

Vzvodi uveljavljanja interesov v konfliktu med lokalno in širšo skupnostjo - Primer umeščanja vetrnih elektrarn

doc.dr. Mojca Golobič, Urbanistični inštitut RS, Ljubljana

Prispevek je bil predstavljen na posvetu »Problemi in pristopi pri umeščanju naložb v lokalna okolja«, v organizaciji Imos-Geateh, 21. marca 2006 v Ljubljani

1. Uvod

Izvedljivost velikih projektov postaja vse bolj negotova. V areni je vse več igralcev, ki uporabljajo tudi vse bolj učinkovite vzvode za blokiranje razvojnih projektov. Zdi se, da so investitorji s svojimi brez dvoma razvojno dobronamernimi pobudami prepuščeni na milost in nemilost ad-hoc sestavljenim civilnim pobudam, društvom za kar-koli-že, koalicijam proti čemur-koli-že, da starih nasprotnikov, kot so samovoljni državni uradniki ali sosedje z NIMBY sindromom sploh ne omenjamo. Ali lahko investitorji sploh kaj naredijo za to, da bi jim uspelo te potencialne sovražnike, ki jih na začetku postopka sploh še nikjer ni, nekako prepričati v koristnost svojih pobud in v tvorno sodelovanje? Ali če to ni mogoče, ali se jim je mogoče vsaj izogniti? Odgovor na zadnje vprašanje je skoraj nedvoumen »ne«. Odgovor na prvo pa zahteva nekoliko bolj poglobljen razmislek.

Izkušnje nam kažejo, da se na videz podobni in potencialno enako problematični projekti končajo različno: nekaterim uspe pridobiti soglasno podporo vseh prizadetih, drugim pa ne in zaidejo v neskončen krog nerešljivih konfliktov in nasprotovanj. Zakaj izkop akumulacije za 2 mio m³ vode na vrhu Banjške planote ni izzval posebnega nasprotovanja, projekt doinštalacije HE Moste pa stoji? Zakaj se BTC bohoti, novega Kolizeja v Ljubljani pa očitno ne bo? Zakaj se okrog Vetrnih elektrarn že 5 let v javnosti bijejo hudi boji, zmagovalca pa še vedno ni?

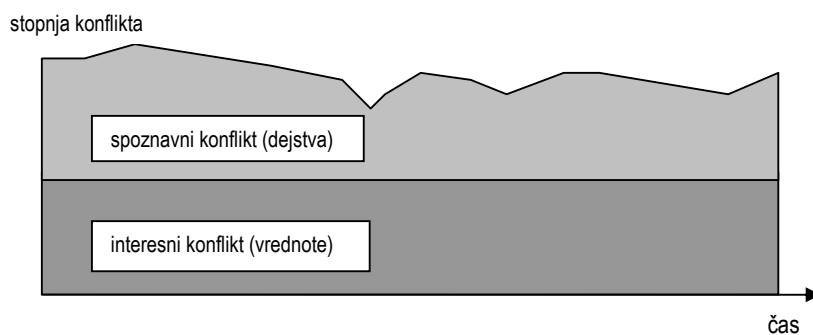
Pri iskanju odgovorov smo se oprli na analizo postopkov, vanje vključenih akterjev in vzvodov za uveljavljanje njihovih interesov. Čeprav je vsak primer samosvoj in jih je težko posplošiti, pa iz izkušenj morda lahko izluščimo tudi kakšen napotek za naprej.

2. Tipi odločevalskih postopkov

Postopke, v katerih se oblikujejo in sprejemajo politike in z njimi povezane odločitve, lahko razdelimo na celo vrsto načinov. V nadaljevanju je predstavljena delitev, ki se opira predvsem na vloge, ki jih zasedajo vpleteni akterji, in na vzvode s katerimi ti uveljavljajo svoje interese. V osnovi pa odločitvene postopke lahko delimo glede na glavni odločitveni mehanizem na tržne oziroma politične.

