

**DRUŽBENI IN ČASOVNI VIDIK KOT KRITERIJA ZA VREDNOTENJE VARIANT
V ŠTUDIJI VARIANT**

**SOCIAL AND TIME ASPECT AS CRITERIA FOR EVALUATION OF ALTERNATIVES
IN THE PRELIMINARY STUDY**

Lidija K. Zagorc, mag.ekon, inž.grad.

Stia NGI d.o.o., Kettejev drevored 7, 8000 Novo mesto

lidija@stia.si

Povzetek

Umeščanje prostorskih ureditev državnega pomena v prostor je postopek, znotraj katerega se srečujejo in usklajujejo cilji in interesi različnih družbenih skupin s ciljem doseči trajnostni prostorski razvoj. Način določanja in usklajevanja ciljev umeščanja prostorskih ureditev v prostor je tako v zakonodaji kot v praksi nedorečen. Prav tako nista podrobneje opredeljena družbeni in časovni vidik, ki skupaj z okoljskim, prostorskim, ekonomskim in funkcionalnim vidikom tvorita holistično razumevanje trajnostnega razvoja. Neravnovesje zastopanosti elementov trajnostnega razvoja se v praksi kaže v splošnem nasprotovanju širše javnosti in nezaupanju v predlagane prostorske ureditve.

Summary

The assignment of spatial arrangements of national importance in the space is a process where goals and interests of different social groups are encountered and coordinated with the aim of achieving sustainable spatial development. The ways of determination and coordination of the objectives of spatial planning remain open in law as well as in practice. The social and temporal aspects, which together with environmental, spatial, economic and functional aspects form a holistic understanding of sustainable development, is also not precisely defined. This imbalance in the representation of elements of sustainable development is in practice reflected as general public opposition and lack of confidence in the proposed spatial arrangements.

1 UVOD

Trajnostni razvoj je postal na podlagi Agende 21 normativno vodilo razvoja družbe. Z vstopom Slovenije v EU se je kot osrednji cilj razvoja zapisal v različne razvojne dokumente, med katerimi je tudi Odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije (Strategija, Ur.l. RS, št. 76/2004 - OdSPRS).

V Strategiji zapisani cilji trajnostnega razvoja so strateški cilji in podlaga za prostorsko načrtovanje na strateškem nivoju. Nadaljnja, plansko izvedbena faza, je faza umeščanja prostorskih ureditev v prostor, ki zasleduje izvedbene cilje. Izvedbeni cilji izhajajo iz strateških ciljev, vendar morajo biti podrobnejši, izvedljivi in merljivi do take stopnje, da je možna presoja posamezne prostorske ureditve glede njene razvojne naravnosti. Vključevati morajo cilje državnega in lokalnega pomena, pomembne za skladen družbeno-gospodarski razvoj. Poleg vsebinske in varstvene dimenzije pa morajo vsebovati tudi časovno komponento razvojnih potreb različnih interesnih skupin.

V praksi postopek umeščanja prostorskih ureditev v prostor praviloma vključuje izdelavo študije variant. V skladu z veljavno zakonodajo s področja prostorskega načrtovanja se vsako od predlaganih variant presoja z okoljskega, prostorskega, funkcionalnega in ekonomskega vidika. Vendar je, v kolikor govorimo o trajnostno razvojnih ciljih, potrebno ugotoviti, da v študiji variant družbeni in časovni vidik nista zajeta, oziroma sta zajeta neenakovredno ostalim vidikom. Razloga je potrebno iskati v njuni kompleksnosti in večnivojski sestavi, v njuni metodološki nedorečenosti ter posledično tudi v uporabi klasičnih ekonomskih modelov za vrednotenje variant, ki zahtevajo monetarizacijo učinkov, pri čemer pa je monetarizacija večine komponent družbenega in časovnega vidika problematična, saj se njihova vrednost ne oblikuje na prostem trgu.

