

Institucionalne spremembe za varstvo okolja

UVOD

Obremenjevanje okolja je danes eden večjih družbeno-razvojnih problemov. Vzroki zanj so tesno povezani z institucionalnim sistemom, ki si ga oblikuje in v katerem deluje sodobna družba. Dejstvo je, da bodo morale institucionalne spremembe za varstvo okolja temeljito spremeniti porazdelitev ekonomske in politične moči. Zato je varstvo okolja, hkrati s tem, ko je sicer priznано kot ena izmed temeljnih družbenih vrednot, tudi predmet ostrih političnih, gospodarskih in socialnih spopadov.

Privrženci nekaterih novejših ekonomskih šol ugotavljajo, da varstva okolja kot razmeroma novega področja družbenih konfliktov, ni mogoče uspešno reševati v okviru obstoječega institucionalnega sistema. Varstvo okolja presega okvire, znotraj katerih delujejo obstoječe institucije gospodarskega in političnega sistema. Te institucije zato ne morejo zaznati tveganj, ki jih pogosto same povzročajo. Rešitve okoljskih problemov torej ne moremo iskati v učinkovitejšem delovanju danega institucionalnega sistema; tu je na voljo le del neposrednih rešitev. Ključni problem varstva okolja je, da prihaja do problemov tudi takrat, ko obstoječe institucije sorazmerno dobro opravljajo svoje naloge. Povedano drugače, sodobni okoljski problemi niso samo posledica napak gospodarsko-političnega sistema, marveč tudi uspešnega delovanja tega sistema in njegovih institucij v okviru danih postavk.

Reševanje okoljskih problemov z neposrednim interveniranjem države z regulativo (standardi, licenciranje, ipd.) kot doslej najpomembnejšim načinom obvladovanja okoljskih problemov je doseglo prag svoje uspešnosti (OECD, 1989, str. 7). Praviloma se država odzove prepozno in preskromno, da bi lahko zaustavila kopičenje okoljskih problemov. Zato so ekonomisti, ki se ukvarjajo z varstvom okolja, najprej iskali možnosti, ki jih ponuja trg. Z uvajanjem ekonomskih instrumentov varstva okolja (okoljski davki, onesnaževalna dovoljenja, koncesije ipd.) naj bi ustvarili razmere za tržno reševanje nekaterih okoljskih problemov.

Pomemben korak za doseglo učinkovitejše okoljske politike je bilo vsekakor že samo spoznanje, da sta neposredna regulacija in trg dopolnjujoči se sestavini okoljevarstvene politike. Tak pristop je ekonomske instrumente postavil v institucionalni kontekst. Vendar to ni moglo odpraviti počasnosti in neuspešnosti države pri uvajanju institucij, ki naj bi bodisi narekovale bodisi spodbujale delovanje, prijazno do okolja. Uspeh obeh, trga in države, je omejen in odvisen zlasti od učinkovitejšega uveljavljanja potrebnih sprememb obstoječih institucij. Skladno s tem se danes okoljevarstveniki osredotočajo na vprašanje, kako v danem gospodarsko-političnem sistemu institucionalno zaščititi okoljske vrednote ter dejavnike splošne družbene blaginje.

V prispevku ugotavljamo, da po napotkih sodobne politične ekonomije in nove institucionalne ekonomike (Frey, 1992, str. 209–220) v ospredju zanimanja za institucionalne spremembe ne sme biti država, za katero je tradicionalno veljalo, da mora poskrbeti za zaščito človekovih vrednot in optimalno razdelitev tržnih dobrin. Vloga države je endogena, kar pomeni, da država zgolj omogoči posameznikom in interesnim skupinam kot glavnim akterjem institucionalnih sprememb uveljavitev in izvajanje institucionalnih sprememb za varstvo okolja. Vodilo tem spremembam pa so v prvi vrsti spreminjajoče se družbene vrednote in preference. Dejstvo je, da se bo za prepoznavanje okoljskih vrednot treba odmakniti tako od tržne kot tudi od regulativne optike in izpostaviti institucionalni vidik problema varstva okolja. Nekateri procesi kažejo, da se to že dogaja. Na primer, prav okoljska politika je med vse večjimi podporniki krepitve institucij neposredne demokracije. Okoljevarstvo se je pokazalo kot zelo primerno za oblikovanje nove zavesti javnosti o tem, kako zelo lahko vpliva na odločanje o zadevah splošnega pomena. Kapital ni bil neposredno zainteresiran za to, saj ga ni mogoče dobičkonosno organizirati, država pa mu tudi dolgo ni pripisovala večje vloge, vsaj sodeč po deležu bruto domačega proizvoda, ki ga letno porabi v ta namen. Okoljska politika se torej že precej obrača k posameznikom in interesnim, nevladnim združenjem, ki naj bi jim omogočili, da se neposredno in dejavno vključijo v odločanje o institucionalnih rešitvah glede varstva okolja.

V prispevku se ukvarjamo tudi z vprašanjem, kakšne vrste institucionalnih sprememb se v obstoječem gospodarsko-političnem sistemu uspejo uveljaviti. Ugotavljamo, da predvsem tiste, ki jih zahtevajo akterji, katerih interes je povečati gospodarsko učinkovitost, pridobiti ekonomske privilegije ali prerazdeliti dohodek v njihovo korist. Vsekakor so to trije tradicionalno prepoznani motivi za institucionalne spremembe – v prispevku pa nas zanima, zakaj ne morejo pripeljati do sonaravnega razvoja. Poleg tega bomo skušali opredeliti tip institucionalnih sprememb za uspešnejše varstvo okolja ter akterja, ki bi bil najbolj zainteresiran za njihovo uveljavitev. Z razčlenbo predmeta javne politike in narave institucionalnih sprememb želimo pokazati, da je prihodnost okoljske politike zlasti v krepitvi tretjega sektorja, to je neformalnih skupnosti, nevladnih organizacij in sorodnih institucij, ki združujejo interese posameznikov in javnosti. Na koncu bomo poskusili odkriti, kakšne so možnosti za oblikovanje strateškega “partnerstva za okolje”, tj. okoljsko utemeljene povezave tretjega sektorja s ‘prvima dvema’, z državo in gospodarstvom.

