mjere i instrumente koji mogu da koriste efekte ekonomije obima, tj. da se istovremeno mogu koristiti za “proizvođenje” većeg broja pozitivnih efekata na većem broju kontrolnih područja ili većem broju okolinskih medija.

Da bi se bilo koje mjere i instrumenti na zadovoljavajući način praktično primijenili potrebno je da budu zadovoljeni određeni **preduslovi za uspješnu primjenu mjera i instrumenata u politici zaštite okoline**, odnosno možemo izdvojiti nekoliko faktora koji će doprinijeti njihovoj uspješnoj primjeni: (a) Dokaz da dovoljno značajan okolinski problem postoji, ili je izvjesno da će do njega doći, koji inače (bez primjene instrumenata politike zaštite okoline) ne bi bio na adekvatan način riješen; (b) Snažna podrška od strane javnosti i/ili preduzeća za aktivnosti kojim bio se problem nastojao riješiti.; (c) Raspoloživost odgovarajućeg stručnog znanja i osposobljenosti kadrova koja bi pomogla da se osmisle, implementiraju i nadgledaju sve aktivnosti vezane za primjenu određenog instrumenta; (d) Kapacitet ili sposobnost da se uspostavi efektivan i efikasan administrativni i pravni okvir za primjenu pojedinih instrumenata; (e) Raspoložive mjere za reviziju, prilagođavanje i poboljšanje primijenjenih pristupa promijenjenim okolnostima; i (f) Jasni ciljevi na osnovu kojih se ili u poređenju sa kojima se može uspješno procijeniti stepen efektivnosti pojedinih pristupa, mjera i instrumenata u politici zaštite okoline.

U nastavku ćemo analizirati funkcioniranje tržišta i države u smislu ocjene efikasnosti sa kojom ostvaruju alokaciju oskudnih resursa uopšte a posebno resursa životne okoline. Posebnu pažnju posvetićemo analizi različitih nedostataka ovih institucionalnih aranžmana koji dovode do ovakvog stanja okoline ili koji predstavljaju prepreku za efektivnije dostizanje željenog kvaliteta životne okoline.

Tržište kao alokator resursa životne okoline

Tržište predstavlja skup svih robno-novčanih veza između ekonomskih subjekata u društvu u kome je izvršena podjela rada. Ono obavlja značajnu ulogu mehanizma putem kojeg se vrši automatska regulacija ekonomskih sistema. Osnovne funkcije tržišta mogu se iskazati kao: *Selektivna*-selekcija potrebnih proizvoda; *Alokativna*- alokacija raspoloživih faktora proizvodnje; *Informativna*- pružanje informacija za donošenje poslovnih odluka; *Distributivna*- primarna raspodjela ukupno ostvarenog dohotka; i *Razvojna*- načelo racionalnosti i konkurencija nameću štednju i investicije.

Treba naglasiti da tržište dovodi do optimalnog rješenja osnovnog alokacijskog problema i do najracionalnijeg korištenja raspoloživih privrednih resursa *samo* ako su ispunjene određene pretpostavke o ukusima potrošača, tehnologiji i oblicima konkurencije. To su pretpostavke koje definiraju specifične karakteristike ambijenta u okviru kojeg jedino i mogu, iz ponašanja, rukovodeni interesom pojedinačnih, autonomnih privrednih subjekata, rezultirati društveno poželjna globalna privredna kretanja.

Najvažnije restriktivne pretpostavke efikasnog djelovanja tržišta kao velikog autoregulatora privrede bile bi sljedeće: (a) Svaka roba ili usluga može se proizvoditi na bazi niza alternativnih kombinacija nekoliko faktora proizvodnje, koji se mogu međusobno supstituirati i čiji pojedinačni sukcesivni priraštaji, uz fiksne količine svih drugih faktora, rezultiraju u *opadajućim priraštajima proizvodnje*; (b) Potrošnja je adekvatni odraz stvarnih društvenih potreba i svaki akt kupovine izraz je subjektivne skale potrošačevih preferencija, koje su date *neovisno* o privrednim tokovima i alternativnim načinima upotrebe raspoloživih resursa; (c) Kriterij ponašanja svih privrednih subjekata jest maksimizacija ekonomskih efekata primjenom raspoloživih resursa (u slučaju proizvođača maksimizacija dobiti, a u slučaju potrošača maksimizacija korisnosti u granicama raspoloživog dohotka); i (d) Na tržištu vladaju *uvjeti potpune ili savršene konkurencije*.