Celovitejša obravnava družbenega in časovnega vidika v študiji variant je možna in, glede na vse večja nasprotovanja širših družbenih skupin izbranim variantam, tudi nujna. Vendar pa vključevanje teh dveh vidikov zahteva sistemske in zakonske spremembe ter preseganje ozkih mišljenskih vzorcev, ki nam preprečujejo razumevanje trajnostnega razvoja oz. le-tega zamenjujejo z uresničevanjem interesov in ciljev posameznih družbenih skupin.

2 TRAJNOSTNI RAZVOJ

Negativne okoljske in socialne posledice hitrega gospodarskega razvoja so privedle do spoznanja, da gospodarski razvoj sam po sebi ne predstavlja družbene blaginje, če ta ni sonaraven in usklajen z drugimi družbenimi potrebami. Konec osemdesetih let so nekatere evropske države sprejele družbeni koncept razvoja in ga poimenovali *sustainable development*, vendar pa je do uresničevanja ciljev tega razvoja in njegove implementacije v strateške državne dokumente prišlo šele z Agendo 21, ki je bila sprejeta leta 1992 na Konferenci združenih narodov o okolju in razvoju v Riu de Janeiru in je predstavljala načrt za doseganje trajnostnega razvoja v 21. stoletju. Trajnostni razvoj je bil spoznan kot dolgoročni razvoj, ki ustvarja razvojne možnosti za naslednje generacije in predstavlja usklajevanje med ekološkimi, ekonomskimi in družbeno-socialnimi cilji.

Ko govorimo o trajnostnem razvoju, govorimo o večdimenzionalnem razvoju, ki presega okoljski, ekonomski in socialni razvoj in se uresničuje na globalni, nacionalni in lokalni ravni. Zaradi iskanja konsenza med razvojnimi cilji in hierarhično odvisnimi cilji poteka proces nenehnega učenja, skozi katerega družba pričinja razumeti trajnostni razvoj in hkrati prispevati k reševanju razvojnih problemov. Sledenje ciljem trajnostnega razvoja pogojuje doseganje kompromisov med: (1) prostorskimi, (2) družbenimi, (3) ekonomskimi, (4)

okoljskimi, (5) tehničnimi in (6) časovnimi cilji trajnostnega razvoja, pri čemer je velikega pomena transparentnost in razumljivost postopkov, uporabljenih metod ter podlag za odločanje.

3 ŠTUDIJA VARIANT

Umeščanje prostorskih ureditev državnega pomena v prostor je izvedbena faza prostorskega načrtovanja in se v Sloveniji izvaja v skladu z Zakonom o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (Ur.l. RS, št. 80/10, 106/10-ZUPUDPP) in Pravilnikom o vsebini, obliki in načinu priprave državnega prostorskega načrta (Ur.l. RS, št. 106/11-Pravilnik). Osnovni cilj prostorskega načrtovanja je trajnostni razvoj.

V skladu z ZUPUDPP se prostorske ureditve praviloma načrtujejo v variantah, najustreznejša varianta pa se izbere na podlagi študije variant. Variante se ovrednotijo in primerjajo s prostorskega, varstvenega, funkcionalnega in ekonomskega vidika, ter ocenijo z vidika sprejemljivosti v lokalnem okolju.

Z upoštevanjem trajnostnega razvoja kot osrednjega cilja prostorskega razvoja je potrebno pri načrtovanju prostorskih ureditev izhajati iz koncepta trajnostnega razvoja in pri vrednotenju variant upoštevati vseh šest vidikov trajnostnega razvoja. Vendar primerjava zakonsko določenih vidikov z vidiki trajnostnega razvoja tega ne potrjuje, saj slovenska zakonodaja ne določa družbenega in časovnega vidika kot obveznih in enakovrednih vidikov za vrednotenje variant. S tem se razvojni cilji oddaljujejo od ciljev trajnostnega razvoja, saj se kompromisni razvojni cilji usklajujejo znotraj ožjih družbenih skupin. Navidezna poenostavitev in navidezno skrajšanje postopkov izbora najustreznejših variant se kot slabost vrne v naslednjih fazah prostorskega načrtovanja v obliki družbene nesprejemljivosti, s postavljanjem

neutemeljenih zahtev in z zavračanjem strokovnih argumentov. Obenem je s tem izgubljena priložnost za iskanje celovitih razvojnih ciljev, na podlagi katerih bi bilo možno opredeliti merljive razvojne cilje, ki bi služili kot podlaga za oblikovanje meril in kazalcev za vrednotenje variant.