INSTITUCIONALNE SPREMEMBE: POJEM IN OKOLJEVARSTVENI KONTEKST

Pod pojmom *institucije* razumemo pravila, ki jasno in s predvidenimi sankcijami določajo možnosti delovanja posameznikov ter vzorce vedenja in dogovore, ki vnašajo red in predvidljivost v človeške odnose. Institucije (Bromley, 1991, str. 39) zagotavljajo minimalno urejenost ravnanja posameznikov in skupin, kar je temeljni pogoj za vse blagovne in institucionalne transakcije¹.

Ker so institucije kolektivna pravila, ki definirajo družbeno sprejemljivo vedenje, so vedno “nizi dvojnih pričakovanj”. Vsaka institucija je vzajemna in dvojna (Bromley, 1991, str. 44). V vsakdanjem življenju je večji del pozornosti namenjen omejevalni naravi institucij, vendar njihova recipročnost zagotavlja, da je prisila nekoga vedno osvoboditev nekoga drugega. Na primer: prepoved kajenja v javnih prostorih pomeni za kadilce prisilo, hkrati pa nekadilcem priznava pravico do čistega zraka.

Najpomembnejša kategorija institucionalnih dogovorov so *lastninski dogovori* (Bromley, 1991, str. 185). Nanašajo se na pravice in dolžnosti, ki izhajajo iz lastnine. Pri varstvu okolja je prav vprašanje lastnine naravnih virov ključno. Lastninski dogovor namreč pomeni več kot le institucionalni dogovor o tem, kdo uporablja ali nadzoruje uporabo neke dobrine in kdo ima od tega koristi. Lastninski dogovor tudi opredeli, katere stroške, ki spremljajo posamezno gospodarsko dejavnost, je moč legalno prezreti, kar hkrati pomeni zakonito možnost prenosa teh stroškov na druge (ali na družbo). Dana lastninska razmerja torej določajo, katere stroške morajo upoštevati

¹ Izraz *transakcija* se v ekonomiji uporablja predvsem v povezavi z blagovnimi transakcijami. Pomeni dvo- ali večstranski pretok ekonomskih dobrin. Na primer nakup blaga: v eno smer, od prodajalca h kupcu, gre blago, v nasprotno smer, od kupca k prodajalcu, pa denar. Tudi pojem *institucionalna transakcija* pomeni, da gre za dvo- ali večstranski prenos, na primer privilegija ali pravice do uporabe neke javne dobrine.

posamezni ekonomski akterji (Bromley, 1991, str. 206). Med tistimi, ki stroške povzročajo, in tistimi, na katere so preneseni, namreč prihaja do trenj. Prav to je bistvo okoljsko ekonomskega konflikta v vsaki družbi in tudi iztočnica za iskanje institucionalnih sprememb, ki bi bile prijazne do okolja.

Kadar se ljudje pritožujejo nad sprejetjem novih pravil in zakonov, gre predvsem za to, da morajo nositi nekatere stroške, ki so jih prej lahko prezrli. Zaščita tistih, ki pred institucionalno spremembo niso imeli pravice, na katero bi se sklicevali v obrambi pred vsiljevanjem tujih stroškov, pomeni oviro za tiste, ki so imeli privilegij, da so stroške prevalili na druge, nove institucije pa jim tega na dopuščajo več. Če je dovoljeno kajenje v javnih prostorih, bodo zahteve in prizadevanja po spremembi tega vedenja za kadilce kratenje njihove domnevne pravice do kajenja (Bromley, 1991, str. 38). Zadosti dolgo časa dopuščeno ravnanje – na primer ustaljeno vedenje – sčasoma pridobi sijaj pravičnosti, ne glede na to, ali je bilo prej sankcionirano ali ne. Zato institucionalna sprememba praviloma naleti na ugovore zaradi “kršenja” dotedanjih pravic. Problemi, ki zadevajo institucije in jih preučuje nova institucionalna ekonomika, torej ne zadevajo toliko samega obstoja in delovanja institucij, ampak predvsem njihovo preoblikovanje in spreminjanje.

Skladno z zadnjo ugotovitvijo postavimo izhodiščno vprašanje še enkrat! Ali so motivi ekonomskih akterjev za institucionalne spremembe, namenjene varovanju okolja, ustrezni in bi lahko pričakovali, da bo okolje varovano ‘samo po sebi’? Ali v ekonomski sferi sploh so akterji, ki svoje ekonomske motive že v osnovi vežejo na uspešnost varovanja okolja? In še prej, kako se institucionalne spremembe sploh uveljavljajo in kateri motivi jih vodijo?

VPLIV EKONOMSKE TEORIJE IN JAVNE POLITIKE NA INSTITUCIONALNE SPREMEMBE ZA VARSTVO OKOLJA

Ekonomska teorija je temelj ekonomski politiki in zato ključno vpliva na javno politiko, v okviru katere si posamezniki in interesne skupine prizadevajo uveljaviti svoje zahteve o institucionalni ureditvi oziroma njenih spremembah. V današnji ekonomski politiki ima še vedno osrednjo vlogo konvencionalna ekonomska teorija, čeprav – kot pravi Frey (1992, str. 210) – “ni sposobna zadovoljiti potrebe po uspešni analizi problemov, s katerimi se spoprijema sodobna družba”.

Konvencionalni ekonomski teoretiki, ki jim je sicer uspelo oblikovati napotke za zagotovitev statičnega ravnovesja, namreč v svoj model niso uspeli vključiti institucionalne dinamike. Razlog je po eni strani v ideološko pogojenem preziranju institucij kot dejavnika povečevanja učinkovitosti in gospodarske rasti, predvsem pa v predpostavki, da je institucionalni sistem za ekonomske akterje eksogeno določen (Bromley, 1991, str. 11). Razlikovali so med

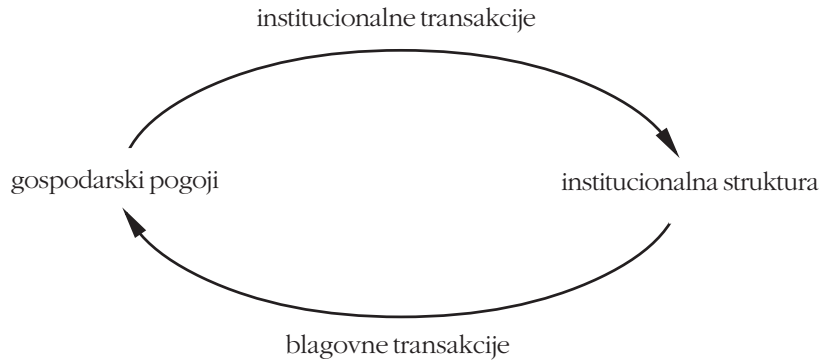
dvema vrstama institucionalnih sprememb: za povečanje produkcijske učinkovitosti (poudarili so, da je za to nujen trg in zasebne lastninske pravice) in za prerazdelitev ustvarjenega dohodka (z državnim poseganjem).

