

Mojca GOLOBIČ
Wolfgang PFEFFERKORN
Sergeja PRAPER

Nove oblike odločanja za trajnostni razvoj

Avtorji se v članku ukvarjajo z vprašanjem, v kolikšni meri in na kakšen način oblika odločitvenega procesa vpliva na njegove rezultate z vidika meril trajnostnega razvoja. Kratek pregled znanstvene in politične razprave pokaže visoko mero zaupanja v uspešnost participativnih oblik odločanja pri doseganju trajnostnega razvoja. Med tem ko je prispevek participacije pri zagotavljanju preglednosti postopka, vključevanja, poštenosti in soodločevalskih možnosti za prizadeto javnost nedvoumen in dokazljiv, pa je njihov vpliv na doseganje drugih ciljev trajnostnega razvoja manj jasen in podprt z empiričnimi dokazi. Splošen pregled odločevalske prakse pri doseganju ciljev trajnostnega razvoja potrjuje nezadostnost tradicionalnih odločevalskih oblik, kot so tržni, tehnokratski in posvetovalni procesi. Drugi del članka pa predstavlja rezultate študije, ki je poskusila zbrati dokaze o učinkovitosti soodločevalskih praks na osnovi analize primerov dobre prakse, ki so bili zbrani in opisani v okviru projekta Prihodnost v Alpah. Podrobna analiza teh primerov je pokazala, da so dokaj učinkoviti pri doseganju ciljev trajnostnega razvoja. Po pričakovanju je bila njihova uspešnost največja na področju družbenih ciljev, prispevek k okoljskim ciljem je bil na splošno tudi visok, vendar včasih dvoumen, med tem ko so učinki na gospodarstvo ocenjeni kot precej dolgoročni in včasih prerazdelitveni.

Paper discusses the way and the level to which the decision making form is relevant for the outcome of the decision process as measured against the sustainability targets. A brief overview of scientific and political discourse on this matter shows, that participative decision making forms are supposed to lead towards sustainable development. While their qualities in ensuring transparency, inclusiveness, fairness and deliberation opportunities for concerned citizens need not be questioned, their contribution towards other sustainability goals require some empirical support. An attempt to collect some empirical evidence on this relation is presented in the second part of the paper. The study is based on the analysis of extensive data base of »best practice examples« in several topics related to sustainable development, which were compiled in »Future in the Alps« project. A brief overview confirms the inadequacy of traditional market, technocratic and consultative decision making forms to effectively support sustainability objectives. The detailed study of a set of cases, assessed as »best practices« of decision making has shown that they perform rather effective in terms of meeting sustainability goals. As expected, their effects in social sphere were highest and most positive, the contribution towards environmental goals generally high, but sometimes ambiguous, while the economic effects could sometimes be assessed as rather long-term and redistributive.

Učinki
odločevalskih
postopkov,
Tržno odločanje,
Tehnokratsko
odločanje,
Posvetovalno
odločanje,
Soodločanje

Effects of
decision making
forms,
Markets,
Technocratic,
Consultative,
Co-decision
making

1. Uvod

Vhod v Palazzo publico na osrednjem trgu v Sieni je poslikan s freskami Ambrogia Lorenzetti iz 14. stoletja, ki prikazujejo blagodejne vplive dobrega upravljanja (buon governo) in razvrednotenje zaradi slabega upravljanja (mal governo) na mesto in podeželje. Z današnjega gledišča bi razlaga vodila k zaključku, da trajnostni razvoj potrebuje dobro

upravljanje. Čeprav se lahko strinjamo, da zgolj »prava« oblika odločanja še ne zagotavlja pravih odločitev, še manj pa tudi zaželenih učinkov pri njihovi uresničitvi (Bartlett, Oldgard, 2002), pa se o pomenu oblike odločanja strinja tako strokovna kot politična javnost. Tarchys (2001; 40) tako potrjuje sodobno veljavnost Lorenzettijevega sporočila: »Način upravljanja družbe oblikuje njeno mentalno ozračje kakor tudi pogoje za gospodarski

napredek in družbeno blaginjo.« Pomen oblike odločanja na področju okolja omenja deklaracija iz Ria: »Okoljske probleme je treba obravnavati v sodelovanju vseh prizadetih prebivalcev na ustrezni ravni« (United Nations General Assembly, 1992b; §10). Agenda 21 povzema soodvisnost med odločanjem in trajnostnim razvojem ter poudarja pomen participacije: »Dejavna participacija civilne družbe pri oblikovanju in izvajanju politik in programov je prvi pogoj za premik k trajnostnemu razvoju« (United Nations General Assembly, 1992a).