Pomanjkljivost obstoječega načina priprave študije variant se kaže tudi v nedorečenosti metodologije za vrednotenje variant, ki se (glede na prostorsko ureditev) približuje in oddaljuje od klasičnih ekonomskih modelov za vrednotenje investicij. Razlog za nihanja med uporabo in neuporabo ekonomskih modelov je potrebno poiskati v njihovi namembnosti, saj so le-ti namenjeni presoji variant glede na njihovo donosnost in so zato primernejši za sprejemanje poslovnih odločitev, katerih osnovni cilj je donosnost investicij. V kolikor si za cilj postavimo trajnostni razvoj, pa postane donosnost investicij le eden od ciljev in ne merilo za presojo trajnostno razvojnih projektov. Zato uporaba klasičnih ekonomskih modelov odločanja odpira vrsto vprašanj, dilem in problemov, med katerimi so: monetarizacija stroškov in koristi, katerih cene se ne oblikujejo na prostem trgu (npr. vrednosti naravne in kulturne dediščine, prostorskih kvalitet, življenja, zdravja, ...), necelovita transformacija posameznega vidika v monetarno obliko, zaradi česar prihaja do poenostavljanja neekonomskih vidikov in prikritega dodajanja uteži, ter podrejanje trajnostnega razvoja ekonomskim ciljem. Druga vrsta dilem je povezana z uporabo diskontne stopnje in z določanjem življenjske dobe investicije, kar odpira strokovne diskusije in polemike glede prikritega vplivanja na odločanje o najustreznejši varianti.

Z uporabo klasičnih ekonomskih modelov za vrednotenje investicij so denarno nemerljivi cilji podrejeni ekonomskemu cilju, kar ne sovпада z načelom trajnostnega razvoja. Obenem takšen pristop ne omogoča iskanja optimalnih rešitev med različnimi interesnimi skupinami, kar se

odraža v vse večjem nasprotovanju javnosti in nesoglasjih glede predlaganih variantnih rešitev posamezne prostorske investicije. Z monetarizacijo ciljev in kazalcev pa se v študiji variant izgublja transparentnost celotnega procesa odločanja, ki je ključnega pomena, ko govorimo o trajnostnem razvoju.

4 DRUŽBENI IN ČASOVNI VIDIK V ŠTUDIJI VARIANT

4.1 Družbeni vidik

Družbeni vidik je potrebno obravnavati kot kompleksen, večdimenzionalen in večnivojski vidik, ki ga ni možno v celoti monetarizirati in zajeti v družbeno ekonomske kriterije za vrednotenje variant ali ga nadomestiti z javnimi seznanitvami oz. javnimi obravnavami.

V primeru prometne infrastrukture je velikokrat zaslediti prepričanje, da se družbeni vidik odraža skozi prometne tokove, kar drži le deloma. Na količino in strukturo prometa vplivajo le nekateri kazalci družbenega vidika (npr. gospodarski razvoj, gradnja prometne infrastrukture, poselitev, gradnja izobraževalnih centrov, vrtcev in drugih družbenih ustanov, itd.), medtem ko se ostali nemerljivi vidiki (npr. družbena sprejemljivost, širši družbeni razvoj, etične vrednote, socialne povezave, izobrazbena struktura, družbena odgovornost do narave, okolja in kulturne dediščine, vplivi na zdravje in kakovost življenja) ne odražajo skozi prometne tokove in jih je možno obravnavati le kot kvalitativne, nedenarne družbene učinke.

Družbeni vidik v luči trajnostnega razvoja se ne omejuje zgolj na zagotavljanje zaposlitvenih in proizvodnih zmožnosti neke regije ali občine ampak je potrebno ta vidik gledati v skladu z evropskimi priporočili in ga razumeti kot holističen, celosten pogled na kakovost življenja. Gre za zahtevo, da se vzpostavi povezava in ravnovesje med gospodarskimi, družbenimi in okoljskimi cilji družbe, kjer sprememba na enem področju vpliva na spremembo drugega področja.