K teoriji institucionalnih sprememb je pomembno prispevala institucionalna ekonomska šola, ki predpostavlja, da so institucije proizvod človeka in se spreminjajo, zato naj bi bila neoklasična predpostavka eksogeno dane institucionalne strukture zgrešena. Središče ekonomske dejavnosti je po mnenju institucionalistov socialni ali celovit človek, katerega motiv ni le dobiček in kar največja korist. Pravijo, da je vedno treba preučiti tudi neekonomske motive, da bi dobili povsem ustrezno razlago ekonomskih procesov in zakonov, ki te procese uravnavajo (Witte, 1988, str. 31).

Kot nadgradnja institucionalne ekonomske šole je danes v ekonomski znanosti čedalje pomembnejša nova institucionalna ekonomika. Po mnenju institucionalistov je družbeni sistem, tudi ekonomski, ureditev, s katero skušajo ljudje uresničiti svoje želje. Da bi jih lahko bolje preučili, so uvedli pojem **institucionalne transakcije**. Ta je ključen tako pri snovanju zamisli o dveh ravneh družbene izbire (na ravni blagovnih in na ravni institucionalnih transakcij) kakor tudi pri vprašanju oblikovanja družbenih ciljev kot osrednjega problema, s katerim se ukvarja teorija družbene izbire.

Z zahtevami po določeni institucionalni transakciji naj bi posamezniki dali prednost tistim dobrinam in storitvam, ki jih ni na blagovnem trgu, torej t. i. javnim dobrinam. Na primer: posameznik, ki ima rad naravo, bo zahteval sprejem zakona o njenem ohranjanju. Njegova pravica do določene uporabe okolja (recimo lepega razgleda, sončne energije ipd.) bo s sprejemom zakona zaščitena glede na vse druge možne uporabe te, sicer javne dobrine. Institucionalne transakcije preoblikujejo in na novo določijo možnosti delovanja posameznikov in celotne družbe ter oblikujejo gospodarstvo kot niz na novo urejenih odnosov. Zato lahko institucionalne transakcije razumemo tudi kot drugo področje gospodarske dejavnosti, poleg tako imenovanih blagovnih transakcij (Bromley, 1991, str. 49). Področje ekonomiziranja tako dojemamo precej širše – ne nanaša se le na blagovne transakcije, ampak tudi na institucionalne.

Vodilo institucionalnim transakcijam so nasprotujoče si družbene vrednote in interesi ter njihovo medsebojno vplivanje. Spremenjene gospodarske in družbene razmere ustvarjajo potrebo po novi institucionalni strukturi, nova institucionalna struktura pa potem ustvari nove gospodarske priložnosti, izzove nove blagovne transakcije (Bromley, 1991, str. 50).

Slika 1: Krožna povezanost institucionalnih in blagovnih transakcij

*Vir: D. W. Bromley, **Economic Interests and Institutions**, 1991, str. 110.*

Zamisel o krožni povezanosti med gospodarskimi razmerami in institucionalno strukturo (slika 1) dopušča dinamično pojmovanje gospodarstva. V tem modelu institucije niso več eksogene, gospodarstvu dane in "odtujene" (kar je predpostavka konvencionalne ekonomske teorije). Model kaže, da sta v gospodarstvu dejansko dve ravni družbene izbire. Pri prvi gre za odločitve o delovanju v okviru omejitev, ki jih določajo dane institucije, pri drugi ravni pa se družbena izbira nanaša na spremembe teh institucij oziroma spremembe institucionalne strukture (Bromley, 1991, str. 111).

Tudi ta pogled je v skladu s tem, da ne obravnavamo na eni strani trga in na drugi države, oziroma menimo, da je stališče, ki še danes velja v javni politiki, "pusti pri miru, ali pa uporabi vladne ukrepe", neustrezno. Če gospodarstvo deluje znotraj institucionalne strukture, ki jo oblikuje in zahteva družba, zakaj naj bi potem govorili o tržni napaki in vladni intervenciji? Dejansko gre le za družbeno izbiro med različnimi oblikami delovanja gospodarstva znotraj različnih institucionalnih struktur.

PROBLEM JAVNE POLITIKE IN OBLIKOVANJA DRUŽBENIH CILJEV

Vprašanje, ki v javni politiki ostaja nerešeno, je, kako na osnovi preferenc posameznikov **oblikovati družbeni cilj**, ki naj bi ga institucionalne spremembe upoštevale. Če bi želeli presoјati o družbeni učinkovitosti zahtevane institucionalne transakcije, bi namreč morali poznati družbeni cilj. Če bi bil, recimo, edini družbeni cilj večja gospodarska rast, bi bili institucionalni dogovori, ki bi npr. dovoljevali prosto odvajanje industrijskih odpadkov v vodo, učinkoviti. Po drugi strani

pa, če je naš cilj čisto okolje in sonaravna gospodarska rast, bo učinkovita drugačna institucionalna struktura – takšna, ki bo, recimo, od tovarne zahtevala namestitev čistilne naprave. Prepoznavanje glavnih vrednostnih postavk družbe je torej predpogoj za določitev 'pravih' družbenih ciljev in uveljavitev ustreznih institucionalnih sprememb.

Javna politika pa se ob zelo splošni ugotovitvi, da je cilj družbe vzpostavitev takšne institucionalne strukture, ki bi zagotavljala kar največjo družbeno blaginjo, opira na enostavno predpostavko, da v prid kar največje družbene blaginje deluje vlada in je zato cilj vlade enak cilju družbe. Ob tem sta spregledana oba bistvena problema: to, da ni nobenega soglasja o tem, kako naj bi razumeli in maksimirali družbeno blaginjo², in pa vprašanje, zakaj naj bi verjeli in zaupali ljudem v vladi, da jo zares maksimirajo.