Kaže, da uveljavljene odločevalske prakse ne vodijo uspešno v smeri trajnostnega razvoja. Odločevalski sistemi v večini držav težijo k ločevanju gospodarskih, družbenih in okoljskih dejavnikov (United Nations General Assembly, 1992a), načini izbire ciljev in ukrepov za njihovo uresničevanje pa ostajajo večinoma posredni, centralizirani in hierarhični (OECD, 2001). Svetovni vrh o trajnostnem razvoju je potrdil, da vztrajanje na uveljavljenih praksah ni pripeljalo bližje trajnostnim ciljem (European Commission, 2001) ter postavil »izboljšanje upravljanja na vseh ravneh« med svoje prioritete (Ministerial Declaration, 2001). Globoko neskladje med dolgoročnim planiranjem, ki ga zahteva trajnostni razvoj, in demokratičnim odločanjem znotraj tradicionalnih struktur trga in strankarske politike (Von Schomberg, 2002) potrjujejo tudi številni primeri, kot je vedenje ZDA v zvezi s Kyotskim sporazumom.

Če naši sedanji odločitveni sistemi ne vodijo k trajnostnim ciljem, kakšno je torej »buon governo«? Ali so sedanji sistemi neustrezni sami po sebi, ali le ne znamo dovolj dobro izkoristiti možnosti, ki jih ponujajo? Vse možnosti zanesljivo niso izkoriščene, vendar so pogosta mnenja (npr. von Schnomberg, 2002), da je potrebna bolj temeljita sprememba. Že Agenda 21 tako poziva k prilagajanju ali celo temeljitemu preoblikovanju odločanja za doseganje trajnostnega razvoja. Čeravno si lahko zamislimo trajnostni razvoj v zelo različnih družbenih in političnih situacijah, ga sodobna politična retorika skoraj izključno postavlja v kontekst participativne demokracije. Izboljšave so torej v glavnem mišljene kot povečanje participacije javnosti v odločitvenih postopkih (WCED, 1987; United Nations General Assembly, 1992a in 1992b). Povečanje participacije naj bi vodilo k izboljšanju odločevalskih proce-

sov ter povečanemu družbenemu kapitalu, kar je oboje ključno za doseganje trajnostnega razvoja (Bartlett, Oldgard, 2002). Ne glede na to pa še vedno prevladujejo tradicionalne odločevalske oblike: trg in strankarska politika v različnih kombinacijah. Kaj torej omogočajo obstoječe prakse in česa ne v smislu doseganja trajnostnega razvoja?

2. Oblike odločanja in njihova povezava s trajnostnim razvojem

2.1 Trgi

Globalizacija je povzročila premik od političnih k tržnim mehanizmom odločanja. Krepitev mednarodnih korporacij je odvzela del odločevalske moči izvoljenim in tradicionalno pristojnim oblastem na državni in lokalni ravni. Ker je glavni standard oziroma merilo odločanja pri trgu učinkovitost, je utemeljeno pričakovati uspešnost trgov predvsem pri doseganju gospodarskih ciljev trajnostnega razvoja. Vendar pa trgi dobro delujejo zgolj za potrošne dobrine in v idealnih okoliščinah, njihova učinkovitost pa je pogosto opredeljena lokalno oz. regionalno: globalno povzročijo velike izgube zaradi asimetričnih šokov in podoptimalne rabe virov. Trgi načeloma ne prispevajo k družbeni koheziji. Zaradi vzpodbujanja koncentracije kapitala se večajo razlike med uspešnimi in neuspešnimi, stopnjujejo se družbeni nemiri in nasilje ter nastajajo monopoli, izvzeti iz demokratičnega nadzora (Valaskakis, 2001). Rešitve se pogosto iščejo v boljšem delovanju trga, saj naj bi bil trg rešitev, ne pa osnovni vzrok problema naraščajočih razlik (npr. Poročilo o človekovemu razvoju UNDP, 1999). Razmerje med trgi in okoljem pa je morda še najbolj problematično: gospodarstva zaenkrat še vedno rastejo na račun degradacije okolja (Von Schomberg, 2002). Doseganje ciljev trajnostnega razvoja pogosto zahteva ukrepe, ki nasprotujejo logiki delovanja trga, na primer prilagajanje obsega potrošnje ali omejitve zasebne lastnine nad naravnimi viri. Po drugi strani pa tržni mehanizmi lahko uspešno podpirajo nekatere cilje trajnostnega razvoja, kot je na primer učinkovita raba energije. Čeravno trgi sami po sebi ne vračunavajo okoljskih stroškov, pa se tudi v tem primeru lahko uporabijo tržni instru-

menti, kot je ekološka taksa. Argument »faktorja 4«, torej podvojitev današnjega bogastva s polovico današnje rabe virov (Weizaecker et al, 2000), v veliki meri temelji ravno na uporabi modrih tržnih strategij.

2.2 Politika

Pomanjkljivosti trgov pri reševanju razmerij med posameznikom in družbo, uveljavljanju pravic ter doseganju družbene pravičnosti in enakosti družbe odpravljajo s političnimi intervencijami. Politične odločevalske procese lahko razdelimo glede na stopnjo vključevanja in vlogo različnih deležnikov v procesu. S tega vidika jih lahko razdelimo na tehnobirokratske, posvetovalne in soodločevalske.