Z omejevanjem družbenega vidika na družbenoekonomske vidike, ki jih je možno meriti in monetarizirati, prihaja do poenostavljene in necelovite obravnave družbenega vidika, pri čemer se podatki za vrednotenje zajemajo na različnih družbenih ravneh (makro, mezo ali mikro ravni) in posplošujejo na širšo družbeno množico. Posledice takšne poenostavitve se odražajo v družbeni nesprejemljivosti in nasprotovanju razvojnim projektom ter pojavu družbenih iniciativ.

Z uporabo klasičnih ekonomskih modelov za odločanje o investicijskih projektih tehtamo med družbenoekonomskimi stroški in koristmi, pri čemer iz modela ni možno razbrati katere družbene skupine imajo večje stroške in katere družbene skupine večje koristi. Posledično je to vprašanje povezano tudi z določitvijo referenčne družbene skupine (množice) in z določitvijo vplivnega območja merjenja družbenega vidika. Zakonodajalec je sicer v ZUPUDPP zapisal, da se variante »ocenijo z vidika sprejemljivosti v lokalnem okolju«, vendar je takšno pojmovanje družbene sprejemljivosti preozko, pri čemer ni jasno, kaj je lokalno okolje, kako se ga določi in na kakšen način se oceni sprejemljivost v lokalnem okolju. Seveda pa je potrebno poudariti, da je družbena sprejemljivost le del družbenega vidika, zato je ni možno zamenjevati z družbenim vidikom. Prostorske investicije državnega pomena povzročajo bistveno širše (tako pozitivne kot negativne) vplive na družbo, kar dokazuje že način njihovega financiranja in širina njihove uporabe, zato odločanja o njihovi sprejemljivosti ni možno prepustiti lokalnemu okolju. Dejstvo je, da umeščanje prostorskih ureditev, npr. prometnih infrastrukturnih objektov, povzroča več stroškov kot koristi lokalnemu okolju, zato ga je potrebno obravnavati drugače kot širše družbeno okolje in ga aktivno vključiti v postopek priprave državnega prostorskega načrta ter lokalne cilje vsebinsko in časovno vgraditi v cilje investicijskega projekta. Samo na ta način bo možno

zagotoviti trajnostni razvoj in doseči večjo stopnjo sprejemljivosti prostorskih ureditev državnega pomena v lokalnem okolju.

4.2 Časovni vidik

Časovni vidik je neločljivo povezan z družbenim vidikom, vendar pa ga je potrebno v študiji variant obravnavati ločeno. Cilji družbe se ne razlikujejo le glede na nivo (globalni, državni, lokalni) ampak tudi glede na njihov čas nastanka in trajanje. Z upoštevanjem časovne komponente lahko cilje razvrstimo v tri osnovne skupine (kratkoročne, srednjeročne in dolgoročne), vendar pa je ta delitev v praksi odvisna od časa nastanka potreb, zato je običajno podrobnejša (letna, mesečna ali celo tedenska). Kljub temu, da ima trajnostni razvoj značaj dolgoročnega cilja, pa ga ni mogoče obravnavati enoznačno, saj bi s tem prezrli njegov procesni značaj. Trajnostni razvoj je dolgoročni cilj, ki ga dosežemo s postopnim uresničevanjem manjših ciljev, s katerimi v določenem časovnem obdobju dosežemo zastavljene dolgoročne cilje. Pomembno je, da v študiji variant upoštevamo tudi časovno komponento razvojnih ciljev glede na čas nastanka in trajanja potreb, pri čemer pa ti cilji ne smejo ovirati ali onemogočati dolgoročnih ciljev trajnostnega razvoja in morajo biti z njimi vsebinsko in časovno usklajeni.

