Vrednotenje v prostorskem načrtovanju

Seminarsko gradivo

Mag. Bojan Radej
Slovensko društvo evalvatorjev

Tatjana Marn
Inštitut za politike prostora

Vrednotenje v prostorskem načrtovanju

Izdal: Inštitut za politike prostora, Tržaška 2, SI-1000 Ljubljana, www.ipop.si

Avtorja: mag. Bojan Radej, Tatjana Marn

Ljubljana, december 2011

Kazalo vsebine

1 Uvod 4

2 Vrednotenje prostorskih načrtov 5

2.1 Uvod 5
2.2 Glavni koraki vrednotenja 6
2.3 Oblikovanje programske teorije 6
2.4 Oblikovanje okvira vrednotenja 7
2.5 Izbor kriterijev vrednotenja (evalvacijskih vprašanj ali kazalnikov) 7
2.6 Izvedba vrednotenja 8
2.7 Sinteza rezultatov vrednotenja 8
2.8 Globoki konflikti 10
2.9 Javne alternative 10
2.10 Sekundarni (posredni, stranski) učinki 11

3 Primeri vrednotenja v prostorskem načrtovanju 12

3.1 Uvod 12
3.2 Vrednotenje posameznih prostorskih načrtov 12
3.3 Vrednotenje neposrednih učinkov prostorskih načrtov 12
3.4 Vrednotenje širših in dolgoročnih vplivov prostorske politike na celotno družbo . 13

4 Viri 14

1 Uvod

Cilj prostorskega načrtovanja je omogočati skladen prostorski razvoj, le z vrednotenjem prostorskih aktov ter njihovih učinkov pa bi lahko ugotovili, v kolikšni meri smo pri zasledovanju zastavljenega cilja uspešni. Kljub temu so tako v slovenski kot v mednarodni praksi primeri sistematičnega vrednotenja prostorskih načrtov bodisi v procesu njihove priprave in sprejemanja, bodisi njihovih učinkov v prostoru prej redki kot pa običajni.

2 Vrednotenje prostorskih načrtov

Bojan Radej, Slovensko društvo evalvatorjev

2.1 Uvod

Vrednotenje prostorskih načrtov spada k širši kategoriji vrednotenja politik, ki poleg prostorskih načrtov zajemajo še predpise, programe in proračune. Vrednotenje politik sámo pa je del političnega ciklusa, ki zajema načrtovanje (vključno s programiranjem), odločanje, uresničevanje in vrednotenje politik.

Vrednotenje prostorskih načrtov je, če pogledamo raje s prostorskega stališča samosvoja faza urejanja prostora, ki ima mešane lastnosti in se tako ne uvršča preveč dobro v sicer klasično evalvacijsko razvrstitev. ***Prostorski načrti*** kombinirajo lastnosti programskih in normativnih dokumentov in tako za njihovo vrednotenje veljajo mnoge ugotovitve programskega vrednotenja in vrednotenja predpisov. Podobno kot programi se prostorski načrti nanašajo na temeljno raznorodno problematiko. Kot predpisi imajo tudi načrti poudarjeno formalno in postopkovno podlago. Bolj izrazita kot pri drugih vrstah vrednotenja, razen strateškega, je večnivojska oziroma vsaj večplastna narava prostorskih načrtov.

Pomembna posebnost urejanja prostora v primerjavi z drugimi politikami, da se večinoma ne umešča v dominantno racionalnost ekonomskega pomanjkanja (večinoma povezana z denarjem) in posledično ne temelji na logiki omejevanja (na primer s predpisi). Posebnost prostorske problematike je njena umeščenost v okvire racionalnosti ***danih in nespremenljivih*** možnosti, ki jih zarisuje zamejenost prostorske enote. To narekuje prostorsko racionalnost in prostorski kontekst iskanja rešitev, ki se vrtijo okoli multifunkcionalnosti, horizontalnega oziroma medsektorskega usklajevanja. Zato, ker urejanje prostora narekuje drugačno miselnost od prevladujoče, se umešča na obrobje javnega upravljanja in je pogost le v funkciji, ki služi »višjim« oziroma od urejanja prostora odtujenim smotrom. Drugotni oziroma le podporni pomen sistema urejanja prostora torej pomeni, da urejanje prostora danes večinoma še ne diha s polnimi pljuči in njegovi potenciali blaginje niso polno zaposleni.

Vrednotenje načrtov, tako kot tudi v primeru drugih vrst vrednotenja lahko zajema več stvari, ki se pogosto izvajajo ločeno. Najprej lahko vrednotimo načrte po postopkovni oziroma ***procesni*** plati glede na to, kako so pripravljeni. Procesne presoje ocenjujejo lastnosti in logiko pretvarjanja vhodnih sestavin načrtovalskega procesa v izhodne, na primer demokratičnost, upoštevanje različnih interesov in zasledovanje predpisanih postopkov. Druga možnost je vrednotenje glede na to kakšne ***učinke*** bi imele alternativne prostorske ureditve. Izhodni vidiki urejanja prostora se vrednotijo v okviru vrednotenja verjetnih ali dejanskih učinkov urejanja prostora, ti pa so lahko izdelki (izložki, ***output***), izidi (***outcome*s**) in vplivi (***impacts***). Izdelki zajemajo vrednotenje vsega, kar je nosilec načrta opravil ali je treba opraviti (na primer ureditve). Izidi se tičejo učinkovanja opravljenih nalog na uporabnike prostora. Vplivi pa se nanašajo na učinke uresničevanja prostorskega načrta na širšo družbo, se pravi ne le na prostorske ampak širše kriterije vrednotenja.