Tržni mehanizmi učinkovito urejajo medsebojna razmerja povezana s potrebami in željami posameznikov, glavni vzvod uveljavljanja interesov pa je uravnoteženje ponudbe in povpraševanja. Cilj in merilo procesa je učinkovitost. Čeprav je splošen trend v zadnjem času k prepuščanju večjega dela odločitev tržnim mehanizmom, pa na področju javnih koristi in zaščite skupnega interesa ostaja ključni mehanizem *politični*, ki omogoča uskladitev interesov in pravic med posamezniki in družbo ter med družbenimi skupinami. Glavni vzvodi uveljavljanja interesov so volitve in pogajanja med političnimi partnerji, cilj in merilo pa družbena pravičnost in solidarnost. Z vidika vloge, ki jo imajo posamezni akterji v procesu odločanja, lahko političnih postopke delimo na tehno-birokratske, posvetovalne in soodločevalske.

Tehno-birokratski postopki se v pretežni meri opirajo na formalizirane postopke in strokovno znanje. Sorazmerno velika podpora v javnosti, izražena v zahtevah »strokovnjaki naj odločijo«, verjetno temelji na prepričanju, da obstaja objektivna, vrednostno neobremenjena odločitev, ki je kot taka nujno tudi dobra. In kdo drug kot strokovnjak naj bi bil poklican za tako odločitev. V praksi tako izhodišče naleti na več težav. Začne se že z vprašanjem kateri strokovnjak naj odloči? Večina odločitev o posegih v prostor zadeva celo vrsto področij, od naravnih virov, kulturne dediščine, bivanja, družbenih odnosov in seveda gospodarstva. Je torej ta strokovnjak Agronom? Biolog? Ekonomist? Sociolog? Politolog? Arhitekt? Nerešljivost konfliktov s tečno-birokratskim pristopom pa je posledica še veliko bolj temeljne zmote, ki je v filozofiji znana tudi kot »naturalistična napaka«. Predpostavka, da med »dejstvi« in »najstvi« obstaja logična izpeljava, ne drži. Objektivna so lahko le dejstva (pa še ta ne vedno), odločitev pa je vselej povezana s cilji in torej z interesi, in je nujno subjektivna. Slednje seveda še ne pomeni, da mora biti tudi samovoljna, neargumentirana in izključujoča za druge interese. Konflikti v odločanju o prostorskih spremembah vedno vključujejo konflikt vrednot, čeravno se morda kaže kot nestrinjanje o dejstvih (slika 1). Zato ga na znanstven način, torej s pridobivanjem novih dejstev, ni mogoče razrešiti. Zahteve po dodatnih raziskavah običajno zgolj odložijo postopek za nekaj mesecev ali let, omogočijo pogodbe strokovnim izvajalcem, konflikta pa ne pripeljejo prav dosti bližje rešitvi.



Slika 1: Stopnje konflikta ni mogoče zmanjšati zgolj z vključevanjem novega ekspertnega znanja zaradi konflikta vrednot, ki je v ozadju nestrinjanja o dejstvih (Obermeyer, 1998)

V Sloveniji v zadnjem času pozive k strokovnim odločitvam in sklicevanje na »izključno strokovne argumente« zasledimo zlasti na področju ohranjanja narave, upravljanja z naravnimi viri in varstva okolja. Ta stališča so nenazadnje izražena tudi v področnih zakonodajah, ki se izdatno opirajo na vzvode izdajanje soglasij na osnovi strokovnih poročil in upravnih postopkov (Uredba o posebnih varstvenih območjih - območjih Natura 2000, Ur.l. RS, št. 49 in 110/2004, Uredba o celoviti presoji vplivov izvedbe planov na okolje (v pripravi, osnutek 2005). Program Natura 2000 se pri določanju območij izrecno sklicuje na uporabo objektivnih postopkov in izključno strokovnih meril, na osnovi katerih je 36% površine Slovenije postavljene pod režim, ki stroki v postopku odločanja podeljuje poseben status.

Posvetovalni način odločanja ima dolgo tradicijo v predmodernih oblikah kot so vaški sveti, sveti starešin in podobno. Postmoderna družba je s poudarjanjem pluralnosti, z dvomi v legitimnost tradicionalnih institucij in nezaupanjem v znanost spet oživila posvetovalne (konsultativne) odločanje. Pri teh procesih so v iskanje rešitev in odločanje na osnovi partnerstva in pogajanj vključeni pomembni nosilci interesov ali prizadete interesne skupine ('stakeholderji' ali akterji), kar naj bi približalo rešitve dejanskim potrebam ter povečalo

