

**UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA**

DIPLOMSKO DELO

**STRATEŠKE OKOLJSKE PRESOJE KOT NAČIN VKLJUČEVANJA
OKOLJSKIH VSEBIN V RAZVOJNE NAČRTE**

Ljubljana, december 2002

LEJLA MARINKO

IZJAVA

Študentka Marinko Lejla izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom mag. Bojana Radeja in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne _____

Podpis: _____

KAZALO

UVOD	1
1. VKLJUČEVANJE OKOLJSKEGA KAPITALA V RAZVOJNO ODLOČANJE	2
1.1 RAZVOJ V EKONOMSKI TEORIJI IN TRANSFORMACIJSKA KRIVULJA.....	3
1.2 VRSTE KAPITALA.....	5
1.3 POMEN TREH VRST KAPITALA ZA RAZVOJ IN NJIHOVA INTEGRALNA AKUMULACIJA.....	7
1.4 TRAJNOSTNI RAZVOJ.....	8
1.5 INTEGRACIJA OKOLJSKIH, SOCIALNIH IN GOSPODARSKIH VSEBIN EKONOMSKEGA RAZVOJA.....	11
1.6 VLOGA DRŽAVE V TR.....	13
1.7 RAZVOJNO NAČRTOVANJE.....	14
2 STRATEŠKE PRESOJE VPLIVOV NA OKOLJE	16
2.1 OPREDELITEV IN PRIKAZ POSTOPKA PRESOJE.....	16
2.2 KORAKI SOP IN ODLOČEVALCI.....	18
3. PRAKSA IN NORMIRANOST STRATEŠKIH OKOLJSKIH PRESOJ V IZBRANIH DRŽAVAH EU	21
3.1 DANSKA.....	23
3.1.1 Institucionalni dejavniki in razvoj.....	23
3.1.2 Obvezne in prostovoljne SOP.....	24
3.1.3 Primer SOP: Poročilo o nacionalnem načrtovanju 1999/2000.....	25
3.2 FRANCIJA.....	26
3.2.1 Institucionalni dejavniki in razvoj.....	26
3.2.2 Obvezne in prostovoljne SOP.....	27
3.2.3 Primer SOP: Načrt multimodalne infrastrukture za Severni koridor.....	27
3.3 NEMČIJA.....	28
3.3.1 Institucionalni dejavniki in razvoj.....	29
3.3.2 Obvezne in prostovoljne SOP.....	29
3.3.3 Primer SOP: SOP prostorskega in krajinskega načrta mesta Erlangen.....	30
3.4 NIZOZEMSKA.....	31
3.4.1 Institucionalni dejavniki in razvoj.....	31
3.4.2 Obvezne in prostovoljne SOP in ekvivalenti.....	33
3.4.3 Primer: SOP Nacionalnega načrta uporabe pitne in vode za industrijsko porabo.....	34
3.5 UGOTOVITVE.....	34
4 SOP V SLOVENIJI	36
4.1 RAZVOJNI VZOREC.....	36
4.2 RAZVOJNI CILJI.....	37
4.3 INSTITUCIONALNI DEJAVNIKI INTEGRACIJSKE PRAKSE.....	38
4.4 PRIMER: SOP DRŽAVNEGA RAZVOJNEGA PROGRAMA.....	40
4.5 UGOTOVITVE.....	41
SKLEP	43
LITERATURA	46
VIRI	48
PRILOGA	
SLOVAR	

UVOD

Ekonomsko zanimanje za vključevanje okoljskih vsebin v načrtovanje gospodarskega razvoja je posledica višine dosedanjih razvrednotenj okolja in obetov za prihodnji ekonomski razvoj na negospodarskih področjih, predvsem socialnem in okoljskem.

Nepovratno razvrednotenje okolja, npr. s toplogrednimi plini in zmanjšanjem preostalih zalog gospodarsko zanimivih izčrpljivih naravnih bogastev, je povezano predvsem z industrijskim načinom gospodarskega razvoja (EEA, 2002, str. 6). Neplačani stroški gospodarske rasti v obliki akumuliranja nepovratnih negativnih učinkov gospodarskih na negospodarska področja ekonomskega razvoja sčasoma povratno upočasnjujejo tako neuravnovešen ekonomski razvoj.

Drugi razlog za okoljske presoje gospodarskih razvojnih načrtov so razvojni potenciali negospodarske uporabe ekonomskih bogastev. Potreba po negospodarskih načinih zadovoljevanja potreb se izraža v preferencah ljudi, ki si za zadovoljitev svojih osnovnih potreb pri doseženi ravni materialne blaginje želijo predvsem vse več socialne pravičnosti in čisto pridobljene blaginje. Koristi negospodarske blaginje iz naravnih in socialnih bogastev so zaradi takšne spremembe ekonomskih preferenc vse večje.

Razlog za proučevanje okoljskih vsebin ekonomskega razvoja nasploh in posebej gospodarskih razvojnih načrtov je nevarnost ekonomske netrajnosti, torej naraščanja dejansko ustvarjene materialne blaginje sedanje generacije, pridobljene po gospodarski poti, na račun zniževanja celotne - gospodarske in negospodarske potencialne blaginje prihodnjih generacij, v najbolj netrajnostnih primerih celo sedanje generacije.

O smeri gospodarskega razvoja danes odločamo s prepletom tržnih in indikativno usmerjevalnih planskih mehanizmov. Indikativno načrtovanje je po vnaprej določenem postopku vodena skupna in usklajena akcija ekonomskih akterjev (nosilcev osnovnih potreb in imetnikov ekonomskih bogastev) v procesu priprave gospodarskih razvojnih načrtov - politik, načrtov (planov) in programov (3P), v katerih določimo razvojne cilje kot indikacije možnega oziroma zelenega razvoja (Fabjančič, 1987, str. 71). Eden izmed načinov usklajevanja okoljskih in gospodarskih vidikov ekonomskega napredka je sprotno vključevanje okoljskih presoj v vsa področja gospodarskega odločanja; ne le v pripravo razvojnih programov, ampak v prihodnje tudi v državni proračun in celo posamezne ukrepe ekonomskih politik. Predstavitev enega od možnih postopkov oziroma instrumentov vključevanja je predmet diplomskega dela. Imenujemo ga strateške okoljske presoje (SOP). SOP je sistematičen proces ocenjevanja posledic predlaganih gospodarskih 3P na okolje (Sadler, Vreheem, 1996, str. 177).

Proučevanje sem strukturirala v štiri poglavja. V prvem proučim ekonomsko teorijo, potrebno za razumevanje dolgoročne neoptimalnosti alokacije naravnih bogastev. S transformacijsko krivuljo raziščem pojme 'rast', 'razvoj' in 'blaginja'. Razvojno prakso nato analiziramo po treh vsebinah ekonomskega razvoja – socialni, gospodarski in okoljski. O smeri njihovega razvoja se družba odloča v okviru veljavnega sistema razvojnega načrtovanja, v katerega bi lahko vključili tudi SOP.

V drugem poglavju razložim notranjo logiko in postopek izvedbe SOP. Predstavim okvirne korake, ki naj bi jih obsegal, odločevalce, ki pri njem sodelujejo in razvojne načrte, ki so mu lahko podvrženi. Poglavje zaključim z oceno vpliva uporabe SOP na sistem razvojnega načrtovanja.

Ker je proces priprave 3P vedno umeščen v konkreten institucionalen okvir (že uveljavljena pravila sodelovanja med ekonomskimi akterji), ki določa postopke razvojnega načrtovanja in okoljskih presoj, ga je smiselno podrobneje proučiti v osnovnih tipih institucionalnih vzorcev. Te v tretjem poglavju ponazorim z družbenimi in ekonomsko političnimi institucionalnimi okoliji štirih držav, v katerih proučim

praktično izvedbo SOP – dogovornega na Danskem, centralizirane ureditve v Franciji in decentralizirane v Nemčiji ter tržno liberaliziranega na Nizozemskem. Ob podobni ravni gospodarske razvitosti držav proučevanje institucionalnih razlik med njimi privede do ocene institucionalnih dejavnikov ekonomskega razvoja in njegovega načrtovanja. Na tako strukturiranem institucionalnem vzorcu raziščem praktične možnosti za odkrivanje neoptimalnosti v razvojnem načrtovanju in za uveljavljanje SOP, kar naj bi povečalo uspešnost povezovanja rezultatov okoljske politike in gospodarskega razvoja.

Na teh spoznanjih skušam opredeliti delovno hipotezo, da izvedba SOP, kot inštrumenta združevanja posamičnih ekonomskih omejitev, prilagodi institucionalni vzorec razvojnega načrtovanja. S tem lahko prispeva k povečanju blaginje iz uporabe nespremenjene zaloge ekonomskih bogastev in zmanjšanju nepovratnih učinkov gospodarskega razvoja nanje (predvsem na naravna bogastva).

V zadnjem poglavju ugotovitve iz prejšnjih poglavij uporabim za vrednotenje slovenskega institucionalnega in razvojnega vzorca. Predstavim prve poskuse uporabe SOP na Državnem razvojnem programu in ocenim uporabnost SOP v Sloveniji.

Pri obravnavi problema mi je bila v pomoč teoretska literatura na temo ekonomskega razvoja, trajnostnega razvoja, integracije in okoljskih presoj, uradni dokumenti EU in Slovenije in svetovalne študije iz raziskav v EU, objavljene na internetnih straneh. Literatura s tega področja je za pričujoči namen bodisi še precej splošna bodisi precej konkretna, vezana na konkretne uporabe.

Uporaba izraza Strategic Environmental Assessment v slovenskem prostoru še ni poenotena. Uporabljajo se izrazi celovite presoje vplivov na okolje (CPVO) (Zakon o Varstvu Okolja, 1993), strateške presoje vplivov na okolje (SPVO) in strateške okoljske presoje (SOP). Sama uporabljam zadnjo možnost. Problem terminologije za trajnostno proučevanje ekonomskega razvoja, predvsem za področje okoljskega razvoja je še precej velik, področje je nerazvito in neusklajeno tudi v najnovejših domačih delih s tega področja (glej Lah Avguštin, ur.: Okoljski pojavi in pojmi – Okoljsko izrazje v slovenskem in tujih jezikih z vsebinskimi pojasnili. Zbirka Usklajeno in sonaravno št. 8, 2002, 208 str.). Pri proučevanju problema redkosti ekonomskih bogastev in institucionalnih vzorcev sodelovanja med ekonomskimi akterji v gospodarskem odločanju sem si pomagala z različnimi kazalci Mednarodnega inštituta za razvoj managementa (International Institute for Management Development), Svetovne banke in Global Leaders of Tomorrow Environment Task Force (glej Prilogo 1), ki pa ne nudijo dolgih časovnih serij podatkov, ki bi bile potrebne, saj gospodarski razvoj proučujemo dolgoročno. Zaradi kvalitativne analize, prekratkih časovnih serij in prepletanja različnih vplivov institucionalnih dejavnikov sem morala sklepe oblikovati precej defenzivno.

1. VKLJUČEVANJE OKOLJSKEGA KAPITALA V RAZVOJNO ODLOČANJE

Povečana degradacija okolja pomeni nepovratno povečano redkost naravnih bogastev, ki so eden izmed dejavnikov razvoja. V prvem poglavju bom razvojni problem povečevanja redkosti proučila s pomočjo transformacijske krivulje. Definirala bom razvoj, lastnosti treh vrst kapitala in njihov vpliv na ekonomski razvoj. Ugotovila bom, da je razlog razvojnega problema prevelika substitucija med različnimi dejavniki razvoja in ga lahko reši upoštevanje komplementarnosti med njimi, ki jo zahteva koncept trajnostnega razvoja. Ta predlaga uporabo instrumentov za vključevanje okolja v mehanizme skupnega gospodarskega odločanja na ravni države. Na tej ravni bomo z doseganjem komplementarnosti okoljskega kapitala z gospodarskim in socialnim omogočili razvoj okoljskega kapitala, ne pa njegovega zmanjšanja.

1.1 RAZVOJ V EKONOMSKI TEORIJ IN TRANSFORMACIJSKA KRIVULJA

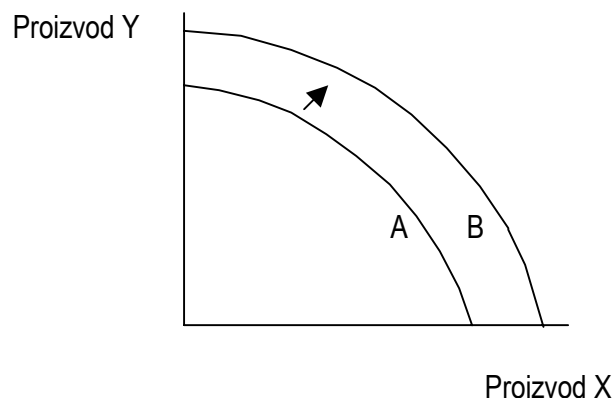
Razvoj Slovar slovenskega knjižnega jezika (1995, str. 1143) definira kot spreminjanje, navadno v popolnejšo, bolj dovršeno obliko. Gospodarski razvoj pomeni ustvarjanje kakovostno novih značilnosti gospodarstva, je cilj, sredstvo in spremljajoči pojav človekove dejavnosti (Senjur, 1993, str. 2). Sedevčičeva ga prav tako vidi kot kakovostne spremembe gospodarstva, ki vključujejo količinske spremembe, torej rast (gospodarska rast absolutno pomeni povečevanje BDP, relativno pa povečevanje BDP p.c.) (Sedevčič, 1991a, str. 189), kar je skladno s Senjurjevo trditvijo, da količinske spremembe prinašajo s sabo kakovostne spremembe (Senjur, 1993, str. 2). V angleški literaturi se izraz razvoj (development) uporablja predvsem v zvezi »države v razvoju« ali »razvite države« in označuje raven BDP p.c. (Samuelson, Nordhaus, 1992, str. 740), kar je razumljivo, saj do neke mere odraža stopnjo razvoja - možnosti potrošnje namreč določajo blaginjo, ne morejo pa polno zadovoljiti vseh potreb (Policies..., 2001, str. 5). Kazalec označuje le gospodarski razvoj, ki določa materialno blaginjo, ne pa tudi ekonomskega.

SSKJ blaginjo sicer definira kot obilje materialnih dobrin (Slovar slovenskega knjižnega jezika, 1995, str. 49), vendar pa jo sestavljajo tudi kakovostne dimenzije npr. razdelitev dohodka, možnosti enake izobrazbe in zaposlitve, enakost med spoloma, boljše zdravje in prehrana, čistejše in trajnejše naravno okolje, nepristranski sodni in zakonski okvir, več civilne in politične svobode, bogatejše kulturno življenje (Thomas et al., 2000, str. XXIII). Po Bergsonu blaginja namreč izhaja iz koristnosti, ki jo prinašajo tako materialne kot nematerialne dobrine, odvisno od preferenc, ki določajo koristnost (Tajnikar, 1996, str. 119). Zato kot kazalce ekonomske razvitosti (in s tem blaginje), upoštevamo npr. tudi pismenost, življenjsko pričakovanje, stopnjo umrljivosti dojenčkov ipd. (Senjur, 1993, str. 3, 347).

Problem ekonomske rasti in razvoja analiziramo s pomočjo transformacijske krivulje. Transformacijska krivulja ali krivulja proizvodnih možnosti prikazuje meje obvladovanja ekonomskega problema – polnozaposlitvena raba danih, omejenih proizvodnih dejavnikov (delo, zemlja, kapital)¹, ki pri dani učinkovitosti kaže največji možni obseg proizvodnje dobrin, ki bodo zadovoljile neomejene potrebe ljudi. S proizvodnjo smo zmanjšali redkost dobrin v porabi, mejo proizvodnje pa predstavlja količina proizvodnih dejavnikov, upošteva hitrost njihove obnove in učinkovitost uporabe. Na tej meji je gospodarstvo produktno učinkovito, kar pomeni, da ne moremo povečati proizvodnje ene dobrine, ne da bi se odpovedali drugi. Lahko pa se celotna krivulja v določenem času premakne navzgor – to se zgodi v primeru povečanja količine proizvodnih dejavnikov (delo, kapital, novo odkrita naravna bogastva) ali izboljšanja proizvodne metode (tehnologija, organizacija) (Slika 1). Transformacijska krivulja pa se lahko tudi zniža zaradi izčrpanja naravnih bogastev ali umiranja ljudi v epidemijah in vojnah zaradi gospodarskih kriz, ki demoralizirajo kapital, ipd. (Slika 1 – premik iz B v A) (Samuelson, Nordhaus, 1992, str. 22-23, 25-26).

¹ Proizvodne dejavnike oz. dejavnike ekonomskega razvoja večina avtorjev razvršča v tri kategorije – delo (L), zemljo (A) in kapital (K) oz. v tri vrste kapitala - človeški kapital, naravni kapital ter gospodarski kapital (Samuelson, Nordhaus, 1992, str. 697; Sedevčič, 1991, str. 209). S faktorsko analizo razvoja (preko proizvodne funkcije in transformacijske krivulje) lahko zajamemo le te tri dejavnike (faktorje) razvoja in tehnološki napredek, ne upoštevamo pa npr. velikosti trga, mednarodnih ekonomskih odnosov in strukturnih sprememb, ki zavirajo ali spodbujajo delovanje ostalih dejavnikov razvoja. V tem delu tehnologije ne bomo posebej obravnavali, vendar jo je možno delno vključiti kot blago v gospodarski kapital, delno pa je utelešena v človeškem kapitalu (Senjur, 1993, str. 24, 27, 176, 199, 269).

Slika 1: Premiki transformacijske krivulje navzgor iz krivulje A v B zaradi povečanja količine proizvodnih dejavnikov ali izboljšanja tehnologije.



Vir: Samuelson, Nordhaus, 1992, str. 25.

Družba svojo odločitev za različne vrste outputa plača v prihodnosti, ko se pokaže, kako ji izbira koristi ali škoduje (Samuelson, Nordhaus, 1992, str. 25). Dogajanje spremljamo na transformacijski krivulji, kjer so na ordinati investicijske dobrine oziroma potrošnja, ki zvišuje potencialno blaginjo v prihodnosti² (I) (Radej, 2001, str. 12), na abscisi pa potrošnja, ki zvišuje blaginjo sedaj (C) (Slika 2). Država, ki se odloči, da v obdobju 1 ne bo investirala v prihodnost (povečanje zalog razvojnih dejavnikov ali izboljšanje proizvodne metode), kapital (razvojne dejavnike) le nadomešča in ostane na isti transformacijski krivulji - v obdobju 2 lahko doseže enako raven blaginje.

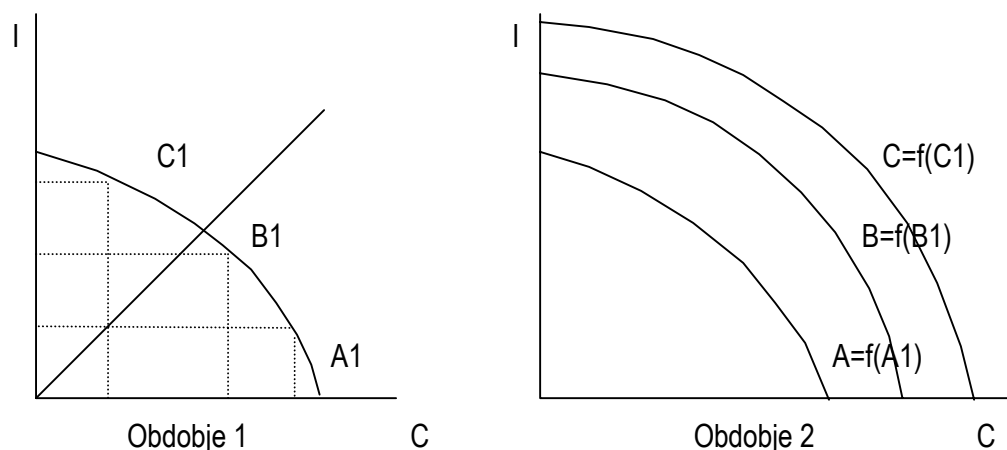
Država, ki se odpove delu potrošnje, da lahko investira, se bo v prihodnosti iz točke B1 (lahko) premaknila na višjo transformacijsko krivuljo B, imela bo možnost večje tekoče potrošnje in/ali investiranja³ (Samuelson, Nordhaus, 1992, str. 24-25).

Pearson k temu dodaja, da lahko družba tudi preveč investira, sedanja blaginja se pri tem ustrezno zmanjša zaradi manjše tekoče potrošnje, poleg tega pa se država v prihodnosti premakne pod transformacijsko krivuljo, ki bi jo sicer lahko dosegla zaradi obsega investicij (premik iz C1 v C) (Pearson, 2000, str. 110, Prašnikar, Koman, 1996, str. 22).

² Tudi tekoča potrošnja ima namreč lahko značaj investicij - zvišuje blaginjo prihodnjih generacij, npr. proces učenja je lahko rezultat dejavnosti, ki se običajno štejejo med porabo, kakovost potrošnje lahko vpliva na višjo ali nižjo storilnost delovne sile (Senjur, 1993, str. 124).

³ Premik kaže tudi položaj gospodarsko bogatejše države, ki lahko investira več kot revna (z nižjim BDP p.c.), saj pri povečanju BDP vedno manjši del BDP nameni za tekočo potrošnjo za preživetje. V tem smislu se investicije obnašajo kot luksuzna dobrina, enako velja za javne dobrine v primerjavi z zasebnimi in za trajnejše dobrine v primerjavi s kratkotrajnimi (Samuelson, Nordhaus, 1992, str. 25).

Slika 2: Premiki transformacijske krivulje v odvisnosti od investicijske potrošnje.



Vir: Samuelson, Nordhaus, 1992, str. 26.

Transformacijska krivulja torej pokaže, kaj družba lahko proizvaja in troši, dejanska blaginja pa bo odvisna od točke na krivulji, ki si jo bo izbrala in njene skladnosti s preferencami in koristnostjo za družbo in posameznike. Izbira točke potrošnje (in razdelitve) pa je skupna demokratična odločitev (Samuelson, Nordhaus, 1992, str. 26), o čemer bomo govorili kasneje (glej op. št. 50, str. 13).

Ob analizi razvoja s pomočjo transformacijske krivulje sem razvojne dejavnike jemala kot neločljive, kot kapital, v nadaljevanju pa me bodo zanimala posamezne vrste kapitala in njihove lastnosti, ki vplivajo na uporabo vrst kapitala kot dejavnika ekonomskega razvoja in blaginje.

1.2 VRSTE KAPITALA

Gospodarski kapital (K) so trajne dobrine, ki jih uporabljamo za proizvodnjo drugih dobrin (Samuelson, Nordhaus, 1992, str. 20), oziroma stok ali masa strojev in naprav v proizvodnem procesu (Senjur, 1995, str. 10, 11), poleg tega štejemo vanj tudi storitve. Akumulacija gospodarskega kapitala (investicije)⁴ je nujna za gospodarski razvoj (Samuelson, Nordhaus, 1992, str. 20) in zahteva odpovedovanje tekoči potrošnji (Sedevčič, 1991, str. 211). To je lastnost, ki jo lahko apliciramo tudi na ostali dve vrsti kapitala. Gospodarski kapital trg uspešno⁵ alocira, saj večino dobrin in storitev, ki ga sestavljajo, lahko prevedemo na skupni imenovalac - denar - in jim določimo lastnika, je oprijemljivejši kot ostale vrste kapitala (Radej et al., 2000, str. 2).

Naravni (okoljski) kapital (A) so naravna bogastva - obnovljive in neobnovljive surovine (Senjur, 1995, str. 10, 11; Radej, 1998, str. 1), torej fizično okolje (Tietenberg, 1994, str. 16) in neposredne okoljske storitve potrošnikom zaradi spreminjanja nosilne⁶ in absorpcijske sposobnosti okolja⁷ (Tietenberg, 1994, str. 16; Pearson, 2000, str. 9). Za oboje (surovine in okoljske storitve) je pogosto značilna neizključljivost

⁴ Investicije in akumulacija sta v narodnogospodarskem pomenu enaka – pomenita (izdatke za) povečanje in ohranjanje realnega kapitala družbe oz. povečanje proizvodnih zmogljivosti (Senjur, 1993, str. 29-30). Obstajajo pa tudi posebnosti pri investiranju v človeški kapital – glej op. 2, str. 4.

⁵ Predvsem v tekočem obdobju in v primerjavi z drugima vrstama kapitala.

⁶ Zmožnost okolja, da vzdrži populacijo (Tietenberg, 1994, str. 194).

⁷ Mera za količino odpadkov, ki jih lahko odložimo v okolje, ne da bi to prizadelo ekološke ali estetske lastnosti okolja (Radej, 1998, str. 2).

ali nedeljivost rabe⁸, zato je možno prevajevati koristi ali stroške uporabe na druge – namesto maksimiranja družbenih ciljev akterji maksimirajo svoje cilje. Posledice so sočasni⁹ ali medgeneracijski¹⁰ zunanji učinki, zaradi česar trg sam naravnega kapitala ne alocira učinkovito in vmešati se mora država (Tietenberg, 1994, str. 44, 197).

Za ekonomsko učinkovito akumulacijo naravnega kapitala (prostorsko in časovno) bi morala družba poznati koristi in stroške njegove takojšnje in odložene rabe, ki pa jih večinoma težko kvantificiramo in izrazimo v isti enoti, npr. denarju (Tietenberg, 1994, str. 71), zato razvoj zahteva tudi nekvantitativne presoje (Pearson, 2000, str. 477).

Še ena pomembna lastnost naravnega kapitala je njegova dolgoročnost (OECD Annual Report, 2001, str. 49) – razvoj (akumulacija) naravnega kapitala zahteva dolgo obdobje, enako velja za učinke nanj (poraba A) (Nijkamp, James, Opschoor, 1989, str. 35). Dolgoročnost skupaj z nepovratnostjo¹¹ mnogih procesov v okviru A povzroča negotovost pri odločanju o razvoju (Aiginger, 1987, str. 172).

Človeški kapital (L) pomeni čas, prebit v proizvodnji (Samuelson, Nordhaus, 1992, str. 20), prav tako pa tudi znanje, usposobljenost (kvalifikacije) (Senjur, 1995, str. 10-11) in motive (Radej, 1998, str. 1). Človeški kapital prinaša posameznikom koristi v obliki večjih dohodkov, zaposlenosti in se prenaša na naslednje generacije (Human and Social Capital..., 2001), za družbo pa prinaša večjo produktivnost in gospodarsko rast (Temple, 2000, str. 3). Rast prebivalstva že sama po sebi povečuje gospodarsko (in ekonomsko) rast, dokler je mejni proizvod dodatnega državljana pozitiven (Tietenberg, 1994, str. 80), sicer pa je bolj kot količina človeškega kapitala pomembna njegova kakovost (Senjur, 1993, str. 115). Izobraženost in zaposlenost pa je le en dejavnik kakovosti človeškega kapitala.

Drugi dejavnik je pravičnost porazdelitve dohodkov¹², ki povečuje učinkovitost razvoja¹³, medtem ko nepravična porazdelitev zbuja socialne napetosti, kar zniža blaginjo (Radej, 1998, str. 60-62). Investicije v človeški kapital (izdatki za izobraževanje in strokovno izpopolnjevanje) (Senjur, 1993, str. 61) posredno vplivajo na razdelitev, saj človeški kapital lahko dvigne ljudi iz revščine (Thomas et al., 2000, str. XXX).

Tretji dejavnik, ki vpliva na blaginjo, predstavlja zdravje in socialno varstvo. Za akumulacijo človeškega kapitala bolje kot trg poskrbi država, saj so mnoge dobrine javne (npr. razdelitev (Radej, 1998, str. 62), izobraževanje¹⁴) ali nujno potrebne za preživetje (zdravstvo). Vsi trije vidiki kažejo na dejstvo, da se človeški kapital razvija dolgoročno in ima tudi dolgoročne učinke na razvoj (Senjur, 1993, str. 125).

Socialni kapital (L) pomeni značilnosti družbe in skupnosti, ki olajšujejo skupno odločanje in težke spremembe. Dasgupta ga označuje kot sistem medsebojnih mrež (Dasgupta, 2001, str. 6) - skupnih

⁸ Neizključljivost pomeni, da stroški in koristi posedovanja in uporabe naravnega bogastva ne pripadejo izključno lastniku bogastva. Nedeljivost porabe pomeni, da poraba ene osebe ne vpliva na količino, dostopno drugim – takšno naravno bogastvo je npr. čist zrak (Tietenberg, 1994, str. 32, 39).

⁹ Stroški uporabe so preveliki glede na pridobljen donos (Tietenberg, 1994, str. 197).

¹⁰ Poraba naravnega bogastva je prevelika glede na njegovo ceno, s tem prelagamo stroške uporabe na prihodnje generacije, koristi pa poberejo sedanje (Tietenberg, 1994, str. 197), in še v okviru tega praviloma zelo asimetrično.

¹¹ Odločilni kriterij za dolgoročnost v odločanju o akumulaciji A ni možnost določitve verjetnostne funkcije dogodka, ampak možnost naknadne prilagoditve napačne odločitve (povratnost) (Aiginger, 1987, str. 172).

¹² Pri tem mislimo na osebno razdelitev dohodka med osebe ne glede na vire teh dohodkov. Nekatere novejšje definicije gospodarskega razvoja izrecno vključujejo razdelitev, npr. G. M. Meier gospodarski razvoj opisuje kot proces povečevanja BDP p.c. v daljšem razdobju, s tem da se sočasno ne povečuje število ljudi pod mejo revščine in da delitev dohodka ne postane bolj neenaka (Senjur, 1993, str. 375).

¹³ Povezava med učinkovitostjo in pravičnostjo sicer še ni jasna, kaže pa se na ravni skupnosti (Mishan, 1981, str. 11), ker sta obe zajeti v cilju maksimiranja družbene blaginje (Atkinson, Stiglitz, 1980, str. 360).

¹⁴ Izobraženi ljudje postanejo javna dobrina (Senjur, 1993, str. 168), so konkurenčna prednost celotnega narodnega gospodarstva, če jih uspemo obdržati (Senjur, 1993, str. 177).

norm, vrednot in razumevanja, ki olajšujejo sodelovanje med in v skupinah v družbi. Povezan naj bi bil s fizičnim in emocionalnim zdravjem, nizkimi stopnjami kriminala¹⁵ ter delovanjem vladnih institucij in možnostjo participacije v odločanju (Human and Social Capital..., 2001). Ni vedno jasno, kako lahko politike prispevajo k njegovi akumulaciji, saj ga je težko meriti (Policies..., 2001, str. 14).¹⁶

V nadaljevanju bomo ob upoštevanju lastnosti treh vrst kapitala proučili prakso v njihovi akumulaciji (vzorec razvoja) in njen vpliv na zviševanje blaginje.