2.2 Glavni koraki vrednotenja

Glavni koraki vrednotenja prostorskih načrtov so v obeh primerih podobni: določitev smotra vrednotenja, izbira sodelujočih pri vrednotenju, oblikovanje programske teorije in okvira vrednotenja, izbor evalvacijskih vprašanj oz. kriterijev vrednotenja; izvedba vrednotenja in sinteza rezultatov vrednotenja s priporočili za ukrepanje. Sámo uveljavljanje ukrepov, ki je posledica vrednotenja pa spada že v naslednjo fazo političnega ciklusa. Vse korake vrednotenja je treba, predvsem kadar gre za vrednotenje obsežnih dokumentov, ki pokrivajo kompleksno problematiko, najprej načrtovati v posebnem dokumentu, ki se imenuje načrt vrednotenja prostorskega načrta. Če se želi vrednotenje načrta opraviti dobro, potem bodo naročnik vrednotenja in interesi tistih, katerih prostorske ureditve se spreminjajo, o načrtu vrednotenja dosegli visoko stopnjo soglasja.

Prvi korak vrednotenja je torej določitev ***smotra vrednotenja***. S smotrom se določi kaj je predmet vrednotenja – po vsebinski plati, prostorski, sektorski, institucionalni plati in glede na zajeto časovno obdobje (predhodno, vmesno ali naknadno). Pogosto je smoter vrednotenja sicer določen že v naprej, kot takrat, ko je povezan z izvajanjem politik, ki uporabljajo evropska sredstva. Pogosto se smoter določi kot ocena spoštovanja splošnih načel mednarodnih deklaracij, ki določajo globalne cilje na področju trajnostnega razvoja, pravičnosti, socialne in prostorske kohezije EU, odpravljanja revščine. Primeri verjetnih smotrov vrednotenja prostorskih načrtov so vzemimo vrednotenje skladnosti prostorskega načrta z drugimi politikami in posebej skladnosti načrta z nadrejenimi ali podrejenimi ravnmi urejanja prostora (temu bi prej kot vrednotenje rekli revizija skladnosti), vrednotenje učinkov prostorskega načrta na sestavine blaginje ali vrednotenje postopka priprave načrta.

Drugi korak vrednotenja politik je povezan z ***identifikacijo skupine, ki bo opravila vrednotenje***. Zasnova evalvacijske ekipe naj zagotovit, da so vanjo vključeni predstavniki vseh zainteresiranih, ker lahko politika nanje pozitivno ali negativno ter posredno ali neposredno vpliva oziroma, ker sami lahko na uresničljivost ciljev politike vplivajo spodbujevalno ali zaviralno. Akterji vrednotenja so primarni, če nanje politike vplivajo neposredno, ali sekundarni, ki čutijo le njene posredne vplive, ki pa so pogosto nehoteni in nepredvideni (»*The Guide*«, 2003). Akterji vrednotenja so naprej predlagatelji politike, potem tisti, ki so s politiko obravnavani kot ciljna populacija, posebej je treba omogočiti udeležbo predvidenim žrtvam ali tistim, ki so z nekim ukrepom zapostavljeni. Med zainteresiranimi so tudi strokovnjaki in na koncu še evalvator kot tisti, ki organizira cel proces in na koncu poskrbi za ustrezen povzetek ugotovitev vrednotenja. Da bi predvideli nasprotja med sodelujočimi pri vrednotenju je koristno predhodno pripraviti ***analizo akterjev***. Njeni rezultati omogočajo »mapiranje akterjev«, se pravi zarisati njihova izhodišča in predvideti konflikte pri vrednotenju. To sta uporabna pripomočka za pravilno diagnostiko konfliktov saj se konflikti praviloma ne prikazujejo takšni kot so ampak se zagovorniki različnih stališč vedno skrivajo za občim interesom, ki mu domnevno služijo.

2.3 Oblikovanje programske teorije

Programska teorija, imenovana tudi interventna logika pojasnjuje notranjo logiko prostorskega načrta, ki je predmet vrednotenja. Programska logika mora utemeljiti vzročno posledične povezave in pojasniti, zakaj lahko verjamemo, da bodo predvideni učinki doseženi ravno z zastavljenimi nameni, viri in cilji, torej po tisti poti, ki jo predvidevajo nosilci prostorskega načrta; katere so predpostavke te logike in kako je zagotovljena njihova skladnost. Vrednotenje s pomočjo dobre programske teorije bo predvsem razkrilo sinergije in konfrontacije programskih virov, ciljev in rezultatov, ki jih prinaša nek prostorski načrt. Največkrat imamo v današnjem času avtomatično opraviti z neoliberalno programsko teorijo, ker je dominantna in pravi, da je ključno povečevanje gospodarske učinkovitosti nad raven, ki jo zmorejo doseči naši konkurenti. Zato je treba vedno proučiti predvsem učinkovitost politik ali prostorskih ureditev. Seveda obstajajo tudi povsem drugačne programske teorije in neka prostorsko utemeljena programska teorija bi kot ključni dejavnik opredelila kaj povsem drugega, vzemimo multifunkcionalno rabo prostora ali takšne ureditve, ki najbolj povečajo prostorsko kohezijo. Poti do prostorske kohezije ali do konkurenčnosti prostora pa so povsem drugačne in pri

vrednotenju je treba določiti, po kateri implementacijski logiki naj bi bil nek prostorski načrt uresničen. Težava je toliko večja, ker praktično niso možne situacije, ki ne bi zahtevale vključevanja različnih programskih teorij za uresničevanje različnih prostorskih ureditev istega prostorskega načrta. Problemi, ki jih porodi takšna situacija niso nerešljivi, gotovo pa zahtevajo prilagojen postopek obravnave. Enega od možnih v nadaljevanju razložimo kot »presečni postopek« in je proizvod »kompleksne programske teorije«. Za opisovanje programske teorije je kar nekaj pristopov, najbolj popularni so problemsko drevo, analiza logičnega okvira in Vennov presečni diagram.