² S tem problemom se ukvarja teorija družbene izbire.

ŠTIRI VRSTE INSTITUCIONALNIH TRANSAKCIJ Z VIDIKA VARSTVA OKOLJA

Ekonomisti imajo v javni politiki zgolj pasivno vlogo – analizirajo, kakšna institucionalna transakcija bi bila glede na politično oblikovani cilj učinkovita. Tudi ko so rešitve državne uprave popolnoma uspešne in učinkovite za doseg zastavljenega cilja, žal ni rečeno, da bodo uresničile tako ekonomsko kot tudi družbeno smotrni cilj.

Glede na to torej, da bi v javni politiki potrebovali drugačno analizo, bi se po Bromleyevem mnenju morali osredotočiti na motive ekonomskih akterjev, ki posamezno institucionalno transakcijo izzovejo. Razlikovali naj bi štiri vrste motivov za institucionalne transakcije: i) za povečanje produkcijske učinkovitosti, ii) za preraždelitev dohodka, iii) za prerazporeditev ekonomskih priložnosti in iv) za preraždelitev ekonomskih privilegijev. Za vsako izmed institucionalnih transakcij nas zanima, kako vpliva na gospodarsko rast in družbeno blaginjo, ter katera izmed njih je bistvena za institucionalizacijo varstva okolja.

INSTITUCIONALNE TRANSAKCIJE ZA POVEČANJE PRODUKCIJSKE UČINKOVITOSTI

V to skupino institucionalnih transakcij spadajo vse tiste prilagoditve, s katerimi je mogoče povečati ekonomsko učinkovitost in preraždeliti blaginjo tako, da ena skupina ekonomskih akterjev pridobi, ne da bi se poslabšal položaj katerikoli drugi skupini. Ekonomski akterji, ki si želijo doseči institucionalno transakcijo, da bi s tem izboljšali produkcijsko učinkovitost, navadno nimajo večjih težav pri uveljavljanju svojih zahtev. Večja produkcijska učinkovitost namreč pomeni tudi povečanje agregatnih koristi, kar ima javna politika za splošni družbeni cilj.

Po drugi strani pa se lahko produkcijska učinkovitost povečuje na škodo tistih dejavnikov družbene blaginje, ki niso vključeni v optimizacijo posameznih ekonomskih akterjev. V tem primeru se povečujejo družbeni negativni zunanji učinki in zmanjšuje splošna blaginja družbe. To pomeni, da je treba povečanje produkcijske učinkovitosti razumeti kot povečanje zasebne, ne pa nujno tudi družbene učinkovitosti. V preteklosti je zamisel o gospodarski rasti, tudi s povečevanjem produkcijske učinkovitosti, spravila v pogon večino energij družbe (IER, 1990, str. 224), negativni vplivi na naravno in socialno okolje pa so pogosta posledica te vrste institucionalnih transakcij.

Po Bromleyevem mnenju so konvencionalni modeli institucionalnih sprememb, po katerih je gonilo sprememb stremenje k večji ekonomski učinkovitosti, tavnološki. Ravno institucionalna ureditev namreč določa, kaj je za koga strošek, oziroma kaj je učinkovito in za koga. To pomeni, da ni pomembno le prizadevanje za večjo učinkovitost (v Paretovem smislu), temveč predvsem, za koga je neka institucionalna struktura učinkovita in kaj je zanj učinkovito. Z drugimi besedami: ni pomembno le, da je po institucionalni spremembi **vsaj en** ekonomski subjekt na boljšem, ampak je pomembno zlasti, **kdo je** na boljšem in **zakaj**. S tem, ko je vprašanje učinkovitosti navezal na motive posameznih ekonomskih akterjev, se je Bromley znašel na robu druge vrste institucionalnih transakcij – tistih, ki so namenjene prerazdelitvi dohodka.

INSTITUCIONALNE TRANSAKCIJE ZA PRERAZDELITEV DOHODKA

Poudarili smo že, da so gibalno institucionalnih sprememb preference ekonomskih akterjev. Institucionalne spremembe pa utrjujejo nove vrednote in s tem spreminjajo družbene preference, ki spet zahtevajo nove institucionalne spremembe. Zato je pri iskanju okoljevarstvenih rešitev treba preučiti ne le to, kakšne spremembe je treba uveljaviti, ampak tudi, za koga in kako bo to vplivalo na položaj vseh drugih – treba je upoštevati družbeni kontekst sprememb, ki naj podprejo okoljevarstvo.

Institucionalnih transakcij za povečanje učinkovitosti ne izzovejo nove preference ekonomskih akterjev. Povzroči jih obstoječi motiv po večji produkcijski učinkovitosti. Zahteve po spremembah porazdelitve ustvarjenega dohodka, h katerim so usmerjene institucionalne spremembe za prerazdelitev dohodka, pa so posledica prav spremenjenih vrednot in preferenc. Porazdelitev dohodka je nenehno predmet vrednostnih presoj. Ekonomski subjekti namreč niso brezbržni do vprašanja porazdelitve ustvarjenega dohodka med posameznike ali namene. To se nanaša tako na **višino sredstev**, ki naj bi komu/čemu 'pripadla' (glede na njegove stroške, oško-

dovanost ipd.), kot tudi na **položaj** nasproti drugim (konkurenčnim) posameznikom ali namenom. Transakcije za prerazdelitev dohodka naj bi upoštevale spremenjene vrednote prejemnikov dohodkov in tako minimizirale družbene stroške povečevanja produkcijske učinkovitosti.

Tudi čisto okolje je javna dobrina in kot taka je obsojena na prekomerno rabo (tj. dokler ni zadovoljen zasebni optimum) in prešibak interes vsakega posameznika, da bi ga zaščitil (t. i. freeriderstvo ali zastonjkarstvo). Hkrati je čisto okolje tudi vse pomembnejša vrednota sodobne družbe, za katero se zahteva čedalje večji delež ustvarjenega bogastva. Prerazdelitve, ki bi jih zahtevalo okoljevarstvo, pa so zelo obsežne. Tok naj bi tekkel od onesnaževalcev k žrtvam onesnaževanja, od splošnih namenov k okoljevarstvenim namenom in tudi med okoljevarstvenimi problemi različne prednostne ravni.