Tehnobirokratski postopki odločanja prepuščajo odločitev upravi in strokovnjakom, in sicer z delegiranjem formalne odločevalske pristojnosti (uradi in agencije) ali pa z zagotavljanjem tehnične podpore odločevalcem. Ta odločevalski pristop je prevladoval v obdobju paradigme racionalnega odločanja modernističnih družb, danes pa se pogosto vrača v zahtevah (kot je »naj odloči stroka«), ki temeljijo na prepričanju, da znanost zagotavlja objektivne (kar naj bi bilo enako poštene, idealne) odločitve. Veliko javno podporo takemu odločanju lahko pripišemo pomanjkanju racionalne argumentacije ter zasuku k populizmu v politični razpravi, kar je zmanjšalo zaupanje javnosti v politične odločitve. Drugi del razlage se nanaša na argument praktičnosti: glavna prednost teh postopkov je namreč časovna in denarna učinkovitost, kar je lahko pomembno v nekaterih primerih, ko je potrebno hitro in zelo strokovno ukrepanje (npr. naravne nesreče). Kombinacija hitrega znanstvenega in tehnološkega napredka ter povečana birokratizacija postopkov pa je idealna za oživitev tehnokracije. Glavna težava tehnobirokratskih postopkov je zagotavljanje legitimnosti. Glavni razlogi so netransparentnost, izločanje nestrokovnjakov in prenos odločevalskih pristojnosti na ljudi (ali inštitucije), ki za to niso bili izvoljeni in ne nosijo odgovornosti. Še posebej na okoljskem področju so v številnih državah že pridobili sloves elitističnih ali ekodiktatorskih odločitev (Von Schomberg, 2002).

Posvetovalne odločevalske oblike izboljšujejo birokratske postopke tako, da omogočijo posvetovanje z interesnimi skupinami. Te pri-

ložnosti so lahko že v začetku odločitvenega postopka, v fazi določanja vsebine in poudarkov, največkrat pa v obliki javnih predstavitev in razprav o predlogih. Na nekaterih področjih, kot sta na primer prostorsko načrtovanje in presoje vplivov na okolje, je posvetovanje vključeno v formalne postopke, med tem ko je pri večini drugih odvisno od tega, kako odločevalec ocenjuje koristnost posvetovanja oziroma v kolikšni meri za uresničitev odločitve potrebuje soglasje. V primeru dolgotrajne in prepričljive prevlade ene politične koalicije je verjetnost za to manjša. Posvetovalni pristop je lahko povsem ustrezen, kadar je javni interes omejen na dobro definirana vprašanja oziroma malo interesnih skupin z ustreznimi zastopniki. Lahko se uporablja tudi kot dopolnitev drugim vzvodom vplivanja javnosti na odločitve.

Soodločanje se od posvetovanja razlikuje v tem, da imajo vsi udeleženci postopka v izhodišču enakopravno vlogo. Glavna naloga strokovnjakov je zagotavljanje potrebnega znanja in omogočanje razprave, ki naj bi pripeljala k soglasju. Soodločevalski proces nadzorujejo udeleženci sami, vključno z določitvijo vsebine in ciljev odločanja. Vsi deležniki sodelujejo v celem procesu in imajo možnost sprožiti dodatne raziskave o odprtih temah. Najpogostejši primer take soodločevalske oblike so civilni forumi, vendar je način organiziranja zelo veliko. Soodločanje je posebej pomembno, kadar gre za odločitve o pomembnih vidikih javnega interesa, kadar je javnost močno zainteresirana za sodelovanje, kadar je javni interes nejasen ali konflikten ter kadar sta za izvajanje politike potrebna soglasje in močna podpora javnosti.

Glavna očitka soodločanju sta velika časovna potratnost in neučinkovitost. Vendar pa so ti problemi relativni in jih je mogoče z ustrežno organiziranostjo tudi reševati. Resnejša težava soodločanja je povezana z reprezentativnostjo in legitimiteto udeležencev. Običajno štejemo civilnodružbene skupine in nevladne organizacije za ustrezne predstavnike javnega interesa ali javnosti na splošno in kot taki uživajo visoko stopnjo zaupanja. Vendar pa ta trditve ne vzdrži vselej preveritve, saj organizacije same pogosto ne spoštujejo demokratičnih pravil (Valaskakis, 2001), njihovo netransparentno in nedemokratično upravljanje pa je lahko krinka za zelo specifične in ozke interese ali »skrite namere«. Druge težave zadevajo nezadosten intelektualni in družbeni potencial

udeležencev, ki ga zahteva uravnotežen in učinkovit odločevalski postopek, ter razdelitev odgovornosti za sprejete odločitve.

Izhajajoč iz tega enostavnega teoretičnega okvira se bomo v nadaljevanju posvetili analizi nekaterih primerov odločevalske prakse z namenom iskati empirične dokaze za njihovo (ne)učinkovitost v smislu doseganja ciljev trajnostnega razvoja.