U našoj analizi tržišta kao alokatora ograničenih resursa životne okoline polazimo od pretpostavke da na tržištu vladaju uvjeti potpune ili savršene konkurencije. Naime, sa ciljem da se demonstrira da određeni skup cijena i količina proizvedene robe i usluga na tržištu korespondira sa efikasnom alokacijom ograničenih resursa, neophodno je pretpostaviti dodatne "idealne" uvjete u pogledu okolnosti u kojima tržište funkcioniра, a koji praktično predstavljaju pretpostavke na kojima počiva potpuna konkurencija: odsustvo *eksternih efekata*; odsustvo *javnih dobara*; svi učesnici na tržištu (domaćinstva i preduzeća) imaju *potpune informacije*; svi učesnici na tržištu su *preuzimači cijena*. Ukoliko ovi idealni uvjeti nisu

ispunjeni, što se redovno i dešava i što je normalna pojava u postojećim, realnim tržišnim ekonomijama, tržište *nije* u mogućnosti da postigne željenu efikasnost u alokaciji resursa. Situacije u kojima tržišni mehanizam po automatizmu ne obezbeđuje alokativnu efikasnost, označavaju se izrazom *tržišni neuspjesi* ili tržišne nesavršenosti (*market failure*). Pitanje koje se postavlja jeste kako ocijeniti da li je neki rezultat nereguliranog tržišta uspješan ili neuspješan. Uobičajeno se primjenjuju dva kriterija - efikasnost i pravičnost u distribuciji. Kriterij efikasnosti predmet je našeg interesovanja i u radu se koristi kao osnovni kriterij evaluacije različitih mjera i instrumenata u politici zaštite okoline, dok ćemo drugi kriterij u analizu uvesti samo implicitno.

Rezultati nereguliranog tržišta mogu se označiti kao efikasni ukoliko se isti nivo ukupnih koristi koji oni generiraju ne može postići uz niže troškove ili, alternativno, ukoliko veće koristi ne mogu da se generiraju pri istom nivou troškova. U oba slučaja, rezultirajuće koristi moraju da budu veće od ukupnih troškova ukoliko rezultati treba da se smatraju efikasnim. Efikasnost se, dakle, može posmatrati kao nadmetanje između različitih načina da se obavi određeni posao. Ukoliko tržište može da ostvari određeni posao uz niže troškove nego drugi institucionalni aranžmani, ili ukoliko za iste troškove može da ostvari bolji posao, onda kažemo da je tržište relativno efikasno. U obrnutom slučaju, ako drugi institucionalni aranžmani mogu da ostvare određeni posao uz niže troškove, ili bolji posao uz iste troškove, tržište je relativno neefikasno. Ovaj kriterij definiše *alokativnu ili statičku efikasnost*. Važno je istaći da se taj kriterijum može proširiti i prilagoditi kako bi se definirali još neki tipovi efikasnosti. Na primjer, *dinamička efikasnost* - koja se odnosi na sposobnost slobodnih tržišta, ili drugih institucionalnih aranžmana (prvenstveno države) da korištenjem različitih mjera i instrumenata za zaštitu okoline promoviraju nove tehnologije koje snižavaju troškove poslovanja, poboljšavaju kvalitet proizvoda ili kreiraju nove proizvode koji se mogu realizirati na tržištu, i promoviraju ih uz niže troškove.

Treba istaći da u izvjesnim slučajevima koristi koje se ostvaruju u dužem vremenskom periodu, zahvaljujući povećanim podsticajima i rezultirajućim poboljšanjem dinamičke efikasnosti, mogu da se postignu samo na račun kratkoročnih gubitaka do kojih dolazi zbog smanjene alokativne efikasnosti (kao na primjer u slučaju patenta, kojim se kratkoročno onemogućava široko korištenje određene tehnologije bez plaćanja rojaliteta, ali se interniziraju podsticaji za tehnološki progres). Posmatrajući ekonomski sistem i životnu okolinu prvenstveno kao dinamičke sisteme koji se razvijaju i neprestano mijenjaju, smatramo da, ukoliko dođe do opisanih situacija, prednost treba dati dugoročnim koristima koje nosi poboljšana

dinamička efikasnost u odnosu na kratkoročne koristi koje bi mogla donijeti alokativna efikasnost na račun dinamičke. U tom smislu, mjere i instrumente koji se koriste u politici zaštite okoline i primjenjuju se putem tržišta, prvenstveno ćemo rangirati po kriteriju dinamičke efikasnosti.