Dohodek bi bilo najlažje prerazdeliti v podporo okoljevarstvu, če bi se tistim, ki bi bili po prerazdelitvi razmeroma na slabšem, dohodki vendarle v absolutnem znesku povečevali. Čim manjše je povečanje dohodkov, tem težje je izvesti prerazdelitev, saj je očitnejša in bolj boleča. Z zniževanjem stopenj gospodarske rasti v tradicionalnih tržnih gospodarstvih z zelo razvejenim sistemom prerazdeljevanja dohodka, na primer za posamezne dele gospodarstva, zlasti promet, kmetijstvo, energetiko, postajajo nove in nove prerazdelitve vse težje in dražje, četudi bi bile namenjene za nove družbeno priznane cilje, tudi za varstvo okolja.

Vprašanje je, ali zgolj prerazdeljevanje dohodka sploh lahko pomembno pripomore k rešitvi okoljske krize (Radej, 1998, str. 42). Velik del današnjih transakcij za prerazdelitev dohodka ima namreč dokaj jasno prepoznavne negativne okoljske učinke: subvencije za kmetijstvo spodbujajo intenzivno pridelavo hrane, kar povzroča nesmotrno rabo vode, erozijo, presežke hrane itd., subvencioniranje prometa z nizkimi cenami bencina in uporabo cest povečuje emisije v zrak in duši konkurenčno sposobnost nadomestnih načinov prevoza, spodbude energetiki so tudi vir številnih okoljskih in makroekonomskih problemov.

Pri obravnavi prve vrste transakcij smo podvomili o tem, da bi tržni akterji pri poskusih uveljavitve zakonske zaščite dejavnikov povečevanja učinkovitosti poslovanja upoštevali družbeni kontekst svojih prizadevanj. Enako se moramo pri obravnavanju institucionalnih transakcij za prerazdelitev dohodkov vprašati, ali je država sposobna prepoznati nacionalno zaželene prerazdelitve od prerazdelitev, ki jih nenehno zagovarjajo posamezne družbene skupine. Prerazdelitve so nepotrebne povsod tam, kjer bi lahko cenovni sistem in primarno delitev dohodka preuredili tako, da bi ekonomskim akterjem dajala prave informacije o relativni redkosti in produktivnosti produkcijskih tvorcev. Prav neustrezne cene produkcijskih tvorcev in faktorska cenovna razmerja so jedro vzrokov za siste-

matično obremenjevanje okolja (Radej, 1998, str.42). Prerazdelitve v korist varstva okolja po eni strani sicer uresničujejo okoljevarstvena prizadevanja, v resnici pa hkrati odlagajo potrebo po spremembi obstoječih cenovnih razmerij, ki so povzročila prekomerno rabo okoljskih sredstev in storitev.

Konvencionalni ekonomski teoretiki so napačno predvidevali, da bo s prerazdeljevanjem dohodka v korist naravnih virov mogoče nevtralizirati tudi nesorazmerja v relativnih cenah produkcijskih tvorcev (ki se kaže zlasti v prenizki ceni naravnih virov). Ker so prerazdelitve vse težje tudi že za vzdrževanje dosežene ravni družbene blaginje, bo problem okolja rešljiv šele z uveljavitvijo institucionalnih transakcij, ki bistveno vplivajo na razpoložljivost produkcijskih tvorcev. Te vrste institucionalne transakcije Bromley opisuje kot tiste, ki prerazporedijo ekonomske priložnosti v prid okolja.

INSTITUCIONALNE TRANSAKCIJE ZA PRERAZPOREDITEV EKONOMSKIH PRILOŽNOSTI

Konvencionalna ekonomska teorija enači institucionalne transakcije za prerazporeditev ekonomskih priložnosti s tistimi, ki prerazdelijo ustvarjeni dohodek. Poudarimo, da je pomembna razlika v tem, da te vrste institucionalnih transakcij ne le prerazdelijo ustvarjeni dohodek, temveč lahko vplivajo tudi na produkcijsko učinkovitost, da bi se poleg zasebnega dosegel tudi želeni družbeni cilj (Bromley, 1991, str. 38).

Kljub temu da bi s tovrstno institucionalno spremembo izpolnili prevladujoči družbeni interes, dosegli družbeno učinkovitejšo produkcijo in večjo splošno družbeno blaginjo, pa je kratkoročno negativni vpliv te vrste institucionalnih transakcij na zasebno izmerjeno produkcijsko učinkovitost in posledično na gospodarsko rast in BDP vzrok, da so politično najteže sprejemljive.

Ni izključeno, da se okoljevarstvo utegne tudi izplačati, kljub temu pa okoljevarstvenih transakcij za prerazdelitev ekonomskih priložnosti navadno ne spodbuja želja po dobičku. Okoljevarstvene transakcije so tiste, ki bi jih ne bilo, ko bi ne bilo želje po čistejšem okolju, potrebe ali morda celo od zunaj vsiljene nuje za bolj okoljevarstveno ravnanje. Zato bomo institucionalne transakcije v prid varstvu okolja tudi takrat, ko povečujejo produkcijsko učinkovitost, razumeli kot drugačno vrsto institucionalnih transakcij.

Pri okoljevarstvenih transakcijah pritiski za spremembo pravne osnove lastnine in za institucionalne spremembe izhajajo iz neekonomskih motivov gospodarskih akterjev. Da bi prišlo do institucionalne spremembe, ki bi prerazporedila ekonomske priložnosti, tako da bi izboljšala stanje okolja z vplivanjem na razpoložljivost produkcijskih tvorcev in zmanjšala podcenjenost okoljskega kapitala, pa mora biti nova institucionalna struktura potrjena v političnem

procesu. Pri politični odločitvi gre za vprašanje, čigavi interesi štejejo, oziroma čigave zahteve je pomembneje zadovoljiti. Ker ni metode, ki bi omogočala iz zasebnih izpeljati družbene prednosti, se odločitev opira na problematično predpostavko, ki smo jo že omenili – da je namreč cilj vlade enak cilju družbe, oziroma da vlada maksimira družbeno blaginjo. Kot vemo, so politično izbrani cilji praviloma usmerjeni v povečanje splošne blaginje družbe le, če so hkrati in predvsem naravnani tudi h gospodarski rasti in rasti BDP. Institucionalne transakcije za prerazporeditev ekonomskih priložnosti, ki so med vsemi najpomembnejše za uveljavitev institucionalnih sprememb za varstvo okolja, torej zelo težko dobijo potrebno politično podporo. To pa razkrije razloge za kopičenje okoljskih problemov celo še potem, ko so že uveljavljeni številni ukrepi za varstvo okolja. Če so naravnani predvsem bodisi k povečanju učinkovitosti bodisi k prerazdelitvi dohodkov, ne pa tudi k prerazdelitvi ekonomskih priložnosti, potem institucionalna transakcija ni (prvenstveno) okoljevarstvena. Kot institucionalne transakcije za varstvo okolja obravnavamo le tiste, ki ekonomske priložnosti prerazdeljujejo v prid okoljevarstva.