3. Pregled odločevalske prakse

3.1 Metoda

V analizo smo vključili primere, ki so bili zbrani v okviru projekta Prihodnost v Alpah^[1] (Future in the Alps), ki ga je vodila Komisija za varstvo Alp (CIPRA) v letih od 2004 do 2006. Projekt je obravnaval različne teme, ki so povezane s trajnostnim razvojem in pomembne na alpskem območju: regijska dodana vrednost, zmožnost upravljanja, zavarovana območja narave in promet. Vključeval je tudi dve presečni temi, in sicer politike in ukrepi za izvajanje ter nove oblike odločanja. Za namen tega prispevka smo opravili analizo v dveh korakih: prvi je obsegal ugotavljanje ključnih tem za odločitvene postopke, kamor smo vključili projekte z vseh omenjenih tematskih področij. Obsežnejša predstavitev rezultatov je v poročilu projekta (Pfefferkorn et al., 2006). V drugem koraku smo se usmerili na poglobljeno analizo učinkov odločevalskih procesov v smislu trajnostnega razvoja. V ta del analize smo vključili manjši nabor primerov, ki so bili zbrani kot primeri dobre prakse odločanja. Večina teh primerov je bila izbrana izmed projektov, ki so jih sodelujoči prijaviteli na natečaj v okviru projekta Prihodnost v Alpah. Vzorec je bil dopolnjen s projekti, ki so jih predlagali strokovnjaki. Vsak od primerov dobre prakse je bil vnesen v podatkovno zbirko na standardnem obrazcu, ki je vključeval opis projekta in njegovih rezultatov ter vrednotenje. Ti opisi so služili kot osnova za oceno učinkov z metodo ekspertnih mnenj. Dodatni vir informacij za analizo so bili intervjuji s sodelujočimi v projektih, s strokovnjaki, strokovna literatura, pregled medijev, vključno z internetom. Čeprav je bila velika večina pregledanih primerov z območja Alp (z izjemo dveh projektov na ravni EU), oce-

njujemo, da so rezultati v precej veliki meri prenosljivi tudi na druga območja evropskih držav. Bistvenega odstopanja po posameznih državah nismo ugotovili.

3.2 Rezultati

3.2.1 Ključne odločitvene teme

Namen te kvalitativne analize je bil dobiti pregled nad sedanjimi in prihajajočimi izzivi, s katerimi se morajo spopadati odločevalci na področju trajnostnega razvoja. Dobili smo tudi vsaj splošen vpogled v uspešnost sedanjih postopkov odločanja pri razreševanju teh problemov. Ugotovitve kažejo naslednje glavne izzive po posameznih področjih:

(1) Gospodarstvo

Glavna vprašanja zadevajo povečanje razlik med uspešnimi in manj uspešnimi območji, medregijsko kompenzacijo in razvojne strategije za aktiviranje notranjih potencialov za ustvarjanje gospodarskih koristi. Zaradi globalizacije tržne zakonitosti običajno ne prinašajo ugodnih rezultatov za zaprte lokalne ekonomije, kakršnih je v Alpah večina. Posledica tega so zahteve po intervenciji države v smislu pomoči za vzpostavitev vitalnih in konkurenčnih lokalnih podjetij ter za vzdrževanje avtentičnega značaja proizvodov, s katerimi bi lahko konkurirali na globalnem tržišču z velikimi podjetji, kot so Carrefour v Franciji, Spar in Aldi v Nemčiji ali Migros in Coop v Švici. Druga pomembna gospodarska tema zadeva transport, predvsem zmanjševanje in celo ukinjanje javnih omrežij, med tem ko se na drugi strani zasebni prevozi povečujejo tako za vsakdanje prevoze v službo kot prostočasne dejavnosti. Glavni izziv za sprejemanje odločitev je pomanjkanje učinkovitih ukrepov in politične volje, s katerimi bi uravnotežili pritiske močnih interesnih skupin. Manjka tudi priložnosti za resno obravnavo alternativnih strategij.

(2) Družba

Alpska območja so podvržena različnim makrotrendom, ki zmanjšujejo njihovo sposobnost upravljanja. Procesi koncentracije slabijo regionalne in lokalne finančne vire in s tem zmožnost samoorganiziranja političnih in gospodarskih dejavnikov ter družbenega življenja. Za javne storitve, ki jih je prej zagotavljala

država ali regija, morajo poskrbeti lokalne skupnosti ali zasebniki. Poleg gospodarskih težav se morajo odmaknjena območja soočiti tudi z izzivi zmanjšane socialne kohezije in staranja prebivalstva. V teh območjih migracijski procesi pogosto povzročijo izgubo intelektualnega, socialnega in gospodarskega kapitala. Na drugi strani priseljevanje in urbanizacija v nekaterih območjih preobremenjujeta in destabilizirata tradicionalne samoupravljalvske sisteme, kar tudi lahko povzroči zmanjšanje učinkovitosti upravljanja.

(3) Okolje

Zaradi visokega deleža pomembnih naravno ohranjenih območij v Alpah se pojavljajo težave v zvezi z načrtovanjem rabe, coniranjem in upravljanjem zavarovanih območij. Te vključujejo konflikte med nacionalnimi in regionalnimi administracijami ter lokalnimi oblastmi v zvezi z izvajanjem varstvenih režimov, konflikte med uporabniki prostora, predvsem kmetijstvom, turizmom in ohranjanjem narave ter nizko legitimnost in podporo lokalnih prebivalcev ustanavljanju novih zavarovanih območij, ki so v največji meri posledica pomanjkanja pristopov od spodaj navzgor in medsektorskega sodelovanja. Drugi pomemben izziv v Alpah, ki se bo s klimatskimi spremembami še povečal, je varstvo pred naravnimi nesrečami.