Imajući u vidu da problemi životne okoline proizilaze iz osnovne neusaglašenosti pojedinačnog i društvenog interesa, potrebno je definirati *koncept društvene efikasnosti* kao situaciju u kojoj je nemoguće učiniti bilo kakvu promjenu u proizvodnji, potrošnji ili distribuciji koja bi dovela do poboljšanja blagostanja jednog ekonomskog subjekta bez smanjenja blagostanja bilo kojeg drugog ekonomskog subjekta. Neophodni uslovi za postojanje takve situacije - označene kao stanje maksimalnog društvenog blagostanja ili Pareto optimum - podudaraju se sa situacijom ili rezultatom savršeno konkurentne, neregulirane tržišne ekonomije u opštoj ravnoteži. Sa stanovišta društvenog blagostanja, savršeno konkurentna, neregulirana tržišna ekonomija predstavlja bezlični, potpuno decentralizirani mehanizam koji uspostavlja skup relativnih cijena konzistentan sa najefikasnijom upotrebom društvenih resursa.

Međutim, ovi zaključci o društvenim posljedicama neregulirane tržišne ekonomije važe samo pod navedenim, veoma strogim i praktično nerealnim pretpostavkama. Naime, činjenica je da: (a) savršena konkurencija na svim tržištima je stanje koje se nikada u potpunosti ne sreće ni u jednoj realnoj ekonomiji; (b) sistem nereguliranog tržišta ne garantira društveno optimalne rezultate u dinamičkom svijetu u kojem osnovnu karakteristiku predstavlja neizvjesnost; i (c) stanje maksimalnog društvenog blagostanja nije jedino moguće stanje i, u stvari, beskonačan broj takvih stanja maksimalnog društvenog blagostanja je konceptualno moguće, pri čemu bi svako takvo stanje odgovaralo različitoj inicijalnoj distribuciji vlasničkih prava nad proizvodnim resursima. Ove konstatacije o nerealnosti pretpostavki izuzetno su značajne za našu analizu alokacije oskudnih resursa životne okoline koji se, i pored značajnog protivljenja, sve više tretiraju kao značajan element društvenog blagostanja, u smislu da se kvalitet životne okoline sagledava kao nenovčani dohodak potrošača, pored tradicionalno mjenjenog novčanog dohotka koji determinira njegovo blagostanje određivanjem količine klasično proizvedenih i na tržištu razmjenjenih dobara i usluga. Uobičajeno je da se u analizi kreće od čistog teorijskog modela kakav je savršena konkurencija, ali prvenstveno zato što je to najjednostavniji način da se pojave definiraju u svom čistom obliku, te da bi smo lakše uočili, definirali, klasificirali i mjerili odstupanja koja se pojavljuju u realnom svijetu.

U tom smislu i koristeći takav način zaključivanja, uočeni su značajni nedostaci tržišta koji utiču na korištenje i upravljanje resursima, a

time i na mogućnosti rješavanja problema degradacije i zagađenja životne okoline:

(a) loše definirana ili nepostojeća vlasnička prava; (b) nepostojanje cijena i tržišta za određene resurse; (c) nemogućnost da sve zainteresovane strane u vezi sa nekim problemima okoline efektivno stupe u međusobne tržišne odnose; (d) usluge okoline često su nedjeljive (što je bitan preduslov funkcioniranja tržišta); (e) veoma izraženi negativni eksterni efekti - disekonomije- koji utiču na blagostanje drugih ljudi a izvan su domena tržišta; (f) visoki transakcioni troškovi koji obeshrabuju inače korisnu razmjenu koja bi doprinijela očuvanju resursa i poboljšala društveno blagostanje (transkacioni troškovi uključuju troškove informacija, pregovaranja, monitoringa, i obezbjeđenja zakonskog sprovođenja); (g) javna dobra koja ne mogu ili ne bi trebala biti obezbjeđivana od strane privatnog sektora putem tržišta zbog nemogućnosti da se isključe oni koji bi koristili usluge bez plaćanja (*“free riders”*) i nemogućnosti da se pokriju troškovi proizvodnje takvih dobara, ili zato što isključenje onih koji bi koristili usluge bez plaćanja, mada tehnički moguće, značajno smanjuje društveno blagostanje; (h) miopija odnosno kratkovidost, u smislu vremenskog horizonta planiranja koji je neadekvatan (kratkoročno planiranje) ili diskontnih stopa koje su previsoke, a posljedica su siromaštva, nestrpljenja, i rizika ili neizvjesnosti koji utiču na pojedince ali ne i na društvo kao cjelinu; (j) neizvjesnost i nesklonost ka riziku, koji mogu voditi ne samo visokim diskontnim stopama nego i nespremnosti da se preduzmu investicije koje su inače profitabilne ali im očekivani prinosi variraju u dosta širokom rasponu (investicije koje imaju *“large variance of returns”*); (k) ireverzibilnost (u slučajevima kada tržišne odluke donesene u uslovima neizvjesnosti dovode do ireverzibilnih rezultata, može se pokazati da tržište nije u stanju da resurse alokira na najbolji i najpoželjniji način); i (l) nesavršenosti tržišta, naročito nedostatak konkurencije u vidu lokalnih monopola, oligopola i segmentiranih tržišta (tržišta odvojenih fizičkim ili političkim barijerama koje onemogućavaju mobilnost resursa što sprečava izjednačavanje njihovih graničnih prinosa kao bitnog faktora alokativne efikasnosti).

Smatramo da je jedan od navedenih nedostataka tržišta - eksterne efekte ili eksternalije - u cilju razumijevanja kasnije analize neophodno detaljnije obrazložiti. Naime, u klasičnoj analizi maksimizacije blagostanja u uslovima savršene konkurencije pretpostavlja se da uopšte ne postoji *direktna* međusobna zavisnost: (I) proizvođača, odnosno pretpostavlja se nezavisnost njihovih proizvodnih funkcija, (II) domaćinstava, odnosno nezavisnost korisnosti, i (III) proizvođača i domaćinstava. Osim ovih, pri dokazivanju Pareto-optimalnih svojstava savršene konkurencije, implicitno

se uvodi vrlo značajna pretpostavka da se *sve* koristi i troškovi proizvođača i potrošača odražavaju u tržišnim cijenama i da uopšte nema neslaganja između privatnih i društvenih troškova i koristi.

Međutim, evidentna je činjenica da postoji veliki broj situacija u kojima se učinak djelovanja jednog ekonomskog subjekta ne odražava u potpunosti u tržišnim cijenama, i u kojima postoji razlika između privatnih i društvenih troškova i koristi. Ukoliko jedan ekonomski subjekt svojom poslovnom aktivnošću prouzrokuje troškove nekom drugom a da ih on sam nije uzimao u obzir prilikom donošenja svoje poslovne odluke, odnosno ako ih ne plaća, javlja se *eksterna diseconomija* ili *eksterni trošak* za druge i društvo kao cjelinu. Eksterni trošak postoji ako su zadovoljena dva uslova: (I) aktivnost jednog ekonomskog subjekta prouzrokuje smanjenje blagostanja drugog subjekta; (II) smanjenje blagostanja nije kompenzirano ni na koji način.

Oba ova uslova moraju biti zadovoljena da bi postojao eksterni trošak. Ukoliko je, na primjer, smanjenje blagostanja praćeno adekvatnim kompenziranjem od strane subjekta koji uzrokuje negativni eksterni efekat, tada imamo slučaj da je eksterni efekat *internaliziran*. Koncept eksternih efekata značajan je za našu analizu jer zagađenje životne okoline i troškovi koji nastaju zbog toga predstavljaju najvažniji negativni eksterni efekat u savremenoj privredi.