INSTITUCIONALNE TRANSAKCIJE ZA PRERAZDELITEV EKONOMSKIH PRIVILEGIJEV

Bistveni vidik institucionalnih transakcij za prerazdelitev ekonomskih privilegijev je prerazdelitev koristi, ki ni pogojena niti s povečanjem produkcijske učinkovitosti niti ne popravlja primarne delitve dohodka. S transakcijami za povečanje produkcijske učinkovitosti so prerazdelitve takšne, da po njih ni nihče na slabšem, po transakcijah za prerazdelitev dohodka se zmanjšanje koristi pri enih vsaj odtehta z zvečanjem koristi pri drugih. S to, zadnjo vrsto transakcij pa je skupnost na slabšem, zato da so lahko nekateri posamezniki na boljšem.

Institucionalne transakcije, ki prerazdelijo ekonomske privilegije, se nanašajo na primer, ko do spremembe pride mimo kakršnekoli vizije o tehtnem družbenem cilju, ko ni nikakršnih novih preferenc ali zahtev po drugačni strukturi razpoložljivih dobrin in storitev. Za razliko od prvih treh vrst institucionalnih transakcij, od katerih lahko vsaka prispeva k družbeni blaginji, institucionalne transakcije za prerazdelitev ekonomskih privilegijev v najboljšem primeru blaginje le na novo razporejajo, praviloma pa jo zmanjšujejo. Tudi teh institucionalnih transakcij, ki so v gospodarstvu in družbi zelo pogoste, konvencionalna ekonomska teorija ne obravnava, oziroma jih ima skupaj z drugo in tretjo vrsto institucionalnih transakcij za “prerazdelitvene” (Bromley, 1991, str. 143).

Poseben in pomemben zgled te vrste institucionalnih transakcij je t. i. “potegovanje za rento” (*rent-seeking*) (Bromley, 1991, str. 145).

Kot navaja Šušteršič (1991, str. 43), je opredeljeno kot “poraba realnih sredstev v tekmovanju za pridobitev umetno ustvarjenih transferjev, ne da bi tako zapravljena sredstva kakorkoli prispevala k povečanju družbene blaginje”. Gre torej za neproduktivne dejavnosti, katerih edini cilj je priti do denarnih dobičkov, ne da bi vlagali v proizvodnjo blaga ali storitev. Sem sodijo na primer potegovanje za uvozna in izvozna dovoljenja, lobiranje za doseg uvoznih prepovedi, zahteve za določitev raznih taks ali izogibanje taksam in podobno. Zgled potegovanja za rento je tudi, če, recimo, gospodarskemu lobiju kljub zahtevam družbe po varovanju okolja uspe preklicati sprejetje ustreznih ukrepov. To pomeni, da so uspeli obdržati ekonomski privilegij. Vse te “dejavnosti” sicer prinašajo dobiček posameznim interesnim skupinam, vendar je njihov prispevek k razpoložljivim dobrinam in storitvam, ki vstopajo v družbeno funkcijo koristnosti, nič. Ker zaradi vlaganja sredstev v te neproduktivne dejavnosti pride tudi do zmanjšanja produkcije blaga in storitev, “potegovanje za rento” dejansko zmanjšuje tako produkcijsko učinkovitost kot tudi celotno družbeno blaginjo.

Institucionalne transakcije za povečanje produkcijske učinkovitosti, za preraždelitev dohodka in za prerazporeditev ekonomskih priložnosti vplivajo na rast BDP, družbene blaginje ali obojega. Za institucionalne transakcije, ki prerazdelijo ekonomske privilegije, pa velja, da praviloma ne vplivajo blagodejno niti na gospodarsko rast niti na splošno blaginjo družbe, zato jih izločamo kot možno vrsto institucionalnih transakcij za podporo varstvu okolja.

INSTITUCIONALNE TRANSAKCIJE ZA VARSTVO OKOLJA

Za prvo od opisanih institucionalnih transakcij smo ugotovili, da povečuje produkcijsko učinkovitost, povečuje BDP, blaginjo družbe pa lahko poveča ali zmanjša. To pomeni, da se produkcijska učinkovitost (in BDP) lahko povečuje tudi zaradi povečevanja negativnih zunanjih učinkov. Zvišana produkcijska učinkovitost se potemtakem nanaša le na zasebno in ne nujno tudi na družbeno učinkovitost. Povečevanje zasebne učinkovitosti na škodo družbene zastruje konflikt med tistimi člani družbe, ki lahko svojo blaginjo izboljšajo s povečanjem produkcijske učinkovitosti, in tistimi, ki tega ne morejo. Zato slednji zahtevajo:

- institucionalne transakcije, ki bi prerazdelile ustvarjeni dohodek, ker je obstoječa porazdelitev neustrezna zaradi eksternaliziranja dela zasebnih stroškov;

- institucionalne transakcije, ki bi prerazporedile ekonomske priložnosti od tistih, ki svojo glavno priložnost vidijo v eksternalizaciji stroškov, k tistim, ki s svojo dejavnostjo ne bi ogrozili dosežene ravni družbene blaginje.