Vse alpske države se bolj ali manj na vseh omenjenih področjih srečujejo z dolgotrajnimi težavami pri učinkovitem izvajanju norm, zakonov in strategij za trajnostni razvoj. Velik del teh težav je povezanih s procesi odločanja:

- Nejasna ali nesoglasna razdelitev vlog in pooblastil med različnimi ravnmi odločanja.
- Pomanjkanje politične volje za izvajanje politik in vzdrževanje konflikta interesov med vključenimi skupinami.
- Pomanjkanje virov za izvajanje politik: povečana kompleksnost regulacije presega vire zlasti v manjših skupnostih, prenos pooblastil na regionalno raven pa ni zaželeno možnost.

Pomanjkanje zaupanja med regionalnimi in lokalnimi akterji, kot so uprave, predstavniki oblasti, nevladne organizacije in interesne skupine kot posledica splošnega nezaupanja ali slabih izkušenj z neuspešnimi ali izrabljenimi poskusi participacije.

3.2.2 Prispevek »dobrih oblik odločanja« k trajnostnemu razvoju

Ta del analize je vključeval le tiste primere iz zbirke, ki so bili uvrščeni med primere dobre prakse odločanja. Ta izbor je bil opravljen na osnovi meril, ki zadevajo le sam proces odločanja, ne pa tudi njegovih rezultatov:

- Proces omogoča integracijo in izmenjavo različnih tipov znanja.
- Konkreten problem se obravnava v širšem kontekstu in v razmerju do horizontalno in vertikalno povezanih tem.
- Vzpostavljen je pogajalski postopek z jasnimi cilji, pravili in pričakovanimi rezultati.
- Vsi zainteresirani deležniki so vključeni v postopek; odgovorni za proces dejavno podpirajo medsebojno sodelovanje.
- Proces ima inovativni potencial v primerjavi s tradicionalnimi v konceptu, metodah, orodjih ali izboru sodelujočih.

Vzorec je vključeval 31 primerov iz vseh alpskih držav z dvema dodatnima primeroma iz EU.^[2] Večina primerov dobre prakse je novejših, saj so se postopki začeli v 21. stoletju in se končali nedavno ali pa še trajajo. Primeri vključujejo različne faze postopkov, na primer analizo stanja ali problema, razvoj strategije ali razreševanje konflikta. Večina primerov se nanaša na zahtevne odločevalske probleme ter vključuje različne akterje, sektorje, vprašanja. Nanašajo se na vse vidike trajnostnega razvoja: družbo (socialna kohezija, javne storitve, upravljalvske zmožnosti), gospodarstvo (regionalni proizvodi in dodana vrednost, kmetijstvo, promet), okolje (varstvo narave, zavarovana območja, gozdarstvo, varstvo pred naravnimi nesrečami).

Glede na merila izbora ni presenetljivo, da gre večinoma za participativne pristope: prevladujejo posvetovalni, čeravno se jih večina predstavlja za soodločevalske. Med njimi pa so tudi pretežno tehnokratski in tržni pristopi, kar kaže na to, da možnosti za njihovo izboljšavo še zdaleč niso izkoriščene.

Izbrani primeri predstavljajo širok spekter pristopov in orodij, prisotnih v sodobni praksi. Večinoma se zanašajo na preverjene pristope: obveščanje, panele, delavnice, ekspertne in mešane delovne skupine. Pojavljajo se tudi bolj standardizirani formati oziroma modne »blagovne znamke«, kot so fokusne skupine, konference o prihodnosti, evropske delavnice

za povečanje zavedanja (European Awareness Scenario Workshops), državljanska konferenca. Za vključevanje večjega števila sodelujočih se uporabljajo tradicionalni pristopi, kot so mnenjske raziskave ali referendumi. Med inovativnejšimi pristopi pa so načrtovalske celice, forum-gledališče, mestni sprehodi, tržnice projektov. Pri večini primerov je za uvstitev med primere dobre prakse zadoščalo že uspešno koordiniranje različnih deležnikov za kreativno sodelovanje in medsebojno komunikacijo. To nakazuje, da je standard odločevalske realnosti precej daleč od teorije. Vendar pa je bilo med primeri tudi nekaj resnično zanimivih, bodisi po vsebini, metodah ali formalni proceduri. Inovacije vključujejo izboljšave transparentnosti, mreženja in vzpostavljanje novih formalnih in neformalnih razmerij z nekonvencionalno razdelitvijo pristojnosti in vlog ter razumevanjem subsidiarnosti. Pester nabor možnosti vključevanja civilnih pobud v formalne postopke dokazuje, da ti niso tako togi kot jih običajno prikazujemo. Velik del inovativnosti je tudi na področju izbora sodelujočih: vključevanje marginalnih skupin, najpogosteje mladih, med tem ko so nekatere skupine (starejši, imigranti, invalidi) še vedno vključene le izjemoma. Pri »novih odločevalskih oblikah« je viden poudarek na usposabljanju, dvigu zavesti in izobraževanju za odgovorno državljanstvo ter vključevanju v procese odločanja. Morda nekoliko preseneča, da le malo primerov vključuje uporabo sodobnih tehnologij, spleta ali računalniške vizualizacije in modeliranja. Čeravno sama uporaba tehnologije še ne pomeni inovativnosti v odločevalskem procesu, pa bi lahko imela velik vpliv zlasti v manj dostopnih krajih, saj zmanjšuje pomen fizične (ne)dostopnosti.