Navedenu tvrdnju možemo potkrijepiti različitim podacima, koji predstavljaju rezultat istraživanja u različitim zemljama. Ukupne troškove, odnosno novčano izražene štete u vezi sa životnom okolinom, nastale kao rezultat postojećih ekonomskih aktivnosti za Evropsku Uniju, Kraljevska komisija za zagađenje okoline (Royal Commission on Environmental Pollution) iz Velike Britanije, procjenila je u prosjeku na iznos od 5-10 % vrijednosti bruto društvenog proizvoda u 1992. godini. Od toga, samo na troškove u vezi sa transportom otpada 2-4 % BDP. (FRIENDS OF THE EARTH 1996, str. 3). Isti izvor navodi da zagađenje vazduha dovodi do zdravstvenih problema stanovništva, koji prouzrokuju troškove od oko 5,3 milijardi funti godišne, samo za Veliku Britaniju. Izvještaj Evropske komisije u okviru projekta EXTERNE (2001 godina) navodi da eksterni troškovi vezani za proizvodnju električne energije iznose oko 2% BDP (oko 50 -70 milijardi eura godišnje) te da bi njihovo uračunavanje u cijenu električne energije dovelo do toga da bi cijena energije proizvedene u elektranama na uglj i naftu trebala da se poveća dva puta, a cijena energije proizvedene u elektranama na gas za oko 30%.¹¹⁴ Značaj zagađivanja kao

¹¹⁴ Navedeno prema: <http://www.fuberlin.de/ffu/veranstaltungen/salzburg2004/Lauber%20-%20External%20Costs%20in%20EU%20Policy.PDF>

eksternog efekta ilustrovaćemo i podatkom da su ukupni direktni troškovi nastali usljed obaveze preduzeća da udovolje zakonskoj regulativi u oblasti zaštite okoline u SAD iznosili 141 milijardu dolara ili 2,32 % BDP u 1992 godini. EPA procjenjuje da će ovi troškovi doseći iznos od čak 185 milijardi dolara ili 2,6 % BDP u 2000. godini (Izvor: U.S. EPA, 1990, str. 8-20, citirano prema JAFFE & PETERSON & PORTNEY & STAVINS 1995, str. 140).

Drugi primjer je možda još očitiji. Prema navodima Ministarstva za zaštitu okoliša, Poljska bi trebala da investira oko 34 milijarde eura, otprilike tri četvrtine državnog budžeta, za osnovne i neophodne mjere zaštite okoliša, kako bi Poljsku dovela u poziciju da udovolji EU standardima u ovoj oblasti. Međutim, promjene koje treba implemetirati su toliko velike da nije sasvim sigurno da će Poljska biti u stanju da udovolji zahtjevima u pogledu odobrenog vremena za pristupanje EU. Tekući izdaci za zaštitu okoliša u Poljskoj iznose oko 1,8 % Bruto društvenog proizvoda. To je jedna od najviših stopa u Evropi.¹¹⁵

Ako postoje eksterni efekti model savršene konkurencije ne funkcionira zbog dva razloga: prvo, narušavaju se uvjeti Pareto optimalnosti; drugo, konstante otjelovljene u sistem gube svoje značenje kao "cijene" jer one ne odražavaju sve troškove i koristi djelovanja u društvu kao cjelini. To znači da eksterni efekti dovode do razlike između privatnih i društvenih koristi i troškova. S obzirom da se eksterni troškovi ne odražavaju u tržišnim cijenama, te **cijene, (zbog neuključivanja troškova vezanih za nastale štete prouzrokovane zagađenjem okoline) nisu pravo mjerilo realnih oportunitetnih troškova za društvo kao cjelinu, te stoga, daju pogrešne informacije za optimalnu alokaciju ograničenih resursa (životne okoline).** Drugim riječima, možemo reći da tržište ima ugrađeni nedostatak što se očituje kao institucionalizirana tendencija zanemarivanja onih društvenih troškova i negativnih posljedica koji se javljaju izvan odnosa razmjene između različitih proizvođača (preduzeća) ili pak između proizvođača i potrošača finalnih proizvoda. Ovo je naročito važno i tačno u slučaju korištenja okoline kao receptora (mjesta za odlaganje) najrazličitijih otpadnih materija, radioaktivnog zračenja i buke.

Ovo institucionalno rješenje dovelo je do prekomjernog korištenja okoline i drastičnog pada njenog kvaliteta. Ono je dovelo i do značajne razlike između privatnih (individualnih) i punih društvenih troškova značajnog dijela ekonomskih aktivnosti. To znači da indikatori i smjernice sa tržišta nisu bili adekvatni za donošenje sa *društvenog* stanovišta

¹¹⁵ Navedeno prema: <http://www.cscentraleurope.org/Poland>

optimalnih odluka o proizvodnji i potrošnji robe i usluga. Rezultat je da su u većini ekonomskih sistema najzastupljeniji postali upravo ekološki najintenzivniji industrijski sektori (oni koji najviše koriste i zagađuju životnu okolinu). Na taj način, oslanjanje na tržište kao isključivi, automatski mehanizam alokacije resursa rezultiralo je time da se struktura privrede sve više udaljavala od društveno potrebnog alokacionog optimuma, proizvodeći mnogobrojne neželjene posljedice po životnu okolinu.