4.3 Vključitev družbenega in časovnega vidika v študijo variant

Vključitev družbenega in časovnega vidika v študijo variant ni možna s prilagajanjem in dopolnjevanjem sedanjih postopkov dela in modelov vrednotenja variant, saj bi takšno vključevanje zahtevalo vrsto metodoloških prilagoditev in izdelavo dodatnih strokovnih podlag, kar bi povečalo nepreglednost in netransparentnost odločanja. Predvsem se je potrebno zavedati, da se z monetarizacijo določenih komponent družbenega in časovnega vidika izgubi njun pomen in njuna celovitost.

Izogniti se je potrebno tudi napačni interpretaciji »enakovredne obravnave vseh vidikov vrednotenja variant«, zaradi katere se poskuša vse vidike vrednotenja obravnavati istočasno, na enem mestu. Vidiki vrednotenja variant se razlikujejo tako po vsebini kot po namenu, zato jih je potrebno pravočasno vključiti v tisti del postopka priprave študije variant, kjer je njihova upoštevnost najučinkovitejša, saj lahko v kasnejši fazi izgubijo svoj pomen in je zato njihova obravnava neenakovredna ostalim vidikom.

Z upoštevanjem kompleksnosti družbenega in časovnega vidika je smiselno ta dva vidika vključiti v začetno fazo procesa odločanja, t.j. v fazo oblikovanja operativnih razvojnih ciljev. To zahteva uporabo sodobnejših in dinamičnih načinov vodenja in upravljanja ter sodobnih metodoloških pristopov, s katerimi se ohranja celovitost posameznega kriterija in sledi cilju trajnostnega razvoja.

Družbeni in časovni vidik je smiselno uporabiti kot podlago za oblikovanje razvojnega scenarija, ki naj bi ga s prostorsko ureditvijo dosegli. Dejstvo je, da sedanja zakonodaja in praksa tej fazi ne namenjata dovolj pozornosti, s tem pa zapostavita ključno fazo v procesu odločanja, t.j. fazo evidentiranja in usklajevanja razvojnih ciljev. Postopek umeščanja prostorskih ureditev v prostor je izvedbena faza na področju prostorskega načrtovanja, zato mora slediti konkretnim razvojnim ciljem, ki sovpadajo s hierarhično višjimi strateškimi cilji, nedopustno pa je, da so strateški cilji podlaga tako za strateško kot za podrobno prostorsko načrtovanje.

Z upoštevanjem družbenega in časovnega vidika kot ključnih vidikov oblikovanja razvojnih ciljev se je, kot ena od najnovejših oblik vodenja in upravljanja trajnostnega razvoja, razvil t.i. *transition management (TM)*, ki se ukvarja s sistemskim in metodološkim vključevanjem relevantnih družbenih skupin v proces oblikovanja ciljev trajnostnega razvoja. S selektivno in

natančno določeno izbiro relevantnih družbenih skupin in njihovih predstavnikov je ustvarjena *razvojna arena (RA)*, znotraj katere poteka usklajevanje, pogajanje in iskanje kompromisnih razvojnih ciljev. Razvojna arena je strokovno vodena interdisciplinarna skupina s točno določenim načinom dela ter odmerjenim časom in stroški dela. Njihov cilj je skozi pogajanja, diskusije in usklajevanje oblikovati kompromisni razvojni scenarij z natančno opredeljenimi merili in kazalci, ki bodo vodilo za nadaljnje strokovno delo in po katerih bo možno presojati ustreznost oz. učinkovitost posamezne variante. Ključna prednost vključevanja relevantnih družbenih skupin v fazo oblikovanja razvojnih ciljev je razvoj širše družbe, saj sočasno s pogajanjem in iskanjem kompromisov poteka proces nenehnega učenja, na podlagi katerega je dosežen kompromis družbenih skupin glede skupnega razvojnega (win – win) scenarija. Z določitvijo razvojnega scenarija so postavljeni temelji za nadaljnje strokovno delo, iskanje variant ter opredelitev meril in kazalcev za vrednotenje variant.