2.4 Oblikovanje okvira vrednotenja

Vrednotenje učinkov je kot že rečeno mogoče na treh ravneh: (i) kot vrednotenje izložkov oziroma opravljenih nalog ustanov, zadolženih za izvajanje politike; (ii) kot izide oziroma učinke, ki jih občutijo tisti, ki jim je uresničevanje politike končno prvenstveno namenjeno ali (iii) širše in dolgoročne vplive proučevane politike na celotno družbo. Najbolj enostavna vrednotenja se bodo zadovoljila z vrednotenjem učinkov, vendar pa to ne zadošča, saj je treba vrednotiti tudi logiko politike, torej notranjo konsistenco prostorskega načrta med opredelitvijo strateških problemov, ciljev in predvidenih dejavnosti za njihovo uresničitev. Zato bistvo vrednotenja učinkov ni ugotavljanje učinkov ampak razmerja med ključnimi elementi politike. Torej ne glede na to, na kateri ravni vrednotimo učinke (izložke, izide, vplive), vrednotenje lahko izvedemo v okviru enega ali več naslednjih treh horizontov: (i) kot vrednotenje učinkovitosti predloga politike, torej s stališča primerjave dosežkov z vložki; (ii) z vrednotenjem uspešnosti ali (iii) s primerjavo dosežkov s potrebami, tj. z vrednotenjem upravičenosti neke politike glede na izražene potrebe trajnostnega razvoja, kohezije skupnosti ali česa tistega, kar je pač bilo predhodno določeno kot smoter vrednotenja. Obstoj različnih horizontov vrednotenja priča o tem, da je neka politika lahko učinkovita in uspešna, kljub temu pa ni nujno upravičena, če njeni smotri (cilji) slabo odsevajo potrebe. Politika je lahko ustrezna in učinkovita, ni pa nujno uspešna s stališča uporabnikov storitev, itn. Tako je jasno, da vrednotenje v ožjem horizontu prinese zgolj odgovore na ozko postavljena vprašanja, ki jih nikakor ne smemo posploševati, ne smemo recimo iz visoke učinkovitosti politike kakorkoli sklepati, da je politika tudi uspešna, ustrezna ali upravičena. Možnost posploševanja je dana le v obratni smeri, od upravičenosti na ustreznost, uspešnost in učinkovitost, ki so ožji horizonti vrednotenja. To pomeni, da je nek predlog politike bolj sprejemljiv, če je ovrednoten kot upravičen, četudi ni vrednoten kot zelo učinkovit kot obratno, da je učinkovit, ni pa upravičen.

2.5 Izbor kriterijev vrednotenja (evalvacijskih vprašanj ali kazalnikov)

To je zadnja pripravljalna faza pred začetkom vrednotenja načrta, ki določi, kaj konkretno bo predmet vrednotenja, torej kaj je osnova za pridobivanje ocen učinkov, ki bodo na koncu posplošena v priporočilih za ukrepanje. Določitev evalvacijskih vprašanj ali kriterialnih kazalnikov – odvisno od izbrane metode vrednotenja – je potrebno, ker lahko šele z njihovim posredovanjem opravimo vrednotenje učinkov politik. Vprašalniki ali sistemi kazalnikov so evalvacijski vmesnik, ki pretvori splošne usmeritve politik v obliko, ki je dovolj natančna, da jo lahko z uporabo ustaljenih evalvacijskih metod uporabimo za vrednotenje politik. (FAO, b.l.) Ključnega pomena je zagotoviti, da so vprašanja/kriteriji vrednotenja za vse sodelujoče relevantna, in da reprezentativno in nediskriminatorno pokrivajo celotno materijo vrednotenja. Izbira evalvacijskih vprašanj je namenjena določitvi področij, ki jih pri vrednotenju opazujemo, opisujemo in merimo ter s te osnove ocenjujemo vplive vrednotene politike. Vprašanja so bodisi deskriptivna (opisujejo spremembe), vzročno-posledična (razkrivajo implementacijsko logiko), normativna (so dosežki politike skladni s cilji, pričakovanji?), napovedovalna (kakšne bodo posledice uresničevanja predloga?) ali kritična (odkrivajo konsistentnost politike v primerjavi s širšimi sistemskimi usmeritvami npr. k socialni koheziji, trajnosti, enakosti spolov ipd. Logika vrednotenja z vprašanji je preprosta in večinoma vezana na situacije, ko lahko implementacijsko logiko dobro opredelimo. Ker vemo, kakšen bi moral biti idealen javni program, lahko vsak predlog ovrednotimo glede na to, kako izpolnjuje te standardizirane ali idealizirane zahteve.