Država kao alokator ograničenih resursa životne okoline

Zbog navedenih nesavršenosti tržišta neophodna je intervencija države kako bi se osigurala željena efikasnost u alokaciji ograničenih resursa životne okoline. Nesporna je pozitivna uloga koju takva intervencija ima u smislu korigiranja neadekvatnih cijena koje se slobodno formiraju na tržištu isključivim djelovanjem mehanizma ponude i potražnje, odnosno u smislu korigiranja ponašanja ekonomskih subjekata koje rezultira sistematskim i trajnim a ne slučajnim i privremenim narušavanjem kvaliteta životne okoline. Značajan dio savremene ekonomske literature posvećen je mikroekonomskoj analizi različitih mjera i instrumenata koje država koristi direktno ili nameće njihovo korištenje putem tržišta, kako bi izmjenom cijena podstakla zagađivače da, u vlastitom interesu, promijene svoje po okolinu štetno djelovanje. Drugim riječima od države se očekuje da u cilju poboljšanja kvaliteta okoline: kreira tržište ako ono uopšte ne postoji, ili da koriguje djelovanje tržišta ako ono ne funkcioniра na način koji vodi željenom alokativnom optimumu. Međutim, pažnju ćemo ipak posvetiti nečemu što se često previda ili nedovoljno ističe. To je činjenica da i **država, kao jedan od mogućih institucionalnih aranžmana za reguliranje ekonomskih tokova, nije savršena i da postoje i slučajevi koji se mogu analogno prethodnom izrazu za tržište, označiti kao netržišni ili vladini neuspjesi ili nesavršenosti (*nonmarket ili government failures*)**. Zbog ovih neuspjeha izbor između tržišta i države nije tako jednostavan i jednoznačan, nego složen i višedimenzionalan problem. Po riječima profesora WOLF-a:..."to nije izbor između savršenih tržišta i nesavršene države, niti izbor između nesavršenih tržišta i savršene države. Umjesto toga, to je izbor između nesavršenih tržišta i nesavršene države, kao i između njihovih nesavršenih kombinacija" (WOLF 1997, str. 11).

Ne ulazeći ovom prilikom detaljnije u razmatranja vezana za ekonomiku blagostanja i teoriju javnog izbora (koje se, između ostalog, bave ekonomskim aspektima i kriterijima ocjene efikasnosti državne intervencije), na osnovu rezultata do kojih je teorija došla, može se reći da

postojeći politički sistem predstavničke demokracije *"nije dovoljno osjetljiv mehanizam za prevođenje individualnih preferencija u ekonomski efikasne društvene dimenzije, naročito ne u pogledu problema relativno uskih kao što je obezbjeđenje kvaliteta životne okoline. U najboljem slučaju, postojeći politički procesi postavljaju neka široka ograničenja zaposlenim u državnoj administraciji ne dozvoljavajući im da se udaljavaju previše od većinskog mišljenja svojih birača po bilo kojem određenom skupu problema"* (SENECA, 1998, str.108). Međutim, iako ovaj konačni veto na nepopularne odluke državnih službenika zaista postoji i efektivo djeluje, treba reći da teret formuliranja javnog interesa u pogledu efikasnosti na području obezbjeđenja kvaliteta životne okoline u velikoj mjeri moraju snositi relevantni glasanjem izabrani ili naimenovani državni službenici. Ovakva konstatacija u pogledu obezbjeđenja kvaliteta okoline ne iznenađuje imamo li u vidu da se za metod većinskog glasanja, na jednom apstraktnijem nivou, može dokazati (kao što je to učinio profesor Kenneth Arrow¹¹⁶) da nije uvijek efikasan mehanizam za artikuliranje javnog interesa čak i pod idealnim uvjetima.

U nastavku analize, ukoliko se pretpostavi da je faza artikulacije pojedinačnih interesa obavljena na relativno zadovoljavajući način, odnosno da zakonska regulativa adekvatno odražava preferencije javnog mnijenja, važno je pozabaviti se pitanjima: "Koliko uspješno će zaposleni u nadležnoj agenciji postupati u skladu sa kriterijem ekonomske efikasnosti?" i "Da li će alokacija društvenih resursa zaista biti poboljšana u poređenju sa nereguliranim tržištem kao rezultat aktivnosti agencije za zaštitu okoline"?