1.3 POMEN TREH VRST KAPITALA ZA RAZVOJ IN NJIHOVA INTEGRALNA AKUMULACIJA

Pomen posameznih vrst kapitala za razvoj se je v teoriji spreminjal. Za klasike je imel največji pomen pri razvoju človeški kapital¹⁷ (Sedevčič, 1991, str. 209), za neoklasike je imel večjo vlogo fizični ali gospodarski kapital. R. M. Solow je npr. v svojem modelu rasti iz proizvodne funkcije¹⁸ izpustil zemljo (Pearson, 2000, str. 5) in predpostavil eksogeno dano stopnjo rasti prebivalstva, tako da je aktivni dejavnik ekonomskega razvoja postal gospodarski kapital. Njegova akumulacija¹⁹ je imela skozi 19. in 20. stoletje v procesu industrijske ali znanstveno tehnološke revolucije in kasneje informacijske revolucije (Thomas et al., 2000, str. XVIII; Senjur, 1993, str. 156) glavno vlogo pri ekonomski rasti v razvitih državah (Nijkamp, James, Opschoor, 1989, str. 30). Transformacijsko krivuljo je potiskala stran od koordinatnega izhodišča in povečevala blaginjo celotne družbe (Thomas et al., 2000, str. XVIII).

V tem času je teorija podpirala liberalizem in kasneje v času globalizacije²⁰ neoliberalizem, ki kot recept za uspeh in hitro ekonomsko rast ponuja privatizacijo, deregulacijo in nevmešavanje države na trg (Koorevaar, Lubbers, 1999, str. 2). Najboljše pogoje za rast so imele tako oblike kapitala, ki se lahko akumulirajo v tržnih razmerah, torej gospodarski kapital.

Poglejmo, kaj se je medtem dogajalo z drugima oblikama kapitala. Uporaba človeških dejavnikov razvoja je bila majhna, ker je prihajalo do substitucije dela s kapitalom. To je spremljala povečana poraba energije in surovin (Growth, Competitiveness, 1993, str. 145), zato je v večini razvitih držav okoljska kakovost veliko slabša kot kažejo indikatorji, kar pomeni višje stroške zdravstvene oskrbe, poslabšano človeško zdravje in prezgodnje smrti in kaže na negativno povezavo med rastjo BDP in okoljsko kakovostjo (Thomas et al., 2000, str. 8-9). Mnogi avtorji ugotavljajo tesno povezavo slabšanja okolja in prevelike uporabe naravnih bogastev s socialnimi (neenakost) in demokratičnimi deficiti (nedemokratičnost, neučinkovitost vlad) ter zmanjšano varnostjo (Koorevar, Lubbers, 1999, str. 1). Na (okoljske in socialne) stroške gospodarske rasti in njene potencialne meje so 1972 opozorile študije skupine evropskih intelektualcev Rimski klub (Sedevčič, 1991, str. 205), ki so povečale zanimanje gospodarstvenikov za okoljski kapital.²¹

Razvoj v zadnjih desetletjih, ki je izviral predvsem iz akumulacije gospodarskega kapitala, je povečal celotno blaginjo, obenem pa povzročil, da je naravni kapital glede na gospodarskega postal redkejša

¹⁵ Tolpe in organiziran kriminal Dasgupta označi kot negativen socialni kapital (Dasgupta, 2001, str. 6).

¹⁶ V nadaljevanju bomo človeški kapital obravnavali kot še en vidik socialnega kapitala zaradi terminološke ustreznosti (nanaša se na družbo, ne le na posameznika).

¹⁷ Kot variabilni proizvodni dejavnik v nasprotju s fiksno količino zemlje. Poudarek je bil na količini delovne sile, ne kakovosti.

¹⁸ Ta stoji za transformacijsko krivuljo in kaže dejavnike, ki so omogočili razvoj (Senjur, 1993, str. 25).

¹⁹ Poleg tehnoloških sprememb.

²⁰ Globalizacija je proces, ko gospodarski trgi, tehnologije in komunikacije postopoma postajajo vedno bolj globalni in manj nacionalni ali lokalni. Njena vidna dela sta mednarodna trgovina in investicije. Spodbudile so jo tehnološke spremembe, liberalizacija in deregulacija (OECD Environmental Outlook, 2001, str. 47).

²¹ Tudi neoklasična okoljska ekonomika nekdanjo zemljo danes v proizvodni funkciji upošteva kot okoljski kapital ($Q=F(K, L, A)$) (Nijkamp, James, Opschoor, 1989, str. 30).

dobrina (Growth, Competitiveness, 1993, str. 145). Brez žrtvovanja naravnega kapitala dosežena raven razvoja morda sploh ne bi bila mogoča (Zubič, 1992, str. 57).

Nepovratne spremembe v redkosti, ki so povečala tekmovanje za naravna bogastva, in sprememba preferenc (ljudje se bolj zavedamo vrednosti naravnega okolja²² (Growth, Competitiveness, 1993, str. 146)) pa pomeni večji vpliv okoljskega kapitala na blaginjo v prihodnosti²³ (in tudi že sedaj).

Glede na zgodovinski razvoj lahko rečemo, da smo se pri razvoju odločali kratkoročno (OECD Annual Report, 2001, str. 49) ali vsaj ne dovolj dolgoročno, da bi upoštevali učinke na okoljski (in človeški kapital) in njegovo redkost, torej tako da smo dejansko predpostavljali fiksno količino nekaterih razvojnih dejavnikov. Vemo, da pri tem pride do padajočih donosov²⁴ dejavnika, ki ga spreminjamo, zato bi bilo verjetno pametno vse dejavnike obravnavati kot variabilne in pri odločanju upoštevati daljši časovni horizont.

Vse naštetu so razlogi za obravnavo vloge naravnega kapitala pri razvoju kot enakovredne vlogi socialnega in gospodarskega kapitala. Ker so razvojni dejavniki med seboj substituti (Nijkamp, James, Opschoor, 1989, str. 30), je bilo možno dvigovati transformacijsko krivuljo navzgor ob investicijah v gospodarski kapital (točka C1, Slika 2, str. 5) in veliki potrošnji naravnega kapitala (to sklepam po okoljskih problemih) (točka A1²⁵, Slika 2, str. 5), kar pa krivulje ne odmika od izhodišča, zato se lahko vprašamo, če ne bi morda razvoja pospešili, če bi razvijali oba (ali vse tri) tipe kapitala enakovredno. Pri ustvarjanju blaginje namreč lahko delujejo samo skupaj, najpomembnejši odnos med njimi je komplementarnost, ne substitucija (Mishan, 1981, str. 56; Tietenberg, 1994, str. 27). Gospodarski kapital je komplementaren človeškemu - preskrbi strokovno usposobljeno delovno silo in tehnike, brez katerih gospodarski kapital ne bi bil koristen, generira klimo za rast, ker širi duhovni horizont ljudi in povečuje produktivnost dela (Senjur, 1993, str. 122, 123). Človeški in gospodarski kapital sta komplementarna naravnemu – brez A sploh ne bi mogla obstajati (Tietenberg, 1994, str. 15).

1.4 TRAJNOSTNI RAZVOJ

Do sedaj smo ugotovili, da z zadovoljevanjem človekovih potreb povečujemo blaginjo. Dejavnike blaginje predstavljajo tri komplementarne vrste kapitala – gospodarski, socialni in naravni kapital, ki jih kombiniramo tako, da bo blaginja največja za celotno družbo – prostorsko in časovno. Oba vidika vključujeta elemente učinkovitosti in pravičnosti – blaginja naj bo enakopravno razdeljena med vse ljudi. Kako učinkovito (in pravično) uporabljati razvojne dejavnike skupaj in enakovredno, pa natančneje opredeljuje koncept trajnostnega razvoja (TR). Ta pravi, da je kapital najučinkoviteje uporabljen v obsegu, ki je enak stopnji njegove obnove (Senjur, 1993, str. 426) (glej op. 99, str. 33), fizične ali monetarne – ekonomska rast in razvoj, ki izhajata iz porabe treh dejavnikov razvoja, ne smeta ogroziti njihove razpoložljivosti za prihodnje generacije (Tietenberg, 1994, str. 27). Tako je TR opredelila

²² Preference so se spremenile kot posledica večje redkosti in zaradi drugih dejavnikov, npr. ker se z razvojem povečuje vloga kakovostnih dejavnikov pri družbeni blaginji (Radej et al., 2000, str. 2) – socialni in naravni kapital pa teh vsebujeta več kot gospodarski kapital (Senjur, 1993, str. 61, 72). Dobili smo torej novo obliko funkcije družbene koristnosti. Poleg tega je razvoj povečal možnosti investiranja v javne dobrine (Senjur, 1993, str. 26), ki jih preskrbuje država učinkoviteje ali vsaj uspešneje kot trg (glej tudi op. 3, str.).

²³ Če predpostavljamo, da bodo preference ostale iste ali se bodo še dalje razvijale v tej smeri.

²⁴ Dokler je A dovolj obilen, njegovo zmanjševanje (substitucija) ne vpliva na produktivnost K (oz. L), nadaljnje slabšanje okolja pa vodi v padajoče donose drugih oblik kapitala (Samuelson, Nordhaus, 1992, str.27; Towards Sustainable Europe, 1994, str. 148, 149; Thomas et al., 2000, str. 34), kar kaže na stopničasto povezavo 3K v razvoju.

²⁵ Prevelika poraba A lahko tudi znižuje transformacijsko krivuljo, če naravna bogastva uporabljamo preko meje njihove obnove in/ali če porabe razvojnih dejavnikov ne moremo upravičiti s pridobljeno blaginjo iz akumulacije gospodarskega kapitala (glej tudi Atkinsonovo medgeneracijsko transformacijsko krivuljo v Radej, 2001, str. 12).

Brutlandina komisija²⁶ kot »...razvoj, ki zadovoljuje potrebe sedanjih generacij, ne da bi bila ogrožena zmožnost prihodnjih generacij za zadovoljitev njihovih potreb« (A Sustainable Europe..., 2001, str. 2).

Naslednja definicija nadgrajuje zgornjo z integrativno uporabo in akumulacijo dejavnikov razvoja: »TR je razvoj, ki maksimira človekovo blaginjo in omogoča zdravo socialno, okoljsko in ekonomsko osnovo, na kateri lahko gradijo sedanje in bodoče generacije.« (Sustainable Development, 1998, str. 1). Na transformacijski krivulji bi to pomenilo, da vse tri vrste kapitala (3K) uporabljamo v sečišču krivulje in poltraka 45° (Slika 2, str. 5), ki označuje enakost sedanje in bodoče potrošnje.²⁷

Za uporabo in razvijanje dejavnikov razvoja imamo politike, ki omogočajo gospodarski in socialni razvoj in varstvo okolja. Socialni kapital razvijajo zdravstvene, socialne in izobraževalne politike in politike dela. Ukvarjajo se z delitvijo koristi gospodarske rasti in izboljšanja v L in A. V zvezi s tem se pojavljajo problemi in z njimi povezane priložnosti²⁸, kot je spreminjanje narave dela (naraščajoče zahteve glede kvalifikacij, manjše potrebe po slabše kvalificiranih delavcih), premajhna uporaba človeškega kapitala, pomembnost zmanjšanja revščine in staranje prebivalstva (to vpliva na življenjski standard, distribucijo dohodkov, blaginjo in vladne izdatke). Politične izbire v okviru te dimenzije so težke zaradi vprašanja pravičnosti, za katero si lahko prizadevamo le v rastočem gospodarstvu²⁹ (Sustainable Development, 1998, str. 2, 3).

Gospodarske politike razvijajo materialno osnovo gospodarjenja in zasledujejo cilj gospodarske rasti. To so različne sektorske razvojne politike, ki skrbijo za razvojno vsebino (npr. promet, kmetijstvo, industrija, turizem, energetika) in kratkoročne ekonomske politike (monetarna, fiskalna), ki zagotovijo javnofinančno ravnotežje, kar zahteva tesno povezavo med njimi (Senjur, 1993, str. 271; Radej, 2000, str. 2).

Z okoljsko osnovo ekonomskega razvoja se ukvarja politika okoljskega razvoja, ki je prva kot cilj sprejela TR (Markets, the State and the Environment, 1996, str. 7). Poudarjala je predvsem njegove okoljske vsebine in se trudila omejiti onesnaženje na najbolj problematičnih področjih³⁰. Z uporabo okoljevarstvenih instrumentov³¹ je lahko delovala le reaktivno (Simonis, 1989, str. 125; Shaete et al., 2001, str. 9), dejansko pa ni mogla preprečiti netrajnostne porabe naravnega kapitala, na katerega je

²⁶ Brutlandina komisija (Svetovna komisija za okolje in razvoj) je bila tista, ki je koncept trajnostnega razvoja široko popularizirala, njegovi začetki pa segajo še dlje. Nekateri okoljevarstveniki npr. menijo, da že termin »stacionarno gospodarstvo«, ki ga je v 19. stoletju uporabljal politični ekonomist John Stuart Mill lahko razumemo ne kot statičen koncept, pač pa kot koncept, ki poudarja ravnotežje med proizvodnjo in dostopnostjo naravnih bogastev za vse generacije (Towards..., 1997, str. 20).

²⁷ Ta definicija podpira močno verzijo TR, ki pravi, da se celotni stok A ne bi smel zmanjšati, v nasprotju s šibko, ki dovoljuje njegovo zmanjšanje, če ga nadomesti povečanje drugih vrst kapitala (Policies..., 2001, str. 6; Pearson, 2000, str. 111), s čimer predpostavlja popolno zamenljivost med 3K (Towards..., 1997, str. 22). Obstajajo pa še vmesne verzije TR, ki dovoljujejo delno substitucijo med L, A in K ali vsaj substitucijo znotraj A (Pearson, 2000, str. 112, 476).

²⁸ Vse naštetu velja za države OECD, torej za gospodarsko razvite države.

²⁹ Prerazdelitve so lažje, nimajo težkih političnih posledic, če se povečuje BDP, saj lahko nekdo relativno in absolutno pridobi, drugi pa relativno sicer izgubi, absolutno pa so vsi na boljšem (Senjur, 1993, str. 420).

³⁰ Skladno z razvojno usmeritvijo TR bomo namesto o prejšnji politiki varstva okolja, ki varuje pred poškodbami, govorili o politiki okoljskega razvoja ali okoljski politiki, ki varuje pred izgubami potencialne blaginje iz naravnih bogastev (Slovenija..., 2001, str. 32). Cilj prve je višje od poltraka 45° (slika 2, str. 5), cilj druge pa na njem.

³¹ Instrumenti, ki jih uporablja politika varstva okolja: a) regulativni instrumenti: neposredno zagotovijo, da potrošniki vključijo okolje v svoje odločitve (npr. zakonodaja); b) ekonomski instrumenti: zagotovijo, da podjetja in potrošniki v svoje odločanje vključujejo okolje in pri tem niso prisiljeni v svoje odločitve (npr. davki, subvencije); c) instrumenti, ki kombinirajo oba pristopa preko partnerstev s privatnim sektorjem - prostovoljni dogovori (Radej, 1998, str. 34-36, Environmental Signals, 2001, str. 17).

vplivala rast gospodarskih sektorjev³² (Environment..., 1999, str. 94; Sadler, Verheem, 1996, str. 53; Council Resolution, 1993, str. 6), ki so bolj kot okolje upoštevali cilj rasti BDP.

Vzrok za neuspeh okoljske politike pri doseganju TR je v tem, da delovanje posameznih politik na področja drugih politik ni nevtralnno – bodisi jih omejuje ali pa krepi njihove učinke (Pearson, 2000, str. 5; Integrating Environment..., 1996, str. 40). Tako kot posamezne vrste kapitala, bi morale biti tudi politike za njihov razvoj komplementarne.

Glede na to, da so imele politike tradicionalno različne (kratkoročne) cilje, je prvi korak h komplementarnosti postavitev TR za skupni dolgoročni cilj in razvojni kriterij vseh politik (Nijkamp, James, Opschoor, 1989, str. 27). Tako omogočimo usklajevanje posamičnih ciljev in sredstev za doseg teh ciljev. Z dolgoročnim (trajnostnim) načrtovanjem okoljske in socialne vsebine ne izgubljajo več na račun kratkoročnejših gospodarskih vsebin (Nijkamp, James, Opschoor, 1989, str. 34). V dolgoročnem obdobju se pokažejo učinki politik na dejavnike razvoja (Policies..., 2001, str. 7) in šele v tem okviru lahko govorimo o medgeneracijski pravičnosti (Koorevar, Lubbers, 1999, str. 4).

Na svetovni ravni je to storila svetovna strategija TR - Agenda 21³³. Na evropski ravni ji je sledila Pogodba iz Maastrichta 1993³⁴, ki je TR in spoštovanje okolja postavila kot cilj EU, ne le okoljske politike (Council Resolution, 1993, str. 1). Nadgradila jo je evropska Strategija TR. Njeno okoljsko dimenzijo določa šesti Okoljski akcijski program EU³⁵ (OAP6) (Communication..., 2001, str. 68), ki pravi, da progresivna okoljska politika lahko pomaga pri konkurenčnosti gospodarstva (Communication..., 2001, str. 11). Zahteva večji prispevek A k razvoju, ne le njegovo ohranjanje (A Handbook on Environmental Appraisal, 1998, str. 11) in s tem postavi okolje kot razvojni dejavnik v širše trajnostne cilje na ravni EU.

Agenda 21 za podporo TR predlaga naslednja orodja: finančne vire, prenos okolju prijazne tehnologije, izobraževanje in znanost, mednarodno sodelovanje pri prizadevanjih za TR, mednarodne institucionalne dogovore in zakonodajo za izvajanje Agende 21 in informacije kot podporo odločanju. Na ravni politik kot najpomembnejše orodje izpostavlja instrument integracije³⁶ (Policies..., 2001, str. 7). Prav tako Maastrichtska pogodba na evropski ravni (Council Resolution, 1993, str. 2). Integracijo bomo podrobneje proučili v naslednjem poglavju, da bi ugotovili, kakšne možnosti ponuja za komplementarnost politik in trajnostno akumulacijo razvojnih dejavnikov.

³² Prevelika uporaba A se je sicer deloma zmanjšala zaradi ločevanja gospodarske rasti in njenih učinkov na okolje (decoupling), a rast celotne aktivnosti sektorjev te učinke izničuje. Zaradi nepravilnih cenovnih signalov na trgu, večjih razdalj in rasti dohodkov prebivalstva raste prometni sektor, na katerega vpliva tudi rast turizma. Kmetijski sektor raste zaradi večje finančne podpore, poleg tega postaja vedno bolj intenziven (Environmental Signals, 2001, str. 14-15).

³³ Sprejeta na konferenci ZN za okolje in razvoj (UNCED – United Nations Conference on Environment and Development). Agendo kot svetovno strategijo TR je potrdil tudi Svetovni vrh v Johannesburgu. Sklepi, važni za to delo, so napisani že v dokumentih izpred 10 let, zato kasnejših ne bomo posebej omenjali. Glej tudi World Summit on Sustainable Development – Plan of Implementation. Unedited text. Johannesburg : UN, 2002. 54 str.

³⁴ Pred njo je Enotna evropska pogodba (Single European Act 1987) formalizirala obstoj okoljske politike skupnosti (European Environmental..., 1992, str. 1.1; Council Resolution, 1993, str. 1) in nakazala naraščajoč pomen okoljske politike za blaginjo. Amsterdamska pogodba 1999 je poudarila uravnotežen socialni razvoj EU (A Handbook on Environmental Appraisal, 1998, str. 6), torej tudi dimenzijo pravičnosti (European Environmental..., 1992, str. 60).

³⁵ »Okolje 2010 – Naša prihodnost, naša izbira« je strateška usmeritev okoljske politike (Communication..., 2001, str. 3), ki upošteva razširjeno EU (Environment 2010, 2001). Postopoma se prenaša v zakonodajo. Njegovi predhodniki so OAP1 1973, OAP2 1977, OAP3 1982 OAP4 1987 in OAP5 1992 (Clancy et al., 1998, str. 78).

³⁶ Tudi ekološka modernizacija ali »mainstreaming the environment« – vključitev okolja v vse sektorje in politične odločitve (Shaete et al., 2001, str. 9, 61).

1.5 INTEGRACIJA OKOLJSKIH, SOCIALNIH IN GOSPODARSKIH VSEBIN EKONOMSKEGA RAZVOJA

Agenda 21 je dokument, ki služi kot mednarodno usklajena osnova za razvojno integracijo (Agenda 21, 2001). V 8. poglavju govori o integraciji okolja in gospodarskega razvoja v odločanju s širokim vključevanjem javnosti (Overall Progress..., 1997, str. 2). Ugotavlja, da so prevladujoči sistemi odločanja³⁷ nagnjeni k ločevanju okoljskih, socialnih in gospodarskih dejavnikov na ravni ekonomskih politik, načrtovanja in upravljanja. Ločevanje teh dejavnikov vpliva na pojavljanje zunanjih (nepredvidenih) učinkov ene politike na cilje druge in zato nezmožnost uresničevanja politik (Agenda 21, 2001a).

Zato se zavzema za izboljšanje odločevalskih procesov z instrumentom integracije, tako da bo na vseh ravneh odločanja (na ravni politik, načrtov in upravljanja) doseženo vključevanje okoljskih vsebin v gospodarske³⁸ (Agenda 21, 2001a).³⁹

Izboljšanje odločevalskih procesov pomeni institucionalno reformo, ki izboljša koordinacijo med okoljskimi in gospodarskimi politikami in zahteva (Integrating Environment..., 1996, str. 21; A Sustainable Europe..., 2001, str. 3, 5):

- vključitev gospodarskih ciljev v okoljske politike: torej v instrumente, ki jih uporablja okoljska politika (Integrating..., 2001; Communication..., 2001, str. 3). Predvideva redne preglede in oceno učinkov in učinkovitosti okoljske politike in njenih instrumentov z ekonomskimi merami, analizami, npr. analizo stroškov in koristi⁴⁰ (Environment..., 1999, str. 75, 121). S tem zagotovimo, da so cilji politike okoljskega razvoja doseženi z minimalnimi stroški (stroškovno učinkovito) in ekonomsko utemeljeni (Integrating Environment..., 1996, str. 8). Pri tem se lahko cilji spremenijo v smeri večjega izkoriščanja naravnih bogastev, kjer je to trajnostno optimalno (Nijkamp, James, Opschoor, 1989, str. 43).
- Vključevanje okoljskih ciljev v sektorske in razvojne strategije (Integrating Environment..., 1996, str. 21): pomeni vključevanje okolja v odločanje, iz katerega je bilo prej izvzeto (Policies..., 2001, str. 8). Sektorske politike, npr. kmetijstvo, industrija, promet, energija in turizem, prevzamejo odgovornost za svoje učinke na okolje (Case Studies..., 1998a, str. 13). Zahteva je na ravni EU vključena v Amstedamsko pogodbo⁴¹ (Jimenez-Beltran, 2001, str. 6). Po OAP5 morajo sektorji posledice politik in ukrepov proučiti z okoljsko presojo (Council Resolution, 1993, str. 75), ki posledic ukrepa ne skuša prevesti na denarni ali drugi skupni imenovalac, ne skuša optimirati ukrepov, le ugotovi ključna in parcialna dejstva glede učinkov na okolje. Odločitev o ukrepu v celoti ostane domena formalno pristojnih, ne pa raziskovalcev učinkov (Tietenberg, 1994, str. 73; Sadler, Verheem, 1996, str. 81). OAP6 za sektorje predvideva pripravo sektorskih integracijskih strategij (Communication..., 2001, str. 14).

³⁷ O sistemih odločanja bomo govorili v naslednjih poglavjih, prav tako o vključevanju javnosti.

³⁸ Govori torej o vključevanju (integriranju) okolja v razvojno odločanje. Poleg te integracije poznamo še trajnostno integracijo – integracijo gospodarskih, socialnih in okoljskih vsebin (Shaete et al., 2001c, str. 1), za katero si prizadeva OAP6 (Communication..., 2001, str. 3). V nadaljevanju se bolj ukvarjamo s prvo, druga je širši okvir.

³⁹ Ostali instrumenti so še učinkovit zakonodajni in regulativni okvir, integrirani tržni instrumenti in integrirano okoljsko in ekonomsko računovodstvo. OAP5 je dodal še finančne podpirne instrumente, ki integrirajo okolje v proces dodeljevanja sredstev EU, npr. Strukturni in kohezijski skladi (Council Resolution, 1993, str. 15). Strukturni skladi so namenjeni usklajevanju gospodarskega in socialnega razvoja regij (Clancy et al., 1998, str. 95), kohezijski pa zagotavlja sredstva na področju okolja in prometa (Council Resolution, 1993, str. 74) državam, ki imajo BDP p.c. nižji kot 90% povprečja EU (Clancy, 1998, str. 97). Funkcionirajo tudi kot mehanizem vsiljevanja in koordinacije na nadnacionalni ravni.

⁴⁰ Tehnika, kjer skušamo čim več učinkov monetizirati ali izraziti v kakšni drugi skupni merski enoti, razmerje med koristni in stroški je nato osnova za odločitev (Sadler, Verheem, 1996, str. 148).

⁴¹ Nicejska pogodba ne bo prinesla večjih sprememb glede integracije okolja.

- Sodelovanje ministrstev (glej Priloga 1, Slika 4): več okoljskih strokovnjakov ali oddelkov v sektorskih ministrstvih in obratno ter več novih institucij, ki povezujejo strokovnjake iz različnih področij in ministrstev (Integrating Environment..., 1996, str. 11; Environment..., 1999, str. 76).
- Večje vključevanje javnosti (glej naslednje poglavje) v odločanje z uporabo okroglih miz, vključevanja nevladnih organizacij v odločanje, izobraževanje javnosti in pravica dostopa do okoljskih informacij (Integrating Environment..., 1996, str. 11, 53; A Sustainable Europe..., 2001, str. 4). Področje v EU ureja Aarhuška konvencija.⁴²

Koordinacija politik naj bi prinesla rešitev problema neuskkljenosti med posameznimi politikami in posledic v obliki zunanjih učinkov politik in netrajnostne prakse, do katerih prihaja (Policies..., 2001, str. 8), ker nismo presojali učinkov (gospodarskih) politik na okolje pri njihovem oblikovanju in uresničevanju. To pomeni celosten pristop k razvoju namesto parcialnega, o razvojnih vprašanih se odloča ob istem času, v istih institucijah in dokumentih. Vse politike, vključno z okoljsko postanejo bolj proaktivne (Shaete et al., 2001, str. 5, 9), njihovi cilji podpirajo drug drugega in olajšajo uresničevanje politik. Če to ni mogoče, pa z vključevanjem okoljskih vsebin v gospodarsko načrtovanje vsaj eksplicitno prikažemo okoljske učinke politik in jih upoštevamo pri oblikovanju politik (Sadler, Verheem, 1996, str. 53). Tako vnaprej izboljšamo okoljsko uspešnost gospodarske rasti.

Orodja integracije, ki pomagajo pri upoštevanju učinkov politik na okolje, tako da nudijo informacijsko podlago za odločanje, so po ZN naslednja (Overall Progress..., 1997, str. 7):

- PVO⁴³ (presoje vplivov na okolje): ZDA ga je v NEPA (US National Environmental Policy Act) uvedla leta 1969 (Vadineau, 1999, str. 18) kot sredstvo, ki zagotavlja, da so okoljski učinki projektov in programov vnaprej primerno vključeni v načrtovanje in uresničevanje projektov. V EU ima enako funkcijo smernica⁴⁴ PVO iz leta 1985 (spremenjena 1997) (Environmental Assessment, 2001).
- SOP⁴⁵ (strateške okoljske presoje): prav tako nudi informacije o okoljskih učinkih vnaprej, a v nasprotju s PVO se ukvarja s kumulativnimi⁴⁶ posledicami politik, vladnih programov in načrtov, ki vplivajo na gospodarski, okoljski (in posredno socialni) razvoj⁴⁷ (Overall Progress..., 1997, str. 7). Sadler in Verheem (1996, str. 36) sta ga smatrala za tranzicijski instrument v prehodu na integrirano načrtovanje, kjer so gospodarski, socialni in okoljski cilji integrirani v razvojnih načrtih.
- (integrirani) indikatorji TR: orodje odločanja, ki pomaga pri razumevanju in spremljanju okoljskih in gospodarskih trendov z vidika TR⁴⁸ (Integrating Environment..., 1996, str. 10) in ocenjuje učinkovitost politik in ukrepov. Njihov namen je, da povzamejo analizo, vodijo politike in služijo za komunikacijo med različnimi skupinami, ker so lahko razumljivi (Towards Sustainable Europe, 1994, str. 118). Skupaj z naslednjima skupinama orodij predstavljajo tekoče ali naknadne informacije (feedback) politikam. V EU

⁴² Zahteva udeležbo javnosti pri strateškem odločanju (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters., Člen 7 in 8) ter upoštevanje prispevka javnosti v odločitvi (Environment..., 1999, str. 92). Ratifikacija konvencije naj bi zato prinesla tudi boljše uresničevanje okoljske zakonodaje (Communication..., 2001, str. 14).

⁴³ EIA – Environmental Impact Assessment

⁴⁴ Smernica (Directive) je oblika akta, ki zavezuje države članice k izpolnitvi, vladam držav pa prepušča način izpolnitve in prenosa v pravne sisteme (Clancy et al., 1998, str. 9).

⁴⁵ SEA – Strategic Environmental Assessment

⁴⁶ Učinki večih manjših projektov (politika jih združuje), ki sami po sebi sicer ne bi bili obsežni.

⁴⁷ Včasih je med PVO in SOP težko ločiti. Različne oblike SOP (regionalne, sektorske) se prekrivajo z ocenami politik, nekatere SOP izvedemo za več PVO skupaj, s čimer ocenimo kumulativne učinke, nato pa še posamezne PVO po projektih ipd. Ločevanje je še posebej težko v primeru nepopolnih SOP, ki ne vsebujejo vseh elementov, ki jih predvideva definicija (glej pogl. 2.1, str. 18) (Shaete et al., 2001, str. 7, 66).

⁴⁸ Okoljski indikatorji so navadno fizični, ekonomski pa v denarnih enotah, zato je onemogočena primerljivost v prostoru in času (Integrating Environment..., 1996, str. 13), indikatorji TR te pomanjkljivosti presegajo.

integracijski indikatorji spremljajo napredek uresničevanja sektorskih integracijskih strategij (Communication..., 2001, str. 14-15).

- EEA⁴⁹ dodaja kot pomoč odločevalcem še Poročila o stanju okolja (PSO), če poleg opisov stanja okolja, preteklih trendov in njihovih vzrokov, raziskujejo tudi razmerja med okoljem in socialno gospodarskimi procesi (Questions..., 2000, str. 5-6; Anderson et al., 1999, str. 33).

- Ostala orodja odločanja: npr. Celovito preprečevanje in nadzor nad industrijskim onesnaženjem (IPPC) in Registri izpustov in prenosa onesnaženja (PRTS) v sektorju industrije (Overall Progress..., 1997, str. 8).