Če bi bilo mogoče s tema dvema vrstama institucionalnih transakcij (prerazdelitvijo in prerazporeditvijo) odvzeti vse dohodke, izsiljene z eksternalijami, bi ekonomskim subjektom odvzeli motiv za povečevanje produkcijske učinkovitosti iz eksternaliziranja dela njihovih stroškov. S tem bi zapolnili vrzel med povečevanjem dohodkov kot posledico gospodarske rasti (povečanja BDP) in povečevanjem družbene blaginje. To bi hkrati pomenilo, da smo uspeli nevtralizirati posledice:

- neustrezne lastninske strukture, ki se kaže v neopredeljenih lastninskih pravicah nad vsemi sestavinami proizvodne funkcije (javne dobrine in dobrine v skupni lasti);

- neustreznih razmerij cen produkcijskih tvorcev, ki se kaže v podcenjenosti okoljskega kapitala in pretirani rabi tega kapitala.

Obstajajo resni zadržki, zaradi katerih dvomimo o uspešnosti institucionalnih transakcij, ki v imenu povečevanja družbene blaginje prerazdelijo dohodek na družbeno bolj zaželen način (druga opisana vrsta institucionalnih transakcij). Če so namreč neustrezne tako cene produkcijskih tvorcev kot tudi opredelitev lastninskih pravic, ni mogoče pričakovati, da bo prerazdelitev dohodka ustrezna. Težava je v tem, da pri načrtovanju prerazdelitve ni mogoče računati na objektivne informacije, ki jih praviloma sicer preskrbuje trg, drugih informacij, ki ne bi bile pristranske zaradi motivov potencialnih prejemnikov prerazdeljenih sredstev, pa ni. Prerazdelitev ne more biti popolnoma uspešna, ker ne poznamo velikosti negativnih zunanjih učinkov, kaj šele njihovo razporeditev med prizadete ekonomske subjekte, prejemnike sredstev. Po prevladujočem prepričanju (Growth, Competitiveness, Employment, 1993, str. 145) je temeljni problem prerazdeljevanja dohodka v neustreznem razmerju cen produkcijskih tvorcev: namreč v relativno (glede na presežno ponudbo) previsoki ceni dela in prenizki ceni okoljskega kapitala kljub njegovemu pomanjkanju. Ker vemo le, da napaka obstaja, ne pa tudi, kolikšna je, je malo verjetno, da bi bila korekcija (prerazdelitev) lahko ustrezna.

Predvidevamo lahko, da druga vrsta institucionalnih transakcij, če je usmerjena k izboljšanju relativnega položaja podcenjenega produkcijskega tvorca (okoljskega kapitala), praviloma sicer vsaj delno izboljša družbeno učinkovitost. Vendar moramo opozoriti, da je posledica neustreznega razmerja cen produkcijskih tvorcev lahko (poleg njihove napačne alokacije) tudi napačna korekcija s prerazdelitvijo dohodka. To pomeni, da institucionalne transakcije, ki prerazdeljujejo dohodek na družbeno bolj želen način, lahko celo spodbudijo dodatno onesnaževanje okolja, podobno, kakor smo ugotovili za prvo institucionalno transakcijo, ki dopušča prevaliti zasebne stroške na skupnost.

Očitno bodo za vzpostavitev z okoljem trajno uravnoteženega razvoja potrebne ne le prerazdelitve dohodka, temveč zlasti prerazporeditve ekonomskih priložnosti. Torej institucionalne tran-

³ Politika "tretjega sektorja" so vse oblike sodelovanja in vplivanja posameznikov in javnosti na politično odločanje. Te oblike so lahko bodisi neformalne (demonstracije) bodisi formalne, pravno organizirane institucije, kot so nevladne organizacije in skupnosti krajanov.

sakcije, ki bistveno vplivajo na razpoložljivost produkcijskih faktorjev (npr. določitev mej še dopustnega onesnaževanja, onesnaževalnih kvot, prerazporeditev lastninskih pravic, uvedba prenosnih onesnaževalnih dovoljenj ipd.).

NAMESTO KONCA

Institucionalizacija varstva okolja se je začela z oblikovanjem zakonodaje varstva okolja, nadaljevala s sektorskimi ukrepi (tehničnimi ali ekonomskimi), v devetdesetih pa s čedalje več uspešnimi poskusi preureditve ekonomskih sistemov tako, da bi to imelo očitne blagodejne učinke na okolje in narodno gospodarstvo (zlasti na zmanjšanje brezposelnosti). Med drugim si okoljevarstveniki prizadevajo spremeniti proračun (prihodke in izdatke) v podporo okoljevarstvu.

Okoljski davki imajo okoljsko selektiven vpliv na cene blaga. Če vplivajo le na cene končnih izdelkov, je ta prispevek dokaj šibek in posreden, prek spremenjenega vedenja porabnikov sicer lahko vplivajo na spremenjeno ponudbo, tj. na spremembo uporabe okoljskih storitev v gospodarstvu. Kadar pa so obdavčeni produkcijski faktorji, na primer okoljski kapital ali delo, je vpliv na izbiro produkcijskih faktorjev takojšen. Še okrepljen pa bi bil hkraten učinek povečanja obdavčenja enega produkcijskega faktorja (na primer okoljskega kapitala) in znižanja obdavčenja drugega faktorja (na primer dela). Taka sprememba bi bila makroekonomsko znamenje, da se ekonomske priložnosti spreminjajo v korist tistih, ki lahko proizvajajo z relativno večjo porabo dela in relativno manjšo porabo okoljskega kapitala.

Z razčlenbo problema institucionalnih sprememb in javne politike smo pokazali, da je ključna težava pri institucionalizaciji varstva okolja, kako spodbuditi institucionalne transakcije za prerazporeditev ekonomskih priložnosti v korist okolja in kako jih uveljaviti.

Poudarili smo, da država tradicionalno velja za akterja, ki mora poskrbeti za prerazdelitev dohodka in prerazporeditev ekonomskih priložnosti. Še najboljši mehanizem, ki naj bi ji omogočal opraviti tiste prerazdelitve in prerazporeditve, ki jih dejansko želi družba, naj bi bil sistem parlamentarne demokracije. Po eni strani je ta sistem razmeroma utečen pri prerazdeljevanju že ustvarjenega dohodka (za vzdrževanje države blaginje). Po drugi strani pa se je pokazalo, da so prerazdelitve vse težje, zato imajo tudi ustaljeni načini odločanja vse ožji prostor za svoja poseganja v porazdelitev dohodka.