Za vrednotenje primerov dobre prakse v smislu njihovega prispevka k trajnostnemu razvoju smo uporabili opise v zbirki podatkov, ki so bili vneseni po naslednjih kategorijah: kratek opis, udeleženci, cilji, postopek, dejavnosti, rezultati, težave, sredstva, vpliv na naravo in okolje, dodana ekonomska vrednost, dodana družbena vrednost, inovativne vsebine, dobro upravljanje, vpliv na osveščanje javnosti, multiplikacijski učinki/mreženje in prenosljivost. Ker niso bili uporabljeni standardni indikatorji, smo se morali zanesti na dokaj splošne, kvalitativne opise. Ocenjevanje učinkov se je izkazalo za zahtevno nalogo. Večina projektov je komaj zaključenih ali še v teku, zato so bili včasih opisani zgolj pričakovani učinki, ne pa tudi dejansko izmerjeni. Tudi vzročno-posledične

povezave so bile nejasne, saj opisani projekti pogosto niso neposredno povzročili, temveč zgolj pospešili ali pripomogli k določenemu učinku. Na učinke smo zato včasih lahko zgolj sklepali po ciljnih projekta in uporabljenih ukrepih. Kljub navedenim težavam so rezultati vrednotenja pokazali dokaj koherentno sliko.

(1) Vpliv na naravo in okolje

Štirje med 31 analiziranimi primeri niso imeli učinkov, povezanih z okoljem. Druge učinke pa lahko združimo v naslednje skupine:

- Posredni/dolgoročni: dvig okoljske zavesti v javnosti in upravi, spremenjeni vzorci prevoza ali porabe.
- Proceduralni: omogočanje sodelovanja okoljskih skupin v odločevalskih postopkih, vključevanje okoljskih meril v oblikovanje politik in odločanje.
- Pobude ali podpora okoljskim projektom na področju ravnanja z odpadki, oskrbe z vodo, obnovljivih virov energije.
- Razvoj programov in ukrepov za upravljanje, predvsem na področju kulturne krajine, varstva habitatov in kakovosti urbane okolja (varstvo pred hrupom, zeleni in odprti prostori, zmanjšanje prometa).

Pri projektih, usmerjenih v varstvo narave in biodiverzitete, so pogoste tehnokratske oblike odločanja s prevladujočo vlogo znanstvenikov. V nekaterih primerih je javnost vabljena k sodelovanju le kot opazovalec in sredstvo legitimizacije raziskovalnih projektov. Pretirano zanašanja na takšne postopke je že pripeljalo do konfliktov pri upravljanju zavarovanih območij (v Avstriji, Nemčiji pa tudi v Sloveniji). V teh primerih so se posvetovalni in soodločevalski postopki izkazali za uspešnejše.

(2) Ekonomska dodana vrednost

Tukaj smo imeli pet primerov brez vidnih ekonomskih vplivov. Le v enem primeru je bila ekonomska korist izračunana tudi kvantitativno (stroški v. s. koristi varstvenega upravljanja z gozdom). V drugih primerih so bili učinki zgolj opisani ali predvideni. Pogosto so bili učinki sicer predstavljeni kot pozitivni, vendar bi jih v kratkoročni perspektivi oz. s stališča investitorja težko ocenili kot take. To je značilno v primerih, ko gre za ohranjanje določenega vira (npr. krajine, biodiverzitete, okoljske kakovosti) za potencialno ustreznejšo rabo v prihodnje. V dveh primerih so bili omenjeni tudi negativni vplivi v obliki

zmanjšanja obsega ali celo ustavitve razvojnega projekta. Skupine učinkov so:

- Pobude za nova, predvsem mala in srednja podjetja na področju dopolnilnih dejavnosti v kmetijstvu (turizem, predelava in prodaja hrane, proizvodnja biomase).
- Izboljšanje informacijske in organizacijske podpore podjetništvu (podatkovne baze, informacijske točke, mreže, skupno trženje).
- Izboljšanje administrativnih in institucionalnih pogojev (poenostavitev pridobivanja licenc in dovoljenj, priprava prostorskih dokumentov, prilagoditve gradbenih, sanitarnih in drugih pogojev).
- Izboljšanje infrastrukture.
- Izboljšanje človeških virov: aktivacija obstoječega znanja, izobraževanje in usposabljanje, zmanjševanje izključenosti in nezaposlenosti.
- Spremembe v vedenju potrošnikov: povečana poraba v lokalnem okolju, zmanjševanje porabe energije in zmanjševanje stroškov prevoza.