S pomočjo ***evalvacijskih vprašanj*** se vrednotenje opravi zlasti kadar so podatkovne možnosti presoj slabe. V drugih primerih, ko se presoje lahko zanašajo na solidno podatkovno podporo, ki omogoča pretežno kvantifikacijo učinkov predlaganih politik, je vrednotenje smiselno izvesti s pomočjo ***kvantificiranih kazalnikov*** kot kriterijev vrednotenja. Za vrednotenje je možno uporabljati kazalce kot značilnosti, izražene v kvantitativni (na primer dostopnost storitev) ali kvalitativni obliki (skladnost, kohezija, trajnost, enake možnosti…). Učinkov v slednjem primeru ne vrednotimo po vnaprej določenih kriterijih, ampak kriterije izberemo glede na to, kateri razvojni problemi prostorskega razvoja so najbolj pereči. V tem pristopu izhodišče vrednotenja ni neka zamišljena idealna politika, ampak je izhodišče neka vizija idealnega prostorskega razvoja. Prvi pristop k vrednotenju s standardnimi vprašanji, daje različnim politikam v različnih kontekstih enako podlago vrednotenja, zato so rezultati različnih evalvacij lahko do določene mere primerljivi. Pri drugem pristopu pa, obratno, lahko primerjamo rezultate različnih vrednotenj le na območju iste regije (sektorja, politike), ne pa tudi med njimi. Odločitev za to, katera metoda vrednotenja bo izbrana je torej v veliki meri odvisna od operativnih možnosti vrednotenja in od tega, kateri vidik bolj zanima sodelujoče pri vrednotenju.

2.6 Izvedba vrednotenja

Izbira metode vrednotenja mora biti odvisna od značilnosti predmeta vrednotenja ter od njegovih posebnih zahtev. Tako neka splošna metoda vrednotenja niti ne more obstajati. Splošno najpogosteje uporabljene metode vrednotenja so vrednotenje s pomočjo seznama evalvacijskih vprašanj in vrednotenje s kazalniki v matriki vplivov. S kazalniki vrednotimo učinke načrtov tako, da v času odčitavamo kvantitativno vrednost sprememb, ki jih sprožijo ali naj bi jih sprožili načrtovalski ukrepi in nato odčitano spremembo z nečem primerjamo. Vrednost kazalnika primerjamo z njegovimi kritičnimi pragovi oziroma normativnimi mejnimi vrednostmi (npr. nad ali pod mejo dovoljenega onesnaževanja okolja), z ciljno vrednostjo načrta ali z najboljšimi doseženimi vrednostmi (angl. *benchmark*).

Rezultati podrobnega vrednotenja so najpogosteje prikazani v obliki obsežnih preglednic, ki prikazujejo množico medsebojno nepovezanih ugotovitev vrednotenja. Pri vrednotenju kompleksnih načrtov, ki se nanašajo na širšo problematiko prostora, je ločenost ugotovitev vrednotenja velik problem, ker so v resnici procesi v prostoru močno povezani.

2.7 Sinteza rezultatov vrednotenja

Ugotovitve vrednotenja prostorskih načrtov so ponavadi podane tekstualno, zato je njihovo povzemanje lahko le opisno. Včasih to tudi zadošča, predvsem pri kompleksnih prostorskih načrtih, ki so ovrednoteni tudi kvantitativno, pa nastopi resen problem kako vse podrobne ugotovitve, ki pa so zelo raznorodne, sintetizirati v zaključne ugotovitve vrednotenja.

Sinteza je postopek, ki iz heterogenega korpusa informacij proizvede smiselne ugotovitve (*Encyclopedia of Evaluation*, 2004). Odsotnost eksplicitne utemeljitve sintezne procedure je Ahilova tetiva prevladujočih načinov vrednotenja politik (Scriven, 1994). Različni postopki sinteze privedejo do različnih končnih rezultatov in ti dajo podlago za različne napotke nosilcem politik, kako naj svoje ukrepe izboljšajo. Preveč razdrobljeno podane ugotovitve vrednotenja so le malo uporabne na srednji in na strateški ravni odločanja. Odločanje, ki se lahko nasloni na obilje informacij, je sicer res bolj informirano, ni pa nujno lažje, ker preobremenjuje odločevalce, vsiljuje drobnjakarsko miselnost in prevečkrat ponuja banalne odgovore na kompleksna družbena vprašanja.

Po Scrivenu moramo dobro razločiti med situacijami, v katerih ocenjenih podrobnih učinkov ne smemo seštevati, ter drugimi primeri, kjer se temu ne smemo izogniti. Učinki politik na zdravje ljudi gotovo niso primerljivi z njihovimi učinki na dohodek. Učinka politik na dohodek zelo revnih ni mogoče enačiti z učinkom

istih politik na dohodek zelo bogatih. To je posledica ***nesomernosti*** oz. preprosto tega, da pri vrednotenju nikakor ne smemo mešati jabolk in hrušk.