Ker se koordinacija vrši ne le med politikami, ampak tudi med akterji, bomo v nadaljevanju proučili vlogo države pri doseganju TR in pojasnili, kako družba v okviru razvojnega odločanja določi dejansko skupno doseženo blaginjo na transformacijski krivulji.

1.6 VLOGA DRŽAVE V TR

S spremenjenimi preferencami v smeri okolja in TR in nepovratno spremenjeno redkostjo razvojnih dejavnikov pride do zamika transformacijske krivulje in s tem do neravnovesja med prej določenim družbenim ciljem in dejanskimi preferencami. Da bi zagotovili cilj maksimizacije družbene blaginje⁵⁰ v vseh obdobjih, bi se morali torej spremeniti družbeni cilji. Ti se spreminjajo v procesu združevanja individualnih preferenc v skupne. Z usklajevanjem preferenc se država kot organizirana družba odloča, katere dejavnike bo uporabljala za poganjanje razvoja ter kakšno blaginjo bo s tem dosegla za družbo. Odločitev je za narod skupna in nedeljiva (Samuelson, Nordhaus, 1992, str. 305). Uspešno usklajevanje premakne ravnovesje koristi skupin v smer izboljšanja in poveča blaginjo.

Bromley ugotavlja, da so pogosto prav preference po varstvu okolja ali njegovi trajnostni uporabi⁵¹ tiste, ki v političnem procesu ne bodo zadovoljene, saj gre za primer, ko veliko ljudi lahko malo izgubi, torej za primer velike skupine, ki bo v procesu odločanja podzastopana⁵² (Senjur, 1993, str. 343). Z medgeneracijskega vidika včasih sedanje generacije celo nič ne izgubijo, saj s prelaganjem stroškov gospodarske rasti izgubljajo prihodnje generacije, ki se ne morejo udeležiti politične borbe (Tietenberg, 1994, str. 26; Pearson, 2000, str. 147).

Problem podzastopane prihodnje generacije rešuje Agenda 21 s partnerstvom vlade, gospodarstva in nevladnih organizacij (NVO) (Agenda 21, 2001b). To pomeni, da posamezniki svojih preferenc ne izražajo več samo z glasovanjem⁵³, pač pa sodelujejo (kot posamezniki ali v okviru NVO) kot tretji akter v odločanju.⁵⁴ Država se premika iz osrednje vloge (pri regulaciji gospodarskih aktivnosti) v vlogo partnerja.⁵⁵

⁴⁹ Evropska okoljska agencija (European Environmental Agency)

⁵⁰ Bergson-Samuelsonova funkcija družbene blaginje, ki jo določa zadovoljstvo vseh posameznikov (Zver, 1996, str.20; Mishan, 1981, str. 51).

⁵¹ Spremenjeni družbeni cilji pomenijo institucionalno transakcijo za preraždelitev ekonomskih priložnosti (Radej, 1998, str. 42).

⁵² V nasprotju z močnimi in vplivnimi organizacijami (npr. sektorskih) proizvajalcev, kjer bi s sprejemanjem odgovornosti za (stroške) učinke, ki jih povzročajo, malo ljudi veliko izgubilo (Senjur, 1993, str. 343).

⁵³ Tradicionalna oblika udeležbe javnosti pri odločanju.

⁵⁴ Pri institucionalnih transakcijah za TR tako trg kot državna regulacija nista dovolj učinkovita, zato ju dopolnjujejo NVO (Koorevar, Lubbers, 1999, str. 20) - npr. prostovoljne okoljske organizacije, dobrodelne organizacije in druge interesne skupine (Shaete et al., 2001, slovar). Tako se predstavniki demokratične spreminja v participativno, pri odločanju sodeluje vse več ljudi, saj nobena družbena skupina noče, da bi trpela stroške za splošno dobro (Senjur, 1993, str. 418, 508).

⁵⁵ Vadineau govori o zamenjavi prostega trga s trajnostnim trgom (Vadineau, 1999, str. 6), Koorevar pa za novo simbiozo med vlado, civilno družbo, organizacijami in podjetji uporablja termin institucionalna trajnost (Koorevar, Lubbers, 1999, str. 15).

Država naj bi po Pigouju igrala tudi vlogo zaščitnika posameznikovih pravic. Obstoječi interesi družbenih skupin bodo namreč spreminjanje družbenih ciljev v smeri TR (kot v vsako drugo smer) sprva sprejeli kot krivično⁵⁶. Država je edini od akterjev, ki ima moč vsiliti družbene odločitve (Handbook on Development Economics, 1988, str. 145; Pearson, 2000, str. 9, 463). Lahko obvlada pritiske »okoljevarstvenikov«, ki preferirajo potrošnjo, ki koristi sedanjim generacijam, in »gospodarstvenikov«, ki imajo raje sedanjo potrošnjo⁵⁷ (Tietenberg, 1994, str. 409).

Pigou smatra državo odgovorno za odpravljanje tržnih napak. Do teh prihaja zaradi lastnosti A, ki pripeljejo do razlik v družbenih in zasebnih stroških uporabe A in zunanjih učinkov v in med generacijami (Tietenberg, 1994, str. 37). Država jih lahko odpravi z regulativnimi orodji⁵⁸ ter razvojnimi načrti (Krese, 1996, str. 40). Tako nudi drugim akterjem informacije, ki jih trg ne more preskrbeti.

Coase se nasprotno zavzema za čim manjše vmešavanje države v delovanje trga, ker pomeni določeno porabo proizvodnih dejavnikov – transakcijske stroške, ki niso nujno manjši od dodatnih koristi, ki jih s transakcijami pridobi za družbo⁵⁹ (Tietenberg, 1994, str. 44, 49). Na vprašanje, kje je meja med delovanjem trga in države, pa Coase ne daje odgovora (Krese, 1996, str.20).⁶⁰

Ne glede na stopnjo odgovornosti države pri povečevanju učinkovitosti razvoja, pa koncept TR sam zahteva določeno odgovornost. TR kot razvojni kriterij upošteva učinkovitost in pravičnost. Ker trg zadnje ne zagotavlja, je zanjo potrebna odločitev države kot partnerja v razvojnem načrtovanju (Tietenberg, 1994, str. 29), ki ga bomo proučili v nadaljevanju.

1.7 RAZVOJNO NAČRTOVANJE

V procesu načrtovanja⁶¹ ekonomskega razvoja nastajajo glavni dokumenti usmerjanja razvoja. Sadler in Verheem jih imenujeta trije P-ji: politike, plani (načrti) in programi (v nadaljevanju 3P) in so za vlado dolgoročne smernice delovanja. Politiko definirata kot splošno predlagano smer delovanja, ki ji ali ji bo vlada sledila in ki usmerja sedanje odločanje. Politike začenjajo odločevalski cikel. Načrti in programi dajejo tej smeri konkretno vsebino. Načrti in programi vključujejo presojo izvedljivosti politike in izvedbeni načrt aktivnosti. Fizično obliko 3P-jem dajejo projekti - naloge, ki vključujejo na primer načrtovanje, oblikovanje in konstrukcijo obsežnih tovarn, objektov ali drugih (infra)struktur. 3P so nacionalno, sektorsko ali prostorsko usmerjeni in zaokrožajo proces političnega odločanja (Sadler, Verheem, 1996, str. 27-28). Kratkoročni spisek razvojnih ukrepov je združen v državnem proračunu.

Politično odločanje, v katerem dokumenti nastajajo, v realnosti ne poteka v logičnem, hierarhičnem zaporedju diskretnih korakov (O'Riordan v Sadler, Verheem, 1996, str. 28). V tem delu ga bomo za potrebe vključevanja SOP v proces odločanja razdelili na naslednje korake (Vadineau, 1999, str. 9):

⁵⁶ Strukturo pridobljenih pravic praviloma ščiti tudi država (Senjur, 1993, str. 436), kar Samuelson imenuje inherentnost birokracije (Samuelson, Nordhaus, 1992, str. 304). V zvezi s tem prihaja tudi do mnogih nesoglasij pri opredelitvi TR, različni politični interesi želijo definicijo prirediti tako, da bi podpirala njihove cilje (Towards..., 1997, str. 21).

⁵⁷ Torej uravnoteži družbene interese po potrošnji nad poltrakom 45° in pod njim. (Slika 2, str. 5)

⁵⁸ Med regulativnimi in tržnimi instrumenti ni jasne meje, eni lahko podpirajo druge (Pearson, 2000, str. 145), gre za stopnjo vmešavanja države na trg.

⁵⁹ Povečajo jih še napake v delovanju države, npr. potegovanje za rento, ignoranca volilcev, o čemer več glej Tietenberg, 1994, str.44, 50.

⁶⁰ Zaradi globalizacije država dobiva nov pomen, je namreč akter v meddržavnem usklajevanju razvojnih vprašanj, nujnem zaradi globalizacije (tudi okoljskih vprašanj) (Senjur, 1993, str. 512).

⁶¹ Proces načrtovanja razvoja sestoji iz treh faz. Razvojna koncepcija ali paradigma zastavi dolgoročne cilje razvoja za doseg preferiranega razvojnega vzorca. Strategija pove, kako se bodo ti cilji dosegali. Na njeni podlagi se izdelava operativni načrt razvoja s konkretnimi ukrepi razvojne in tekoče ekonomske politike. Države v procesu izdelajo dolgoročne, srednjeročne in kratkoročne načrte (tu 3P) ali le programe strank in programe dela za mandatno obdobje (Senjur, 1993, str. 346).

- določitev razvojnega problema,
- določitev možnih rešitev,
- analiza rešitev,
- izbira najboljše rešitve,
- operativni načrti in
- izvedba in spremljanje izvedbe.

V proces načrtovanja vpletemo orodja za upoštevanje učinkov politik na okolje (Sadler, Verheem, 1996, str. 89; Shaete et al., 2001, str. 6) in druga orodja integracije, ki jih Vadineau združuje v sistemu za podporo odločanja (Priloga 1, Slika 1) (Vadineau, 1999, str. 8). Tako dobimo integriran sistem odločanja, v katerem družbenih odločitev ne vodijo le gospodarski interesi, pač pa tudi okoljski in socialni.

Izhodišče sistema za podporo odločanja (Priloga 1, Slika 1) sta podsistema nakopičenega znanja in razpoložljivih podatkov ter njuno sovpadanje v informacijski podsistem, ki ju integrira. Za učinkovito podporo odločevalskega procesa je važna uporabnost informacij, ki jih nudi za politične odločitve, torej integrirane okoljske, gospodarske in socialne informacije (Vadineau, 1999, str. 7; Sadler, Verheem, 1996, str. 35), ki nudijo potrebno znanstveno osnovo za politične odločitve. Druga dva (komplementarna) dela sistema za podporo odločanja so metode za ekonomsko cenitev netržnih dobrin in storitev okolja in paket postopkov za presoje vplivov na okolje za razvojne načrte (Vadineau, 1999, str. 9), ki količinsko in kakovostno presojajo spremembe v A (glej tudi op. 48, str. 12). Opisani deli sistema pomagajo predvsem v fazah določitve razvojnega problema, oblikovanja in presoje alternativnih rešitev.

Za izbiro najboljše rešitve razvojnega problema (odločitev za konkretno prednostno nalogo v 3P ali konkreten ukrep, projekt ali naložbo), ki najbolje ustreza ciljem trajnosti, pripravo operativnih načrtov in izvedbo 3P potrebujemo fleksibilen podsistem komunikacije (Vadineau, 1999, str. 9).

Povratno informacijo o napredku proti TR v proces odločanja in uresničevanja načrtov zagotavljajo podsistem metod spremljanja in vrednotenja razvojnega procesa in indikatorji TR (Vadineau, 1999, str. 10).

Sistem razvojnega odločanja je osnovan na institucionalni infrastrukturi⁶², ki je kompleksna, tj. fleksibilna in v njej ne prihaja do podvajanja podatkov ali opravil (Vadineau, 1999, str. 9). Elemente institucionalne strukture bomo sproti pojasnili, kolikor so povezani s koraki SOP ali opravljajo podobno funkcijo (glej dogovornost, pogl. 2.1, str. 18; vertikalna in horizontalna komunikacija, pogl. 2.2, str. 20), sicer pa smo njihov vpliv povzeli v poglavju 3 (str. 21).

Ker gre pri razvojnem odločanju za odločitve sedaj, ki bodo vplivale na blaginjo v sedanjosti in prihodnosti, PVO in SOP pa sta edini izmed orodij integracije, ki določata prihodnje učinke razvoja na A, nas v procesu integriranega odločanja (Priloga 1, Slika 2) zanima predvsem mesto PVO in SOP v odločanju. SOP vključuje A v gospodarsko odločanje že od strateške ravni naprej (presoja 3P), PVO pa na bolj kratkoročnih ravneh (npr. projektnih).

SOP integracije ne more doseči sama po sebi, za to je potrebno sodelovanje z ostalimi orodji integracije, npr. nacionalno strategijo TR. Lahko jo upošteva kot seznam razvojnih kriterijev. Informacije

⁶² Institucije, skozi katere država izvaja razvojno politiko (Senjur, 1993, str. 341), so pri tem lahko organizacije (ministrstva, občine, šole), mehanizmi odločanja (demokracija, glasovanje) in pravila (zakoni, kodeksi) (Zver, 1996, str. 9), ki jasno in s predvidenimi sankcijami določajo možnosti delovanja posameznikov, vzorce obnašanja in dogovore (po Radej, 1998, str. 39). Dasgupta ločuje institucije od socialnega kapitala kot mrež med ljudmi. Institucije niso mreže, obstajajo samostojno, socialni kapital pa jih vzdržuje. Skupaj s 3K so proizvodna osnova in dejavnik blaginje (Dasgupta, 2001, str. 8, 35).

iz informacijskega sistema na večih mestih vstopajo v sistem in so predpogoj za uporabo SOP⁶³ (Sadler in Verheem, 1996, str. 35). Na koncu procesa indikatorji TR kot povratna informacija o napredku spremljajo in vrednotijo razvoj in usklajevanje A in K (Priloga 1, Slika 2).

V začetku poglavja sem ugotovila, da stok vseh 3K določa potencialno dosegljivo družbeno blaginjo (Mishan, 1981, str. 9). Razvojna praksa je pripeljala do večje redkosti nekaterih naravnih bogastev, zaradi nepovratnih učinkov nanje. Vzroke za to sem našla v prekomerni substituciji med vrstami kapitala in kratkoročnem razvojnem odločanju. Za rešitev problema koncept TR zahteva dolgoročno odločanje in komplementarnost v akumulaciji 3K in posledično omogoča večjo potencialno dosegljivo družbeno blaginjo.

Dejanska blaginja se doseže tudi z usklajevanjem preferenc (Mishan, 1981, str. 9) v institucionalnem okviru. Zato sem najprej proučila vlogo države pri skupnem dogovarjanju o ekonomskem razvoju in nato v institucionalni okvir vpeto razvojno načrtovanje kot mehanizem usklajevanja družbenih interesov. Vanj sem vpeljala orodja za vnaprejšnjo presojo učinkov na okolje PVO in SOP (in ostala orodja integracije) kot rešitev razvojnih izzivov. V naslednjem poglavju bom proces SOP podrobneje proučila. Ugotovila bom, kakšne so njegove možnosti za optimiranje ekonomskih izbir.

2 STRATEŠKE PRESOJE VPLIVOV NA OKOLJE

Mnogo avtorjev meni, da med orodji odločanja ni veliko takih, ki bi izpolnjevali funkcije SOP (Sadler, Verheem, 1996, str. 19) - upoštevanje okoljskih razvojnih dejavnikov pri razvojnem usmerjanju komplementarno z ostalimi dejavniki in vnaprej, torej skladno z lastnostmi A (nepovratnost). Zato bomo proučili razvoj procesa SOP, njegovo prilagoditev razvojnemu odločanju in korake, ki rešujejo ekonomske probleme upoštevanja vseh interesov v odločanju in optimirajo ekonomske izbire. Ugotovili bomo, da SOP poleg eksplicitne integracije okoljskih vsebin v odločanje prinaša še dodatne koristi, s katerimi povečuje potencialno dosegljivo blaginjo.

2.1 OPREDELITEV IN PRIKAZ POSTOPKA PRESOJE

Poleg možnosti izboljšanja akumulacije v skladu s TR, ki jih SOP ponuja z eksplicitno integracijo okoljskih vsebin v razvojno odločanje, je razlog za njihovo obravnavo tudi ta, da bodo v evropskem prostoru najverjetneje nadomestile ali povezale ostala orodja integracije, ker zanje obstaja zakonska podlaga (Shaete et al., 2001, str. 61).

Sadler in Verheem ponujata naslednjo definicijo SOP: »SOP je sistematičen proces ocenjevanja posledic predlaganih 3P na okolje. Namen SOP je zagotoviti popolno vključevanje in primerno upoštevanje okoljskih posledic v najzgodnejših že primernih fazah odločevalnega postopka in tako omogočiti enakovredno obravnavo okoljskih, ekonomskih in socialnih vprašanj.« (Sadler, Verheem, 1996, str. 177).

Postopek SOP se je razvil na dva načina – inkrementalno iz PVO in iz ocene politike (glej nadaljevanje). Prva različica SOP izvira iz problematike upravljanja z viri. Razvila se je (npr. na Nizozemskem) (Shaete et al., 2001, str. 61, 77), ker ima PVO kot instrument integracije določene omejitve in slabosti. V procesu odločanja je uporabljen pozno (Priloga 1, Slika 2), na ravni projektov, ko so vprašanja razvoja že odločena ali pa v veliki meri odvisna od prejšnjih političnih procesov, kjer so se odločitve zgodile z malo ali nič okoljske analize (Sadler, Verheem, 1996, str. 30-31). Projektna raven ne nudi zadostnih

⁶³ Kar je logično, saj noben sistem presoje ne more zagotoviti boljših rezultatov, kot je kakovost njegovih vložkov (Integration..., 2001, str. 2).

prostorskih okvirov za upoštevanje učinkov na okolje niti časovnih okvirov za upoštevanje kumulativnih učinkov. Postopek se je zato spremenil v obsegu uporabe – prešel je na višjo strateško raven odločanja, postal dolgoročnejši in razvil svoje pristope in tehnike presojanja, ki so bolj proaktivni in kakovostni kot pri PVO (Vadineau, 1999, str. 17-18). Ta oblika SOP se je najprej razvila tam, kjer je razvojno načrtovanje primerljivo z načrtovanjem projektov, torej na programski ravni (Shaete et al., 2001, str. 61) ali kjer so politike in programi povezani s projekti ali jih začenjajo (Sadler, Verheem, 1996, str. 80, 86). Bolj kot druga oblika SOP poudarja tehnično metodologijo, zaradi česar zahteva veliko podatkov. Vključuje oceno izhodiščnega stanja okolja, oceno alternativnih lokacij in vključevanje javnosti v odločanje (Shaete et al., 2001, str. 61, 77).

Druga oblika SOP (v Veliki Britaniji) se je razvila iz t.i. ocene politike⁶⁴. To je postopek, v katerem se določi cilje in prioritete 3P in njihove omejitve; analizira obstoječe okoljske probleme in cilje varstva okolja; analizira možne alternative razvojnih odločitev ter njihove okoljske posledice in določi odškodnine ali ukrepe za ublažitev okoljskih problemov, kjer bi ti nastali ter spremljanje (monitoring) (Sadler, Verheem, 1996, str. 107). Za to obliko SOP je vsebinsko značilno, da se opravi brez vključevanja javnosti in da se učinki izbrane alternative ocenijo glede na cilje politik, ne na izhodiščno stanje okolja. To izhaja iz dejstva, da se presojanje prenese od zgoraj navzdol po odločevalskih ravneh, kjer je javnost le posredno prizadeta⁶⁵, učinki na A pa nejasni. Študija EC⁶⁶ tudi ugotavlja, da gre le za oceno izbrane možnosti brez alternativ. Največ se uporablja v regionalnem in prostorskem načrtovanju - na višjih strateških ravneh kot prva oblika SOP (Shaete et al., 2001, str. 3, 61, 77).

EC se zavzema za uporabo kombinacije obeh šol, ki naj bi dala optimalen SOP z vidika integracije (Shaete et al., 2001, str. 3). Imenuje jo kombinirana ali integrativna SOP (Priloga 1, Slika 3) in združuje lastnosti obeh oblik SOP. Učinki se po Smernici SOP⁶⁷ presojujejo glede na izhodiščno stanje okolja in cilje politik, oceni se alternative za doseganje teh ciljev in spodbuja sodelovanje javnosti pri odločanju, začne se zgodaj v odločevalskem procesu in vključuje spremljanje (Shaete et al., 2001, str. 61, 77; Directive, 2001, str. 6):

*Identifikacija in presoja alternativ: možne alternative dokumenta (3P) so npr. najbolj trajnostna, najbolj okolju prijazna, preferirana, nadaljevanje obstoječe prakse (alternativa do-nothing, business-as-usual ali status quo) (Case Studies..., 1998, str. 38), najcenejša (Strategic..., 1998, str. 8). Vsaka alternativa pomeni drugačno kombinacijo razvoja L, A in K in ima drugačne stroške, koristi in okoljske (ter gospodarske in socialne) učinke. Ocena teh alternativ je kritična za informirane odločitve, cilj je jasno pokazati, kaj z vsako od njih pridobimo in izgubimo (oportunitetne stroške) (Sadler, Verheem, 1996, str. 111), kakšne so dolgoročne možnosti substitucije med 3K. Tako optimira razvojno izbiro. Skupaj z vključevanjem javnosti služi za razjasnitev konfliktov in iskanje soglasja (Case Studies..., 1998, str. 38-39).

⁶⁴ To je eden izmed ekvivalentov SOP, namen obeh je integracija. EC omenja še SEAN (Strategic Environmental Analysis - uporablja se kot SOP pri dodeljevanju razvojne pomoči državam v razvoju na višji ravni kot SOP, predvsem pri oblikovanju politik, daje možnost vključevanja javnosti, prilagaja se procesu načrtovanja in omogoča prilagajanje politike glede na rezultate sistema okoljskega spremljanja), e-test (glej Nizozemska) in okoljsko oceno (Shaete et al., 2001, str. 52-53). O SEAN glej podrobneje: [URL:<http://seanplatform.org>].

⁶⁵ Voter ignorance

⁶⁶ European Commission – Evropska komisija

⁶⁷ S prenosom smernice SOP v nacionalne sisteme zakonodaje, ki je obvezna do 21.7.2004 (Directive, 2001, Člen 13 (1)) bodo presoje obvezne v sektorjih kmetijstva, gozdarstva, ribištva, industrije, energije, prometa, upravljanja z odpadki in vodo, telekomunikacij, turizma in regionalnega in krajinskega načrtovanja. Smernica pa se ne nanaša na presoje finančnih in obrambnih načrtov ali proračuna (Directive, 2001, str. 9, 11).

*Alternative presodimo glede na izhodiščno stanje okolja in cilje politik: podatki o izhodiščnem stanju okolja opišejo splošno področje, na katerem se lahko pojavijo učinki 3P in področja, ki bodo bolj prizadeta (občutljiva področja) ali opišejo sedanje stanje okolja z indikatorji, da bi se ocenil pomen prispevka 3P (Strategic..., 1998, str. 19), tako določimo možen prispevek A k razvoju. Obratno služijo cilji razvojnih dokumentov, ki so v načrtovalski hierarhiji na višji in vzporedni ravni presojanega dokumenta (Shaete et al., 2001, str. 61) - z njimi določimo vpliv razvoja na A. Tako SOP upošteva stanje razvojnih dejavnikov in interese glede njihove uporabe.

*Vključevanje javnosti: v odločanju sodelujejo vladne agencije, neodvisni strokovnjaki, interesne skupine in druge javnosti, npr. iz sosednjih držav, če učinki na okolje niso omejeni le na eno državo (Shaete et al., 2001, str. 12). Možnosti vključevanja javnosti ne pomenijo le pasivnega informiranja, ampak aktiven vpliv v posvetu (priložnost za komentarje in odgovore), s participacijo (različne stopnje delovnega sodelovanja med javnostmi in odločevalci) in različnimi procesi pogajanj, ki temeljijo na soglasju (Sadler, Verheem, 1996, str. 83). Proces je dvosmeren in informira obe strani – odločevalce in javnosti (Shaete et al., 2001, str. 4). Kot smo ugotovili v prejšnjem poglavju (pogl. 1.6, str. 13) s tem korakom dosežemo spoštovanje individualnih preferenc v odločanju, podporo ekonomskih akterjev in zato boljše uresničevanje 3P, torej povečamo operativnost okoljske politike. Institucionalna lastnost, ki dosega enako, torej spoštovanje vseh interesov pri razvoju, je sposobnost doseganja soglasja (dogovornost) (Priloga 1, Slika 2). SOP soglasje dosega s korakom vključevanja javnosti, kar ne pomeni, da si vedno prizadevamo za soglasje ali da naj bo vsak udeležen v odločanju, le da se njegovi interesi presodijo enako kot ostali (Koorevar, Lubbers, 1999, str. 15) in skladno s potencialno stopnjo prizadetosti zaradi učinkov 3P (Sadler, Verheem, 1996, str. 87).

*Spremljanje in vrednotenje izvajanja 3P z uporabo indikatorjev (Case Studies..., 1998, str. 45) pomeni dodatne stroške, ki smo jih pripravljene nameniti, da bi zagotovili uresničevanje 3P oziroma zastavljenih razvojnih ciljev (Shaete et al., 2001, str. 7), povečanje transparentnosti odločevalskega procesa in odgovornosti odločevalcev (Shaete et al., 2001c, str. 3).

2.2 KORAKI SOP IN ODLOČEVALCI

Ker naj bi bil postopek SOP čim bolj fleksibilen, da ga lahko prilagodimo procesu odločanja (glej pogl. 1.7, str. 14), zanj ne obstajajo enotna pravila. Glede na (tudi institucionalne) okoliščine lahko vsaka organizacija ali država priredi korake za njegovo izvedbo (Sadler, Verheem, 1996, str. 109). V nadaljevanju bomo zaradi boljšega razumevanja SOP predstavili korake z metodološkega vidika. Ugotovili bomo, kako lahko SOP prilagajamo strukturi razvojnega odločanja.

*Pobuda (screening)⁶⁸: sproži proces SOP. Odločimo se, ali naj bo dokument podvržen neki obliki okoljske presoje, torej ali obstaja verjetnost, da bo imel pomembne vplive na okolje (Shaete et al., 2001, slovar). Izvedemo jo z metodo seznama za preverjanje možnih okoljskih učinkov (checklist), ki sistematično opisuje potencialne okoljske učinke aktivnosti (Strategic..., 1998, str. 11). Vprašanja v seznamu so npr. (Sadler, Verheem, 1996, str. 30):

- kakšna je vsebina dokumenta, sektorja ali področja politike, na katerega se nanaša? Pri sektorjih, ki imajo velike učinke na okolje (glej pogl. 1.5, str. 11), SOP izvedemo.
- Bo na podlagi dokumenta sprejetih veliko drugih dokumentov, npr. projektov, ki zahtevajo PVO? Če je odgovor da, bo imel dokument kumulativne učinke, zato se SOP izvede.
- Če SOP zahteva zakonodaja, jo seveda izvedemo na tej osnovi.

⁶⁸ Nekateri avtorji fazo združujejo z naslednjo (Shaete et al., 2001, slovar).

*Določanje obsega presoje (scoping): skladno z velikostjo potencialnih učinkov jasno določimo cilje SOP, parametre, meje in glavna vprašanja, s katerimi se bo ukvarjala (Shaete et al., 2001, slovar). Uporabimo seznam za določanje obsega presoje, pri katerem se sprašujemo:

- kakšne informacije potrebujemo za odločitev (Sadler, Verheem, 1996, str. 116), npr. o stanju okolja, o tipu učinkov, okoljskih ciljih, po katerih presojamo, pomembnosti učinkov, o ukrepih, ki bodo potrebni za blažitev učinkov na okolje (Strategic..., 1998a, str. 7).
- Kakšna bo metoda analize, odvisno od ravni splošnosti predloga, pomembnosti učinkov?
- Kakšne so zahteve odločanja glede časa in sredstev, ki jih imamo na voljo ter primeren obseg vključevanja javnosti (Sadler, Verheem, 1996, str. 116)?
- Če uporabljamo druge instrumente, povezane s SOP (npr. analiza stroškov in koristi), v njenem okviru, določimo katere (Sadler, Verheem, 1996, str. 38).
- V primeru vzporednega (vezanega) procesa, torej ko sta povezana PVO in SOP (Priloga 1, Slika 2), o čem se bomo odločali na ravni SOP in PVO (Sadler, Verheem, 1996, str. 110-111).
- Kadar bomo poleg okoljskih vključili tudi posredne socialne učinke, določimo katere (Sadler, Verheem, 1996, str. 82).
- Razjasnimo povezave med prioriteta (analiza konsistentnosti politik), ki jih bomo dosegli s predlagano alternativo, in verjetnimi učinki za cilje okoljskega in trajnostnega razvoja (Sadler, Verheem, 1996, str. 173). Nekatera vprašanja lahko celo izločimo iz presoje, in sicer v primerih ko okolje nikakor ne sme biti žrtev gospodarskega razvoja, npr. pri spoštovanju okoljsko relevantnih zdravstvenih ali varnostnih standardov (Radej, 2000, str. 19).

*Presoja alternativ⁶⁹:

- z analizo SWOT – analiza prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti (strengths, weaknesses, opportunities, threats) identificiramo in analiziramo okoljske učinke in negotovosti glede okoljskih učinkov. Do negotovosti prihaja, ker ima okoljski kapital dolgoročen značaj in so zabrisane jasne meje med vzroki in posledicami in ker je za strateške odločitve značilna velika raven abstrakcije (Sadler, Verheem, 1996, str. 114).
- Uporabimo matrike - diagrame za križne reference, z njimi proučimo skladnost ciljev razvojnih dokumentov z občutljivostjo okolja in identificiramo potencialna konfliktna mesta⁷⁰ (Sadler, Verheem, 1996, str. 147).
- GIS - geografski informacijski sistemi so uporabni zlasti pri krajinskem načrtovanju, z njimi vizualno presodimo prostorske učinke (Integration..., 2001, str. 2).

*Vključevanje javnosti: začne se zgodaj v procesu oblikovanja 3P, npr. že v prvih dveh korakih in večkrat v procesu (pogosto še pri pregledu rezultatov). Vezan sistem SOP in PVO naj bi zagotovil optimalen obseg participacije, torej prave skupine na pravi ravni odločanja.

- Poteka v obliki seminarjev, delavnic, komitejev, torej kot del SOP ali kot del postopka načrtovanja (glej Danska), ki mu je dodana SOP kot informacija⁷¹ (Case Studies..., 1998, str. 7, 43).

*Spremljanje in vrednotenje: določimo indikatorje in postavimo institucionalni okvir (Case Studies..., 1998, str. 7), ki ga predstavljajo vertikalne ravni odločanja. Skladno z institucionalno ureditvijo imajo lahko več moči strateške ravni (centralizacija) ali pa lokalne ravni odločanja (decentralizacija). Z

⁶⁹ Metode, ki jih predstavljamo, služijo le boljšemu razumevanju korakov SOP, več o tem glej Sadler, Verheem, 1996, str. 147-149, 166-168.