stabilnost in izvedljivost odločitev. Vendar pa slabosti, zaradi katerih so posvetovanja v 20. stoletju nadomestili racionalni-tehnokratski pristopi, sodobni postopki niso odpravili. Netransparentnost, koncentracija moči odločanja pri elitah, koruptivnost in nedemokratičnost so tveganja, ki so zlasti izrazita v patriarhalno urejenih, zaprtih skupnostih. Glavni problem teh postopkov pa je korporativizem, torej odločanje na osnovi trenutno prevladujočih vzvodov moči v družbi brez upoštevanja strokovnih argumentov in javne koristi. Izpostavljeni so tudi skušnjavi lobiranja, političnih in ekonomskih pritiskov ter uporabe pol-legitimnih vzvodov za doseganje ciljev.

V slovenskem odločevalskem prostoru so posvetovalni pristopi razširjeni, a redko tudi formalno urejen pristop (ena od izjem so npr. pogajanja socialnih partnerjev). Ravno odsotnost regulacije povečuje njihovo potencialno pokvarljivost, ki jo javnost močno zaznava zlasti na področju izgradnje urbanega prostora. Že kar udomačeni izraz »dogovorni urbanizem«, ima izrazito negativen predznak in opisuje netransparentno dogovarjanje med (kapitalsko in odločevalsko) močnimi igralci na škodo javnega interesa.

So-odločevalski postopki, podobno kot posvetovalni, omogočajo pomembno vlogo prizadetim oziroma zainteresiranim akterjem. Pri tem so-odločevalski postopki vključujejo tudi najširšo javnost in neorganizirane posameznike ter jim dajejo večjo vlogo pri vplivu na možne odločitve in izbiri med opcijami. Bistvena razlika pa je v tem, da so-odločevalski postopki zahtevajo večjo transparentnost, njihov namen pa je poleg uveljavljanja konkretnih interesov tudi povečanje demokratizacije. Poleg tehničnih težav, kot je časovna in finančna zahtevnost ter potreba po usposobljenih voditeljih postopkov, je glavni problem zagotavljanje enakopravne zastopanosti javnih interesov. Tveganje, da bodo posamezne skupine ne le vsilile svoje rešitve, temveč tudi legitimirale svoje interese kot javne, je veliko predvsem zato, ker način organiziranja para-javnih skupin (društva, civilne iniciative, nevladne organizacije, podjetja...) ni posebej reguliran, zato nikakor ni samo po sebi umevno, da so te skupine organizirane na demokratičen način ali da predstavljajo javni interes. Ta pomislek ima zgodovinsko ozadje: številne civilnodružbene skupine so namreč svojo politično uveljavitev dosegle ravno skozi participacijo na področju okoljevarstvenih pobud. Kaj takega je dovolj pogost pojav tudi v zglednih demokratičnih družbah (npr. Nizozemske, Voogd in Woltjer, 1999). Nikakor torej ni samoumevno, da so-odločevalski postopek sam po sebi zagotavlja tudi sprejem odločitve, ki je v najboljšem javnem interesu.

V Sloveniji poznamo nekatere posamezne primere uspešnih so-odločevalskih pristopov, zlasti pri odločanju o lokalnih zadevah. Uveljavljanje so-odločevalskih postopkov pa ima vgrajeno sistemsko težavo, zaradi katere je vseobsežno in sistematično urejanje javnih zadev na ta način težko pričakovati. Njegova uspešnost namreč v osnovi temelji na pobudi »od spodaj navzgor«, zato je formalno urejanje pravzaprav lahko kontraproduktivno. Uveljavljanje so-odločevalskih postopkov je počasno in težko tudi zato, ker kljub deklarirani podpori, v resnici nimajo zagovornikov med strokovnjaki. Retorika in argumentacija, ki jo zahtevajo odprti in vključevalni postopki, jih namreč postavljata v drugačen, manj vpliven položaj, zahtevata pa tudi bolj odprt način odločanja in drugačno komunikacijo, ki je večina strokovnjakov niti ni vajena, niti je ne obvlada in se jim najraje izogiba, če jim že ne odkrito nasprotuje.