Teorija javnog izbora generalno prihvata stav da bi trebalo očekivati od državnih službenika da u svom poslu slijede svoj vlastiti interes, odnosno da maksimiziraju svoju korisnost ili utilitet, baš kao što to čine radnici i poduzetnici u privatnom sektoru. Naravno vlastiti interesi pojedinačnih firmi i domaćinastava u privatnom sektoru kordinirani su provjeravanjem i uravnotežavanjem putem tržišnog sistema, pri čemu će nevidljiva ruka tržišta, pri navedenim idealnim uslovima, učiniti da suma pojedinačnih vlastitih interesa vodi ka maksimalnom društvenom blagostanju. Analogno, možemo se upitati da li sličan mehanizam djeluje u birokratskim

¹¹⁶ Profesor Arrow je pokazao da ne može postojati funkcija društvenog blagostanja koja bi zadovoljavala neke opšteprihvaćene principe. On je definirao pet uslova koji se moraju ispuniti da bi društvena funkcija zaista odražavala individualne preferencije. Na prvi pogled postavljeni uslovi su sasvim prihvatljivi i moraju biti sastavni dio svakog demokratskog procesa donošenja odluka. Međutim, Arrow je dokazao da nije moguće birati od svih mogućih skupova alternativa, bez narušavanja najmanje jednog od tih uslova. Drugim riječima, *društveni izbor mora biti ili nekonzistentan ili nedemokratski.*

strukturama koji bi koordinirao ponašanje pojedinaca motivirano vlastitim interesom, a sa ciljem proizvodjenja društveno poželjnih rezultata.

Odgovor na takvo pitanje zavisi od toga da li privatne koristi i troškovi aktivnosti državne birokratije korespondiraju sa *društvenim* koristima i troškovima u nekoj vrsti normalnog ili ravnotežnog stanja. (Analogno pitanje za privatno tržište je, naravno, da li ravnotežne tržišne cijene korespondiraju društvenim koristima i troškovima). Nažalost, *postoje opravdani razlozi da se vjeruje da motivi koji podstiču državnu birokratiju na djelovanje ne promiču ekonomsku efikasnost*. Istraživanja pokazuju da jedan od najvažnijih podsticaja za djelovanje koji motivira državnog službenika jeste da on doprinese povećanju dijela budžetskih sredstava koji se alocira na njegovu agenciju.

Nasuprot ovom cilju, cilj postizanja efikasnosti u alokaciji resursa za cijelo društvo, nije u potpunosti i na pravi način shvaćen te izostaje adekvatna motiviranost za njegovo ostvarenje. Naime, da bi obavljale svoje aktivnosti, sve državne agencije (među kojima je i agencija za zaštitu okoline) zahtijevaju određene eksplicitne standarde. Ovaj zahtjev u osnovi ne proizilazi iz potrebe agencije da opravda svoje djelovanje onima van agencije, nego iz praktičnih problema združenih sa interenim, svakodnevnim menadžmentom i poslovanjem: ocjenjivanje osoblja, utvrđivanje plata, napredovanja, komparacije pojedinih odjela agencije itd.

Za razliku od organizacija na tržištu, državnim agencijama nedostaju jasni indikatori koji pokazuju neposredan kvalitet poslovanja, kao što su ponašanje i reakcije potrošača, tržišno učešće, realizirani profit. Zbog toga državne agencije moraju da razviju svoje vlastite standarde, koje WOLF, za razliku od eksternalija, označava kao *internalije (internalities)*. Pod tim pojmom se podrazumijevaju ciljevi koji se primjenjuju u sklopu netržišnih organizacija da bi se upravljalo, reguliralo i ocjenjivalo poslovanje agencije i njenih zaposlenih. Ono što je važno jeste činjenica da " netržišne agencije često razvijaju takve internalije koje nemaju baš jasnu i adekvatnu vezu sa formalnom ili deklariranom javnom namjenom kojoj bi agencija trebala da služi. Formalno iskazano, internalije ili organizacioni ciljevi postaju elementi u funkcijama korisnosti koje zaposleni u agenciji nastoje da maksimiziraju. Zbog toga možemo reći da internalije utiču na rezultate netržišnih aktivnosti isto tako predvidivo i mjerljivo kao što eksternalije utiču na rezultate tržišnih aktivnosti. U oba slučaja, rezultiraju razlike između stvarnih rezultata i onih rezultata koje društvo preferira" (WOLF, 1997, str. 70).