Učinke neke prostorske ureditve je potem mogoče sintetizirati le iz danega področja vplivanja in vplivajo na isto področje vrednotenja (socialni vplivi na prostorske vidike vrednotenja niso seštevljivi z gospodarskimi učinki na prostorske vidike vrednotenja), drugače pa so nesomerni in jih je treba obravnavati ločeno. Če je samo en od teh ločeno obravnavanih vidikov s prostorsko ureditvijo vplivan negativno, je celoten načrt ovrednoten negativno (če so gospodarski učinki neke prostorske ureditve odlični in so odlični tudi vplivi dane ureditve glede na prostorske kriterije vrednotenja, socialni učinki pa so negativni, bi moral biti prostorski načrt kot celota zavrnjen). Metodološko gledano torej sintezna faza vrednotenja, ki iz opravljenega vrednotenja iztisne njegova strateška sporočila, nikakor ni trivialna (več glej v Radej, 2011). V prvem koraku zahteva delno agregacijo ocenjenih učinkov po glavnih vzrokih učinkovanja in po glavnih področjih vplivanja, nato pa so dobljeni parcialni agregati korelirani, se pravi da omogočajo povedati, kako so posamezni glavni vidiki prostorskega načrta povezani s posameznimi glavnimi vidiki njegovega vrednotenja. Naloga evalvacijske sinteze je torej preseči neposredno in samo opisno branje ocenjenih učinkov – tega kako posamezne prostorske ureditve učinkujejo na posamezne kriterije vrednotenja načrta – ampak želi oceniti tudi notranjo povezanost in stopnjo sinergije vseh glavnih vidikov prostorskega načrta. To je vsaj stališče, ki ga zagovarja Slovensko društvo evalvatorjev, ne gre pa za uveljavljeno in povsod priznano pravilo.

2.8 Družbena kompleksnost

Takšen, po svoje zakompliciran postopek sinteze je povezan z naravo problema, ki ga pri vrednotenju prostorskih načrtov obravnavamo. To pa je v prvi vrsti ***kompleksnost urejanja prostora****.*

Pojem ***družbena kompleksnost*** je treba opredeliti! Razločimo horizontalno in vertikalno dimenzijo družbeno kompleksnih pojavov. Horizontalna kompleksnost zadeva to, da imajo družbeni akterji legitimne, vendar na moč različne vizije o tem, kaj je dobro za skupnost kot celoto. Zgled tega je nasprotje med gospodarskimi, socialnimi ali ekološkimi vizijami družbenega napredka (ali med fizičnimi sestavinami prostora, socialno-kulturnimi sestavinami prostora in gospodarskimi sestavini prostora, glej prostorsko metodo vrednotenja TIA – *Territorial Impact Assessment;* Golobič, Marot, 2011). Vertikalna os kompleksnosti pa pomeni, da tudi med kolektivno in individualno ravnjo presoje o družbenih zadevah obstaja prepad, zaradi katerega je neveljaven vsak poskus, da bi kolektivne pomene ugotovili s seštevanjem lastnosti individualnih dogodkov, kakor to počno v računovodstvu, pri merjenju javnega mnenja ali v statistiki. Enako je neveljaven tudi vsak poskus razlage v nasprotni smeri – poskus razlage mikroskopskih zadev s pomočjo dezagregiranih makroskopskih opažanj. Neposredni prehod z mikro na makro raven in obratno ni dovoljen, osvojiti je treba večnivojsko razumevanje javnih zadev. Prostorske zadeve, ki so izrazito večnivojske, bi morali vrednotiti tako v mikro oziroma lokalni perspektivi kakor v makro oziroma strateški perspektivi, saj so pridobljene ugotovitve enako pomembne, vendar si med seboj pogosto utemeljeno nasprotujejo. Horizontalno in vertikalno izražene opozicije do neke prostorske dileme so nepremostljive, ker so izražene kot opredelitev njihovih nosilcev do nečesa, kar ima zanje univerzalen pomen. Zato različni pogledi ne morejo imeti skupnega imenovalca in jih je treba obravnavati večnivojsko in z več avtonomnimi domenami kot nesomerne, oziroma globoke in nepremostljive.

Posledice razumevanja, da so izzivi urejanja prostora družbeno kompleksni so pomembne, in bi jih morali pri vrednotenju prostorskih načrtov zelo resno upoštevati. Ponazorimo to na treh posebej zadrgnjenih težavah vrednotenja politik nasploh: kako obravnavati globoka nasprotja, kako se odločati med javnimi alternativami in kako obravnavati posredne učinke prostorskih ureditev.

2.9 Globoki konflikti

Vrednotenje prostorskih načrtov se nujno ukvarja z legitimnimi konflikti. Poslanstvo tistega, ki vrednoti je vzemimo opozarjati na primere zavajajoče izražena nasprotja. Družba je prepolna nenehnih trenj za izboljšanje relativnega položaja ožjih skupin (interesov), ki jih večinoma prikazujejo kot skupne. Praviloma si zagovorniki nasprotnih stališč na javnem prizorišču zelo prizadevajo pokazati, da se sami zavzemajo za obče dobro in da njihovo stališče potemtakem ni konfliktno, tako ga slikajo šele ozki interesi nasprotnikov. Ker so globoki družbeni konflikti nerešljivi (za njimi tičijo nesomerne vrednote) je pomembno doumeti, da cilj javnega upravljanja in vrednotenja njegovih učinkov ni presegati globoka in legitimna družbena nasprotja, ampak prav narobe. Globoka nasprotja je treba identificirati, očistiti navlake in ohranjati in s tem varovati nedotakljivost zadev, na katere se nanašajo. Primer pomena varovanja globokih razlik kot legitimnih upravičenj družbenih akterjev v odločanju o zadevah skupnega pomena je skandinavski model. Prepoznavamo ga po tem, da v njem uspeva največ presečnih projektov s horizontalnimi učinki, kot so projekti eko-socialni, eko-poslovni, socialno-podjetniški projekti. Razcvet takih hibridnih dejavnosti je mogoč le zato, ker v tem družbenem modelu najbolj dosledno spoštujejo kategorialne razlike, na primer zahteve tako po svobodni zasebni pobudi kakor tudi po načelu čistega in zdravega življenjskega okolja in kjer so obenem uveljavljeni visoki standardi socialne varnosti.