Sam po sebi noben od opisanih tipov ni dober ali slab, obstajajo le boljše in slabše izvedbe in bolj ali manj ustreznih problemskih konteksti. V praksi običajno čisti tipi niti ne nastopajo, saj je večina postopkov oblikovanja politik mešanica zgoraj opisanih tipov. Postopki prostorskega planiranja so bili v svojih institucionalnih začetkih po drugi svetovni vojni, v obdobju »racionalnega planiranja« izrazito tehnokratski, obenem pa tudi eni od prvih, kjer se je so-odločevalski princip uveljavil celo z zakonodajo. Danes je, odvisno od ravni in okolja, med njimi najti praktično vse variacije in razmerja med opisanimi tipi. V večini odločevalskih

postopkov nastopajo enake, ali vsaj podobne vrste akterjev. Nikakor pa ni nujno, da ti v vsakem konkretnem primeru zastopajo enak interes. Nasprotno, celo popolnoma isti akter lahko v dveh različnih kontekstih zastopa povsem nasprotujoče si interese. V naslednjem poglavju bomo na primeru umeščanja vetrnih elektrarn (VE) v prostor prikazali, kako so posamezni akterji razumeli postopek odločanja in po kakšnih vzvodih za uveljavljanje svojih interesov so posegli.

3. Primer umeščanja VE

V primeru VE so različni tipi odločevalskih postopkov potekali vzporedno in v dobršni meri drug mimo drugega. Vsak od akterjev se je zanašal na postopek, znotraj katerega je našel najučinkovitejše vzvode uveljavljanja interesov. Vendar pa tak več-tirni način sprejemanja odločitev, kot je pokazal primer VE, (še) ni prinesel zadovoljive odločitve, nasprotno, onemogočil je legitimizacijo odločitve, kakršnakoli bo že sprejeta (Golobič, 2005). Primer vetrnih elektrarn je zanimiv tudi zato, ker je dokaj standardne vloge akterjev v precejšnji meri postavil na glavo: lokalna skupnost – tako njeni uradni predstavniki, kakor tudi (velik del) prebivalcev, stoji na istem bregu z investitorjem, organizirana civilna družba se je izrazito postavila nasproti investiciji, med tem ko se je neorganizirana javnost (kolikor je mogoče soditi po odmevih v medijih¹) tudi razdelila nekako na pol. Tudi uprave službe so se, skladno s svojimi formalnimi zadolžitvami, razdelile na dvoje.

Investitor, ki je bil tudi pobudnik postopka, ga je zastavil posvetovalno. Zavedal se je, da lokalna skupnost lahko predstavlja oviro, zato je navezal stike v vseh lokalnih skupnostih, kjer so bile zanj najbolj zanimive lokacije (Nanos, Golič, Volovja reber). V vseh teh skupnostih mu je uspelo zagotoviti trdno podporo uradnih predstavnikov občin in tudi dokaj visoko podporo prebivalcev. Pri tem je uporabil klasične pogajalske mehanizme: obljubil je odkup zemljišč ter dodatno rento zaradi obratovanja objekta. Poleg tega pa je projekt predstavljal kot veliko razvojno priložnost in potencialno privlačnost, ki naj bi v (večinoma manj bogate) občine pritegnila obiskovalce in pospešila razvoj turizma. Seveda se je investitor zavedal, da ni odvisen le od lokalne skupnosti. Svojo zamisel je dovolj zgodaj predstavil državnim organom (tedanjemu Ministrstvu za okolje, prostor in energijo) in sprejel tudi pogoje, ki mu jih je postavila država. Tako je naročil izdelavo študije »Prostorskih potencialov za postavitev VE na Primorskem«, kar bi bilo v resnici delo državnih organov. S tem je strokovno gradivo v precejšnji meri izgubilo verodostojnost in uporabnost v postopku. Njegov domet je bil zato namesto iskanja in argumentacije rešitev zgolj (vsebinsko neprepričljiva) legitimizacija že vnaprej in na drugačen način izbranih lokacij. Investitor je na osnovi pogajanj za dve lokaciji, (Nanos in Golič) presodil, da je nadaljevanje projekta zaradi nasprotovanja tistih akterjev, ki se zavzemajo za ohranjanje narave, preveč tvegano, zato se je (tudi po nasvetu z Ministrstva) usmeril na Volovjo reber. Za to lokacijo je občina Ilirska Bistrica tudi pripravila lokacijski načrt, ki je bil aprila 2004 sprejet z veliko večino glasov občinskega sveta. Investitor je sprejel tudi omilitvene ukrepe, ki mu jih je naložilo Poročilo o vplivih na okolje, med katerimi je bilo zmanjšanje števila turbin in nakup dodatnih 147 hektarov zemljišč za nadomestne habitate. Splošna javnost, ki v postopek ni bila vključena, je tak pristop zaznala kot izrazito korporativističen, kar je mogoče razbrati tudi iz številnih komentarjev v dnevnem tisku in na spletnih forumih.