Čeprav bi pričakovali, da bodo imele najboljše ekonomske učinke tržne odločevalske oblike, naša analiza tega ni potrdila. Trgi sami po sebi namreč ne vzpodbujajo koordinacije, ki je potrebna na primer za učinkovito delovanje in označevanje produktov. Inovativni pristopi zato vključujejo samoorganiziranje, mreženje in vzporedne lokalne trge, s katerimi je mogoče z doseganjem sinergij blažiti negativne vplive globalizacije. Tukaj so najmanj učinkoviti tehnokratski pristopi, precej bolj se obnesejo posvetovalni.

(3) Družbena dodana vrednost

Kot smo pričakovali, je povezava med primeri dobre prakse odločanja in učinki na sociokulturnem področju najmočnejša in izključno pozitivna. Med analiziranimi projekti se številni izrecno posvečajo usposabljanju lokalnih deležnikov. Druga skupina ima sicer drugačen osrednji namen, npr. vzpostavitev muzeja, tematskih poti, lokalnih kulturnih središč, ki pa imajo za stranski učinek povezovanje skupnosti, izboljšanje identitete in socialnega kapitala. Kadar so ti projekti zastavljeni nadlokalno ali nadsektorsko, imajo tudi učinek presejanja lokalne zaprtosti. Zgolj v enem od 31 primerov ni bilo mogoče zaznati pozitivnega vpliva. Opaženi vplivi pa so:

- Povečanje socialnega kapitala in sposobnosti upravljanja (povečano zavedanje in

- družbena odgovornost, izboljššan proces učenja, inovativnost, samozaupanje, sposobnost reševanja problemov in konfliktov).
- Boljše vključevanje družbeno manj aktivnih in marginalnih skupin, predvsem mladih.
- Izboljšana odzivnost potrebam v skupnosti, boljša učinkovitost v smislu družbene relevantnosti, večja legitimnost.
- Izboljšana lokalna in regionalna identiteta.
- Izboljšano sodelovanje, komunikacija in povezovanje (horizontalno in vertikalno, med in nad sektorsko, čezmejno), izboljšano zaupanje med deležniki.
- Sproščanje tradicionalno togih odločevalskih struktur: alternativna razporeditev odločevalske moči in pristojnosti.

Tržne in tehnokratske oblike odločanja niso prispevale veliko k tem pozitivnim vplivom. Posvetovalne oblike odločanja so lahko uspešne, vendar se morajo izogibati težnji k netransparentnosti in korporativizmu, kjer imajo izključen vpliv najmočnejši in najbolje organizirani deležniki, drugi interesi pa ostajajo zanemarjeni. To tveganje je večje v majhnih, zaprtih skupnostih z močnimi tradicionalnimi in patriarhalnimi družbenimi vzorci, ki so v Alpah pogoste. Večina moči in avtoritete je zbrane pri nekaj deležnikih (npr. lokalnem delodajalcu, županu, družinah z velikimi posestmi), ki posvetovalno odločanje razumejo v predmoderni verziji »zboru starešin«. Takšna zloraba lokalne politike je že pripeljala do predlogov, da bi nekatere pristojnosti prenesli z lokalne na višje ravni odločanja.

Pomembna ovira pri uveljavljanju soodločanja je slaba usposobljenost deležnikov za sodelovanje, zlasti v območjih z nizko izobrazbo in slabo starostno strukturo, od koder mladi dnevno ali za stalno odhajajo v mesta in ne sodelujejo pri lokalnih odločitvah. V območjih, kamor se ljudje priseljujejo (npr. Bavarske Alpe), pa se priseljene skupine (delavci, upokojeanci) težko vključujejo v tradicionalne in toge družbene strukture in s tem v dejavno odločanje o lokalnih zadevah.

4. Razprava in sklepi

Predstavljeno raziskavo je vzpodbudilo vprašanje povezave med obliko odločitvenega procesa in njegovimi učinki v smislu prispevka k trajnostnemu razvoju. O tem razmerju je

sicer v literaturi najti dokaj obsežno razpravo v okviru različnih teoretskih okvirov, vendar ob velikem pomanjkanju empiričnih dokazov. Tudi naša raziskava je potrdila domnevo, da je takšne dokaze težko zbrati, zlasti če stremimo za znanstveno veljavnimi rezultati. Vsak posamezen primer odločevalske oblike je namreč svojstven, saj njegove učinke pogojujejo številni, pogosto neprimerljivi dejavniki. Zato je tudi posploševanje rezultatov dvomljivo, vendar do neke mere ustrezna osnova za oblikovanje hipotez in ugotovitev. Primerjalne študije s skupino podobnih projektov, a z drugačnimi odločevalskimi postopki, ni bilo mogoče izvesti. Za referenčni okvir smo imeli rezultate iz literature ter splošni pregled uspešnosti izvajanja odločitev na področju izzivov trajnostnega razvoja, kjer je bila učinkovitost ocenjena precej nizko. Pregled glavnih odločevalskih tem po področjih (regionalna dodana vrednost, zavarovana območja, promet, družbeni kapital ter izvajanje politik) je namreč pokazal na težave pri uresničevanju ciljev trajnostnega razvoja, kar utemeljuje potrebo po novih odločevalskih modelih in postopkih. Sedanje odločevalske prakse ne ustrezajo več pospešenim tehnološkim, gospodarskim, okoljskim in družbenim spremembam, ki zahtevajo boljšo sposobnost obvladovanja kompleksnosti in večjo fleksibilnost.