2.10 Javne alternative

V javnem upravljanju obstaja več različnih možnosti za doseganje ciljev, zato je vedno treba izhajati iz primerjave alternativ. Angleški politični filozof Jeremy Bentham, eden prvih proučevalcev javne blaginje, je že leta 1789 v svojem temeljnem delu (*Introduction to the Principles of Morals and Legislation)* politikom postavil zahtevo, naj bo cilj javnih ukrepov doseči »največjo srečo za največje število ljudi«. Zavzel se je, da bi bilo treba vsak predlog vlade skrbno ovrednotili po naslednjem postopku: (a) izmeriti učinke vsakega predloga na ugodje in neugodje ljudi; (b) sešteti izmerjene učinke; (c) uveljaviti vladne predloge, ki največ prispevajo k ugodju ljudi.

Lep primer napačne obravnave alternativ v postopku priprave javnih politik so kriteriji, ki jih je po slovenski Resoluciji o normativni dejavnosti treba upoštevati za izbiro med opcijami javnih politik. Tako naj ima vedno prednost alternativna javna ureditev z najnižjimi negativnimi stranskimi učinki. To je narobe iz veliko razlogov, obravnavamo le dva. Prvič, večina tega, kar v javnih politikah obravnavamo kot »negativni vpliv«, ni nujno povezana z nedovoljenimi dejavnostmi, ampak z različnostjo interesov in vrednot, vpletenih v odločanje o javnih vprašanjih. Za ekologe so, na primer, negativni vsi vplivi gospodarstva na okolje, četudi so po predpisih nekateri med njimi dovoljeni, saj ekologi ta vprašanja presojajo bolj poglobljeno od veljavne pravne norme. Drugič, narava konfliktov, ki spremlja pripravo nekega prostorskega načrta, še zdaleč ni enaka naravi konfliktov, ki spremljajo izbiro alternativnega poteka avtoceste. Pri načrtovanju poteka avtoceste se lahko odločimo le za eno opcijo, druge manj optimalne alternative pa moramo zavrniti. Ko gre za alternativne rešitve pri pripravi predpisov, pa dileme ne morejo biti zastavljene izključevalno. V pravni državi ni sprejemljivo ignorirati neke pravne opcije, ki bi bila pomembna za del družbenih akterjev, le zato, ker ni »optimalna« s stališča uresničevanja neke vladne politike, kako urediti določeno javno zadevo. Različni interesi skupine državljanov v zvezi z javnimi dobrinami so pogosto legitimni in zato njihovih nosilcev ni mogoče prikrajšati tako, da jih obravnavamo kot kolateralno škodo uveljavljanja politično favorizirane alternative, ker bi s tem prekršili standarde demokracije in pravne države, ki zagotavljata enakost pred zakonom.

V Slovenskem društvu evalvatorjev zagovarjamo stališče, da je treba javne alternative začeti obravnavati neizključevalno in pluralno, kot mrežo različnih možnih optimumov za različne vrste interesov. Večina dilem javnega upravljanja ni izključevalnih, ampak zajemajo precej bolj zapleten nabor nasprotij. Najboljša javna alternativa je po našem mnenju tista, ki presečno izpolni največ legitimnih zahtev upravičencev – pri čemer pa nobena od kategorialnih prostorskih zahtev ne sme biti z nobeno prostorsko ureditvijo prekršena.

2.11 Sekundarni (posredni, stranski) učinki

Klasična opredelitev vrednotenja pravi, da je to dejavnost, namenjena ocenjevanju učinkovitosti (učinki glede na stroške) in uspešnosti (učinki glede na zastavljene cilje) javnih politik. Z drugimi besedami, vrednotenje naj ugotovi ali bodo oz. so primarni učinki prostorske ureditve na ciljanih področjih vplivanja takšni, da bodo oz. so cilji prostorske ureditve doseženi. Danes je zanimanje za vrednotenje zgolj primarnih učinkov javnih politik že močno preseženo. S stališča celotne družbe namreč cilj nobene področne politike ni primaren za vse, ampak vselej le za manjšino – za konkretnega nosilca politike in za konkretne neposredno prizadete. Na ravni družbe kot celote pa velika večina populacije veliko večino učinkov vseh politik občuti le posredno kot sekundarne učinke. V tem kontekstu je pomembna Demsetzova ugotovitev (1969, v Schnellenbach, 2005), da mora merilo ocenjevanja nekega vladnega ukrepa, kadar zaradi kompleksnosti problema ne moremo opredeliti optimalnega vladnega ravnanja, postati drug vladni ukrep, na primer skladnost ali sinergija med obema ukrepoma. Po njegovem torej ni najboljša tista politika, ki ima najbolj pozitivne primarne učinke, ampak šele tista, ki ima najbolj ugodne posredne oz. sekundarne učinke. Vir celostne blaginje niso politike, ampak koincidenca njihovih in vseh drugih delovanj in nedelovanj, s stališča ne/ugodnosti njihovih učinkov za javno dobro. Blaginja je plod skupnih prizadevanj, pri usmerjanju katerih imajo politika in njeni načrti sicer pomembno, ne pa tudi odločilne in še manj edino pomembne vloge. Torej so za vrednotenje javnih politik in zlasti politik na strateški in programski ravni posredni učinki ključnega pomena, čeprav so v praksi, zaradi poenostavljenih predpostavk o naravi družbene realnosti preprosto prezrti kot manj pomembni ali kot neugotovljivi. Problem vrednotenja posrednih učinkov prostorskih ureditev še ni razrešen niti na teoretični, niti na metodološki ravni. Vse več je prizadevanj za rešitev tega evalvacijskega problema, med katerimi je tudi predlog Slovenskega društva evalvatorjev za tako imenovano »presečno vrednotenje« politik.