Teoretiki sodobne politične ekonomije (Frey, 1992, str. 210) menijo, da moramo pri iskanju rešitev tega problema obravnavati državo kot endogenega akterja politično-ekonomskega sistema. Ključno vlogo vplivanja na institucionalne spremembe naj bi imeli posamezniki in javnost. Poudarjajo, da je naloga države (le) omo-

gočiti posameznikom, da uresničijo in uveljavijo svoje preference in zahteve po spremembah.

Čedalje večji pomen se pripisuje pobudam javnosti in nevladnim organizacijam, ki omogočajo posameznikom, da brez političnega posredovanja strank delujejo v družbeno korist. Perspektiva naj bi bili mehanizmi neposredne demokracije, decentralizacija odločanja in širša podpora politiki tretjega sektorja³. Slednji naj ne bi nadomeščal ali izrinjal koordinativne vloge trga ali države, nasprotno, šele partnerstvo vseh treh naj bi tretjemu sektorju omogočilo spodbuditi ustrezne institucionalne spremembe za razvoj, trajno uravnotežen z okoljem. Dejstvo je (Zemlja, 1996, str. 158), da do čezmernega obremenjevanja okolja ni prišlo le zaradi želje po dobičku ali nedejavnosti državne uprave, temveč tudi zato, ker prizadeti posamezniki nimajo zadostnega vpliva, da bi to preprečili in uveljavili svojo temeljno pravico⁴ do zdravih življenjskih razmer.

Države podpisnice (tudi Slovenija) mednarodno pomembnih dokumentov o okolju, kot sta Agenda 21 in Program okoljskih aktivnosti za Vzhodno in Srednjo Evropo, so se zavezale k izvajanju dejavnejše politike tretjega sektorja zlasti prek različnih oblik udeležbe javnosti pri sprejemanju odločitev, ki zadevajo varovanje okolja. Najpomembnejši instrumenti so: javne obravnave, svetovalni komiteji, okoljevarstveni informacijski centri, referendum, civilna pobuda. Navedene instrumente naj bi posamezniki lažje in učinkoviteje uporabili prek organiziranega delovanja v okviru NVO, ki se vedno bolj uveljavljajo kot ključni akter varstva okolja. Čedalje nujnejši pa se zdi tudi naslednji korak, ki je v usmeritvah mednarodnih organizacij zapisan kot pogoj za uveljavitev razvoja, trajno uravnoteženega z okoljem, namreč povezava NVO z državo in gospodarstvom v t. i. "partnerstvo za okolje". To naj bi po vzoru socialnega partnerstva omogočilo političnemu sistemu izvajati učinkovitejšo okoljsko politiko.

"Partnerstvo za okolje" daje možnost, da se del okoljske problematike iz pristojnosti države vrne k posameznikom in javnosti. S tem bi reševanje vprašanja varstva okolja postalo zares družbeno in ne samo politično in gospodarsko. Obenem pa naj bi se zgodilo tudi nasprotno in bi nekatera temeljna ekonomska vprašanja, na primer davčna ureditev, bolj kot kdaj prej postala tudi predmet neposrednega javnega vpliva.

⁴ Ta pravica ni potrjena samo v večini ustav, v zakonodaji o urejanju poslovnih razmerij in v zakonodaji s področja civilnega in kazenskega prava ter upravnih postopkov, ampak jo najdemo tudi v številnih deklaracijah in neobvezujočih dokumentih, ki jih podpisujejo države ali mednarodne skupnosti (Zemlja, 1996, str. 158).

LITERATURA:

- "Agenda 21 za Slovenijo – prispevek nevladnih organizacij" (1995), Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj, Ljubljana, 43 str.
 BROMLEY, D. W. (1991): "The Conceptual Foundations of Public Policy", **Economic Interests and Institutions**, 2. izdaja, Oxford, Basil Blackwell Ltd, 294 str.

- FELDMAN, A. (1991): **Welfare Economics and Social Choice Theory**; Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 398 str.
- FREY, B. S. (1992): "Efficiency and Democratic Political Organisation; The Case for the Referendum", **Journal of Public Policy**, Cambridge, 3, str. 209–222.
- "Growth, Competitiveness, Employment" (1993), White Paper, Luxembourg, Office for Official Publication of the European Communities, 6, 150 str.
- International Environment Reporter** (1990), Washington, The Bureau of National Affairs, str. 224–225.
- LUKŠIČ, A. (1995): "Nevladne organizacije ali prekrščena društva: teze za razmislek", **The Bulletin – Bilten, Slovenija, REC – Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe**, Ljubljana, Slovenija, str. 5–6.
- LUKŠIČ, A. (1994): "Socialno partnerstvo – kako naprej?", **Časopis za kritiko znanosti, domišljijo in novo antropologijo**, Ljubljana, 168–169, str. 11–24.
- OECD, (1989), "Economic Instruments for Environmental Protection", Pariz, 133 str.
- Priročnik o udeležbi javnosti v postopkih sprejemanja odločitev na področju varstva okolja (1994), Slovensko predstavništvo Regionalnega okoljskega centra za Srednjo in Vzhodno Evropo, 175 str. Ljubljana.
- RADEJ, B. (1998): Poglavlja iz ekonomike okolja – zapiski predavanj pri predmetu Ekonomika okolja na Ekonomski fakulteti v Ljubljani; v pripravi
- RADEJ, B. (1995): "Partnerstvo za okoljsko sprejemljiv gospodarski razvoj", **The Bulletin Bilten Slovenija**, posebna izdaja, Ljubljana, str. 1–7.
- ŠUŠTERŠIČ, J. (1991): "Okolju prijazna" javna izbira? ", **Časopis za kritiko znanosti**, Ljubljana, 142–143, str. 35–54.
- ŠUŠTERŠIČ, J. (1991): "Institucionalne omejitve planiranja v tržni družbi", IB – revija, Ljubljana, 11–12, str. 50–55.
- WITTE, E. E. (1988): "Institutional Economics as Seen by an Institutional Economist; Samuels Warren J. ", **Institutional Economics I**, Hants: Edward Elgar Publishing Ltd., str. 28–37.
- Zemlja (1996): Radovljica, Radovljica Medium, 1996, 288 str.
- ZVER, E. H. (1996): "Varstvo okolja in institucionalne spremembe", **Diplomsko delo**, Ljubljana, Ekonomska fakulteta, 49 str.