Veliko možnosti izboljšav je možnih že pri vseh sedanjih oblikah odločanja (tržno, tehnokratsko, posvetovalno, soodločevalsko ali kombinirano): večja transparentnost, zaupanje v odgovorne deležnike, odprte možnosti za sodelovanje, sprejemanje kritičnih mnenj in argumentov, spoštovanje in upoštevanje drugačnih mnenj in alternativnih rešitev, pripravljenost za kompromise.

Odgovori na te izzive se že kažejo v nekaterih pobudah, kot je na primer Kodeks prakse posvetovanja britanskega premiera [3], Smernice za presojo vplivov [4] ter Splošna načela in minimalni standardi posvetovanja z zainteresiranimi skupinami Evropske komisije [5]. Podoben primer je francoska nacionalna komisija za javno razpravo (Commission Nationale de Débat Public), ki je odgovorna za zbiranje mnenj v zvezi z različnimi javnimi projekti, kot je npr. izgradnja novih avtocest (Pfefferkorn et al., 2006).

Raziskava je pokazala, da so odločevalske oblike, ki so bile ocenjene kot dobre prakse

odločanja, dokaj učinkovite pri doseganju ciljev trajnostnega razvoja na vseh treh področjih: gospodarskem, okoljskem in družbenem. Po pričakovanju je bil njihov učinek na družbenem področju največji in najbolj pozitiven, prispevek k okoljskim ciljem je na splošno velik, vendar včasih dvoumen, med tem ko so bili ekonomski učinki sicer v glavnem pozitivni, a pogosto dolgoročni in preredelivni.

Do kakšne mere je k takšnim rezultatom prispevala sama oblika odločevalskega procesa, ostaja odprto vprašanje. Čeprav rezultati ne omogočajo trdne potrditve hipoteze, pa predstavljajo zanimiva izhodišča za razpravo in možne zaključke ter ponujajo hipoteze za preverjanje v nadaljnjih študijah.

Doc. dr. Mojca Golobič, univ. dipl. inž. kraj. arh.,
 Urbanistični inštitut Republike Slovenije
 E-pošta: mojca.golobic@uirsi.si
 Wolfgang Pfefferkorn, Regional Consulting ZT
 GmbH, Austria
 E-pošta: pfefferkorn@rosinak.co.at
 Sergeja Praper, univ. dipl. inž. agr.,
 Urbanistični inštitut Republike Slovenije
 E-pošta: sergeja.praper@uirsi.si

Opombe

- [1] glej spletno stran: <http://competition.cipra.org/en/competition/>
- [2] Opisi primerov dobre prakse so na: http://projects.cipra.org/bestpractice/bestpractice_overview
- [3] Code of Practice on Consultation of the British Prime Minister, Cabinet Office, 2004
- [4] Impact Assessment Guidelines, European Commission, 2005
- [5] General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties by the Commission, European Commission, 2002

Viri

- Bartlett S., Oldgard M. (2002): Expertocratic, consultative, participative or deliberative SEA? Towards guidelines for determining an appropriate level of public involvement in SEA, http://www.sustainability.at/easy2002/easy_eco2/proceedings/pdf/a2_oldgard.pdf
- Cabinet Office of The British Prime Minister (2004): Code of Practice on Consultation. London
- European Commission (2001): Communication from the Commission to the Council and European Parliament. Ten years after Rio: Preparing for the world summit on sustainable development in 2002
- European Commission (2002): Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General princi-

ples and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission'. Brussels

European commission (2005): Impact assessment guidelines & annexes), SEC (2005) 791, Brussels

Ministerial Declaration of the United Nations ECE Regional Preparatory Meeting for the World Summit on Sustainable Development (2001)

OECD (2001): Governance in the 21st century, Foreword, Paris

Pfefferkorn W., Golobič M., Zaugg Stern M., Buchecker M. (2006): New forms of decision making, Question 5 Final report, Future in the Alps, Vienna, Ljubljana, Zürich, Schaan, <http://projects.cipra.org/documents/general/reports/>

Tarchys D. (2001): Wealth, values, institutions: Trends in government and governance, In: Governance in the 21st century, OECD, Paris

United Nations Development Programme (1999): UNDP Human Development report

United Nations General Assembly (1992a) Earth Summit: Agenda21, United Nations Programme of Action, Rio de Janeiro

United Nations General Assembly (1992b): Rio declaration on environment and development, United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), Rio de Janeiro

Valaskakis T. (2001): Long-term trends in Global Governance: from »Westphalia« to »Seattle«, In: Governance in the 21st century, OECD, Paris

Von Schomberg R. (2002): The objective of sustainable development: are we coming closer? Foresight working papers series No1, European Commission, DG Research

WCED – World Commission on Environment and development (1987) Our common future, (The Brundtland report), Oxford university press, Oxford and New York

Weizaecker E., et al. (2000): Factor 4, Frankfurt, Fisher Verlag