3 Primeri vrednotenja v prostorskem načrtovanju

Tatjana Marn

3.1 Uvod

Tako v slovenski kot v mednarodni praksi so primeri sistematičnega vrednotenja prostorskih načrtov bodisi v procesu njihove priprave in sprejemanja, bodisi njihovih učinkov v prostoru prej redki kot pa običajni. V Sloveniji obstajajo določene oblike vrednotenja v procesu sprejemanja prostorskih načrtov. Za postopek priprave državnih prostorskih načrtov je bila na primer pripravljena metodologija vrednotenja in medsebojne primerjave različic s prostorskega in urbanističnega vidika. Poznamo presoje vplivov na okolje v fazi pridobivanja dovoljenja za posege v prostor in celovite presoje vplivov na prostor v fazi sprejemanja strateških dokumentov. Posegi na najboljša kmetijska zemljišča so vrednoteni v procesu sprejemanja občinskih prostorskih načrtov. Ti so podvrženi tudi minimalnemu postopku vrednotenja s strani javnosti v okviru javne razgrnitve ter s strani različnih nosilcev urejanja prostora z vidika posameznega področja.

V nadaljevanju bodo predstavljeni nekateri domači in tuji primeri z različnimi okviri vrednotenja:

- posameznih prostorskih načrtov,
- neposrednih učinkov prostorskih načrtov,
- širših in dolgoročnih vplivov prostorske politike na celotno družbo.

3.2 Vrednotenje posameznih prostorskih načrtov

V prvo skupino spada primer vrednotenja (ex-ante), ki predstavlja presojo dopolnjenega osnutka s strani javnosti. Pri tem naj bi upoštevali vertikalno skladnost prostorskih aktov, torej z usmeritvami nadrejenih aktov, ter horizontalno skladnost, torej usklajenost med posameznimi področji. V postopku sprejemanja občinskega prostorskega načrta Ljubljane je bilo s strani Inštituta za politike prostora izvedeno vsebinsko vrednotenje v obliki pripombe na javno razgrnitev. Vsebina je bila ločena v štiri sklope: pristop k planskemu procesu, zasnova prostorskega razvoja, urbanistično, arhitekturno in krajinsko oblikovanje ter promet. Po analizi posameznega področja so bili podani predlogi za izboljšave prostorskega načrta.

3.3 Vrednotenje neposrednih učinkov prostorskih načrtov

V drugo skupino lahko štejemo primera vrednotenja učinkovitosti prostorskega načrtovanja na primeru Ljubljane ter na primeru štirih občin ob Züriškem jezeru.

V Sloveniji je bilo izvedenih relativno malo primerov sistematičnega ex–post vrednotenja v daljših časovnih intervalih, s katerim bi preverili, ali se z izvajanjem plana približujemo ciljem, ki smo si jih zastavili na različnih nivojih strateških prostorskih aktov. Eden izmed njih je bil ocena učinkovitosti prostorskega načrtovanja v mestu Ljubljani od leta 1964 do 1986 v raziskavi Jožeta Dekleve s sodelavci. Predpostavlja, da je plan

učinkovit, če so razlike med ciljnim stanjem in stanjem, ki ga lahko s kazalci ugotovimo pozneje, v mejah sprejemljivosti.

Vrednotenje prostorskih planov in njihovih učinkov je velik izziv, predvsem zato, ker večina strategij nima jasno določenih ciljev. Kljub temu lahko trdimo, da je splošen cilj, ki se pojavlja v prostorskih usmeritvah večine evropskih držav, preprečitev porabe vedno novih površin za poselitev, tako zaradi varovanja kmetijskih zemljišč in naravnega okolja, kot zaradi učinkovite rabe energije ter boljših socialnih in ekonomskih pogojev prebivalcev določenega območja. V Švici so na primeru štirih občin ob Zuriškem jezeru poskusili za obdobje od leta 1970 do 2000 oceniti uspešnost cilja omejiti proces suburbanizacije, ki so ga poskušali doseči z usmerjanjem gradnje na določena območja namenske rabe stavbnih zemljišč. Pri vrednotenju so si pomagali zlasti s primerjavo pozidanih površin, katastrom stavb in mejo namenske rabe območja zazidljivosti v različnih časovnih obdobjih. Pri interpretaciji rezultatov so trčili tudi na problem neusklajenosti ciljev na dveh različnih prostorskih ravneh.

3.4 Vrednotenje širših in dolgoročnih vplivov prostorske politike na celotno družbo

Iz tretje skupine, torej merjenja širših in dolgoročnih vplivov prostorske politike na celotno družbo, bomo predstavili angleški primer poskusa določitve kriterijev, ki najbolje opisujejo cilje prostorskega načrtovanja ter nizozemski primer primerjave med realnimi vplivi dejanskega prostorskega načrtovanja in potencialnimi vplivi alternativnih scenarijev prostorskega načrtovanja za tridesetletno obdobje.