⁷⁰ Primer matrike glej v A Handbook on Environmental Appraisal, 1998, str.51 – cilje TR v nacionalnem primeru nadomestijo konkretni nacionalni okoljski cilji.

⁷¹ Izjeme pri vključevanju javnosti so možne na nacionalni strateški ravni zaradi zaupnosti podatkov (Sadler, Verheem, 1996, str. 83).

navezavo vseh vertikalnih ravni dobimo ekonomsko optimalno usklajenost med njimi in ne prihaja do zunanjih učinkov pri uresničevanju (A Handbook on Environmental Appraisal, 1998, str. vii) zaradi nasprotij med posameznimi ravni uprave (Senjur, 1993, str. 396). Indikatorji so mehanizem usklajevanja, ker enotam, ki imajo moč (so decentralizirane), dodelijo še odgovornost.⁷² Smernici PVO in SOP na ravni EU nudita zakonsko osnovo za vezan sistem presoj (Directive, 2001, str. 6). Vezava omogoča tudi dodatno usklajevanje, ker lahko rezultate SOP višjih ravni odločanja uporabimo kot kriterij za izbiro projektov na bolj kratkoročni ravni (glej op. 73, str. 20).

*Zunanji pregled: institucija, ki pripravlja razvojni dokument, je odgovorna tudi za njegovo presojo, kar pomeni, da je SOP pravzaprav samoocena. Zunanji pregled pomeni mehanizme, ki zagotavljajo objektivnost in zanesljivost postopka (Sadler, Verheem, 1996, str. 80) skozi vse korake SOP (Shaete et al., 2001, str. 12) in izločitev prevlade enostranskih interesov med akterji. To je možno zaradi subjektivne narave informacij v SOP (Sadler, Verheem, 1996, str. 160).

- Skupaj s spremljanjem ga lahko prevzamejo okoljski vladni organi ali neodvisna telesa, odvisno od institucionalne ureditve. Sadler posebej v prvih letih uvedbe SOP priporoča široko vključevanje okoljskih in drugih organov v proces razvojnega načrtovanja, da se uravnoteži institucionalna moč različnih sektorjev, torej poveča moč okoljskega sektorja v odločanju. Z močnejšim okoljskim organom bi na institucionalni ravni A pridobil enak pomen kot L in K. Povečalo bi se horizontalno sodelovanje med organi (Sadler, Verheem, 1996, str. 81, 117) – torej sodelovanje preko sektorsko določenih razmejitev (Shaete et al., 2001, str. 8).

- Sodelovanje okoljskega organa v odločanju zahteva v EU Smernica SOP (Directive, 2001, str. 6). Podrobneje ga (za raven regionalnih razvojnih programov (RRP⁷³)) določata Uredba o strukturnih skladih in Vodič o SOP⁷⁴ (Priloga 1, Slika 4). Postopek priprave RRP v okviru EU omogoča dodatno vlogo SOP pri horizontalnemu in vertikalnemu usklajevanju (A Handbook on Environmental Appraisal, 1998, str. 32, 60-61) načrtov na nadnacionalni ravni.

S sodelovanjem okoljskega in razvojnega organa⁷⁵ v vsakem izmed korakov SOP dobimo sistematičen postopek presoje. Prilagajanje zato ne pomeni kakršnegakoli prilagajanja – da izpolni svoje funkcije, mora SOP vsebovati osnovne korake. Prilagajamo pa jih ravni načrtovalske hierarhije – npr. korak izbire javnosti je drugačen, če presojamo dokumente na višji ali nižji strateški ravni (vključimo organizacije/posameznike), prilagajamo metode, od katerih so nekatere bolj primerne za strateško raven, druge pa za bolj kratkoročne ravni. Prilagajanje je torej metodološko, ne vsebinsko.

Ugotovili smo, da koraki SOP lahko rešujejo teoretične probleme iz prvega poglavja v praksi. Vnaprej identificirajo in presodijo učinke (dolgoročnih) razvojnih alternativ na stanje okolja, dokler so še možni popravki. Okolje integrirajo v odločanje eksplicitno, kar pomeni, da kažejo učinke 3P na A, ne le agregiranih učinkov na 3K, kjer se ne da več razbrati, kakšna je bila substitucija med njimi, da smo dobili končne učinke 3P na blaginjo (Sadler, Verheem, 1996, str. 170). S SOP se torej lahko izognemo netrajnostni substituciji med dejavniki blaginje (Shaete et al., 2001c, str. 4).

⁷² Sektorski integracijski indikatorji delujejo tudi kot horizontalni mehanizem usklajevanja.

⁷³ Regionalni razvojni program (RRP) je osnovni razvojni dokument na ravni regije. Razvije ga članica in paralelno izvede SOP. SOP služi tudi usklajevanju RRP na ravni EU in pozneje pri sestavi operativnih načrtov za izvedbo RRP (A Handbook on Environmental Appraisal, 1998, str. 23, 60, 61).

⁷⁴ Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds in A Handbook on Environmental Appraisal, 1998.

⁷⁵ Razvojni organ so nacionalna ali regionalna ministrstva in drugi vladni organi, ki načrtujejo in uresničujejo 3P. Okoljski organ so nacionalna ali regionalna ministrstva in drugi vladni organi, ki načrtujejo in uresničujejo okoljsko politiko in zakonodajo (A Handbook on Environmental Appraisal, 1998, str. 19).

Dodatne koristi, ki jih prinaša strukturiranost SOP, so vplivi na razvojno načrtovanje, institucionalno ureditev in socialni kapital. Prvo pomeni, da SOP z vnaprej domišljeno shemo korakov za sodelovanje organov pri pripravi in presoji 3P (Priloga 1, Slika 4) strukturira in izboljša 3P (Shaete et al., 2001, str. 7; Case Studies..., 1998, str. 32).

Drugo pomeni optimiranje učinkovitosti institucij vertikalno z navezavo procesa PVO na SOP pri komuniciranju, poročanju in spremljanju izvajanja 3P (Shaete et al., 2001, str. 78, 81), ker se z okoljskimi učinki ukvarjamo na najprimernejši ravni (Sadler, Verheem, 1996, str. 86); in horizontalno s sistematičnim spodbujanjem odločevalcev k presoji okoljskih vsebin v ključnih fazah procesa odločanja (Sadler, Verheem, 1996, str. 83). Posledica je usklajenost in komplementarnost razvojnih politik in večja možnost uspešnega uresničevanja, ki so jo v preteklosti zavirali stranski učinki drugih politik.

S spodbujanjem komunikacije med akterji in znotraj njih, gradi mreže med ljudmi, soglasje, razumevanje in zaupanje v vlado (Case Studies..., 1998, str. 33), torej povečuje socialni kapital.

Končno je učinkovitost SOP stvar ekonomske presoje stroškov in koristi, ki jih težko presodimo, ker koristi⁷⁶ ne moremo jasno navezati na stroške. Čas in stroški⁷⁷ celotnega procesa načrtovanja se ob SOP povečajo, a so nizki glede na koristi, če je SOP dobro izvedena⁷⁸, in procentualno zanemarljivi glede na stroške celotnega načrtovanja - ekonomsko se bolj splača presojeti dokumente, ki bodo imeli večje učinke, torej 3P, kot tiste z manjšimi, npr. projekte (European Environmental..., 1992, str. 2.6; Sadler, Verheem, 1996, str. 91). Če pa postopki SOP niso primerno oblikovani, prinesejo veliko administrativnih stroškov brez pomembnih rezultatov (Environment..., 1999, str. 114). V nadaljevanju bomo zato proučili praktično izvedbo SOP in njene rezultate v realnem institucionalnem okolju štirih evropskih držav.

3. PRAKSA IN NORMIRANOST STRATEŠKIH OKOLJSKIH PRESOJ V IZBRANIH DRŽAVAH EU

S pomočjo transformacijske krivulje sem v prvem poglavju ugotovila skupna netrajnostna izhodišča gospodarsko razvitih držav, tudi EU. Netrajnost pomeni manjšo blaginjo od dosegljive zaradi s tem povezanega spreminjanja preferenc in nepovratnega razvrednotenja okolja. Spremembe politik za uresničevanje TR, predvsem višje komplementarnosti in dolgoročne usmerjenosti alokacijskih odločitev s sodelovanjem razvojnih akterjev, skuša EU doseči s skupno okoljsko politiko⁷⁹ in zakonodajo⁸⁰ z uveljavljanjem instrumentov integracije, zlasti SOP. SOP z upoštevanjem stanja okolja in ciljev drugih politik prispeva k horizontalni usklajenosti politik, s presojo alternativ omogoča optimiranje ekonomske izbire, s sodelovanjem javnosti doseganje soglasja in samoregulacije in z uporabo indikatorjev in spremljanjem razvoja definira odgovornost ekonomskih akterjev pri uresničevanju zastavljenih ciljev.

V poglavju bom razvojne modele štirih držav EU proučila z indikatorji, ki kažejo trajnost akumuliranja 3K. Uporabo SOP v najugodnejših razmerah (gospodarsko najpremožnejših državah – glej op. 3, str. 4) bom proučila glede na zakonodajne zahteve in v študijah primerov. Ker ima Nizozemska odličen sistem presoj, tam pričakujem najboljše razvojne rezultate, najslabše pa v Nemčiji, kjer SOP ni zakonsko obvezna.

⁷⁶ Ne le izboljšanja komunikacije in razvojnih načrtov, zlasti akumulacije A, ki bo vidna šele v daljšem razdobju (Shaete et al., 2001, str. 80).

⁷⁷ Zaključke glede stroškov je potegnila Svetovna Banka, ki ima jasne podatke o stroških SOP, dolg čas (npr. pol leta do več let) (Sadler, Verheem, 1996, str. 91) izvajanja SOP pa je posledica dolgih postopkov načrtovanja (Case Studies..., 1998, str. 50).

⁷⁸ Kakovosten postopek, primerna metodologija in sposobni praktiki (Sadler, Verheem, 1996, str. 114).

⁷⁹ V Evropskih pogodbah, OAP in Strategiji TR.

⁸⁰ Smernici PVO in SOP, Aarhuška konvencija in Reglativa o Strukturnih skladih.

Razvojne razlike, ki jih ne morem pripisati vplivu SOP, bom pripisala vplivu institucionalne ureditve, torej že uveljavljenih pravil ekonomskega sodelovanja med ekonomskimi akterji, pri postopkih razvojnega načrtovanja in okoljskih presoju. Institucionalni okvir predstavlja večjo ali manjšo omejitev doseganju blaginje iz danih bogastev (Nijkamp, James, Opschoor, 1989, str. 28) in se po državah razlikuje. Vpliv institucionalnih dejavnikov se na področju okolja kaže predvsem v visokem implementacijskem deficitu (ID) pri uveljavljanju že sprejetih deklaracij, norm in programov za uresničevanje TR in s tem gospodarsko okoljske integracije v posameznih državah. O ID poroča EU (Environment 2010, 2001; Communication..., 2001, str. 13) in OECD kot o primanjkljaju pri uresničevanju politik zaradi zaradi pomanjkanja finančnih virov in pomanjkanja sektorske privrženosti TR (Governance..., 2002, str. 222).⁸¹ ID na strateški ravni pomeni, da se cilji 3P vsebinsko ne prenesejo na bolj kratkoročne ravni dokumentov – npr. kratkoročni spisek razvojnih ukrepov (državni proračun) ali (na upravljalno nižjo raven) investicijske projekte.

Uresničevanje 3P je po Jaenickeju odvisno od institucionalnih zmogljivosti (vzorca), katere dejavniki so višina družbenih stroškov, ki jih povzročajo problemi (onesnaženje okolja), dogovornost, sposobnost inoviranja ter strategije (institucionalizacija okoljske politike - moč MO, okoljske vsebine kot čezsektorsko vprašanje). Andersen meni, da je vpliv dogovornosti na operativnost sektorskih politik le delen, prav tako je pritisk problemov dejavnik v ozadju (Andersen, 1994, str. 55, 57, 60). Študija GLTETF⁸² ugotavlja, da razlike v kakovosti dela vlade predstavljajo določljivko okoljskih rezultatov (2002 Environmental..., 2002, str. 5). Na osnovi njihovih ugotovitev, elementov institucionalne reforme (vključevanje okoljskih vsebin v gospodarsko načrtovanje in obratno, sodelovanje ministrstev in javnosti – pogl. 1.5, str. 11) in elementov integriranega odločanja (strategija TR, informacijski in komunikacijski podsistemi, regulativna in neregulativna orodja, indikatorji – Priloga 1, Slika 2), sem sestavila spisek dejavnikov, po katerih bomo proučili institucionalni okvir držav EU:

- institucionalna moč resornega ministrstva (MO – ministrstvo za okolje) in dolgoročni okoljski in trajnostni cilji, ki kažejo razdeljenost pristojnosti med nosilce politik in skupaj s cilji možnosti vpliva okoljskih interesov na razvojne odločitve družbe; cilji so predpogoj za izvajanje SOP in upoštevanje variabilnosti 3K;
- horizontalna in vertikalna komunikacija med razvojnimi in okoljskimi organi vplivata na doseganje komplementarnosti in usklajenosti 3P in posledično možnosti njihovega uresničevanja;
- dogovornost med akterji pri združevanju preferenc v procesu razvojnega odločanja pomeni upoštevanje vseh interesov (tudi okoljskih) in večjo pravičnost;
- moč države ali trga se kaže v centraliziranosti⁸³ ali decentraliziranosti - v našem primeru razvojnega odločanja. Država lahko kot partner pomaga pri usklajevanju družbenih in individualnih ciljev pri nedeljivih razvojnih odločitvah in (z regulacijo) prisili ekonomske akterje k spoštovanju družbeno sprejetih odločitev, torej izboljšuje uresničevanje 3P.

Ugotovili bomo, kako so institucionalni dejavniki vplivali na uveljavljanje in izvedbo SOP po znanih elementih, ki naj bi jih SOP vsebovala – vključevanje javnosti, alternative, stanje okolja in cilje politik, spremljanje in sodelovanje med organi. Poiskali bomo institucionalne vzroke ID in možnosti za njegovo zmanjšanje in povečanje blaginje s pomočjo SOP.

⁸¹ Razkorak med cilji in prakso nacionalnih programov zaradi narave političnega procesa, torej sektorske delitve, obstaja tudi v Sloveniji (Nacionalni program..., 1998, str. 8)

⁸² Global Leaders of Tomorrow Environment Task Force

⁸³ Nanjo vplivajo politični in zakonodajni sistem, izkušnje v praksi ekonomske politike (Ovin, 1991, str. 155; Shaete et al, 2001, str. 85), odnos med državo in družbo (Loughlin et al., 1999, str. 3).

3.1 DANSKA

Zaradi socialne odgovornosti na Danskem pričakujem, da bodo imeli okoljski interesi večjo težo pri razvojnem odločanju kot v drugih državah, MO bo vplivnejše. Institucija soglasja bo prinesla lažje izvajanje koraka vključevanja javnosti v primeru SOP. Ker naj bi bila za uresničevanje politik po Jaenickeju bistvena dogovornost (Andersen, 1994, str. 54), pričakujem uspešne razvojne politike, čeprav nadzor države ni velik.

3.1.1 Institucionalni dejavniki in razvoj

Razvojni model Danske je podoben vzorcem ostalih proučevanih držav - gospodarsko so med bogatejšimi v svetu, imajo razvit človeški in socialni kapital ter institucionalne dejavnike in več okoljskih stresov (2002 Environmental..., 2002, str.15). Blaginja prebivalcev je na drugem mestu med vsemi štirimi državami (Priloga 2, Tabela 1, kazalec 8, v nadaljevanju 1/8). Indeks pristnega varčevanja (2/GSI) kaže, da nadomešča nepovratne izgube blaginje prihodnjih generacij enako dobro kot ostale države.⁸⁴

Za socialni razvoj je značilen velik javni sektor, skrb za socialo (Loughlin et al., 1999, str. 45) in za socialno vključenost. Dostopnost in kvalifikacije človeških razvojnih dejavnikov (1/4) so na prvem mestu med državami, socialni kapital, ki ga deloma kaže kazalec socialnih in institucionalnih zmogljivosti (3/3), pa je visok.

Gospodarska razvitost merjena z BDP p.c. (2/BDP p.c.) je največja med državami, sicer pa razlike med njimi niso velike. Glede na to, kako okolje v državi (1/1) in vladne politike (1/2) podpirajo konkurenčnost, je na drugem mestu.

Okoljski sistemi (3/1) so sicer najslabši med državami, a primerljivi z ostalimi, okoljska infrastruktura (1/7) je na tretjem mestu. Zaradi visoke gostitve prebivalstva (Loughlin et al., 1999, str. 59) in hitrega urbanega razvoja se je zgodaj soočila z onesnaženjem (Factsheet Denmark, 2001). Zaradi sektorske razdelitve, ki zmanjšuje učinkovitost okoljske politike, se je pojavila potreba po integraciji okolja v gospodarske odločitve (EU Environment..., 2000, str. 173).

Institucionalno okolje, v katerem se integracija izvaja, je dogovorno, kar kaže kazalec dogovornosti (3/3b), po katerem Danska prednjači med vsemi štirimi državami. Kompromis, soglasje⁸⁵ in sodelovanje so glavne poteze danskega institucionalnega okolja (Factsheet Denmark, 2001a). Značilne so za države z neokorporatističnimi strukturami - te z dialogom in pogajanjem dosežejo dogovor med različnimi interesi. Proces odločanja je odprt in okoljska vprašanja naj bi tako hitreje imela vpliv na odločanje, kot v državah z zaprtimi koalicijami, ki ščitijo svoje interese. Soglasje je zakonsko in normativno institucionalizirano. To kaže po eni strani Akt o varstvu narave 1973, ki poudarja doseganje neformalnega razumevanja s tistimi, ki bodo predmet regulacije, npr. onesnaževalci; po drugi pa visoka stopnja prilagajanja lokalnim preferencam (Andersen, 1994, str. 45-46, 93, 102). Vlada, parlament in osrednja administrativna telesa pri oblikovanju politik delujejo skupaj z združenji lokalne uprave, industrijo in okoljskimi organizacijami. Odkar je bil zakonski okvir revidiran v luči določil Arhuške konvencije (Shaete et al., 2001, str. 14, 16), se vključevanje javnosti še širi (Shaete et al., 2001a, str. 15).

⁸⁴ Za podrobnejšo razlago kazalcev in vire glej Prilogo 2.

⁸⁵ Soglasen (konsenzualen) način odločanja pomeni, da se morajo vsi strinjati z odločitvijo, nihče ne bo na slabšem, kar je dobra stran pristopa, ima pa tudi slabo - zahteva veliko časa in energije in obstaja velika verjetnost, da odločevalci obdržijo status quo (Samuelson, Nordhaus, 1992, str. 307).

Zaradi decentralizacije, ki je glede na druge države EU zelo velika, je moč države omejena, kar podpira tudi kazalec odzivnosti privatnega sektorja (3/3d), ki je glede na druge precej velik, če predpostavljamo, da je privatni sektor ob manjši moči države bolj samoiniciativen; in kazalec okoljske uprave (3/3c), za katero ni značilna pretirana regulacija⁸⁶, kar je verjetno povezano z dogovornostjo države. Trditev bi lahko spodbil kazalec vmešavanja države (1/5), a zanj imamo le rangirne podatke, tako da tega ne moremo trditi. Po Andersenu je avtonomnost občin sicer koristna pri politikah, ki razdeljujejo koristi (npr. politike dela), ne pa pri okoljskih politikah, kjer je pogosto nasprotovanje ustaljenim pravicam (Andersen, 1994, str. 78, 94), in se občine zato upirajo ciljem na ravni države.

Decentralizacija tudi povzroča, da je MO v institucionalno šibkem položaju (3/3c) glede na lokalne uprave, odgovorne za uresničevanje politik (Andersen, 1994, str. 78). MO koordinira prizadevanja za TR in okoljsko integracijo ter raziskuje metode za presojo učinkov na okolje. Pri tem mu pomaga medministrski komite, ki vključuje tudi predstavnike NVO in zasebnega sektorja (Integrated..., 2001; Shaete et al., 2001a, str. 15). Vpliv okolja na razvojno odločanje omogočajo okoljske strategije kot politični instrument (Shaete et al., 2001a, str. 14) - dolgoročna Strategija (prostorskega) razvoja podeželja, mest, turizma in prometa do leta 2022 (Shaete et al., 2001b, str. 31), Akcijski načrt za okolje in razvoj s kakovostnimi in količinskimi cilji za TR in sektorski akcijski načrti z okoljskimi cilji po sektorjih (Shaete et al., 2001, str. 16).

3.1.2 Obvezne in prostovoljne SOP

Okoljski učinki morajo biti presojeni za določene dejavnosti, načrtovane na obalnem območju, v trgovini na drobno in prometnem sektorju. Od 1993 je SOP obvezen za zakonske osnutke in druge vladne predloge (npr. nacionalne akcijske načrte in programe, predstavljene v parlamentu) (Shaete et al., 2001a, str. 15, 18). Gre za zakonodajo, ki bo generirala mnoge manjše projekte s kumulativnimi učinki (Strategic..., 2001) in je okvir za SOP in PVO na bolj kratkoročnih ravneh odločanja (Shaete et al., 2001, str. 82). Pravila za pripravo SOP je pripravilo MO v Priročniku za SOP. Vključujejo seznam za preverjanje, ali bo imel predlog pomembne okoljske učinke in dodaten vprašalnik za določanje obsega presoje (Shaete et al., 2001a, str. 17), kriterije za presojo pomembnosti učinkov in zbirko primerov SOP (Sadler, Verheem, 1996, str. 95; Strategic..., 1996, str. 41). Postopek vsebuje štiri korake: pobudo, obseg, presojo in objavo. Če presoja dokumenta ni potrebna, mora predlog vsebovati vsaj stavek, da ne bo imel pomembnih okoljskih učinkov. Ni zahteve za presojo alternativ in vključevanje javnosti. Javnosti se lahko udeležijo običajnega procesa posveta, ki je del zakonodajnega procesa⁸⁷, in sodeluje v delovnih skupinah pri pripravljanih delih za načrte, skladno z dogovornim okoljem. Morda potreba po alternativah ni tako izražena, ker je njihov namen tudi usklajevanje interesov, kar je že del institucionalnega okolja. MO spremlja proces in vsako leto naredi prvi pregled zakonskih osnutkov vseh ministrstev, ki bodo predstavljeni v parlamentu (Strategic..., 1996, str. 43, 49-50).

Med prostovoljno izvedene SOP spadajo SOP Nacionalnega prostorskega načrta (za evropske študije SOP), predloga državnega proračuna na izbranih področjih (npr. 1999 odpadki, promet in Kyoto protokol) in SOP regionalnih načrtov kot priprava na direktivo SOP (Shaete et al., 2001a, str. 18).

Ugotavljam, da so okoljski interesi sicer upoštevani (SOP se izvaja za dokumente na vseh strateških ravneh odločanja in prvi pregled zakonskih osnutkov naredi MO), obenem pa nimajo nujno enake teže kot ostali. Horizontalna vplivnost MO na državni ravni se kaže v okoljskih načrtih in pregledu zakonskih

⁸⁶ Če ni drugače navedeno, države vedno primerjamo glede na druge tri države.

⁸⁷ Sadler in Verheem se ob tem sprašujeta, ali se takšna možnost lahko obravnava kot vključevanje javnosti ali ne (Strategic..., 1996, str. 45).

osnutkov, obenem pa MO onemogočajo lokalni interesi. Sklepamo, da decentralizacija preprečuje, da bi bilo uresničevanje politik odlično, kar bi pričakovali po Jaenickejevem prepričanju, da je bistvena za uresničevanje dogovornost. V primerjavi z ostalimi državami na to ne kaže niti ESI – država ima najboljše dolgoročne pogoje za doseganje okoljske trajnosti (3/ESI), pri čemer pa razlike med državami niso velike, niti zmanjševanje okoljskega stresa (3/2). Če pa upoštevamo, da bi bila oba kazalca lahko še boljša, lahko sklepanje potrdimo.

3.1.3 Primer SOP: Poročilo o nacionalnem načrtovanju 1999/2000

Minister za okolje in energijo, ki je odgovoren za nacionalno fizično načrtovanje, mora po izvolitvi vladi predati Poročilo o nacionalnem načrtovanju (Shaete et al., 2001b, str. 31). Nacionalni načrt je prostorski načrt, določa pa cilje za druge programe na nacionalni ravni (Case Studies..., 1998a, str. 53) in po zakonu spada med druge vladne predloge.

SOP se je začela na vrhu vezanega sistema načrtovanja, ki sega od nacionalne preko regionalne in okrožne do občinske ravni (Shaete et al., 2001a, str. 16). Imela je 7 korakov (Shaete et al., 2001, str. 64):

- seminar za zainteresirane in projektno organizacijo pred začetkom SOP, na katerem so pregledali načrtovan proces SOP, okoljske kriterije in cilje relevantnih nacionalnih politik (Strategije za razvoj mest, podeželja, prometa in turizma do 2022) ter izbrali agencijo za nadzor procesa SOP.

- Javni predpovet: okrožja in občine so podala ideje in predloge (Shaete et al., 2001b, str. 33-35) na osnovi okvirnega poročila o nacionalnem načrtovanju (Shaete et al., 2001b, str. 31), ki ga je po ciljnih Strategije do 2022 pripravilo MO.

- Screening s cilji ministrstev in komentarji javnosti: verjetnosti okoljskih učinkov so preverili na osnovi okvirnega poročila MO. Identificirali so konfliktne cilje in z uporabo seznama preverili potencialne učinke izbranih ciljev na okolje. Oddelek prostorskega načrtovanja MO je obveščal javnosti (Shaete et al., 2001b, str. 32) v časopisju in sprejemal komentarje na spletni strani (Shaete et al., 2001, str. 64).

- Določitev obsega presoje na osnovi screeninga in alternative: alternativo predlogu je izdelala neodvisna skupina strokovnjakov, raziskovalcev in politikov (Shaete et al., 2001b, str. 30). S pomočjo seznama v Priročniku so preverili, kakšni so možni učinki na okolje (povratni, samostojni ali kumulativni, ne/posredni, pozitivni/negativni/nevtralni, veliki/mali, regionalni/globalni, možnosti ublažitve učinkov, verjetnost, da se pojavijo) (Case Studies..., 1998a, str. 57) in izbrali aktivnosti, na katere se bo osredotočila SOP.

- Presoja vsake izbrane aktivnosti: matrika učinkov nacionalnega prostorskega načrta je pokazala učinke (smer učinkov) vsakega cilja na okoljske medije (Shaete et al., 2001b, str. 30, 35).

- Napoved skupnih okoljskih učinkov predloga: napovedi so se zanašale na obstoječe znanje in podatke (stanje okolja in obstoječe aktivnosti okrožij), obenem pa so jih določale politične odločitve o smeri, ki naj bi jo ubralo nacionalno načrtovanje (Shaete et al., 2001, str. 64).

- Javna razgrnitev rezultatov za zbiranje pripomb: javnosti so podale komentarje za končno presojo načrta.

- Končno poročilo se je osredotočilo na medsebojno učinkovanje razvoja podjetništva, prometne politike in fizičnega načrtovanja z uporabo zemljevidov Danske, izdelanih na osnovi ciljev okvirnega poročila, predlaganih dejavnosti in rezultatov SOP. Število ciljev se je glede na okvirni predlog spremenilo (Shaete et al., 2001, str. 64), končno poročilo je predstavilo celotne učinke načrta, v vsakem poglavju načrta pa še okoljske učinke po posameznih aktivnostih (Shaete et al., 2001b, str. 35, 37).

SOP je pomagala pri integraciji in razvoju procesa SOP. Screening in napoved učinkov sta bila težka zaradi narave ciljev. V nadaljnje se zavzemajo za jasno definicijo, katere politike in načrti naj bodo podvrženi SOP, bolj sistematičen proces in boljše podatke (Shaete et al., 2001b, str. 37-38).

SOP je vsebovala vse potrebne korake. Šibki točki sta le indikatorji in komunikacija. Indikatorji pomenijo regulacijo, ki ni skladna z državnimi institucijami. Predpostavljam, da institucije zavirajo uveljavljanje nekaterih korakov SOP, ki bi pomagali pri boljšem uresničevanju. Predvidevam, da bi Danska z uzakonjenimi koraki SOP (spremljanje z indikatorji) poleg priporočil (Priročnik), lahko dosegla še boljše razvojne rezultate z manjšimi stroški (1/6). Komunikacija⁸⁸ in dokumentacija procesa SOP je bila v začetku dobra, po prvem osnutku pa slabše dokumentirana. Vključevanje javnosti je bilo najslabši del procesa, odzvale so se javne organizacije in le malo posameznikov (Shaete et al., 2001b, str. 30), komentariji občin in okrožij se sploh niso nanašali na okoljske učinke. Študija primera je torej pokazala da izvajanja koraka vključevanja javnosti ne moremo kar predpostavljati glede na institucionalno okolje, pač pa ga je potrebno posebej načrtovati.

3.2 FRANCIJA

Glede na državni centralizem pričakujem slabo vključevanje javnosti in enosmerno vertikalno komunikacijo med organi, zato pa večji nadzor in boljše uresničevanje kot na Danskem. SOP lahko pomaga, ker spodbuja sodelovanje med akterji in tako izboljša načrtovanje na ravneh, nižjih od državne.

3.2.1 Institucionalni dejavniki in razvoj

Razvojni vzorec v Franciji je podoben kot na Danskem – gospodarsko socialna razvitost, dobre institucionalne zmogljivosti in precej okoljskih stresov (2002 Environmental..., 2002, str.15). Blaginja prebivalcev je na prvem mestu med vsemi štirimi državami (1/8). Izgube blaginje prihodnjih generacij nadomešča malo slabše, a primerljivo ostalim državam (2/GSI).

Dostopnost in kvalifikacije človeških dejavnikov razvoja (1/4) (3/3a) so na zadnjem mestu med državami, socialni kapital (3/3) prav tako, kar je povezano tudi z nedogovornim okoljem, kot bomo videli v nadaljevanju.

Gospodarska razvitost merjena z BDP p.c. (2/BDP p.c.) se ne razlikuje od drugih držav. Glede na to, kako okolje v državi (1/1) in vladne politike (1/2) podpirajo konkurenčnost, je na zadnjem mestu.

Okoljski sistemi (3/1) so v nasprotju s prejšnjimi primerjavami najboljši, okoljska infrastruktura (1/7) pa je na zadnjem mestu.