¹ V tem prispevku nas zanimajo predvsem vsebinski vidiki spontane javne razprave, ki se je razvila v skoraj vseh glavnih slovenskih medijih (Delo, Dnevnik, Primorske novice, Mladina) ter na številnih spletnih forumih (npr. forum RTV SLO) in jih povzemamo kot rezultat nesistematičnega spremljanja teh medijev.

Država, oziroma vsaj en del, se je po drugi strani zanesla na izključno tehno-birokratske mehanizme uveljavljanja (naravovarstvenih) interesov. Pri tem je naletela na pričakovani problem, ki je posledica zmotne razlage vzroka za nestrinjanje in iluzije, da bo več dejstev razrešilo konflikt vrednot. O tem priča naslednji navedek iz mnenja Zavoda RS za varstvo narave o sprejemljivosti vplivov VE: '(...)ugotavljamo, da je poročilo v poglavju *Obstoječe stanje posameznih sestavin okolja pomanjkljivo. Podatki o vrstah, vključno s kvalifikacijskimi vrstami, so pomanjkljivi. Razlog za to je verjetno treba iskati v kratkem in omejenem roku izdelave poročila. (...) za čimbolj realno oceno vplivov posega je potrebno pridobiti čim več podatkov, ne le razpoložljivih, temveč pridobljenih trudi z ustreznimi terenskimi raziskavami.*' Obremenjevanje investicije z dodatnimi raziskavami je skušnjava, ki so ji podvrženi vsi tehnokratski postopki. To nevarnost je zaznala celo EU in je poskušala preprečiti njene negativne vplive na razvojno konkurenčnost z izrecnimi določili v svojih direktivah o PVO in SPVO, da je treba ocene vplivov izdelati na osnovi obstoječega dostopnega znanja. Zahteve po zbiranju dodatnih podatkov torej niti niso legitimne.

Organizirana civilna družba (nevladne organizacije) so soglasno nastopile proti projektu VE na Volovji rebri in se s tem namenom tudi povezale v Koalicijo za Volovjo reber. 28 nevladnih in drugih organizacij predvsem s področja varstva okolja in narave, se je postavilo za predstavnice širšega (torej nadlokalnega) javnega interesa. V primeru VE se je zelo izrazito pokazal problem predstavnštva javnega interesa. Na osnovi rezultatov javnomnenjskih anket in odzivov posameznikov v medijih bi namreč težko potegnili vzporednico. Javnomenjske ankete so pokazale najmanj dvetretjinsko naklonjenost VE tudi na območju Volovje rebri (npr. Brečevič in sod., 2001, Kras.Brkini.Net, 2002, Ninamedia, 2005). Težava s predstavnštvom se je pokazali tudi čisto formalno, saj se je DOPPS, ki je odigral najbolj izpostavljeno vlogo, moral s pravnimi sredstvi boriti za priznanje statusa stranke v postopku (v imenu predstavnštva interesa varstva narave). V nasprotju z večino drugih izkušenj bi bil v tem primeru tehnokratski postopek za nevladne organizacije ustrenejši za uveljavljanje njihovega interesa, saj so ga utemeljevali na strokovnih argumentih (pa čeprav občasno močno motiviran z ljubiteljskim pristopom).

Lokalna skupnost, občina Ilirska Bistrica, je postavitev VE zaznala kot svojo razvojno priložnost. Tako je pristala v vlogi investitorjevega zaveznika. V resnici so od vseh argumentov v zvezi z VE še najbolj oprijemljive pogodbe za prodajo zemlje in obljubljeni renta za rabo prostora. V tem primeru se je posvetovalni postopek za lokalno skupnost izkazal za uspešnega, saj jim je uspelo dovolj učinkovito uveljaviti svoje interese. Zato protest lokalne skupnosti ob možnosti, da država ustavi postavitev VE, ni presenetljiv. Prav tako je razumljiv energičen odziv župana ob soočenju z možnostjo, da bi o usodi razvoja v občini, za katero sam nosi največjo politično odgovornost, odločali tisti, ki te odgovornosti sploh nimajo. Reševanje tega konflikta bi zahtevalo iskanje alternativnih razvojnih možnosti za Ilirsko Bistrico, v kar pa se tisti, ki bi radi na osnovi »strokovnih naravovarstvenih argumentov« odločali o VE, sploh ne spuščajo.