V Anglji narejena študija Measuring the Outcomes of Spatial Planning in England poskuša določiti okviren seznam kriterijev, ki bi najbolje opisovali cilje, zastavljene v Planning Policy Statement 1 (2005), glavni usmeritvi politike prostorskega planiranja za dosego trajnostnega razvoja. Ti cilji so: zagotoviti razpoložljivost zemljišč za razvoj in njihovo učinkovito rabo, trajnostni gospodarski razvoj, zaščita in urejanje naravnih in zgodovinsko pomembnih območij, visoko kvaliteten razvoj in učinkovita raba virov ter vključujoče in vitalne skupnosti. Analize so se lotili na odprt in celosten način. Določili so obseg ciljev in medsebojna razmerja, merila za kazalce, ki dokazujejo (ne)uspešnosti učinkov, soočili obstoječe in potencialne kazalce s temi merili ter jih preverili s širokim krogom deležnikov. Nova metodologija naj bi pomagala pripravljalcem lokalnih prostorskih načrtov, regionalnim organom in njihovim partnerjem ovrednotiti in spremljati izide njihovih planerskih strategij z namenom, da se v prihodnosti izdelujejo bolj upravičeni in uporabljivi prostorski načrti, prispevala pa naj bi tudi k povečanem zavedanju lokalnih skupnosti, kakšni so pravzaprav konkretni pričakovani učinki tovrstnih politik v njihovem prostoru.

Na Nizozemskem so s pomočjo orodij geografskih informacijskih sistemov poskušali ovrednotiti, ne le, kakšen je vpliv določanja namenske rabe na dejansko poselitev, temveč tudi, kakšen je bil vpliv izvajanja te politike na uporabo različnih prometnih sredstev v določenem območju, ter deloma na druge družbene in okoljske kazalce. Nizozemski Fourth Memorandum Spatial Planning Extra (Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, 1991) namreč poleg usmerjanja poselitve na obstoječe »brownfield« in nove »greenfield« lokacije v bližino obstoječih mest (Randstad) ter zaščite naravnega okolja (the Green Heart) določa tudi zmanjšanje avtomobilskega prometa med območji bivanja, dela in nakupovanja na račun javnega prometa, kolesarjenja in pešačenja. V študiji Ex-post Evaluation of Thirty Years of Compact Urban Development in the Netherlands so postavili alternativne scenarije ter poskušali oceniti, kakšna je razlika med potencialnimi učinki le-teh in uveljavljenega scenarija. Pri tem so uporabili vrsto kazalcev, od namenske rabe, prometnih navad, dostopnosti ter različnih družbenih in ekoloških kazalcev.

4 Viri

Center for Urban Policy Studies, University of Manchester, Department of Town and Regional Planning, University of Sheffield, 2008: Measuring the Outcomes of Spatial Planning in England, 114 str.

Coase R. The Problem of Social Cost. Journal of Law and Economics, 3/1(1960):1–44.

Dekleva, J., 2011: Urejanje prostora na občinski ravni, str. 25-63,

Elsevier: Evaluation and Program Planning, 34/3(avgust 2011):163–73, doi:10.1016/j.evalprogplan.2011.02.009, [V/2011].

FAO. b.l. Participatory Project Formulation. Informal Working Group on Participatory Approaches & Methods, http://www.fao.org/participation/english_web_new/content_en/about.html, [I/2011].

Gennaio M.P., 2008: Hersperger A. M., Burgi M., Containing urban sprawl – Evaluating effectiveness of urban growth boundaries set by Swiss Land Use Plan. Land Use Policy, str. 224-232.

Geurs K. T., van Wee B., 2006: Ex-post Evaluation of Thirty Years of Compact Urban Development in the Netherlands. Urban studies, Vol. 43, No., str. 139 – 160.

Golobič M., N. Marot. Territorial impact assessment: Integrating territorial aspects in sectoral policies.

LUZ, 1973: Dopolnitve in uskladitve urbanističnega programa in urbanističnega načrta mesta Ljubljana.

Radej B. 2010. Osnove vrednotenja politik za občasne uporabnike. Ljubljana: Inštitut za politike prostora & Mreža za prostor, 62 str.

Radej B. 2011. Agregacijski problem kompleksnih družbenih vrednotenj. Ljubljana: Slovensko društvo evalvatorjev, Delovni zvezki, let. 4, št. 4, 40 str., http://www.sdeval.si/Publikacije-za-komisijo-za-vrednotenje/Agregacijski-problem-kompleksnih-druzbenih-vrednotenj.html, [XI/2011].

Radej, B., Golobič M., Macur M., Dragoš S.: Vrednotenja politik, obzorja nove miselnosti, 247 str.

Scriven M. The Final Synthesis. Sage, American Journal of Evaluation, 15/3(1994):367–82.

Schnellenbach J. The Dahrendorf hypothesis and its implications for (the theory of) economic policy-making. Cambridge Journal of Economics, 29/6(2005):997–1009.

»The Guide«. 2008. The Evaluation of Socio-economic Development - The Guide. EC - Regional Policy - Inforegion. Evalsed: The Resources for the Evaluation of socio-economic development, 176 str., http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/index_en.htm, [IV/2010].

Gradivo je bilo pripravljeno za potrebe seminarja, ki je potekal 13. decembra 2011 v Avditoriju Centra Evropa, v Ljubljani. Seminar je bil organiziran v okviru projekta »Mreža za prostor«, ki ga delno financira Evropska unija iz Evropskega socialnega sklada. Operacija se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov, razvojne prioritete Institucionalna in administrativna usposobljenost, prednostne usmeritve Spodbujanje razvoja nevladnih organizacij, civilnega in socialnega dialoga.

Program EU aktivnosti v informacijskem središču Center Evropa je del partnerstva med Evropsko komisijo, Evropskim parlamentom in Vlado Republike Slovenije pri komuniciranju evropskih vsebin.