Ranije pomenuti osnovni motiv državnih agencija koristeći novu terminologiju može se iskazati kao činjenica da je veličina budžeta agencije njena osnovna internalija. Poslovanje zaposlenih u agenciji i njenih odjela ocjenjuje se na bazi njihovog doprinosa povećanju budžeta agencije ili

doprinosa u sprečavanju da budžet bude smanjen. Time se kreiraju podsticaji da se troškovi opravdavaju a ne da se smanjuju. Postojanje internalija, dakle, znači da postoji velika vjerovatnoća da će "privatni" odnosno troškovi i koristi pojedine organizacije ili agencije dominirati u kalkulacijama državnih ili javnih donosilaca odluka. Naravno ni agencija za zaštitu okoline nije izuzetak od ovog pravila. Ovaj zaključak poslužiće korisno u kasnijoj analizi, kada se budu sagledavali faktori koji dovode do toga da državne agencije u politici zaštite okoline preferiraju ekonomski neefikasnije mjere i instrumente, ali koji su adekvatniji za ostvarenje onoga što smo označili kao internalije.

Ovo razmatranje može se sumirati na sljedeći način: *"motivi koji pokreću državnu birokratiju danas, generalno ne promiču društveno optimalno ponašanje u skladu sa kriterijem ekonomske efikasnosti. Birokratska struktura nagrada i kazni ne korespondira sa tržišnim cijenama u idealnom tržišnom sistemu, i, prema tome, ne postoji nikakav mehanizam analogan nevidljivoj ruci tržišta koji bi osigurao efikasnost u alokaciji društvenih resursa"* (SENECA, 1998, str. 110). Naime, struktura motiva koji pokreću birokratiju neminovno guraju državne agencije ka ostvarenju cilja definiranog kao minimiziranje troškova poslovanja, na račun zanemarivanja cilja definiranog kao optimalna alokacija ograničenih društvenih resursa, među kojima je naravno i životna okolina. Ipak treba istaći da, kao i tržišni neuspjesi, ovi vantržišni ili vladini neuspjesi nisu totalni, nego prije bi se moglo reći ograničeni, u smislu da se ne odnose na ostale značajne dimenzije državne intervencije mimo ekonomske efikasnosti.

Značaj ovog koncepta je što on korektno vodi do zaključka da *ne mora svaka državna intervencija da predstavlja poboljšanje funkcioniranja privatnog tržišta - barem ne po osnovu kriterija ekonomske efikasnosti - u slučajevima gdje je neuspjeh tržišta očigledan*. To znači da će u našem nesavršenom svijetu, društvo morati na neki način da odabire u svakom konkretnom slučaju između dva neidealna rješenja za alokaciju ograničenih resursa (životne okoline), ili tačnije moraće da bira manje od dva zla. Zaključak je da uspješnost s kojom država rješava brojne problem zagađivanja i degradacije životne okoline u velikoj mjeri zavidi od odabranog načina intervencije i pravilno strukturiranog miksa mjera i instrumenata koji joj stoje na raspolaganju .

Literatura

Australian Environmental Protection Agency : *Role of economic instruments in managing the environment*, 1998.

Friends of the Earth, *Green Dividends: Why the Chancellor Should Invest in Eco-Tax Reform*, Internet document, 1996

Jaffe A.B., S.R.Peterson, P.R.Portney and R.N.Stavins “Environmental Regulation and the Competitiveness of U.S. Manufacturing: What Does the Evidence Tell Us?”, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIII, March 1995.

Seneca J.J. and Taussig M.K. *Environmental Economics*. Prentice-Hall, Inc, Englewood Cliffs, New Jersey, third edition, 1998.

Wolf C. *Markets or Governments - Choosing between Imperfect Alternatives*. Second edition, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1997.

World Economic Forum: *Global Competitiveness Report 2004-2005*

URL: <http://www.cscentraleurope.org/Poland>

URL: <http://www.fuberlin.de/ffu/veranstaltungen/salzburg2004/Lauber%20-%20External%20Costs%20in%20EU%20Policy.PDF>