5 ZAKLJUČEK

Postopek izdelave študije variant določa način izbora ter hkrati metodologijo za izbor najustreznejše variante prostorske ureditve. Pri opredeljevanju metodologije in kriterijev oz. vidikov za vrednotenje variant je potrebno izhajati iz osnovnega cilja prostorskega načrtovanja – trajnostnega razvoja in v študiji variant enakovredno upoštevati vse dimenzije trajnostnega razvoja. Predvsem je treba pred izdelavo študije variant izvesti začetno fazo odločitvenega procesa, v kateri se opredelijo konkretni cilji razvoja, ki predstavljajo konsenz razvojnih ciljev različnih družbenih skupin, vključenih v pripravo razvojnega scenarija. Operativni razvojni cilji morajo biti določeni tako natančno, da jih je mogoče spremljati, meriti in na podlagi kazalcev presojati ustreznost posamezne variante. Na ta način je v študijo variant vključen družbeni in časovni vidik v njunem najširšem pomenu, določene prioritete dolgoročnega družbenega razvoja ter načini doseganja le teh. S tem so postavljeni temelji in

natančna izhodišča za nadaljnje strokovno delo ter dosežena ločnica med laičnim mnenjem in strokovnim delom, ki je danes v praksi v večini primerov zabrisana, iskanje ustreznih strokovnih rešitev pa »kreirano« s strani nestrokovne politične in laične javnosti.

Trajnostni razvoj presega uveljavljene oblike vodenja in upravljanja in zahteva uporabo novih, dinamičnih načinov vodenja, ki pluralnost in interdisciplinarnost sprejemajo kot dejstvo in ne kot nujno zlo, hkrati pa zagotavljajo aktivno, sistematično in metodološko dorečeno vključevanje družbenih skupin v proces načrtovanja. Ključni rezultat takšnega pristopa je proces učenja družbe, ki se skozi pogajanja in usklajevanja srečuje z drugačnimi cilji, vrednotami in prepričanji in je zato primorana iskati kompromise za uresničevanje svojih ciljev. Na ta način družbene skupine oblikujejo dolgoročni razvojni scenarij, v katerega so vključeni tako državni kot lokalni razvojni cilji glede na njihove prioritete, akterje in čas njihove realizacije.

6 LITERATURA IN VIRI

1. Aart de Zeeuw, et al (2008). Social Cost Benefit Analyses for Environmental Policy Making. RMNO: Den Haag the Netherlands.
2. Ackerman, F. in Heinzerling, L. (2005). Priceless. On Knowing the Price of Everything and the Value of Nothing. New York, London: The new Press.
3. Commission of the European Communities (2001). Communication from the Commission. A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development. Brussels EU.
4. European Commision Directorate General Regional Policy (2008). Guide to Cost-Benefit Analysis of investment project. Structural Funds, Cohesion Fund and Instrument for Pre-Accession. Final Report. TRT trasporti e Territorio and CSIL centre for Industrial Studies.

5. Evropske prostorsko razvojne perspektive v smeri uravnoteženega in trajnostnega razvoja ozemlja Evropske unije. Slovenska verzija. Neformalni posvet ministrov Evropske unije, odgovornih za prostorsko planiranje. Potsdam.
6. Lancaster District Local Agenda 21 (LA21) Partnership (2003). Agenda for action. A strategy for sustainable development in the lancaster district.
7. Loorbach, D. (2010). Transition Management - New Mode of Governance for Sustainable Development. International Books.
8. Meuleman, L. in Roeland J. in 't Veld (2009). Sustainable development and the Governance of Long-term Decisions. Den Haag the Netherlands: RMNO.
9. Munda, G. (2008). Multi-Criteria Evaluation for a Sustainable Economy. Italy: JRC, IPSC, EAS.
10. Odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije (Ur.l. RS, št. 76/2004 - OdSPRS)
11. Pearce, D. in Atkinson, G in Maurato, S. (2006). Cost-Benefit Analysis and the Environment. Recent developments. OECD.
12. Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave državnega prostorskega načrta (Ur.l. RS, št. 106/11).
13. Radej, B. (2010). Več-nivojski vidik družbene kompleksnosti in njen pomen za metodologijo družbenega raziskovanja - primer vrednotenja učinkov politik. Ljubljana: Slovensko društvo evalvatorjev, Delovni zvezki, let. 3, št. 3.
14. Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (Ur.l. RS, št. 80/10, 106/10-ZUPUDPP).