Do nedavnega je bil francoski model države med najbolj centraliziranimi v Evropi v smislu ene in nedeljive jakobinske republike. Do ukrepov decentralizacije 1981, ko so uvedli regije, je bila državna uprava močna in lokalne uprave odvisne od državnih smernic. Od tedaj je manj načrtovanja na centralni ravni, država se je malo umaknila in pustila zmedo v političnem in administrativnem sistemu. Odločanje se je premaknilo k horizontalnim mrežam odločevalcev (Loughlin et al., 1999, str. 133, 135-136, 148). Zaradi šibkega vertikalnega sodelovanja in ureditve administracije je težko določiti odgovornost. Zapletena administrativna struktura⁸⁹ je ovira učinkoviti regulaciji, ki tudi sicer, podobno kot na Danskem, ni značilna za okoljsko upravo (3/3c). Administrativna struktura povzroča probleme pri

⁸⁸ Nimam posameznih podatkov o vertikalni in horizontalni komunikaciji.

⁸⁹ Okrožja, na čelu s prefekti in majhne občine, z decentralizacijo še regije (Loughlin et al., 1999, str. 133, 147) kot tretja raven lokalne uprave. Kljub decentralizaciji imajo okrožja še vedno večjo moč kot regije (Public Institutions, 2001).

uresničevanju 3P– občine vežejo institucionalne omejitve, kot v planskih gospodarstvih (Andersen, 1994, str. 116-117). Kazalec učinkovitosti države (1/6) Francijo postavlja na zadnje mesto.

Z decentralizacijo so želeli na lokalni ravni doseči tudi participativno demokracijo namesto predstavniške. Zaradi centraliziranosti države so bile interesne skupine na nižjih ravneh fragmentirane in jih je bilo težko pritegniti v sistem odločanja. Državljeni, vajeni centraliziranosti, se za participacijo ne zmenijo. Dogovornost (3/3b) ostaja glede na Dansko zelo nizka in centraliziranost je še vedno lastna političnemu sistemu (Loughlin et al., 1999, str. 143, 147-148), kar potrjuje najnižja odzivnost privatnega sektorja (3/3d) in torej večja moč države. Vmešavanje države (1/5) je srednje.

MO je odgovorno za pripravo okoljske zakonodaje in deželno načrtovanje, uresničevanje pa je odgovornost regij in okrožij (EU Environment..., 2000, str. 178). Izvaja študije SOP in postavlja trajnostne in okoljske cilje v Nacionalnem okoljskem načrtu iz 1990 in Nacionalni strategiji TR (Shaete et al., 2001a, str. 30, 33). Za doseganje integracije sodeluje z decentraliziranimi oddelki. Raven usklajenosti med njimi je, skladno z administrativno strukturo in centraliziranim okoljem, nejasna (Shaete et al., 2001, str. 32). Dilema centralizma se kaže v tem, da se MO z regijami poteguje za institucionalno moč, tako da niso povsem suverene. Glede na ostala resorna ministrstva pa je v šibki poziciji (Andersen, 1994, str. 99, 116), torej mu vpliv v razvojnem odločanju manjšajo horizontalni organi uprave.

3.2.2 Obvezne in prostovoljne SOP

Zakon o varstvu narave iz 1976 je omogočil MO, da integrira okoljsko politiko v socialno - ekonomsko načrtovanje (Shaete et al., 2001, str. 22) in od 1985 vključuje javnosti v odločanje (Shaete et al., 2001a, str. 34). Formalni postopki odločanja morajo vključevati SOP oziroma njen francoski ekvivalent – SIA (Strategic Impact Assessment) pri regionalnem in krajinskem načrtovanju. SIA se uporablja za načrte in programe na regionalni ravni (Sadler, Verheem, 1996, str. 69). Na politični ravni morajo biti od 1990 predlagani zakoni okoljski in trajnostni (Shaete et al., 2001a, str. 29, 30). Nedavno je razvila metodologijo SOP za prometno infrastrukturo in jo uporablja za načrte in programe na regionalni ravni (Shaete et al., 2001, str. 39).

SOP se torej uporablja bolj na višjih strateških ravneh kot na nižjih in MO ima kljub horizontalno šibki poziciji glede na Dansko več moči kot regije. Razlog vidim v večji možnosti vsiljevanja njegovih odločitev zaradi centraliziranosti države, kar bi lahko kazalo na boljšo sposobnost uresničevanja 3P. Vendar ima malo slabše dolgoročne pogoje za doseganje okoljske trajnosti (3/ESI) kot Danska, po zmanjševanju okoljskega stresa je najslabša (3/2). Razlog je slabša administrativna struktura in posledično učinkovitost države (1/6), do katere je prišlo zaradi sprejemanja regionalizacije v okviru EU in nasprotnih institucionalnih preferenc, ki zahtevajo centralizem.

3.2.3 Primer SOP: Načrt multimodalne infrastrukture za Severni koridor

V Beli knjigi o skupni prometni politiki EC zahteva SOP za prometne infrastrukturne načrte, evropska Pogodba pa priročnik, ki bo pomagal pri razvoju transevropske prometne mreže (TEN - trans european transport network) (Strategic..., 1996, str. 55). Tako je bila SOP izvedena kot poskus razvoja metodologije SOP za Priročnik SOP za infrastrukturne načrte (Shaete et al., 2001b, str. 48-49).⁹⁰

⁹⁰ Študije prometnih infrastrukturnih načrtov so prispevale poleg Francije še nekatere države EU in Češka (Shaete et al., 2001b, str. 49).

Študijo severnega koridorja⁹¹ je 1998/99 (Shaete et al., 2001b, str. 54) izvedlo Ministrstvo za javna dela, promet in stanovanjsko politiko, Pododdelek za inženiring cest in motornih cest ter svetovalci, ki so že imeli izkušnje v podobnem delu (Shaete et al., 2001b, str. 49-54). Sestavljena je bila iz treh faz:

-identifikacija, ovrednotenje in lokacija okoljskih vrednot: iz zbranih informacij so identificirali okoljske teme za severni koridor – npr. naravno okolje, človeške aktivnosti, površinska voda. Vse so postavili v tabelo in jim pripisali vrednost, ki je odražala okoljsko kakovost.

-Integracija okoljskih dejavnikov v oblikovanje scenarijev: pripravili so zemljevide (kot kriterije presoje) po okoljskih dejavnikih, vrstah prometne infrastrukture, občutljivosti okolja na učinke projektov ter zmožnosti infrastrukture za umestitev v severni koridor.

-Identifikacija in analiza učinkov vrst infrastrukture na okolje s kvalitativno skalo in primerjava scenarijev: iz prve faze so razvili indikatorje, ki kažejo učinke na okolje obstoječih in načrtovanih projektov. Pri določanju indikatorjev niso upoštevali le okoljskih elementov ampak tudi socialno počutje, objekte pod spomeniškim varstvom, težavnost izvedbe scenarija. Primerjali so indikatorje za tri alternative: severni koridor brez infrastrukture⁹², s sedanjo infrastrukturo in različne scenarije v primerjavi s sedanjo. Med sabo jih je bilo težko primerjati, ker niso enako pomembni, poleg individualnih imajo tudi globalne učinke in učinki niso časovno usklajeni.

-Končno poročilo vsebuje zemljevide, ki obdelajo nekaj indikatorjev naenkrat (npr. sedanja infrastruktura, hrup in okolje).

SOP ni imela ciljev, ni upoštevala učinkov na TR in ni bila integrirana v proces načrtovanja. Preden je bila izvedena, so bili TENi že odločeni, torej se je pojavila pozno v procesu (Shaete et al., 2001, str. 66). Vključevanje političnih predstavnikov in okoljskih združenj so predlagali šele po koncu študije. Problem je predstavljala slaba usklajenost in komunikacija med telesi, kar smo pričakovali glede na institucionalno okolje (nedogovornost in centralizem). Spremljanja ni bilo (Shaete et al., 2001b, str. 49-50) – tudi to se sklada z neregulativno okoljsko upravo.

Ker je SOP poskusna, je težko določiti, kako je vplivala na integracijo na strateški ravni - v splošnem ne preveč močno, vendar pa bo pomagala pri izboljšanju naslednjih SOP. Pokazale so se slabe strani, ki jih je še treba razviti, da bo metoda uporabna - skupine so porabile mnogo časa za zbiranje podatkov, namesto za analizo; sredstva so bila prenizka tudi za odkup podatkov, interpretacija in izračun indikatorjev težka, ni bilo homogene baze na ravni EU (Shaete et al., 2001b, str. 51, 54), SOP pa je bila od baz podatkov zaradi uporabe GIS močno odvisna (Shaete et al., 2001, str. 75).

Ugotovili smo, da je v Franciji glavni razlog slabega uresničevanja 3P dvojna administrativna struktura, bijeta se uveljavljen centralizem (moč MO) in decentralizacija (moč regij), torej horizontalna in vertikalna struktura, kot je že pokazal danski primer. Institucionalizirano ni niti soglasje niti ni dovolj regulacije, zato je uresničevanje 3P slabše kot na Danskem, prav tako primer SOP. Študija primera je pokazala, da SOP odkriva slabosti institucionalne strukture (usklajevanje, spremljanje), s čimer omogoča izboljšanje uresničevanja 3P.

3.3 NEMČIJA

Ker gre za federacijo, pričakujemo manjšo državno moč v odločanju, zato pa prilagojenost načrtov lokalnim razmeram in dobro vertikalno komunikacijo – tudi dežele imajo veliko besede pri odločanju.

⁹¹ Področje med Parizom in Brusljem, veliko 22.000 km² (Shaete et al., 2001b, str. 50).

⁹² Ni še soglasja o tem, ali so presoje lokacijskih alternativ za velike infrastrukturne projekte razvojne SOP. Teoretično presoja lokacijskih alternativ spada v PVO, a v praksi se o tem redko odločamo pri PVO (Case Studies..., 1998, str. 16).

Sodelovanje javnosti pričakujemo le ne lokalni ravni. Trajnost razvoja naj bi bila slabša kot v drugih državah, ker SOP ni uzakonjena.

3.3.1 Institucionalni dejavniki in razvoj

Nemčija je glede na človeški in socialni kapital približno enako razvita kot ostale države – je sredi med njimi po socialnem kapitalu in institucionalnih zmogljivostih (3/3) ter tretja po dostopnosti in kvalifikacijah človeških dejavnikov razvoja (1/4) (najboljši (3/3a)). Gospodarski kapital ne kaže večjih odstopanj od povprečja (2/BDP p.c.), po podpori, ki jo nudi gospodarstvom kapitalu okolje v državi (1/1) in vladne politike (1/2), je na tretjem mestu. Okoljski sistemi (3/1) niso najslabši, kar bi pričakovala po združitvi z okoljsko onesnaženo Vzhodno Nemčijo (Governance..., 2002, str. 115). Po združitvi se je država posvetila čiščenju onesnaženih področij in modernizaciji infrastrukture in industrijskih objektov (EU Environment..., 2000, str. 180) in danes je glede na okoljsko infrastrukturo (1/7) na drugem mestu.

Glede na blaginjo prebivalcev je na tretjem mestu (1/8). Izgube blaginje prihodnjih generacij (2/GSI) nadomešča enako dobro kot ostale države.

Institucionalno okolje je najmanj dogovorno (3/3b), celo manj kot v Franciji. Politika je tradicionalno precej vsiljena (Andersen, 1994, str. 123) in regulativna (3/3c) (Governance, 2002, str. 132). Nacionalna uprava vpliva na nacionalne in lokalne z visokimi standardi in davki. Vmešavanje države naj bi bilo večje kot v Franciji (1/5), morda prav zaradi regulacije. Regulativna politika v povezavi s federativnim institucionalnim okoljem pripelje do ID. Najprej zato, ker je moč države omejena zaradi ustavnih določil, ki dajejo državi le okvirne zakonodajne pristojnosti, večino okoljskih vprašanj pa urejajo dežele (Andersen, 1994, str. 123, 127, 143). Deželni zbor mora odobriti več kot pol načrtovane federalne zakonodaje (Loughlin et al., 1999, str. 66, 68; Shaete et al., 2001a, str. 37), zato federalni politični sistem počasneje reagira kot centralizirane oblike vlade (Jaenicke et al., 2001, str. 28). Drugič pa zato, ker preštevni predpisi z razlikami po deželah povečujejo zapletenost sistema regulacije (Andersen, 1994, str. 144; Governance..., 2002, str. 22). Tudi sistem načrtovanja je zapleten in pogosto vezan (Shaete et al., 2001a, str. 38).

Kljub vsiljeni politiki avtonomija zahteva veliko pogajanj s federalno vlado (Andersen, 1994, str. 123), horizontalno in vertikalno komunikacijo med ravnmi odločanja (ter organizacijami in institucijami). Dvakrat na leto se npr. sestanejo MO dežel in federalni minister, kar spodbuja vertikalni dialog med ravnmi vlade (Loughlin et al., 1999, str. 75; Jaenicke et al., 2001, str. 25). Pri horizontalnih vprašanjih MO vključuje tudi druga ministrstva, npr. ministrstvo za ekonomske zadeve, za kmetijstvo in za finance (EU Environment..., 2000, str. 180). Sicer pa se je horizontalno sodelovanje uveljavilo predvsem v sektorjih, kjer okoljske omejitve nimajo večjega vpliva na gospodarstvo (Governance..., 2002, str. 119), torej tam, kjer si tudi kratkoročni cilji politik ne nasprotujejo.

Nacionalne Strategije TR še nima izdelane (Governance..., 2002, str. 118), zato je motivacija akterjev za doseganje TR manjša. Po posameznih deželah cilji TR večinoma ne obstajajo in koncept TR akterji interpretirajo, kot jim najbolj koristijo (Jaenicke et al., 2001, str. 10, 28). Sektorskih integracijskih strategij še ni in tudi MO uporablja koncept TR bolj v okoljskem smislu kot trajnostnem, torej ekonomskem, ki bi horizontalno povezoval sektorje (Governance..., 2002, str. 14, 116, 147).

3.3.2 Obvezne in prostovoljne SOP

SOP zakonsko ni obvezna, nekatera določila prostorskega načrtovanja in procesov sektorskega načrtovanja so koraki proti SOP (Shaete et al., 2001a, str. 36). Na državni ravni obstaja zakonodaja za PVO iz leta 1975, kjer postopek ni omejen na projekte, tako da se lahko uporabi na ravni 3P

(Strategic..., 1998a, str. 24). Sicer pa je za načrtovanje in programe obvezno vključevanje vseh pomembnih vsebin, tudi okoljskih, v odločanje in njihovo tehtanje (»Abwaegung«). Ministrstva z zakonodajnimi predlogi, ki bi lahko imeli vpliv na okolje, naj bi se posvetovala z MO in definirala, ali bodo imeli učinke na okolje (Shaete et al., 2001a, str. 35, 37).

V Nemčiji se SOP do neke mere torej uporablja (ali vsaj elementi, ki jo delno nadomestijo – tehtanje), čeprav ni zakonsko obvezna. Država ima najslabše dolgoročne pogoje za doseganje okoljske trajnosti (3/ESI), kar bi lahko potrdilo, da so brez SOP razvojni rezultati slabši, a kazalec meri številne dejavnike razvoja. Po zmanjševanju okoljskega stresa je npr. med boljšimi (3/2), po učinkovitosti države (1/6) pa sicer slabša od Danske, ki lažje dosega soglasje, a boljša od Francije. Prednost, ki jo imajo nemške dežele pred francoskimi občinami⁹³ je ta, da jih država ne ovira pri uresničevanju 3P (Loughlin et al., 1999, str. 68; Shaete et al., 2001a, str. 37). Domnevam, da bi bilo načrtovanje z zakonsko obvezno SOP še državno usklajeno in bi omogočilo lažje uresničevanje 3P, kar pa zavira institucionalna ureditev – federativnost in pomanjkanje državno usklajenih ciljev TR.

3.3.3 Primer SOP: SOP prostorskega in krajinskega načrta mesta Erlangen

Mesto Erlangen leži sredi severne Bavarske, je del trikotnika mest Nuernberg – Erlangen – Fuerth, ki je središče ekonomskega in znanstvenega razvoja. Prostorski načrt določa krajinsko in prostorsko politiko mesta in je zakonsko obvezen. Upošteva prostorsko načrtovanje na višji ravni – načrtovanje regije. Tudi krajinsko načrtovanje je vezano (Shaete et al., 2001b, str. 56, 58).

SOP obeh načrtov je po Aktu za PVO izvedla Zvezna okoljska agencija, EC in MO. Sodeloval je mestni svet kot nosilec, oddelki administracije mesta (za razvoj in mestno načrtovanje, okolje in energijo), organizirane javnosti (univerza, zbornice kot predstavniki interesnih skupin, različni upravni organi in podjetja za energijo, vodo, promet), telo regionalnega načrtovanja in zunanji strokovnjaki. Ker se načrta ne konča v enem volilnem razdobju, je SOP trajala več kot 10 let (Shaete et al., 2001b, str. 56, 58-59).

Koraki v procesu SOP (Shaete et al., 2001b, str. 59-62):

-določanje obsega presoje za SOP prostorskega načrta.

-SOP razdeljena na dva koraka z različno ravno podrobnosti: prvi del je široka presoja področja, prva ocena alternativnih lokacij za naselja glede na različne okoljske, socialne in prometne značilnosti in presoja ekoloških vprašanj. Rezultat je bil zemljevid konfliktov, ki kaže potencialne ekološke in gospodarske konflikte in prvi osnutek načrta.

-Vključevanje javnosti in upoštevanje rezultatov: glede vertikalne komunikacije so prilagodili naloge mestna administracija, uprava province in mesta. Neformalni ukrepi komunikacije so bili organiziran simpozij sosednjih občin, sestanki s kmeti, prostovoljne diskusije načrta v srednjih šolah kot učni pripomoček.

-Drugi, podrobnejši korak SOP: analiza ekološko občutljivih področij.

-Novi načrt in predhodno poročilo SOP: v presojevalni matriki so področja, predvidena za razvoj industrije, stanovanj, prometa itd. tehtana po indikatorjih. Seznam konfliktnih področij je pokazal, kje so potrebne podrobnejše presoje, katera področja so ustrezna, katera se zavrne ali zanje zahteva dodatno analizo.

-Združitev s krajinskim načrtom (skupno vključevanje javnosti, zemljevidi).

-Po administrativnem procesu tehtanja, ki upošteva SOP in zainteresirane: ponovno vključevanje javnosti za nov osnutek načrta.

⁹³ Tudi regijami, okrožji.

-Za konfliktna področja presoja okoljskih učinkov po posebni shemi (načrtovalska regulacija, stanje okolja, učinki načrtovanih dejavnosti in njihovih alternativ ter interakcij med njimi, opis uporabljenih dejavnikov razvoja, presoja in ukrepi za blažitev okoljskih učinkov). Pri oceni pomembnosti učinkov so uporabili metodi izhodiščnega stanja okolja in ciljev.

-Ob odobritvi obeh načrtov korak vključevanja javnosti le za spremembe, ne pa za cel načrt in potrditev z višje upravne ravni.

SOP se je začela zgodaj v procesu načrtovanja (Shaete et al., 2001, str. 66) in bila integrirana v korake tega procesa. Komunikacijski tokovi so bili številni – ne/formalni, horizontalni, vertikalni. Zaradi vezanega procesa načrtovanja se lahko informacije prenašajo z ravni prostorskega načrtovanja na gradbeno načrtovanje - matrika SOP se bo uporabila kot del procesa tehtanja na tej ravni. Okoljski organi so bili polno vključeni v odločanje z istimi pravicami pri načrtovanju kot drugi. Poročanje je bilo jasno, zakonsko določeno, med procesom so s seminarji in tečaji poskrbeli za usposabljanje in osveščali javnosti. Spremljanje je bilo prostovoljno. Skupno načrtovanje dveh načrtov in uporaba SOP je izboljšala integracijo. Pokazala se je tudi slabost pri uporabi SOP – subjektivni politični interesi glede nekaterih elementov načrta niso upoštevali rezultatov SOP, pri tehtanju so bili pomembnejši socialno - gospodarski interesi (Shaete et al., 2001b, str. 58-63). Poudarili so, da je treba zagotoviti ohranitev (arhiviranje) podatkov tudi ob menjavah osebja v upravnih institucijah (Shaete et al., 2001c, str. 7).

Študija primera je pokazala dobre strani regulativnega institucionalnega okolja – zakonsko določeno poročanje, prostovoljno spremljanje načrta. Presenetila je dobra komunikacija med organi in vključevanje javnosti, kar lahko do neke mere pripišemo tudi dejstvu, da je šlo za načrt na nižji upravni ravni. Institucionalno okolje samo po sebi torej ne more omejiti nobenega koraka SOP, lahko pa pomaga pri sprejemljivosti korakov za udeležence (spremljanje).

3.4 NIZOZEMSKA

Zaradi institucije dogovornosti (Andersen, 1994, str. 56) in sodelovanja pričakujemo upoštevanje vseh interesov pri odločanju o ekonomskem razvoju in dobro komunikacijo, zaradi najboljšega sistema presoj pa tudi najboljše uresničevanje 3P.

3.4.1 Institucionalni dejavniki in razvoj

Z vidika trajnosti Nizozemska izgube blaginje prihodnjih generacij (2/GSI) nadomešča bolje kot ostale države. Sedanja blaginja prebivalcev (1/8) je šele na tretjem mestu, čeprav so socialne in institucionalne zmogljivosti (3/3) najboljše in dostopnost in kvalifikacije človeških dejavnikov razvoja (1/4) dobre. Gospodarska razvitost (2/BDP p.c.) je enaka kot v ostalih državah, okolje v državi (1/1) in vladne politike (1/2) pa najboljše podpirajo konkurenčnost.

Okoljski sistemi (3/1) so približno enaki ostalim, okoljska infrastruktura (1/7) pa je na zadnjem mestu. Je majhna, gosto naseljena in zelo industrializirana država (Environmental Policy..., 1999), povezava med okoljem in politikami za upravljanje z njim pa je bolj vidna, ker je večina zemlje pridobljene iz morja (Governance..., 2002, str. 218). Okoljska politika je bila v začetku razdeljena med posamezna ministrstva, ki so okoljske politike določala neodvisno, zato je bila regulacija neučinkovita (Shaete et al., 2001b, str. 84), zunanji učinki so bili očitni v drugih okoljskih sektorjih ali geografskih področjih. Premalo usklajevanja med različnimi političnimi odločevalci je povzročalo neskladnost med politikami, manjšo okoljsko in stroškovno učinkovitost in kredibilnost okoljske politike (Environmental Policy..., 1999).

Leta 1980 so različne ravni državne uprave, industrijska telesa in okoljske skupine sestavili prvi Nacionalni program okoljske politike (NEPP⁹⁴). NEPP je spremenil pristop (Environmental Policy..., 1999) k okoljskim vprašanjem v bolj integrativnega, je ekvivalent nacionalne strategije TR, določa okoljsko politiko dolgoročno in integrira okoljske vsebine v vladne politike (Shaete et al., 2001b, str. 84). Skupaj z letnimi PSO in sektorskim spremljanjem doseženih ciljev je okvir za SOP (Case Studies..., 1998, str. 35). Od 1989 se pripravljajo sektorski načrti upravljanja z okoljem. Njihovi cilji so skladni s cilji NEPP ali jih presegajo, mnogi so vplivali na NEPP (Integrated..., 2001a), kar je prvi primer transparentnega vpliva na okoljsko politiko s strani drugih sektorjev. Horizontalna povezava je boljša kot v ostalih državah tudi zaradi velike gibljivosti uslužbencev med ministrstvi (Governance..., 2002, str. 227).

Kjer je le mogoče, NEPP skupaj razpravlja o nacionalni in mednarodni politiki – država rabi mednarodno okoljsko strategijo, da ne bo na milost in nemilost prepuščena mednarodnemu razvoju (Environment. The 4th NEPP, 2001). Jasni cilji NEPP za ciljne skupine onesnaževalcev razbremenijo vlado, ker je več samoregulacije. Tako npr. industrija ne išče več kratkoročnih rešitev, ker pozna dolgoročne cilje (Environmental Policy..., 1999; Governance..., 2002, str. 253). Na NEPP in Dokumentu o okolju in gospodarstvu⁹⁵ temelji okoljska politika (Environmental Programme, 2001). Zanj so odgovorna štiri ministrstva⁹⁶, ki si posebej prizadevajo za integracijo okolja v svoje politike, koordinira jih VROM (MO) (Shaete et al., 2001a, str. 56).

Pristop k oblikovanju NEPP kaže na dogovorno (3/3b) institucionalno okolje, ki ne zaostaja za Dansko. Politika je prilagodljiva različnim interesom (Andersen, 1994, str. 56, 157), kar lahko pripelje do statusa quo. Država je socialno in kulturno pluralistična, zato delovanja ne vodijo le socialne in gospodarske presoje. Normativno je institucionaliziran posvet, kompromis, dialog in močno zanašanje na civilno družbo (Loughlin et al., 1999, str. 196-198, 218). Nizozemska je poznala vključevanje javnosti v postopke načrtovanja še preden se je začelo govoriti o TR (Integrated..., 2001a).

Značilen je liberalizem - lokalne uprave lahko delajo vse, kar bo v korist področja, dokler ni v nasprotju s pravili višje ravni uprave, zaradi česar je Nizozemska decentralizirana unitaristična država. Aktivnosti za uspešno delovanje morajo tri ravni uprave usklajevati, ker so medsebojno odvisne⁹⁷ (Loughlin et al., 1999, str. 196, 199-202). Decentraliziranost je tako manjša kot v Nemčiji, pozicija občin pa podobna centraliziranim občinam v Franciji (Andersen, 1994, str. 149). Kazalec okoljske uprave (3/3c) je takoj za Nemčijo in kaže na regulativno ekonomsko politiko in prakso, regulativnost in dogovornost torej nista medsebojno izključujoči. Zaradi regulativnosti je verjetno tudi na prvem mestu glede vmešavanja države (1/6). Učinkovitost države (1/6) je največja, kar kaže, da očitno vmešavanja države ni preveč. Enako pove tudi kazalec odzivnosti privatnega sektorja (3/3d), ki je največji in kaže na tržno družbo. Tudi institucije se premikajo od nadzora k spremljanju (Governance..., 2002, str. 239).

⁹⁴ NEPP1 iz leta 1989, sledili so mu NEPP2 leta 1994, NEPP3 1997 in NEPP4 2001. (Shaete et al., 2001a, str. 54-55), NEPP5 še ni v veljavi.

⁹⁵ Dokument Okolje in gospodarstvo je leta 1997 izdala vlada z namenom skupnega oblikovanja okoljske, gospodarskih in prostorske politike. Njegovo načelo je decoupling - ločitev gospodarske rasti od slabšanja okolja (EU Environment..., 2000, str. 194).

⁹⁶ Ministrstvo za promet, javna dela in vodo (V&W), ministrstvo za kmetijstvo, upravljanje z naravo in ribištvo (LNV), ministrstvo za ekonomske zadeve in ministrstvo za stanovanjsko politiko, prostorsko načrtovanje in okolje (VROM) (EU Environment..., 2000, str. 193).

⁹⁷ Lokalna uprava od centralne dobi sredstva, centralna pa se na lokalne zanaša pri uresničevanju politik (Loughlin et al., 1999, str. 202).

3.4.2 Obvezne in prostovoljne SOP in ekvivalenti

Sistem presoj najbolje pokriva ravni odločanja in sektorske politike. Je vezan, kar pomeni uporabo e-testa (glej nadaljevanje) in SOP na najbolj dolgoročni ravni, na kratkoročnejših ravneh in pri projektih pa PVO (Case Studies..., 1998, str. 30; Shaete et al., 2001a, str. 54). Postopek PVO in SOP vključuje alternative (minimum je presoja opcije do-nothing, okolju prijazne alternative in preferirane alternative (Case Studies..., 1998, str. 38)), spremljanje, vključevanje javnosti in oceno kakovosti poročila (Sadler, Verheem, 1996, str. 70, 89). Sistem pregleda PVO je institucionaliziran - za kakovostno kontrolo odgovarja Komisija PVO kot neodvisna agencija za pregled presoj⁹⁸ (Case Studies..., 1998, str. 42).

E-test (Environmental test oz. okoljski test) so leta 1995 vpeljali v NEPP (Sadler, Verheem, 1996, str. 62) za zakonodajo in regulacijo (Shaete et al., 2001a, str. 54). Izvede ga odgovorni organ z obvezno vključitvijo ministra za okolje. Preveri, ali so cilji 3P skladni s cilji NEPP (Sadler, Verheem, 1996, str. 62, 74) in ne sme povzročati zastojev v odločanju (Sadler, Verheem, 1996, str. 89). Ni vključevanja javnosti in zunanjskega pregleda. Proces e-testa se ujema s procesom sprejemanja zakonodaje, prva faza je screening/scoping, nato svet ministrov sprejme izbrano zakonodajo. Druga faza je dokumentacijska – preverjanje okoljskih učinkov po vprašalniku⁹⁹, rezultati so dokumentirani v pojasnilu v osnutku zakonodaje. Tretja faza vključuje pregled podporne pisarne (medministrsko usklajevalno telo) in pravosodnega ministra (Shaete et al., 2001a, str. 55, 56).

Primer inovativne uporabe SOP je pri političnih programih strank. Vse glavne politične stranke vanje vključijo TR kot enega glavnih ciljev. V volilni kampanji 1994 je večina večjih strank prosila priznan nacionalni raziskovalni institut za izračun okoljskih učinkov svojih programov. Ta je za vse programe uporabil iste modele, tako da so bili rezultati primerljivi. Ministrstvo za zunanje zadeve uporablja SOP tudi pri načrtovanju razvojne pomoči (Sadler, Verheem, 1996, str. 74, 136). V obliki SEAN, ki integrira TR v strateško načrtovanje še pred uporabo SOP, ga je uporabil v manj razvitih državah (glej op. 64, str. 17) (Shaete et al., 2001a, str. 57).

Kazalci trajnosti razvoja z začetka poglavja kažejo, da je Nizozemska povsod zelo uspešna, razen pri zmanjševanju okoljskih stresov za sedanje generacije, posledica je tudi manjša blaginja prebivalcev (1/8). GSI v nasprotju s tem kaže dobre rezultate za prihodnje generacije (2/GSI). Menimo, da je uspeh posledica dobrega načrtovanja, h kateremu je pripomogla tudi institucionalna struktura. Pristop k načrtovanju je centraliziran in zato usklajen (NEPP). Dogovorno odločanje, upoštevanje vseh interesov in zadostna regulacija zagotavljajo uresničevanje 3P, čeprav tudi tu OECD (Governance..., 2002, str. 222) poroča o ID.

Zanimivo je, da je SOP v tej fazi še vedno prisoten in celo bolje razvit kot v ostalih državah. Je vezan, zajema največ dokumentov, ima zakonsko določene alternative, ki se morajo s SOP presojati in institucionaliziran zunanji pregled. To dokazuje, da ni le prehodni instrument na poti do integriranega načrtovanja, ampak bistven del takšnega načrtovanja. Čeprav je instrument, ki ga uporablja država, je najbolj razvit prav v državi, ki je tudi najbolj tržna (3/3d), zato predvidevamo, da povečuje učinkovitost države (1/6).