Splošna javnost se je neodvisno od formalnih akterjev postopka množično odzvala v široki in angažirani javni razpravi v medijih, zlasti na spletu. Najbrž ne bi bila pretirana ocena, da se je neformalna razprava v tem primeru izkazala za precej bolj strpno, produktivno in smiselno kot uradni postopek. Poleg tega je odkrila tudi vse probleme odločevalnih postopkov in vzvodov uradno vključenih akterjev: omejenost strokovnih argumentov, netransparentnost, nagnjenost h korupciji, (pre)ozkost razprave (odsotnost razprave o potrebnosti projekta, odsotnost obravnave alternativ). Vsi prispevki v tej razpravi seveda niso dobronamerni in ne koristijo ustvarjalnim prizadevanjem za rešitev problema, številni pa, a kljub temu niso

naleteli na odziv pri akterjih postopka. Čeprav se morda vsiljuje sklep, da je torej najbolje odločitve prepustiti ljudstvu (npr. z referendum), bi bil to prehiter in ravno tako napačen zaključek kot je prepuščanje odločitev stroki ali politikom.

4. Zaključek

Uspešnost umeščanja večjih investicij v prostor je pogosto bolj kot od objektivnih okoliščin odvisna od tega, kdo, s kakšnimi interesi in s katerimi vzvodi uveljavljanja interesov se v postopek vključi. Čeprav odločitveni postopki pogosto dajejo vtis kaotičnosti, niso docela neobvladljivi in odvisni od srečne. Tisti, ki so za vodenje postopkov odgovorni in usposobljeni, bi morali vedeti, kateri interesi so (morda) prizadeti, ter pravi čas zagotoviti, da bodo imeli njihovi predstavniki možnost sodelovanja. Pomembno je tudi, da jim ponudimo take vzvode uveljavljanja interesov, ki jim omogočajo ustvarjalno sodelovanje, saj bodo v nasprotnem primeru sami posegli po bolj destruktivnih. Tiščanje glave v pesek v upanju, da konflikta ne bo, če ga ne bomo izzivali, se lahko zelo maščuje. Kot nas učijo izkušnje, so nekateri od projektov – značilen primer je HE Moste, propadli ravno zaradi neuspešnega iskanja soglasja in nepripravljenosti za iskanje kompromisnih rešitev. Kar nekaj takih ustvarjalnih vzvodov je na voljo v postopkih prostorskega načrtovanja, vendar pa žal tudi planerji sodimo med tiste strokovnjake, ki se z javnostjo, naj bodo to predstavniki drugih strok, investitorji, nevladniki ali pa prebivalci, pogosto ne znamo ali nočemo pogovarjati.

Reference:

- Brečević in sod., 2001, Analiza prostorskih potencialov na Primorskem za postavitev vetrnih elektrarn - privlačnost in ranljivost prostora Inštitut za raziskave v energetiki, ekologiji in tehnologiji, Ljubljana
- Forum RTVSLO,
http://www.rtvsllo.si/modload.php?&c_mod=forum&op=viewtopic&mode=viewtopic&topic_id=800&forum=4&start=80
- Golobič, M. 2005. So vetrne elektrarne problematičen projekt? *Urbani izziv*, let. 16, št. 1, str. 42-49,
- Kras.Brkini.Net, 2002, http://kras.brkini.net/rezultati_anket.htm,
- Voogd H., Woltjer J., 1999, The communicative ideology in spatial planning: some critical reflections based on the Dutch experience, *Environment and planning B*, 26, pp. 835-854
- Zavod RS za varstvo narave. Mnenje o sprejemljivosti vplivov vetrne elektrarne in povezovalnega 110 kV daljnovođa na območju Volovje rebri nad Ilirsko Bistrico na biotsko raznovrstnost, naravne vrednote in zavarovana območja, št. 8-III-662/4-O-04/MG z dne 30.11.2004