⁹⁸ E-testa (v nadaljevanju) ne pregleduje.

⁹⁹ Vprašalnik ima naslednje zahteve: poraba obnovljivih bogastev mora biti skladna z regenerativno sposobnostjo, poraba neobnovljivih bogastev z razvojem obnovljivih substitutov, odpadne emisije z asimilativno sposobnostjo okolja, do neto izgub naravnega habitata naj ne bi prišlo in treba se je izogibati nepovratnim spremembam in ohranjati bodoče možnosti (Sadler, Verheem, 1996, str. 160).

3.4.3 Primer: SOP Nacionalnega načrta uporabe pitne in vode za industrijsko porabo

SOP je bila izvedena skladno z odlokom o PVO (Case Studies..., 1998, str. 27). Glavno vprašanje je bilo določiti učinke alternativnih nacionalnih politik za preskrbo z vodo na naravo in primerjati alternativne metode za preskrbo z vodo glede na okoljske in druge vidike (Sadler, Verheem, 1996, str. 143).

Učinki alternativnih politik na naravo so bili ocenjeni v 4 korakih (Sadler, Verheem, 1996, str. 143-144):

-prikaz alternativ bodoče nacionalne politike za preskrbo z vodo - obstoječe metode so bile povečanje ali zmanjšanje porabe pitne vode ali zmanjšanje industrijske porabe vode; spremenjene metode pa povečanje uporabe podtalnice ali njeno zmanjšanje.

-oblikovanje nacionalnih hidroloških modelov in primeren GIS - z njihovo pomočjo in napovedjo za prihodnjo potrebno sposobnost vodne proizvodnje pri vsaki alternativni so določili učinek alternativ na podtalnico in površinske vode.

-razvoj metod za določitev sedanjih naravnih vrednosti, pomen vlažnih in mokrih ekosistemov za Nizozemsko – v okviru SOP novo razvit model identificira homogene ekosisteme in oceni pomen teh ekosistemov na osnovi nacionalne in mednarodne redkosti.

-določitev sprememb v obstoječih naravnih ekosistemih kot posledica vpliva alternativnih politik na podzemne in površinske vode. Pri tem so za vsak okoljski vidik (učinki na naravo, pokrajino in abiotično okolje (surovine, odpadki, energija) in druge vidike - javno zdravje, uporabo prostora in tehnične/ekonomske vidike (dostopnost, fleksibilnost, občutljivost in stroški metod) razvili nekaj podkriterijev. Vsakemu so pripisali točke na osnovi mešanih količinskih in kakovostnih informacij, nato so te točke prevedli v enotno oceno z uporabo mešanih metod (normalizacija), izvedli temeljito analizo občutljivosti, za vsak vidik razdelili metode od najboljše do najslabše in na osnovi multikriterialne analize¹⁰⁰ pretehtali vse vidike v posamezni alternativni. Ugotovili so, da obstaja neposredna povezava med količino proizvedene vode in učinkom na naravo, ter določili vrstni red alternativ, glede na to katera bo najbolj učinkovita za povečanje vrednosti ekosistemov.

Komisija PVO je pregledala SOP in ocenila njeno kakovost ter svetovala odgovornemu organu glede posebnosti apliciranja rezultatov presoje na regionalni ravni zaradi posebnosti hidrološke situacije in zaradi razvoja v povezanih sektorjih, npr. kmetijstva. Pristojni organ je zaključil, da je SOP vplivala na proces odločanja, rezultati so bili upoštevani v oblikovanju politike na nacionalni ravni glede prihodnje infrastrukture javne porabe vode. Metode, razvite kot del SOP, so stimulirale in strukturirale projektne PVO v sektorju preskrbe z vodo in s tem olajšale upoštevanje NEPP pri pripravi načrtov na regionalni ravni (Sadler, Verheem, 1996, str. 144).

3.5 UGOTOVITVE

Razvojni vzorci proučevanih držav so si podobni – razvit gospodarski in socialni kapital in slabše stanje okolja zaradi nepovratnih izgub. Države z bolj razvitim K imajo slabši A – na enem koncu je Nizozemska, na drugem Francija, ostali dve sta nekje vmes. Skleпам, da gre za substitucijo K z A in možno manjšanje celotne blaginje, ker so države prišle do meja substitucije.

Primeri so pokazali, da je imel SOP na vključevanje okolja različen vpliv, ki bo viden šele v daljšem časovnem obdobju (Shaete et al., 2001c, str. 2). Ker nimamo dolgoročnih serij trajnostnih indikatorjev, ne moremo točneje ugotoviti, kako so s SOP pomagale razvojnemu vzorcu. Če upoštevamo le stanje

¹⁰⁰ Oblika analize stroškov in koristi - vsak ocenjevalni kriterij dobi več ocen, ki izražajo učinke, ki jih lahko rangiramo, omogoča vrednotenje okoljskih in finančnih stroškov, tudi če jih ne izrazimo z denarjem, ne vodi vedno k le eni rešitvi (Sadler, Verheem, 1996, str. 148).

3K sedaj kot rezultat razvojnih odločitev, bi morala glede na najboljši sistem SOP, biti najbolj trajnostna Nizozemska, najmanj pa Nemčija. Indikatorji so potrdili, da trditev drži za Nizozemsko glede nadomeščanja izgub prihodnjih generacij, najslabša pa je tu Francija. Kljub najbolj razvitim 3K, ima največje razlike v stokih 3K Nizozemska, najmanjše pa Francija, kar pomeni, da je nizozemska sedanja blaginja sestavljena najmanj trajnostno uravnoteženo, francoska pa najbolj. Nepovratne izgube blaginje zaradi prevelike uporabe A torej kažejo pomen A za blaginjo. Povezavo med SOP in TR pri Nemčiji podpira le kazalec ESI, po katerem ima Nemčija najslabše dolgoročne možnosti za doseganje trajnosti.

Odgovor na vprašanje, zakaj Nemčija po trajnostnih kriterijih ne odstopa toliko, kot sem pričakovala, sem našla v institucionalni ureditvi. Iz praktičnega dela naloge sledijo naslednji vplivi institucij na ID v okoljski politiki:

- institucionalna moč MO je pri vseh državah manjša kot moč drugih sektorskih ministrstev. Sektorska (horizontalna) delitev se kaže v tem, da vsa MO večinoma skrbijo za okoljsko politiko, TR in integracijo, torej je TR še vedno bolj domena okoljske politike in okoljskega načrtovanja kot pa vseh politik. Vplivnost TR slabi še okoljska politika, ki je bolj okoljevarstvena in manj okoljsko razvojna (Nemčija).
- Nekatera MO imajo večjo vlogo s funkcijo spremljanja ali pregleda zakonodajnih predlogov (Danska) in gibljivostjo zaposlenih med ministrstvi (Nizozemska), kar je posledica dogovornosti družbe, ki določa vpliv okoljskih interesov v razvojnem načrtovanju. Najbolj dogovorni sta Danska in Nizozemska. Nizozemski rezultati izvajanja SOP so trditev potrdili, prav tako francoski, ki je med manj dogovornimi državami, Danski pa ne. Dogovornost torej lahko le do neke mere pojasni učinkovito uresničevanje SOP in trajnostni razvoj.
- Francija in Danska sta odkrili problem delitve moči med horizontalnimi in vertikalnimi ravni uprave. Na Danskem je MO institucionalno prešibko glede na decentralizirane lokalne uprave, v Franciji pa centralno MO premočno, kar oboje onemogoča uspešno uresničevanje politik.
- Določena stopnja centralizma se je na Nizozemskem izkazala kot učinkovita za (horizontalno in vertikalno) usklajevanje dolgoročnih okoljskih in gospodarskih ciljev, kot predpogoj izvajanja SOP in boljšega uresničevanja 3P.
- Država ima najboljše dolgoročne načrte. Najslabši (državno neuskklajeni) so v decentralizirani Nemčiji, kjer bo do sprejetja Strategije TR prišlo najkasneje zaradi premajhnih zakonodajnih pristojnosti države. Tu si akterji koncept TR razlagajo tako, da koristijo svojim (kratkoročnim in individualnim) interesom.
- Proučevali smo še, ali je za uresničevanje politik boljša moč države¹⁰¹ in regulativnih orodij ali trga. Nemčija in Nizozemska se najbolj zanašata na regulacijo. Rezultati uresničevanja SOP kažejo pozitiven vpliv v drugi državi in le delen vpliv v prvi, kar je posledica preveč regulativnih pravil (zapletajo sistem).
- Vertikalno sodelovanje med ravni uprave in obojestransko komuniciranje je pomembno za vezan sistem SOP – ugotovili smo, da je sodelovanje boljše v federativnih državah (Nizozemska, Nemčija slabše) kot v centraliziranih (Francija), nanj vpliva tudi stopnja dogovornosti.

Da SOP lahko vpliva na načrtovanje in uspešen razvoj, torej ni dovolj le eden izmed elementov institucionalnega okolja, ki podpira uresničevanje 3P, npr. dogovornost, dolgoročno, državno usklajeno načrtovanje ali regulacija. Za uspeh so potrebni vsi elementi – najbolj jih združuje Nizozemska, kar potrjujejo najboljši rezultati glede uresničevanja SOP in trajnosti ekonomskega razvoja.

Glede na institucionalne dejavnike države ne moremo kar a priori obsoditi na uspeh ali neuspeh – institucije ne pomenijo avtomatično niti da bodo koraki SOP izvedljivi (Danska – vključevanje javnosti) niti da ne bodo izvedljivi (Nemčija), obstaja le možnost za to (Francija).

SOP je pomagala pri zmanjšanju institucionalnih omejitev ob izvedbi vseh korakov na naslednji način:

¹⁰¹ Gre za moč države ali moč trga, ne za moč države ali dežel.

- vsak od primerov SOP je pomagal razvoju procesa in pokazal na pomanjkljivosti načrtovanja (potrebo po boljših podatkovnih bazah, nove možnosti vključevanja javnosti (Francija), problem arhiviranja podatkov (Nemčija) ter izboljšal načrtovanje (Nizozemska – strukturiral projektne PVO in olajšal upoštevanje NEPP, Nemčija – uporaba matrik na nižjih upravnih nivojih odločanja).
- Na Danskem je SOP z upoštevanjem ciljev v Strategiji razvoja do 2022 izboljšala integracijo in vertikalno usklajenost načrtov. Manjkal je element vsiljevanja, torej v našem primeru korak spremljanja z indikatorji, kar bi povečalo odgovornost občin, da uresničijo dogovorjeno, in zmanjšalo negativen vpliv neregulativne institucionalne strukture.
- Slabše izvedena francoska SOP je imela manjši vpliv na integracijo. Zaradi slabe usklajenosti in neupoštevanja interesov javnosti vpliv okoljskih preferenc ni bil možen, prav tako zaradi poznega začetka procesa – ko so bile glavne razvojne odločitve že sprejete. Korak spremljanja bi lahko prinesel večjo vertikalno in horizontalno usklajenost v načrtovanje.
- V Nemčiji je SOP z vključevanjem javnosti pomagala pri akumulaciji socialnega kapitala. Okoljski organi so bili enakopravno vključeni v odločanje, njihov vpliv je bil sicer pri končni odločitvi majhen, a SOP je vplive na okolje vsaj eksplicitno prikazala vsem akterjem.
- Nizozemska SOP je presojo pričela z alternativami, torej z možnostjo substitucije na transformacijski krivulji (vrednost naravnega okolja je oportunitetni strošek razvoja z akumulacijo kakšnega drugega razvojnega dejavnika). Razvila je metode odločanja, ki jih bo lahko kasneje uporabila na nižjih upravnih ravneh in povečala vertikalno sodelovanje. Okoljske vsebine so imele vpliv na odločanje.
- Ostale SOP nudijo nove priložnosti za upoštevanje preferenc, npr. s presojami političnih programov (Nizozemska) in ugotavljanja upravičenosti do finančnih virov države s presojami proračuna (Danska).

Zaključujemo, da vpliv institucionalnega okolja na uresničevanje 3P še obstaja, a se z izvajanjem korakov SOP manjša, sistemi načrtovanja v državah pa izboljšujejo. Ugotovitve bom uporabila v naslednjem poglavju skupaj s teoretičnimi zaključki o možnostih TR na primeru Slovenskega razvojnega modela in institucionalnega okvira.

4 SOP V SLOVENIJI

Slovenija je že z dosedanjim razvojnim konceptom uspela doseči TR (Radej et al., 2000, str. 3), TR torej pomeni le evolviranje razvojne paradigme z zmanjšanjem ID (Nacionalni program..., 1998, str. 8). V nadaljevanju bomo najprej proučili razvojni vzorec, na katerega apliciramo teoretične ugotovitve, nato institucionalne krivce slabšega uresničevanja 3P. Ugotovili bomo, kako lahko praksa SOP pomaga pri nadaljnjem trajnostnem razvoju.

4.1 RAZVOJNI VZOREC

Razvojni vzorec v Sloveniji se razlikuje od razvojnega vzorca držav EU. Blaginja prebivalcev (1/8) presega blaginjo vseh ostalih držav. Razlog je v trajnostno bolj uravnoteženi sestavi blaginje in boljšem okoljskem kapitalu (Razvoj okolja, 2000, str. 3).

Okoljski sistemi¹⁰² (3/1) so boljši kot v proučevanih državah. Za razvojni vzorec je značilna kakovost okolja (Poročilo o makroekonomskih..., 2001, str. 11). Prednost pri razvoju predstavlja naravna raznolikost (Use of Economic..., 1994, str. 161), dobra geografska lega (Benchmarking Slovenia, 2000, str. 7) in obnovljiva bogastva (voda, les) (Radej et al., 2000, str. 6), ki niso polno zaposlena (Radej, 2001, str. 12). SGRS ugotavlja, da je Slovenija okoljsko relativno razvitejša od EU (Slovenija..., 2001,

¹⁰² Razen nekaterih izjem - kakovost voda, odlagališča odpadkov, visoke emisije na prebivalca (The Emerging..., 1997, str. 51) in energetska intenzivnost (Radej et al., 2000, str. 4).

str. 31), kar kaže GSI (2/GSI), ki jo postavlja nekje na sredino razvitih držav, nekatere gospodarsko višje razvite države okoljsko celo presega (Benchmarking Slovenia, 2000, str. 130). Okoljska infrastruktura (1/7) je slabša kot v državah EU, kar kaže na to, da razvojna prizadevanja zaenkrat še niso akumulirala A, ta pomeni le razvojno priložnost. Nasprotna slika se kaže pri zmanjševanju okoljskega stresa (3/2), kar morda pomeni, da so prizadevanja na tem področju šele nedavna.

Socialna razvitost je razmeroma visoka, kar kažejo mednarodne primerjave ravni brezposelnosti, neenakosti v razdelitvi dohodka, socialnih razlik, revščine in socialne izključenosti, kjer Slovenija dosega ali celo presega povprečje EU (Radej et al., 2000, str. 2). Pojavlja se problem staranja populacije, nezaposlenosti in premalo izobraženosti odraslih (Benchmarking Slovenia, 2000, str. 8, 17) - dostopnost in kvalifikacije človeških razvojnih dejavnikov (1/4) (3/3a) so npr. na zadnjem mestu. Socialni kapital, ki manjša stroške dogovarjanja in negotovost ter omogoča usklajevanje interesov za doseg skupnih ciljev (3/3), je slabši od proučevanih držav. Malo ga je tudi, če ga merimo z zaupanjem ljudi in nemočjo pri odločanju o svoji usodi (Gregorčič, 2000, str. 5).

Gospodarska razvitost (2/BDP p.c.) je najmanjša - BDP je približno 30% nižji od EU (Poročilo..., 1999, str. 68). Glede na to, kako okolje v državi (1/1) in vladne politike podpirajo konkurenčnost (1/2), je najslabša. Eden izmed prednostnih razvojnih izzivov je v prenizki konkurenčnosti slovenskega blagovnega izvoza in prepočasnem prestrukturiranju gospodarstva, ki je potrebno za trajno rast poleg makroekonomske stabilnosti (Poročilo o makroekonomskih..., 2001, str. 7-8).

4.2 RAZVOJNI CILJI

Razvojni vzorec, ki smo ga proučili v prejšnjem poglavju, se je v času z vidika trajnosti spreminjal. V obdobju tranzicije se je stanje okolja izboljšalo ob boljšem gospodarskem in slabšem socialnem razvoju (Poročilo..., 1999, str. 78), po letu 1995 pa izboljšanja na gospodarskem in socialnem področju niso več zadoščala, da bi odtehtala poslabšanje stanja okolja (Poročilo o makroekonomskih..., 2001, str. 11). Slovenija se je soočila s tekmujočimi gospodarskimi in socialnimi prioritetami in pomen okolja je padel (Environment..., 1999, str. 18). Razvojni vzorec je torej izčrpan, kar je razlog za novo - trajnostno razvojno paradigmo (Slovenija..., 2001, str. 7).

Strategija gospodarskega razvoja 2001-06 (SGRS06) se opredeljuje za TR, njen osnovni cilj je blaginja prebivalcev. Zahteva zniževanje razvojnega zaostanka na področju gospodarstva, tako da se sočasno ne poslabšajo dosežki socialnega in okoljskega razvoja (Poročilo o makroekonomskih..., 2001, str. 9). Vključitev v EU, v kateri vidi najboljše možnosti za izpostavitve svojih konkurenčnih prednosti¹⁰³ (Radej et al., 2000, str. 5), bo namreč povečala trgovino, kar bo z gospodarskimi koristmi prineslo tudi pritiske na okolje (Environment..., 1999, str. 224). Pomen 3K ni več v stabilizaciji, ampak izboljšanju konkurenčne sposobnosti in inovativnosti na gospodarskem področju, oblikovanju učinkovitega trga delovne sile, povečanju izobraženosti in oblikovanju socialnega soglasja na socialnem področju ter povečanju prispevka okolja k razvoju in razvoj lastnih razvojnih možnosti in posebnosti na okoljskem področju (Poročilo o makroekonomskih..., 2001, str. 17, 19), torej dvig sedanje blaginje z uporabo A. Nova razvojna paradigma zahteva uporabo SOP, kot smo ugotovili v teoretičnem delu naloge.

Globalno se je Slovenija za njeno uporabo zavezala s podpisom Agende 21¹⁰⁴, ki se zavzema za integracijo okolja in gospodarskega razvoja v odločanju z okoljskimi presojami (Overall Progress...,

¹⁰³ Države EU že sedaj predstavljajo 70% slovenske zunanje trgovine (Poročilo..., 1999, str. 69) in odnosi se bodo z vstopom vanjo še intenzivirali (Slovenija..., 2001, str. 28).

¹⁰⁴ Globalno podpira TR, ker je v veliki meri odvisna od uvožene surovinske in energetske podlage in zunanje trgovinsko odprta (Radej et al., 2000, str.3; Benchmarking Slovenia, 2000, str. 131).

1997, str. 2). Prav tako na nadnacionalni ravni podpira uporabo SOP vključevanje v EU (prevzem zakonodaje in pridobivanje pomoči).

Na nacionalni ravni so razlog za uporabo SOP zavzemanje za TR v SGRS, Nacionalnem programu varstva okolja (NPVO), okoljski zakonodaji (Radej et al., 2000, str. 6) in Aarhuški konvenciji. Zahtevajo spoštovanje preferenc v družbeni akumulaciji 3K. SOP enako dosega s korakom vključevanja javnosti, v katerem družbene skupine izrazijo svoje preference po okoljskih dobrinah. Izražanje okoljskih preferenc je razvojno pomembno, ker se je povečal delež tistih, ki postavljajo blaginjo pred gospodarsko rast in zahtevajo možnost za politično participacijo (Poročilo..., 1999, str. 25).

Poleg vključevanja javnosti v odločanje in integracije okolja v razvojno načrtovanje zahteva trajnostni razvojni model v SGRS tudi skladen regionalni razvoj (Poročilo o makroekonomskih..., 2001, str. 9), za preobrnitev sedanjega trenda povečevanja razlik (nepravičnosti) v regijah (Poročilo..., 1999, str. 41), ki jih lahko vstop v EU še poveča (Slovenija..., 2001, str.12). Regionalizem pomeni element uskladitve s standardi EU in podlago za kandidiranje za sredstva EU za regionalni razvoj¹⁰⁵ (Poročilo o makroekonomskih..., 2001, str. 75). Financiranje je pogojeno z okoljskimi presojami¹⁰⁶, ki služijo vertikalni uskladitvi in izboljšajo lokalne razvojne potenciale 3K (Slovenija..., 2001, str. 29), torej omogočajo povečanje prispevka A k razvoju.

Razvojne prednostne naloge na okoljskem področju se nanašajo le na komunalno infrastrukturo in netržne storitve, ne pa na korektivne ukrepe, ki bodo odtehtali učinke drugih politik na okolje (Radej, 2000, str. 19). Z integracijo okolja v razvojne odločitve (ki jo zahteva NPVO) s SOP pa bi zmanjšali te stranske učinke. V nadaljevanju bomo proučili institucionalne vzroke stranskih učinkov in omejitve operativnosti okoljske politike (Nacionalni program..., 1998, str. 6, 8) ter uporabnost SOP pri zmanšanju teh omejitev.

4.3 INSTITUCIONALNI DEJAVNIKI INTEGRACIJSKE PRAKSE

Za okolje, v katerem se bo izvajala SOP, je značilen neučinkovit institucionalni okvir zaradi počasne reforme javne administracije (Poročilo..., 1999, str.69). Dejstvo potrjuje tudi kazalec učinkovitosti države (1/6), ki postavlja Slovenijo na zadnje mesto. To je prvi element, ki ovira integracijo (Slovenija..., 2001, str. 13, Nacionalni program...,1998, str. 6) in razlog za uveljavljanje SOP, ker večja učinkovitost države.

Neučinkovitost institucionalnega okvira podpira še institucionalna šibkost varstva okolja (Razvoj okolja, 2000, str. 2; Nacionalni program..., 1998, str. 7), ki povzroča, da se sistemsko dokaj visoka vplivnost varstva okolja na razvojne odločitve ne izkorišča v celoti (Slovenija..., 2001, str. 32). Kazalec okoljske uprave (3/3c), ki je najnižji, to potrjuje. Za povečanje vplivnosti okolja se zavzema SGRS in NPVO (Radej et al., 2000, str. 8, 10; Case Studies..., 1998a, str. 12). Tako okoljskih dejavnikov razvoja ne bo več usmerjala gospodarska politika glede na potrebno reagiranje na konjunkturne premike in saniranje neugodnih stranskih posledic institucionalnih reform (Radej, 2000, str. 1). SOP povečuje vplivnost okoljskih vsebin v razvojnem odločanju s horizontalnim sodelovanjem okoljskih in razvojnih organov ali vsaj ekspliciten prikaz vplivov 3P na okolje.

¹⁰⁵ V obdobju do vključitve to pomeni finančne instrumente ISPA, PHARE in SAPARD (Poročilo o makroekonomskih..., 2001, str. 19). Cilj PHARE so institucionalne reforme in ekonomska in socialna kohezija, ISPA prometna infrastruktura in okolje, SAPARD pa kmetijstvo in razvoj podeželja.

¹⁰⁶ Za kandidiranje za sredstva SAPARD mora npr. RRP vsebovati predhodno okoljsko, ekonomsko in socialno presojo in ukrepe, skladne z določili varstva okolja in pametno uporabo naravnih bogastev. Cilj je oblikovati razvojni proces, ki bi v odločanju združil znanstvenike različnih disciplin, uporabo najboljših možnih informacij (uporabo okoljskega znanja MO v razvojni upravi) in tehnik ter eksplicitno in kvalitativno predstavil možne alternative. Strokovni posvet naj bi bil sestavni del vseh ključnih korakov (Guidance..., 1999, str. 9, 11, 20).

Tretji institucionalni dejavnik je dogovornost (3/3b) – manjša je kot na Danskem in Nizozemskem in večja kot v ostalih dveh državah. Socialni dialog je npr. v Sloveniji dobro razvit, socialni partnerji so vključeni v pripravo zakonodaje preko Ekonomsko – socialnega sveta, v okviru katerega poteka tripartitni dialog na področju plačne politike in socialnih dogovorov¹⁰⁷. Bipartitni dialog poteka na nacionalni, panožni in podjetniški ravni (2001 Regular Report..., 2001, str. 61, 62). Ostala civilna družba je slabo aktivna glede na članstvo v prostovoljnih organizacijah, nizko stopnjo socialne integracije in zaupanja (Gregorčič, 2000, str. 12), stopnjo demokratične kulture in sodelovanja (Poročilo..., 1999, str. 22, 25). Za odločanje to pomeni nezmožnost upoštevanja vseh interesov. SOP obstoječo dogovornost lahko izkoristi pri oblikovanju razvojnega soglasja.

Zaradi razdrobljenosti slovenskega ozemlja na majhne občine, prevladujeta na področju razvojnega odločanja državna raven in centralizirano odločanje, ki ovira hitrejši gospodarski razvoj¹⁰⁸ (Piry, 2000, str. 2). Centralizacijo podpira tudi visoka toleranca do državnega reguliranja pri zagotavljanju blaginje (Poročilo..., 1999, str. 87). Kazalec vmešavanja države (1/5) trditve potrjuje. Institucionalna krepitev lokalne uprave za uveljavljanje TR kljub temu še ni zadostna (Nacionalni program..., 1998, str. 6). SOP, vključena v pripravo regionalnih razvojnih programov (RRP), pa jo spodbuja. S korakom spremljanja z indikatorji povečuje tudi odgovornost lokalne uprave pri uresničevanju 3P.

Okoljske vsebine so v nacionalnih programih in drugih načrtovalskih dokumentih zajete le v splošnih dikcijah (Poročilo o stanju okolja, 1996). SGRS z dolgoročnim ciljem TR in okoljskimi cilji ustvarja podlago za integriranje razvojnih aktivnosti (Poročilo o makroekonomskih..., 2001, str. 9) in osnovo, na kateri temelji SOP. Presojam omogoča, da zmanjšajo to oviro uresničevanja 3P, ker v razvojne dokumente eksplicitno vključujejo okoljske vsebine, s tem pa dodelajo okoljske cilje dokumentov na kratkoročnejših ravneh ter opozarjajo na napake na višjih ravneh.

Vertikalno usklajevanje lokalnih in državnih pobud in pobud EU je bilo do sedaj slabo (Slovenija..., 2001, str. 13). S postopkom načrtovanja RRP in usklajevanja v okviru EU, pri katerem sodelujejo SOP, bo omogočena krepitev vertikalne povezave. Pri uvajanju regionalizacije Francija nakazuje možnost postavitve preveč zapletenega sistema uprave.

Zakonska podlaga za PVO (od 1993) in SOP (še ne), ki lahko omogoči uveljavitev vezanega sistema presoj v Sloveniji, je posledica usklajevanja zakonodaje z EU (Slovenija..., 2001, str. 13). Sicer pa je PVO v Sloveniji uveljavljena že od 1972. Od leta 1974 v okviru Instituta Jožef Štefan skupina strokovnjakov in raziskovalcev SEPO (skupina za evaluacijo posegov v okolje) pripravlja presoje vplivov na okolje.¹⁰⁹ SOP je bila pripravljena za avtoceste¹¹⁰. Po uveljavitvi Zakona o varstvu okolja (ZVO, 1993), je obvezna PVO in celovita presoja vplivov na okolje (CPVO), ni pa predpisa o metodi priprave in vsebini študije CPVO (Člen 54).

Institucionalna struktura vpliva na operativnost politike preko organiziranosti načrtovanja, spremljanja in vrednotenja razvojne politike (Poročilo o makroekonomskih..., 2001, str. 13, 19). Razvojno načrtovanje je bilo do sprejetja SGRS omejeno predvsem na sektorsko načrtovanje brez enotne, usklajene gospodarske in okoljske strategije razvoja. Vezano je bilo na posamezna področja, npr. sektorske strategije, ki niso vedno izpeljane do operativne, programske ravni (Piry, 2000, str. 1).

¹⁰⁷ Predpostavljamo, da se dogovornost prenaša z enega političnega področja na drugega, a Andersen pri tem opozarja na razlike v pogajalski moči sindikatov in okoljskih organov – manjšo institucionalno moč MO (Andersen, 1994 str. 59).

¹⁰⁸ Pokrajine naj bi zapolnile vrzel med majhnimi občinami in državo, blažile preveliko urejevalno moč države v odnosu do šibkih občin in omogočale decentralizacijo države (Poročilo o makroekonomskih..., 2001, str. 75).

¹⁰⁹ S pripravo ocen načrtovanih dejavnosti so se ukvarjale tudi druge institucije, npr. Biotehniška fakulteta, Zavod RS za varstvo naravne in kulturne dediščine (Kontić, Marega, 2001, str. 6).

¹¹⁰ Več o tem glej Case Studies..., 1998a, str. 319-331.

Temelji razvojnega načrtovanja so bili nazadnje postavljeni z Zakonom o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Piry, 2000, str. 1), Zakonom o javnem financiranju in Uredbo o razvojnem načrtovanju. Sicer pa zakona za enoten sistem razvojnega načrtovanja ni, zato razvojni programi niso medsektorsko usklajeni (Slovenija..., 2001, str. 34; Case Studies..., 1998a, str. 13), izvajajo se le delno, odvisno od kratkoročnih (finančnih) možnosti in torej ne podpirajo najbolje dolgoročnih razvojnih vsebin (Radej, 2000, str. 6). SOP omogoča doseganje povezave, saj mora dokument upoštevati cilje drugih strateških dokumentov.

Glavna strateška razvojna izhodišča so urejena v dolgoročnih strateških dokumentih SGRS, DRP do 2006, SRP (sektorski razvojni programi), DPP (Državni prostorski plan), SRRS (Strategija regionalnega razvoja) in RRP (regionalni razvojni programi) (Poročilo o makroekonomskih..., 2001, str. 6; Uradni list RS 56/00/2556, čl. 22).

V okvir kratkoročnega (spremljevalnega) načrtovanja spadajo dokumenti priprave in izvajanja proračuna (Poročilo o makroekonomskih..., 2001, str. 6), to so PM (proračunski memorandum), NRP (načrt razvojnih programov) in DP (državni proračun) (Uradni list RS 56/00/2556, čl. 12, 16).

Vsi naštetih dokumenti so potencialni kandidati za SOP. NPVO npr. predlaga revizijo sektorskih programov glede na zahteve ZVO in prevzete mednarodne obveznosti, kar lahko storimo z uporabo SOP (Nacionalni program..., 1998, str. 90).

4.4 PRIMER: SOP DRŽAVNEGA RAZVOJNEGA PROGRAMA

DRP je dolgoročni izvedbeni dokument SGRS in drugih dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja, zato je pomemben za doseganje skladnosti politik. Je podlaga za pripravo kasnejših RRP in pogajanja za strukturno pomoč z EU¹¹¹ in programski okvir za doseganje gospodarske in socialne kohezije (Program zaključka..., 2001, str. 5-6).¹¹² Pripravila ga je ARR¹¹³ kot razvojni organ.

Metoda presoje upošteva dosedanje slovenske izkušnje pri SOP skupine SEPO in Priročnik EU (matrike) (glej op. 70, str. 19). Predvideva korake SOP, ki so bili razviti za presoje vplivov velikih posegov v prostor na okolje. Pristop temelji na postopku PVO (Radej, 2001a, str. 2), kar pomeni, da že a priori ne bo upošteval vseh elementov SOP.

Orodje presoje so bile matrike interakcij. Ugotavljajo vplive prednostnih razvojnih nalog DRP¹¹⁴ na trajnostne okoljske cilje (iz Priročnika EU) in zdravje (agregirani cilji iz nacionalnega programa zdravja in politike Svetovne zdravstvene organizacije). (Kontić, Marega, 2001, str. 6, 14). Cilje obstoječih strateških dokumentov (SGRS, NPVO) torej upoštevajo le posredno – preko cilja TR, ne neposredno v matrikah interakcij (Radej, 2001a, str. 3). Poleg tega so cilji TR, ki jih uporabi, oblikovani za EU ne pa za Slovenijo z drugačnim razvojnim vzorcem.

Vključevanje javnosti je bilo možno preko interneta, k sodelovanju so povabili predstavnike okoljskih NVO, Regionalnih razvojnih agencij, člane Nacionalnega Sveta za trajnostni razvoj, člane

¹¹¹ CSF – Community Support Framework

¹¹² Po Uredbi o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna mora DRP prikazati vsaj: strateške cilje, indikatorje za spremljanje ciljev, finančni načrt, predhodno napoved učinkov njihovega uresničevanja na gospodarstvo in socialo, varstvo okolja, regionalni razvoj in urejanje prostora, prikaza skladnosti ciljev z državnimi razvojnimi prioritetami in SGRS, institucionalni okvir izvajanja, vrednotenja in nadzora, vključevati javnosti v postopkih priprave in izvajanja (Ur.l. 56/00/2556, čl. 23).

¹¹³ Agencija za regionalni razvoj.

¹¹⁴ Spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti; znanje, razvoj človeških dejavnikov razvoja in zaposlovanje; informacijska družba, infrastruktura in kakovost bivanja; prestrukturiranje kmetijstva in razvoj podeželja; krepitev skladnega regionalnega razvoja (Državni Razvojni Program, 2001, str. 4).

Usklajevalnega odbora in predstavnike lokalnih skupnosti in večjih sindikatov (Kontić, Marega, 2001, str. 36-37).

Proces SOP je imel naslednje slabosti:

- začel se je pozno v procesu, šele ko je ARR dokončala osnutek (Radej, 2001a, str. 2-3), zato je bila integracija v začetku onemogočena.
 - Ni izhajal iz ocene stanja okolja (Radej, 2001a, str. 3), torej ni upošteval možnosti, da A prispeva k razvoju, ocenil je le, kako bo razvoj škodil okolju. Takšen pristop k presoji je okoljevarstven, ne pa trajnosten in zato ne more prispevati k horizontalnemu povezovanju 3K.
 - Kot končni rezultat SOP predvideva ugotovitev, ali bo DRP prinesel izboljšanje z vidika zdravja in okolja ali ne (Kontić, Marega, 2001, str. 35), torej presoja le DRP, ne pa tudi alternativ. S tem ne upošteva možnosti substitucije med 3K.
 - Ni predlagal sinteznih indikatorjev za spremljanje okoljskih vsebin DRP (Radej, 2001a, str. 3), kar bi omogočilo odgovornost nižjih upravnih in bolj kratkoročnih ravni odločanja in boljše uresničevanje 3P z okoljskega vidika. Če bi uporabil že obstoječe indikatorje – npr. sistem indikatorjev za spremljanje SGRS, bi povezal cilje višje strateške ravni kratkoročnimi.
 - Namen SOP je bil zadostiti zahtevam EU, zaradi česar verjetno tudi ni bilo sodelovanja med okoljskim in razvojnim organom (MOP in ARR) (Kontić, Marega, 2001, str. 4, 36), ki bi ga npr. prinesel namen integracije okolja v razvojno odločanje.
 - SOP sta izdelala Institut Jožef Štefan in REC - Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo, tako da sodelovanja med okoljskim (MOP) in razvojnim organom (ARR) ni bilo, MOP je sodeloval le s pripravljavci presoje (Kontić, Marega, 2001, str. 2).
- Glavna ugotovitev SOP, da je treba določiti vloge udeležencev in njihove obveznosti, je zapisana v Zakonu o varstvu okolja (1993, 54. člen (4)).

4.5 UGOTOVITVE

Primerjava Slovenije z najpremožnejšimi državami EU ima svoje omejitve pri prenašanju instrumentov kot je SOP, saj načrtovanje in ekonomski razvoj potekata v drugačnih razvojnih in institucionalnih razmerah.

Dejstvo, da je razvojni vzorec trajnosten kljub odsotnosti SOP, ne navaja na povezavo med TR in SOP. A domnevamo, da do TR ni prišlo namerno, saj so se ob izčrpanju prejšnjega razvojnega vzorca pokazale enake tendence kot v EU – ob večji akumulaciji K in odsotnosti SOP (z vsemi koraki) se je začelo okolje slabšati.

Drugačen razvojni vzorec, torej najbolj uravnotežen in največja blaginja, zahteva drugačne trajnostne razvojne cilje kot v EU. Slovenija ima najboljše dolgoročne pogoje za doseganje okoljske trajnosti (3/ESI) zaradi dostopnosti in nepolne uporabe nekaterih naravnih bogastev (pod transformacijsko krivuljo). S povečanim prispevkom A k razvoju se premaknemo na transformacijsko krivuljo. Obenem povečamo akumulacijo K, vendar s to razliko, da izberemo trajnostno pot razvoja in se izognemo nepovratnim izgubam A v nasprotju z državami EU (Nizozemska). Prva vloga SOP v Sloveniji je torej v povečanju prispevka A k razvoju.

V čem se vloga SOP razlikuje od vloge SOP v EU, nam daje odgovor tudi institucionalna struktura:

- institucionalna moč MO je horizontalno manjša od drugih ministrstev, enako kot v EU. Vpliv MO je bolj problematičen zaradi administrativne neučinkovitosti (Nacionalni program..., 1998, str. 82), ki manjša operativnost okoljske politike. Ta dejavnike za realizacijo področnih ciljev uporablja najbolj neučinkovito

in neuspešno (Radej, 2001, str. 3), zato so potrebni mehanizmi, ki bodo to neučinkovitost omilili, npr. strukturiranost SOP.

- Upoštevanje interesov različnih družbenih skupin je precej veliko, SOP bi lahko učinkovito izkoristila stopnjo dogovornosti pri oblikovanju razvojnega soglasja.

- NPVO in SGRS že omogočata MO, da so njegovi cilji okoljsko razvojni, ne pa okoljevarstveni. SOP, ki jih upoštevajo, to lastnost vgradijo tudi v druge strateške načrte - uskladijo cilje horizontalno in vertikalno, saj izhajajo iz najvišje strateške ravni.

- Tako tržni (reformе še niso dokončane) kot državni (državna administracija) vpliv na razvoj se še oblikujeta. SOP pomaga pri tržni učinkovitosti z usklajevanjem družbenih in individualnih ciljev in informacijami akterjem; in grajenju učinkovitosti države, ki je konkurenčna prednost celotnega gospodarstva (Slovenija..., 2001, str. 24), s strukturiranimi razvojnimi načrti.

- Končno omenimo slabše organiziran sistem načrtovanja. Ker SOP predstavlja orodje pomoči temu sistemu, obstaja vprašanje, če se morda SOP (z vsemi proučenimi koraki) ni razvila zaradi slabšega sistema razvojnega načrtovanja. Glavna vloga SOP v Sloveniji je zato pomoč pri izboljšanju organiziranosti načrtovanja, kjer bi ji Danci svetovali presoje na najbolj dolgoročnih strateških ravneh, da lahko na bolj kratkoročnih ravneh deluje decentralizirano in vključevanje čim širšega kroga akterjev v odločanje; Francozi centraliziran pristop k določanju razvojnih ciljev za vse 3K in centraliziran razvoj sistema presoj; Nemci regulacijo decentraliziranih enot s preprostim sistemom in redne sestanke z vertikalno nižjimi ravnimi uprave; Nizozemci pa dogovornost in transparentnost v odločanju, regulativnost v uresničevanju, sektorsko poročanje o uresničevanju razvojnih ciljev države, razvoj sistema presoj ne le posameznih elementov in skupno določanje mednarodne okoljske politike države.

SOP odkriva napake v sodelovanju akterjev in razvojnem načrtovanju in daje možnost, da jih popravimo, kar so pokazali vsi proučeni primeri. Zaprtje ID omogoča najprej jasna zakonodaja, ki določa sodelovanje organov v administrativni strukturi; presoja razvojnih alternativ, ki optimira ekonomsko odločitve; vključevanje javnosti v odločanje, ki omogoča doseganje soglasja in nudi možnosti za večjo samoregulacijo; decentralizacija moči skupaj z odgovornostjo z uporabo indikatorjev in spremljanja; sistematičen postopek presoje, ki izboljšuje horizontalno in vertikalno sodelovanje med ministrstvi in cilji sektorskih politik; povečanje prispevka A k razvoju z upoštevanjem stanja okolja pri načrtovanju.

Slovenski primer SOP teh funkcij ni izpolnil, ker ni upošteval ustreznih korakov presoje. Enako kot v Franciji ni bistveno izboljšal integracije, saj je imel le namen zadostiti zahtevam EU. Glede na najslabše institucionalne dejavnike smo pričakovali najslabšo SOP v Sloveniji. Vpliv institucij se je izkazal za tako velikega, da je SOP breme načrtovanju, ne pa pomoč. Zaradi vloge, ki jo lahko odigra pri izboljšanju načrtovanja, pa pričakujemo, da bo vseeno ostala del načrtovanja.

SOP ima v različnih državah vlogo dodatka politiki na posameznih področjih. Na Nizozemskem je del koherentnega sistema načrtovanja, kar je po našem mnenju glavni razlog za razvojne uspehe. SOP je v tem primeru vezan in načrtovanje vertikalno usklajeno. Pri strateškem načrtovanju sodelujejo vsi organi, tako da je usklajenost tudi horizontalna in povečuje institucionalno učinkovitost.

Nizozemski primer je pokazal, da so edino, kar državi manjka za najboljše razvojne rezultate, dobro ohranjeni okoljski sistemi. Glede na to, da jih Slovenija ima, pričakujemo z boljšim razvojnim načrtovanjem, podkrepjenim in izboljšanim s kakovostnimi SOP, zmanjšanje ID in odlične razvojne rezultate. Problem neusklajenega načrtovanja je precej večji kot v EU, zato so tudi možne koristi od uporabe SOP večje.

Prihodnost SOP v Sloveniji vidimo v vpletenosti SOP v kakovosten sistem razvojnega načrtovanja, enakovredno z gospodarskimi in socialnimi presojami. Sistem naj bi bil usklajen (centraliziran) in vezan

s horizontalnim sodelovanjem organov in regulativnim spremljanjem izvajanja z jasno določenimi odgovornostmi. Poleg tega naj bi bil tudi mednarodno dodelan – OECD npr. ugotavlja, da bo globalizacija potrebo po boljši in močnejši okoljski politiki prej povečala kot zmanjšala (OECD Environmental Outlook, 2001, str. 54).

SKLEP

Proučevanje sem začela z dvomom v optimalnost aktualnega razvojnega modela, ki alocira naravna bogastva, ne da bi prej zagotovil trajno obnovljivost njihove uporabe. Ekonomski razvoj namreč pomeni kakovostne in količinske izboljšave in večjo blaginjo za družbo ne le danes, ampak tudi v prihodnje. Postavila sem hipotezo, da institucionalni vzorec vpliva na uporabo danih ekonomskih bogastev skladno s preferencami ekonomskih akterjev. Z dopolnitvijo institucionalnega vzorca razvojnega načrtovanja z uporabo SOP lahko povečamo blaginjo iz uporabe naravnih bogastev in zmanjšamo nepovratne učinke gospodarskega razvoja nanje.

S pomočjo transformacijske krivulje, v katero smo uvedli čas, smo analizirali posledice razvojnih odločitev - odvisne so od medčasovne razporeditve potrošnje na povečanje blaginje sedanje ali prihodnje generacije. Potencialno dosegljivo družbeno blaginjo določa stok socialnega (L), naravnega (A) in gospodarskega kapitala (K), ki so do določene mere substituti. Blaginja v današnjih gospodarsko razvitih državah (od katerih smo se osredotočili na Slovenijo in nekatere države članice EU) se je doslej ob pretežno tržni alokaciji povečevala z akumulacijo najbolj kratkoročnega in kvantitativno najlažje merljivega K. Uresničevanje individualnih ciljev lastnikov K je na povezane nedeljive in neizključljive dobrine v A vplivalo negativno, k učinkom na A je pripomogla tudi menjava L z gospodarskim kapitalom. Ko smo dosegli mejo substitucije med kapitali, so bili stroški razvoja v obliki nepovratnih sprememb v A deloma prenešeni na sedanje in deloma na prihodnje generacije.

Usmerjanje razvojnih naporov v razvijanje A, L in K smo proučili s kriteriji trajnostnega razvoja (TR), ki pri optimiranju omogoča upoštevati tako blaginjo sedanjih kot prihodnjih generacij. TR zahteva dolgoročno odločanje politik, ki razvijajo dejavnike razvoja (3K), ker so v dovolj dolgoročnem obdobju vsi variabilni.

Kratkoročne cilje gospodarskih, okoljskih in socialnih politik povezuje dolgoročni cilj TR na svetovni ravni v Agendi 21, na evropski pa v Strategiji TR. Oba dokumenta odražata spremembo preferenc v smeri okolja, ki pomeni naraščajoč pomen negospodarske uporabe A pri doseganju blaginje. Zavzemata se za institucionalno reformo v razvojnem odločanju, kjer ugotavljata ločeno sprejemanje gospodarskih in okoljskih odločitev in posledično zunanje (nepredvidene) medsebojne učinke politik. Z integriranjem obeh področij zagotovimo, da okoljska politika upošteva gospodarsko realnost, gospodarske politike pa okoljsko. Tako se z ekonomskim razvojem doseže komplementarnost v razvoju A in K. Integrirana dolgoročna akumulacija pomeni premik na transformacijsko krivuljo, torej povečanje dejansko dosežene blaginje in zmanjšanje razlike med potencialno dosegljivo in dejansko ustvarjeno blaginjo.

Blaginjo ustvarja tudi usklajevanje preferenc čim širšega kroga ekonomskih akterjev. Ugotovili smo, da ima država ključno vlogo pri usklajevanju ekonomskih interesov, da kot partner ostalim akterjem sodoloča ključne skupne, nedeljive odločitve. Nekatere naloge lahko namreč država opravi učinkoviteje od ostalih - zastopa manjkajoče stranke (prihodnje generacije) v odločanju; vsiljuje družbene odločitve skupinam, ki nočejo sodelovati ali le ne uresničujejo dogovorjenega; uravnovešeno informira sodelujoče ekonomske akterje pri pripravi politik, načrtov in programov (3P) in povečuje pravičnost razdelitve.

V splošni okvir ekonomskega sodelovanja med razvojnimi partnerji in v ožji okvir razvojnega načrtovanja vključimo orodja za doseganje komplementarnosti politik ali orodja integracije, da dobimo integriran

model ekonomsko razvojnega odločanja. Orodji, ki omogočata doseganje komplementarnosti vnaprej, so na mikroekonomski ravni presoje vplivov na okolje (PVO), na makrekonomske pa strateške okoljske presoje (SOP). V institucionalnem okviru delujejo skupaj z ostalimi orodji okoljsko gospodarske integracije, npr. državnimi cilji TR; indikatorji TR; informacijskimi in komunikacijskimi sistemi.

Zanimanje za okoljske presoje je eden od izzivov na strateški ravni odločanja. Obenem je zanimanje za okoljske presoje gospodarskih 3P rezultat že uveljavljenih projektnih presoj vplivov na okolje. Če obe zanimanji za okoljske presoje združimo, dobimo SOP, za katero v EU obstaja zakonska podlaga v Smernici SOP. S SOP bolje kot doslej lahko presojamo razvojne alternative in optimiramo razvojno odločanje, če vsebuje vsaj naslednje elemente: vključevanje javnosti v ekonomsko odločanje, ki olajšuje doseganje soglasja in nudi možnosti za večjo samoregulacijo ekonomskih akterjev; za SOP obvezni spremljevalni indikatorji in njihovo spremljanje zagotovijo vrednotenje doseganja zastavljenih ciljev; upoštevanje stanja okolja v razvojnih načrtih poveča prispevek A k blaginji; upoštevanje ciljev drugih politik izboljša horizontalno usklajenost; sodelovanje med okoljskim in razvojnim organom v odločanju poveča vplivnost okoljskega sektorja na ekonomske izbire in komplementarnost politik. Vsak element lahko prilagajamo katerikoli ravni odločanja v načrtovalski hierarhiji. Ker SOP ne spreminja moči odločevalcev, še vedno obstaja verjetnost, da nepovratnih učinkov na okolje ne bo preprečila. V tem primeru lahko končna odločitev vsaj nadomesti izgube blaginje z ustreznimi korektivnimi ukrepi na drugih razvojnih področjih.

Poleg eksplicitne integracije okolja v gospodarske odločitve, katere vplivi bodo dejansko vidni šele v daljšem razdobju, in optimiranja ekonomske izbire, smo ugotovili še druge pozitivne posledice SOP. Kot sistematičen postopek SOP strukturirajo razvojno načrtovanje, s horizontalnimi in vertikalnimi povezavami odločevalcev optimirajo delovanje institucij in s spodbujanjem sodelovanja med akterji gradijo socialni kapital. Če ne vsebujejo vseh korakov, je integracija slabša, stroški in čas načrtovanja pa se vseeno podaljšajo.

V praksi sem proučila SOP v štirih evropskih državah – Danski, Franciji, Nemčiji in Nizozemski, ki imajo zaradi idealnotipsko različnih institucionalnih paradigem tudi različne integracijske značilnosti, ker sem želela ugotoviti medsebojne vplive med institucionalnimi dejavniki in SOP ter doseganjem TR, ki sem jih uporabila na primeru Slovenije.

Vse obravnavane države imajo razvit gospodarski in socialni kapital in relativno slabše stanje okolja, zato smo ocenili, da so s pospešenim akumuliranjem gospodarskega kapitala prišle do meja substitucije med razvojnimi dejavniki. SOP imajo na vključevanje okolja v 3P različen vpliv, ki bo viden šele v daljšem časovnem obdobju. Če sklepamo po proučenih razlikah v razvojnih vzorcih med državami, doseganje TR določajo tudi številni institucionalni dejavniki.

Institucije delujejo skupaj, ena institucionalna lastnost vpliva na druge, skupaj delujejo povezano kot institucionalni vzorec. Medsebojna nepovezanost institucionalnih dejavnikov se izrazi kot ID v okoljski (in razvojni) politiki, ko se cilji na dolgoročnejsih ravneh 3P vsebinsko ne prenašajo na kratkoročne, povezane ravni. Predpogoj za uresničevanje trajnostnih politik (in izvedbo SOP) je obstoj usklajenih trajnostnih ciljev v najvišjih strateških dokumentih države (primer je Nizozemska), sicer lahko akterji interpretirajo cilj TR, kakor jim najbolj ustreza. Gre za trajnostne, ne le okoljevarstvene cilje. Usklajenost ciljev je povezana z institucionalno močjo države: če država v postopkih priprave 3P nima moči uveljaviti skupnih interesov, načrti ne morejo biti niti integrirani niti na kratkoročnejsih ravneh odločanja medsebojno usklajeni (Nemčija). Uresničevanje 3P izboljšuje regulativnost (moč vsiljevanja) politike, a le do neke mere – če je regulativni sistem preveč zapleten (Nemčija) ali pa onemogoča lokalne pobude (Francija), deluje ravno nasprotno. Na moč okoljskega sektorja, ki bo v razvojnem odločanju

enakovredna moči gospodarskega, vpliva tudi dogovornost. Ta pripomore k upoštevanju vseh interesov, sodelovanju vseh akterjev v razvojnih odločitvah in zato k večji sprejemljivosti družbenih ciljev za posamezne akterje (Nizozemska). Neenakomerna porazdelitev moči med vertikalnimi in horizontalnimi organi lahko ovira uresničevanje 3P, če eden drugega ovirajo (Danska, Francija).

Po proučenem sklepam, da institucije sicer imajo vpliv na izvajanje SOP, vendar pa nobenega od korakov ne morejo preprečiti. Če je SOP dobro izvedena, odpravlja institucionalne pomanjkljivosti. S sodelovanjem med organi poveča vplivnost okoljskih interesov v razvojnem usmerjanju in horizontalno usklajenost, z vključevanjem javnosti povečuje dogovornost, z upoštevanjem okoljskih ciljev izboljšuje vertikalno usklajenost gospodarskega in okoljskega načrtovanja, torej optimira stopnjo centraliziranosti, z upoštevanjem ciljev drugih politik pa horizontalno usklajenost, s spremljanjem in indikatorji omogoča odgovornost pri uresničevanju razvojnih načrtov. Tako zmanjša ID in poveča trajnostno naravnost razvojnih odločitev. Z zbranimi argumenti v začetku postavljene hipoteze ne morem zavreči.

SOP na institucije deluje kot sestavina razvojnega načrtovanja. Sistem okoljskih presoj (PVO in SOP) je v boljših sistemih načrtovanja bolj razvit, kar dokazuje, da je bistven del integriranega načrtovanja. Presoje so v tem primeru vezane (PVO na SOP) ter vertikalno in horizontalno usklajene. Zaradi uporabe SOP državi ni treba več izkazovati moči nad ostalimi ekonomskimi akterji, ampak se le poveča njena učinkovitost in usklajenost delovanja akterjev.

Ugotovitve sem aplicirala na slovenski razvojni vzorec in institucionalne razmere. Slovenija je že z dosedanjim razvojnim konceptom uspela izpolniti kriterije, po katerih njen razvoj lahko obravnavamo kot trajosten, okoljsko je razvitejša od držav EU in ima boljše možnosti, da se izogne nepovratnim izgubam A. Uporaba nekaterih naravnih bogastev je pod transformacijsko krivuljo, zato ima rezerve pridobivanja blaginje iz A, ki oportunitetno zmanjšujejo sedanjo blaginjo in ne koristijo prihodnjim generacijam. Nova razvojna paradigma TR zahteva večji prispevek A k razvoju, regionalno uravnotežen razvoj, doseganje soglasja o smeri razvoja in izognitev pritiskom na okolje, ki jih prinese rast K.

Razvojnih priložnosti Slovenija ne izkorišča v celoti zaradi slabše učinkovitosti in uspešnosti institucij, ki manjšajo operativnost okoljske politike v primerjavi z ostalimi področnimi politikami. Ker SOP okoljskih razmer ne more izboljšati kratkoročno, lahko pa pomaga pri zmanjšanju ID z izvedbo vseh svojih korakov, menim, da je razvojna zanimivost SOP v Sloveniji še večja kot v evropskih državah. SOP poveča učinkovitost države z boljšim sodelovanjem med sektorji; poveča učinkovitost trga s preskrbo informacij ekonomskim akterjem; izboljša institucionalno učinkovitost okoljskega sektorja in poveča njegovo vplivnost v odločanju; učinkovito izkoristi dogovornost pri oblikovanju razvojnega soglasja; v okviru regionalnega razvojnega načrtovanja pospeši decentralizacijo in olajša prilagoditev razvojnih načrtov lokalnim razmeram; in vertikalno uskladi razvoj z upoštevanjem ciljev TR v SGRS in NPVO v dokumentih dolgoročnega in kratkoročnega načrtovanja.

Testna izvedba SOP za Slovenijo je pokazala, da so okoljske presoje (vezane ali SOP) v Sloveniji zaenkrat še vsiljene s finančnimi spodbudami iz EU, ne pa sprejete kot način integriranja okoljskih vsebin v razvojne odločitve in vzpostavljanja konkurenčne prednosti gospodarstva. Ker sklepam, da se praktična uporabnost SOP v Sloveniji ni bolje razvila prav zaradi slabšega sistema načrtovanja, uporabnost SOP vidim predvsem v izboljševanju organiziranosti načrtovanja, spremljanja in vrednotenja razvojne politike. Prihodnost SOP pa v vpletenosti SOP v kakovosten sistem razvojnega načrtovanja, enakovredno z gospodarskimi in socialnimi presojami. Sistem naj bi bil usklajen (centraliziran) in vezan, s horizontalnim sodelovanjem organov in regulativnim spremljanjem izvajanja z jasno določenimi odgovornostmi. Poleg tega naj bi bil tudi mednarodno dodelan, saj bo ekonomska globalizacija potrebo po boljši in močnejši okoljski politiki še povečala.

LITERATURA

1. Aiginger Karl: Production and Decision Theory under Uncertainty. Oxford, New York : Basil Blackwell, 1987. 222 str.
2. Andersen Michael Skou: Governance by Green Taxes. Making Pollution Prevention Pay. Manchester : University Press, 1994. 247 str.
3. Anderson Lloyd et al.: State of the Environment Reporting: Institutional and Legal Arrangements in Europe. Technical Report No. 26. Copenhagen : EEA, 1999, str. 30-35.
4. Atkinson Anthony Barnes, Stiglitz Joseph E.: Lectures on Public Economics. London : McGraw-Hill, 1980. 619 str.
5. Benchmarking Slovenia : an Evaluation of Slovenia's Competitiveness, Strengths and Weaknesses. Ljubljana : Ministry of economic Affairs, 2000, str. 7-17, 28, 124-133.
6. Clancy Eugene et al.: Evropska unija, Slovenija in trajnostni razvoj. Ljubljana : Umanotera, 1998. 122 str.
7. Dasgupta Partha: Social Capital and Economic Performance. B.k. : University of Cambridge and Beijer International Institute of Ecological Economics, Stockholm, 2001. 41 str.
8. The Emerging Environmental Market – a Survey in Bulgaria, Croatia, Romania and Slovenia. Szentendre, Hungary : The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, 1997, str. 50-54.
9. Environment in the Transition to a Market Economy: Progress in Central and Eastern Europe and the New Independent States. Paris : OECD, 1999. 235 str.
10. European Environmental Policy. Study prepared by the Club de Bruxelles for its Conference of February 6 and 7. B.k. : European Communities, 1992, str.1.1-2.14.
11. Fabjančič Zarjan: Družbeno planiranje. I.del. 2. spremenjena in dopolnjena izdaja. Ljubljana : 1987, 338 str.
12. Governance for Sustainable Development. Paris : OECD, 2002. 348 str.
13. Handbook on Development Economics : vol.1. Amsterdam : North-Holland, 1988. 848 str.
14. Integrating Environment and Economy: Progress in the 1990s. B.k. : OECD, 1996, 61 str.
15. Integration of Social and Economic Policy. Report of the Secretary-General. B.k. : UN, Commission for Social Development, 2001. 68 str.
16. Jaenicke Martin et al.: Governance for Sustainable Development in Germany: Institutions and Policy Making. B.k. : OECD, 2001, str. 5-28.
17. James D.E., Nijkamp P., Opschoor J.B.: Ecological Sustainability and Economic Development. Economy and ecology : towards Sustainable Development. Dordrecht : Kluwer, 1989, str. 27-45.
18. Koorevar J. G., Lubbers R.F.M.: Neo-liberalism and Sustainable Development: Two Conflicting Paradigms in Our Globalizing World. Tilburg : ECNC, 1999. 24 str.
19. Krese Tadeja: Ekonomska misel Ronalda Coasa. Diplomsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1996. 57 str.
20. Loughlin John et al.: Regional and Local Democracy in the European Union. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, EU Committee of the Regions, European Commission, 1999. 367 str.
21. Markets, the State and the Environment : towards Integration. Basingstoke, London : Macmillan, 1996. 316 str.

22. Mishan Edward J.: Economic Efficiency and Social Welfare : Selected Essays on Fundamental Aspects of the Economic Theory of Social Welfare. London : George Allen & Unwin, 1981. 280 str.
23. Ovin Rasto: Vloga države v gospodarstvu in ekonomska politika. Kračun ur., Uvod v ekonomijo – makroekonomika. Maribor : Ekonomsko – poslovna fakulteta, 1991, str. 148-187.
24. Pearson Charles S.: Economic and the Global Environment. Cambridge (UK) : Cambridge University Press, 2000. 583 str.
25. Policies to enhance Sustainable Development. Executive Summary. B.k. : OECD, 2001. 32 str.
26. Prašnikar Janez, Koman Matjaž: Uvod v mikroekonomijo. 3. izdaja. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1996. 514 str.
27. Radej Bojan et al.: Okoljski monitoring gospodarskega razvoja: Okolje kot razvojni dejavnik v pogojih notranjega trga. Delovni zvezki UMAR, št. 6/2000. Ljubljana : UMAR, 2000. 53 str.
28. Radej Bojan: Normativne in metodološke podlage za izvedbo strateških okoljskih presoj v Sloveniji. Ljubljana : REC, 2000. 21 str.
29. Radej Bojan: Uvod v ekonomiko trajnostnega razvoja. Tematska številka IB revije o trajnostnem razvoju. Ljubljana, št.4/2001, UMAR, str. 13-26.
30. Sadler Barry, Verheem Rob: Strategic Environmental Assessment, Challenges and Future Directions. Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, 1996. 188 str.
31. Samuelson Paul A., Nordhaus William D.: Economics. 14th edition. NY : McGraw-Hill, Inc., 1992. 784 str.
32. Sedevčič Mira: Ekonomika dežel v razvoju. Kračun ur., Uvod v ekonomijo – makroekonomika. Maribor : Ekonomsko – poslovna fakulteta, 1991, str. 203-215.
33. Sedevčič Mira: Ekonomska rast in ekonomski razvoj. Kračun ur., Uvod v ekonomijo – makroekonomika. Maribor : Ekonomsko – poslovna fakulteta, 1991a, str. 189-202.
34. Senjur Marjan: Gospodarska rast in razvojna ekonomika. 1. natis. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1993. 537 str.
35. Senjur Marjan: Makroekonomija majhnega odprtega gospodarstva. 2. izdaja. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1995. 502 str.
36. Shaete William et al.: SEA and Integration of the Environment into Strategic Decision – Making: Main Report, Volume 1. B.k. : European Commission, 2001. 93 str.
37. Shaete William et al.: SEA and Integration of the Environment into Strategic Decision – Making: Country Reports, Volume 2. b.K. : European Commission, 2001a, str. 14-22, 29-39, 54-59.
38. Shaete William et al.: SEA and Integration of the Environment into Strategic Decision – Making: Case Studies, Volume 3. b.K. : European Commission, 2001b, str. 30-38, 48-63, 84-90.
39. Shaete William et al.: SEA and Integration of the Environment into Strategic Decision – Making: Final Report. b.K. : European Commission, 2001c. 7 str.
40. Simonis U. E.: Ecological Modernization of Industrial Society – Three Strategic Elements. Economy and ecology : towards Sustainable Development. Dordrecht : Kluwer, 1989, str. 119-136.
41. Sustainable Development: A Renewed Effort by the OECD. OECD Policy Brief No. 8. B.k. : OECD, 1998. 9 str.
42. Tajnikar Maks: Mikroekonomija s poglavji iz teorije cen. 3.natis. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1996, str. 117-120.
43. Temple Jonathan: Growth Effects of Education and Social Capital in the OECD Countries. Economics Department Working Papers, No. 263. b.K. : OECD, 2000. 31 str.
44. Thomas Vinod et al.: The quality of Growth. NY : Oxford University Press, Inc., 2000. 231 str.

45. Tietenberg Tom: Environmental Economics and Policy. New York : Harper Collins College Publ., 1994. 432 str.
46. Towards Sustainable Europe – The Study. Nottingham : Russell Press, Friends of the Earth Europe, 1994. 219 str.
47. Use of Economic Instruments in Environmental Policy in Central and Eastern Europe. Case studies of Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania, the Slovak Republic and Slovenia. The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, 1994. str. 161
48. Vadineau Angheluta: Decision Making and Decision Support Systems for Balancing Socio-Economic and Natural Capital Development. Tilburg : ECNC, 1999. 21 str.
49. Zubič Bojan: Ekološka vprašanja gospodarskega razvoja. Diplomsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1992. 64 str.
50. Zver Eva Helena: Varstvo okolja in institucionalne spremembe. Diplomsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1996. 49 str.

VIRI

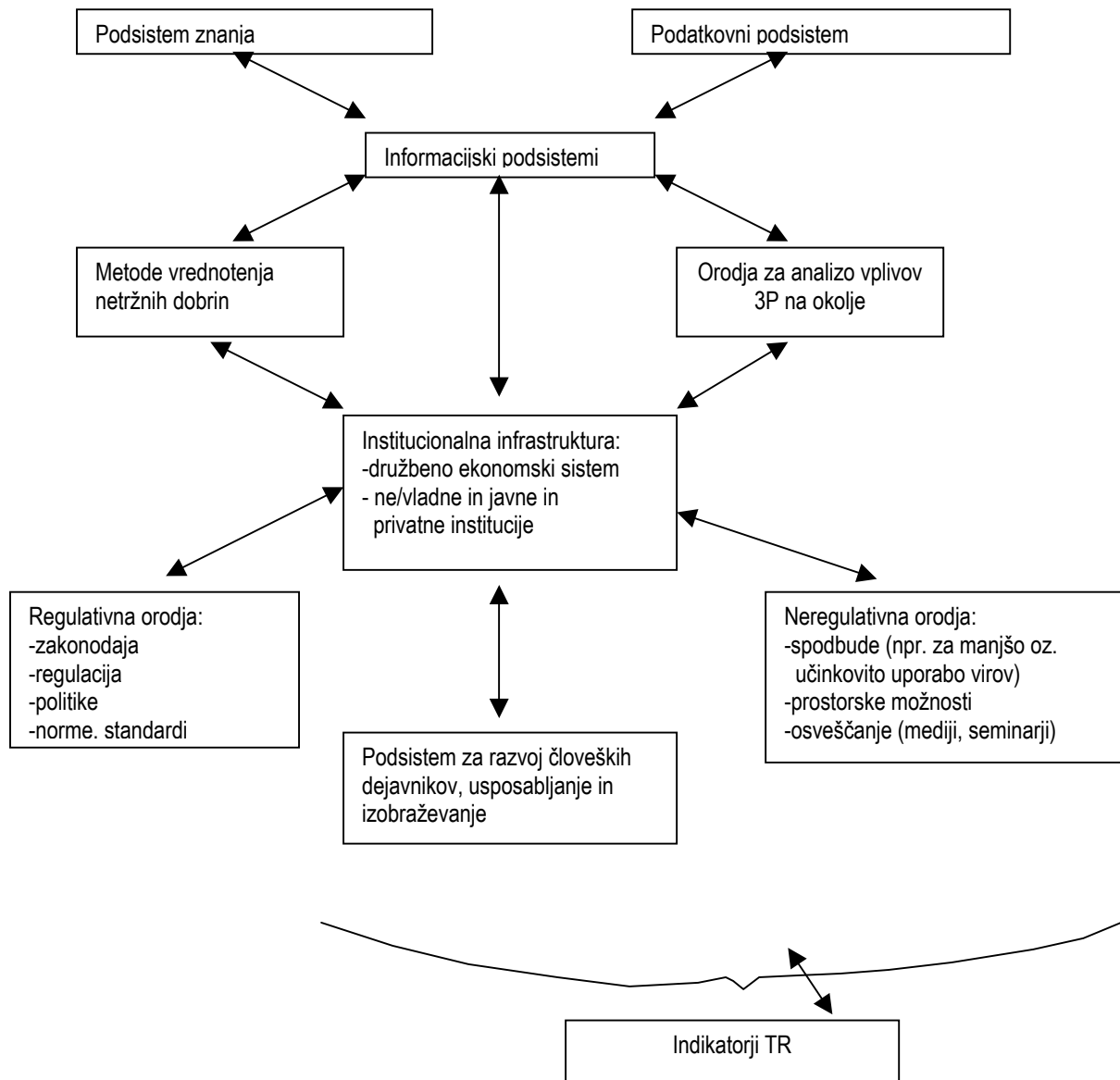
1. Agenda 21 – Chapter 38. UN, 16.2.2001
[URL: <http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21chapter38.htm>]
2. Agenda 21 – Chapter 8. UN, 16.2.2001a
[URL: <http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21chapter8.htm>]
3. Agenda 21 – Contents. UN, 16.2.2001b.
[URL: <http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21text.htm>]
4. Case Studies on Strategic Environmental Assessment, Final report vol. 1: Comparative Analysis of Case Study Findings, Conclusions and Recommendations. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, European Commission, 1998. 107 str.
5. 6. Case Studies on Strategic Environmental Assessment. Final report vol. 2. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, European Commission, 1998a. 331 str.
6. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Sixth Environment Action Programme of the European Community »Environment 2010: Our future, Our Choice«. Brussels : Commission of the European Communities, 2001. 81 str.
7. Council Resolution 1993 on a Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development. B.k. : European Commission, 1993. (93/C 138/01; Official Journal C 138, 17.5.1993)
8. Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment. Luxemburg : EU, 2001. (L197/30; 27.6.2001; PE-CONS 3619/3/01 REV 3)
9. Državni Razvojni Program 2001-2006. Predlog. Ljubljana : MG, 2001. 182 str.
10. Environment 2010: Our Future, Our Choice. The Sixth Environment Action Programme of the European Community 2001 – 2010. EU, 17.2.2001. [URL: <http://europa.eu.int/comm/environment/newprg/index.htm>]
11. 2002 Environmental Sustainability Index. b.K : Global Leaders for Tomorrow Environment Task Force, Yale Center for Environmental Law and Policy, Center for International Earth Science Information Network Columbia University, 2002. 301 str.
12. Environment. The 4th NEPP. VROM, 7.6.2001. [URL: <http://www.minvrom.nl/minvrom/pagina.html?id=1&goto=1308>]

13. Environmental Assessment. EIA – Legal Context. EU, 18.2.2001. [URL: <http://europa.eu.int/comm/environment/eia/eia-legalcontext.htm>]
14. Environmental Policy in the Netherlands. The Royal Netherlands Embassy, Washington D.C., 1999. [URL: http://www.netherlands-embassy.org/fie_hltenv.html]
15. Environmental Programme 1999-2002. VROM, 7.6.2001. [URL: <http://www.minvrom.nl/minvrom/pagina.html?id=1&goto=1308>]
16. Environmental Signals 2001. Environmental Assessment Report No. 8. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, EEA, 2001. 115 str.
17. Environmental Signals 2002: Introduction. Environmental Assessment Report No.9. Copenhagen : EEA, 2002. 8 str.
18. EU Environment Guide 2000. Brussels : The EU Committee of the American Chamber of Commerce in Belgium, 2000. 279 str.
19. Factsheet Denmark. Environment and Energy. Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, 7.6.2001. [URL: http://www.um.dk/english/faktaark/fa10/fa10_eng.asp]
20. Factsheet Denmark. The political System. Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, 7.6.2001a. [URL: http://www.um.dk/english/faktaark/fa04/fa04_eng.asp#anchor-5]
21. Gregorčič Marta: Socialni razvoj. Ekonomsko ogledalo. Ljubljana : UMAR, VI/2000. 20 str.
22. Growth, Competitiveness, Employment: The challenges and ways forward into the 21st century. White paper. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, European Commission, Supplement 6/93 – Bull. EC, 1993. 151 str.
23. Guidance on Environmental Appraisal – Towards Sustainable Rural Development in the Context of SAPARD. B.k. : European Communities, 1999. str. 1-44
24. A Handbook on Environmental Assessment of Regional Development Plans and EU Structural Funds Programmes. London : European Commission, DGXI, Environment, Nuclear Safety and Civil Protection, 1998. 91 str.
25. Human and Social Capital are Keys to Well-Being and Economic Growth. OECD, 5.6.2001. [URL: <http://www.oecd.org/oecd/pages/home/displaygeneral/0,3380,EN-document-590-17-no-12-5884-590,FF.html>]
26. Integrated Decision – Making. (Denmark) UN, 7.6.2001. [URL: <http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/denmark/inst.htm#deci>]
27. Integrated Decision – Making. (Netherlands) UN, 7.6.2001a. [URL: <http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/nether/inst.htm#deci>]
28. Integrating Economic and Environmental Policies. OECD, 15.2.2001. [URL: <http://www.oecd.org/env/policies/integration.htm>]
29. Jimenez-Beltran Domingo: Measuring Sustainability: From Cardiff to Gothenburg. B.k. : EEA, 2001. 12 str.
30. Nacionalni program varstva okolja. Ljubljana : Ministrstvo za okolje in prostor, Uprava RS za varstvo narave, 1998. 103 str.
31. OECD Annual Report. B.k. : OECD, 2001, str. 49 – 56.
32. OECD Environmental Outlook. Paris : OECD, 2001. 327 str.
33. Kontić Branko, Marega Milena: Okoljski vidik v okviru DRP 2001-2006 (Elementi Strateške presoje). Ljubljana : Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo, Institut "Jožef Stefan", 2001. 40 str.
34. Overall Progress Achieved Since the United Nations Conference on Environment and Development – Integrating Environment in Decision-making. B.k. : Commission on Sustainable Development (CSD), 1997. 15 str.

35. Piry Ivo: Trajnostno regionalno razvojno načrtovanje – sinergija razvojnih in okoljskih prioritet. Ljubljana : MEOR, Regionalni center za okolje za Srednjo in Vzhodno Evropo, 2000. 3 str.
36. Poročilo o človekovem razvoju. Slovenija 1999. Hanžek Matjaž ur., Ljubljana : UMAR, UNDP, 1999. 118 str.
37. Poročilo o makroekonomskih gibanjih in uresničevanju ekonomske in strukturne politike (Marčno poročilo). Ljubljana : UMAR, 2001, str. 5-19, 72-75.
38. Poročilo o stanju okolja 1995 – predlog. Ljubljana : MOP, 1996. 52 str.
39. Program zaključka priprave DRP 2001-06. Ljubljana : Ministrstvo za gospodarstvo, področje za regionalno politiko, in Agencija za regionalni razvoj, 2001. 15 str.
40. Public Institutions: Local Government. Ministrski predsednik, 7.6.2001. [URL: <http://www.premier-ministre.gouv.fr/en/p.cfm?ref=6785>]
41. Questions to be Answered by the State-of the Environment Report. Technical Report No. 47. Copenhagen : EEA, 2000, str. 14-20.
42. Radej Bojan: Poglavlja iz ekonomike okolja – zapiski predavanj. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1998. 121 str., v pripravi.
43. Radej Bojan: Pripombe na strateško okoljsko presojo DRP. Ljubljana : UMAR, 2001a. 5 str.
44. Razvoj okolja. Ekonomsko ogledalo. Ljubljana : UMAR, VII/2000. 8 str.
45. 2001 Regular Report on Slovenia's Progress Towards Accession. SEC(2001)1755. Brussels : EC, 2001a. 110 str.
46. Slovar slovenskega knjižnega jezika. Bajec et al. ur. 1. ponatis. Ljubljana : DZS, 1995. str. 49, 1143
47. Slovenija v novem desetletju: Trajnost, konkurenčnost, članstvo v EU. Strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2001-2006. Povzetek. Ljubljana : UMAR, 2001. 56 str.
48. Strategic Environmental Assessment Existing Methodology. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, European Commission, DG for Environment, Nuclear Safety and Civil Protection, 1998. 57 str.
49. Strategic Environmental Assessment Legislation and Procedures in the Community, Final Report, Vol.1. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, EC, 1998a. 77 str.
50. Strategic Environmental Assessment of Policies in Denmark. Summary. EC, 7.6.2001. [URL: <http://europa.eu.int/comm/environment/eia/sea-studies-and-reports/sea-denmark.htm>]
51. Strategic Environmental Assessment: Environmental assessment of Policies. Briefing Papers on Experience in Selected Countries. The Netherlands : Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment (VROM), 1996, str. 41 – 74.
52. A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development. Communication from the Commission, COM(2001)264final. Brussels : Commission of the European Communities, 2001. 17 str.
53. Towards Sustainable Development for Local Authorities – Approaches, Experiences and Sources. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, EEA, 1997. 156 str.
54. Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS, št.56/00/2556).
55. The World Competitiveness Yearbook. Lausanne : International Institute for Management Development, 1999, str. 15-58, 130-135, 142-153, 232-237, 280-285.
56. World Development Indicators. Washington (D.C.) : World Bank, 1999, str. 115-117, 174-177.

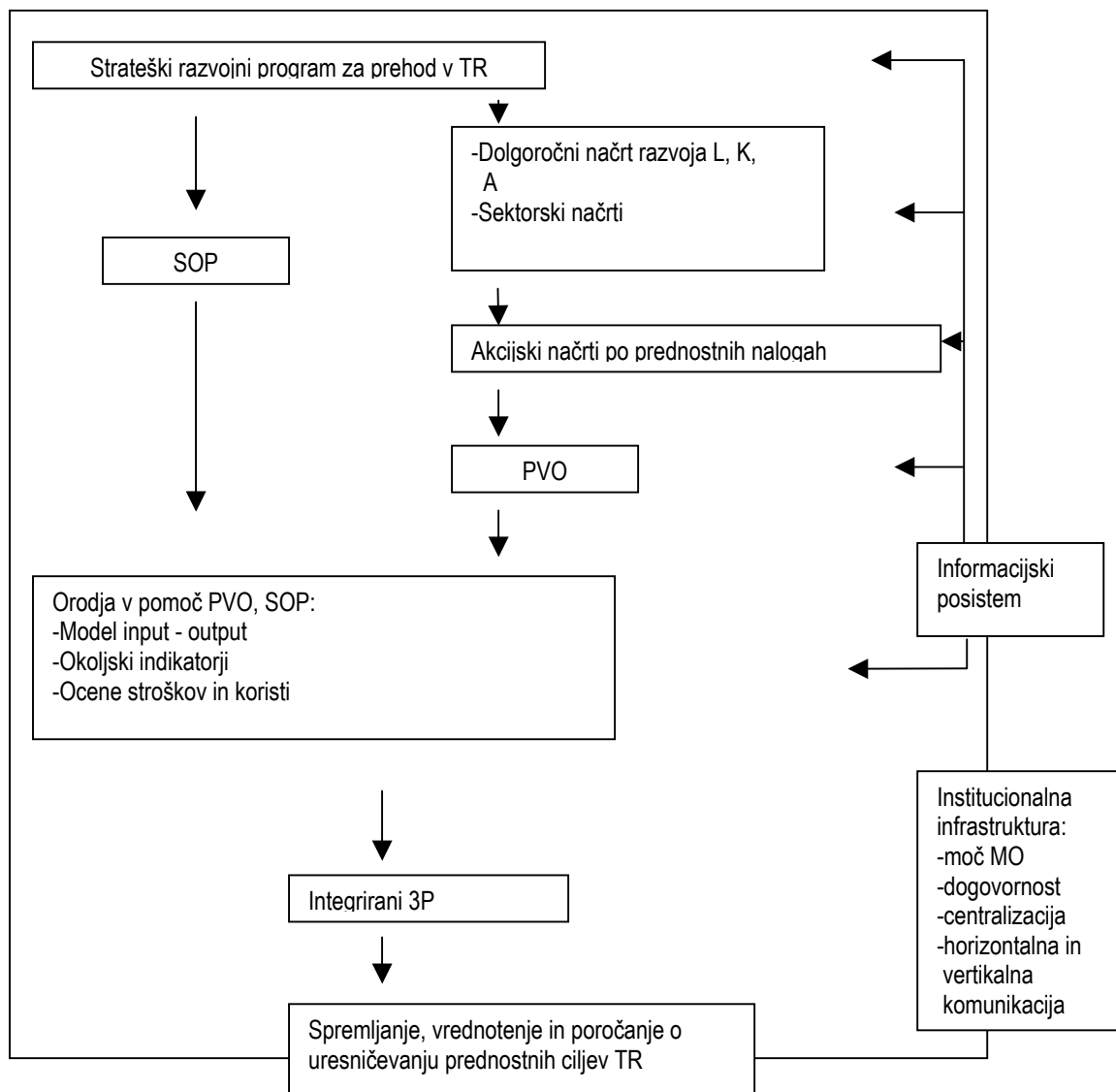
PRILOGA 1

Slika 1: Sistem za podporo odločanja.



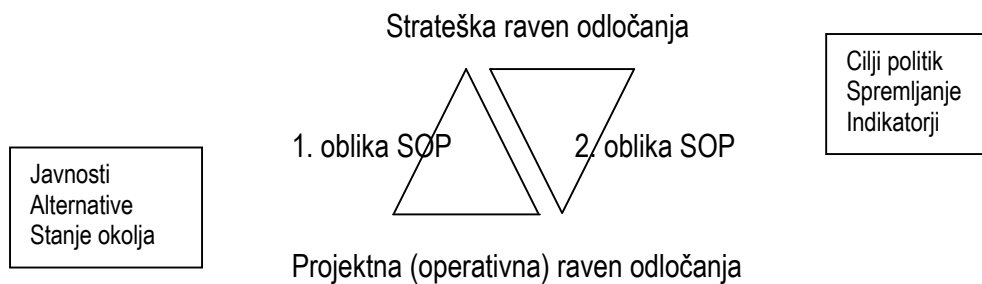
Vir: Vadineau, 1999, str. 8.

Slika 2: Integriran model odločanja.



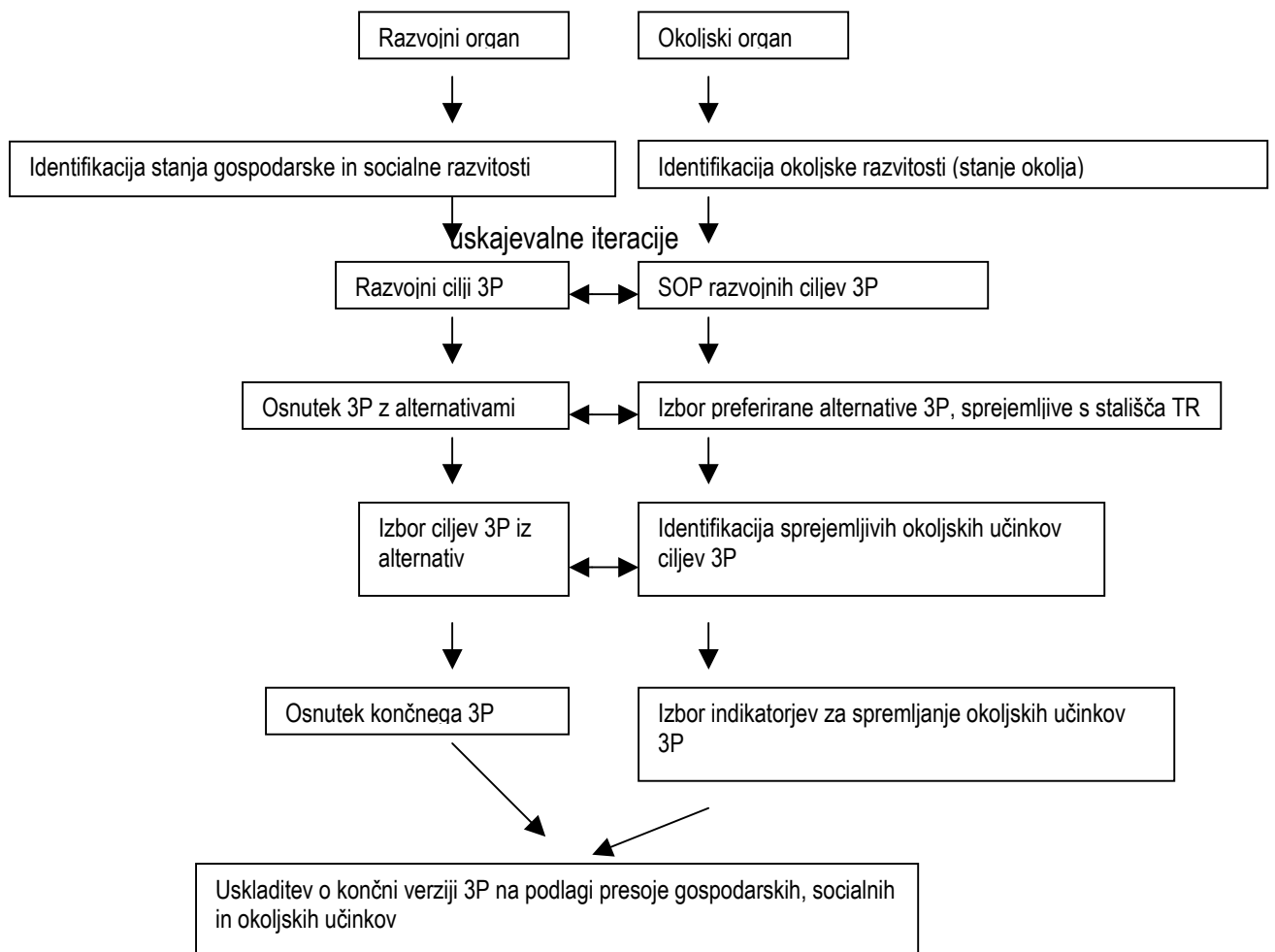
Vir: Vadineau, 1999, str. 20.

Slika 3: Dve obliki SOP.



Vir: Shaete et al., 2001, str. 77.

Slika 4: Sodelovanje okoljskega in razvojnega organa v procesu odločanja, podprtem s SOP.



Vir: Handbook on Environmental Appraisal, 1998, str. 32.

PRILOGA 2

Kazalci za merjenje trajnosti razvoja, stoka posameznih vrst kapitala in institucionalnih dejavnikov:

a) Indeks globalne konkurenčnosti (IGK) (1) rangira 47 držav glede na to, kako okolje v njih vzdržuje konkurenčnost podjetij. Temelji na dejanskih in percipiranih podatkih o konkurenčnosti. Glavni dejavniki konkurenčnosti so: domače gospodarstvo, internacionalizacija, vlada, finance, infrastruktura, management, znanost in tehnologija ter prebivalstvo (The World Competitiveness..., 1999, str. 32, 48). Kazalec vlade (2) kaže, koliko so vladne politike in praksa ugodne za konkurenčnost. Kazalec infrastrukture (3) kaže, koliko naravni, tehnični in komunikacijski viri služijo osnovnim poslovnim potrebam. Kazalec prebivalstva (4) kaže dostopnost in kvalifikacije človeških razvojnih dejavnikov (The World Competitiveness..., 1999, str. 48).

Vsak od glavnih dejavnikov konkurenčnosti je sestavljen iz posameznih kazalcev. V okviru vlade nas zanima vmešavanje države (5) in učinkovitost države (6). V okviru infrastrukture nas zanima okoljska infrastruktura (7) in v okviru prebivalstva kakovost življenja (blaginja) (8) (The World Competitiveness..., 1999, str. 51). Vsi kazalci so v tabeli 1 predstavljeni dvakrat – najprej kot rang v skupini 47 držav, nato še v skupini 5 držav.

Tabela 1: Izbrani kazalci za leto 1999.

država	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Danska	8	22	9	2	29	9	7	19	2	2	3	1	2	2	4	3
Francija	21	40	16	23	36	29	11	16	4	4	4	4	3	4	5	2
Nemčija	9	31	6	20	37	26	2	28	3	3	1	3	4	3	2	5
Nizozemska	5	18	7	12	27	5	1	23	1	1	2	2	1	1	1	4
Slovenija	40	47	29	28	47	44	3	12	5	5	5	5	5	5	3	1

Vir: The World Competitiveness..., 1999, str. 22, 23, 131-153, 233-237, 284-285.

b) Indeks pristnega varčevanja (Genuine Savings Index - GSI) meri spremembe v stoku 3K in s tem v potencialno dosegljivi blaginji. Bruto domače varčevanje zmanjša za amortizacijo, kar kaže neto varčevanje (postavka meri K), odšteje izčrpavanje okoljskih bogastev (negativne investicije v A) in prišteje investicije v človeški kapital (L). Ker ne obsega vseh elementov A in ne omogoča primerjave med investicijami v L, A in K (World Development..., 1999, str. 116-117), kaže le, koliko država nadomešča izgube prihodnjih generacij.

Tabela 2: Indeks pristnega varčevanja za leto 1997 in BDP za leto 2002 v USD.

država	GSI	BDP p.c.
Danska	/	25.341
Francija	11,6%	22.042
Nemčija	13,4%	23.041
Nizozemska	20,3%	23.134
Slovenija	12,9%	15.065

Vir: World Development..., 1999, str. 176; R-16, str. 117, 125, 128, 173, 196; 2002 Environmental..., 2002, str. 117, 125, 128, 173, 196.

c) Indeks okoljske trajnosti (Environmental Sustainability Index – ESI) meri dolgoročne pogoje za okoljsko uspešnost razvoja v 142 državah in omogoča mednarodne primerjave napredka v smeri TR (2002 Environmental..., 2002, str. 1). Sestavljen je iz petih komponent¹¹⁵ (2002 Environmental..., 2002, str. 5, 31, 34, 39-41):

- okoljski sistemi (1) – država je okoljsko trajnostna, če se vitalni okoljski sistemi (stanje biofizičnega okolja, npr. kakovost zraka, kakovost in količina voda, naravna raznolikost, vzdržujejo na zdravi ravni in se izboljšujejo, namesto da nazadujejo.

- zmanjšanje okoljskih stresov (2) - država je okoljsko trajnostna, če je raven stresa, ki ga človek povzroča okolju v mejah, kjer ne prizadene okoljskih sistemov očitno. (Pomeni zmanjšanje stresa zaradi onesnaževanja in izrabljanja okolja.)

- socialne in institucionalne zmogljivosti (3) - država je okoljsko trajnostna, če ima institucije in njihovo osnovo, kot so družbeni vzorci, odnosi in mreže, ki spodbujajo učinkovit odgovor na okoljske izzive. Kazalec vsebuje tako elemente, ki kažejo socialni kapital kot tudi institucionalne dejavnike, zato nas podrobneje zanimajo naslednji elementi:

* znanstvena in tehnološka zmogljivost za reševanje okoljskih izzivov (3a) kaže, kako država razume in odgovarja na dinamične spremembe v okolju.

* zmogljivost doseganja soglasja (capacity for debate/dogovornost) (3b): združuje kazalce dostopa do okoljskih informacij, možnosti izražanja različnih interesov in strukture, ki omogočajo doseganje soglasja.

* okoljska uprava (3c): institucionalna pravila in praksa, ki oblikujejo odzive na okoljske izzive, npr. sektorska vodila za PVO, transparentnost odločanja in okoljska regulacija.

* odzivnost privatnega sektorja (3d): stopnja, po kateri se privatni sektor praktično odziva na izzive okoljske trajnosti.

Komponente indeksa (1-3) lahko dosegajo vrednosti med 0 in 100, elementi komponent (3a-3d) pa so predstavljeni s standardnimi odkloni levo ali desno od sredine (z-porazdelitev)¹¹⁶ (2002 Environmental..., 2002, str. 57).

Tabela 3: Izbrani kazalci leta 2002.

država	ESI	(1)	(2)	(3)	(3a)	(3b)	(3c)	(3d)
Danska	56,2	43,9	29,2	81,4	1,25	0,75	1,03	1,52
Francija	55,5	50,7	34,6	68,8	1,03	0,16	1,04	0,33
Nemčija	52,5	45,3	25,1	75,6	1,44	0,12	1,21	0,89
Nizozemska	55,4	44,7	21,1	81,7	1,41	0,53	1,17	1,82
Slovenija	58,8	54,5	45,6	64,8	0,36	0,34	0,14	1,09

Vir: 2002 Environmental..., 2002, str. 58-61, 117, 125, 128, 173, 196.

¹¹⁵ Zmanjšanja človeške ranljivosti in mednarodnih prizadevanj ne proučujemo.

¹¹⁶ Za metodologijo podrobneje glej strani 14 in 27-49, 2002 Environmental..., 2002.

SLOVAR

sustainable development (SD)	trajnostni razvoj (TR)
regionally balanced development	regionalno uravnotežen razvoj
preference	preferenca
production possibility frontier	krivulja proizvodnih možnosti
natural capital	naravni (okoljski) kapital
non-marketable goods	netržne dobrine
baseline data	podatki o stanju okolja
cost-benefit analysis	ocena stroškov in koristi
environmental impacts	učinki na okolje
environmental protection	varstvo okolja
environmental degradation	razvrednotenje okolja
compensation	odškodnina
renewable	obnovljiv
scarcity	redkost
exclusive	neizključljiv
indivisibility	nedeljivost
irreversibility	nepovratnost
evaluation	vrednotenje
assessment	presoja
environmental impact assessment (EIA)	presoja vplivov na okolje (PVO)
strategic environmental assessment (SEA)	strateška okoljska presoja (SOP)
monitoring	spremljanje
reporting	poročanje
indicator	indikator
objective	cilj (kvalitativen)
target	cilj (kvantitativen)
implementation	uresničevanje
politics, plans, programmes (3P)	politike, načrti, programi (3P)
land-scape plan	krajinski načrt
land-use plan	prostorski načrt
draft plan	osnutek načrta
long-term sectoral action plan	dolgoročni sektorski akcijski načrt
tiered system	vezan sistem
strategic decision-making	strateško odločanje
integrated decision model	integriran model odločanja
decision-making process	odločevalski postopek
efficient	uspešen
effective	učinkovit
equity	pravičnost
public participation (involvement)	udeležba (vključevanje) javnosti
enforce	vsiliti
command and control politics	regulativna politika
consensus	soglasje
consensus-seeking	dogovornost
development authority	razvojni organ
environment authority	okoljski organ
non/governmental institutions	ne/vladne institucije