

Ivo Švigelj

## RANLJIVOST NA PODNEBNE SPREMEMBE IN PARTICIPACIJA

### IZVLEČEK

*Pričujoča študija poizkuša ugotoviti, ali lahko med dejavnike ranljivosti na podnebne spremembe štejemo tudi participacijo. Teza članka se glasi: kakovost participacije vpliva na ranljivost na podnebne spremembe. Za preverjanje teze je opredeljena ranljivost na podnebne spremembe in operacionalizirana kakovost participacije s pomočjo petih najpomembnejših dimenzij. Ta model je nato preverjen na odločevalskem postopku zagotavljanja poplavne varnosti jugozahodnega dela Ljubljane z uporabo poglobljenih polstrukturiranih intervjujev in analizo pisnih komunikacijskih virov. Ugotovljene so pomembne pomanjkljivosti v upoštevanju vseh petih najpomembnejših opredeljenih dimenzij participacije, zaradi česar je mogoče sklepati, da je nizka kakovost participacije omogočila ohranjanje visoke ranljivosti.*

*KLJUČNE BESEDE: ranljivost, podnebne spremembe, participacija, poplavna varnost*

## Vulnerability to climate change and participation

### ABSTRACT

*The following study tries to establish whether it is possible to ascertain participation as an important factor of vulnerability to climate change. The thesis is therefore: the quality of participation influences vulnerability to climate change. In order to examine the thesis, vulnerability to climate change is defined, and the quality of participation is operationalised with the five most important dimensions. This model is then applied to a case study of a decision-making process on flood protection measures for south-west Ljubljana. Semi-structured in-depth interviews and an analysis of written communication sources are used. Important deficiencies regarding all five of the most important dimensions of participation are discovered and, therefore, it can be concluded that in the analysed case a low quality of participation enabled the vulnerability to remain high.*

*KEYWORDS: vulnerability, climate change, participation, flood security*

## 1 Uvod

Ker so posledice podnebnih sprememb v določeni meri že prisotne in bodo ne glede na intenzivnost in učinkovitost blažilnih ukrepov v prihodnosti vse bolj, boj proti učinkom toplogrednega segrevanja nikakor ne more biti prepuščen zgolj blažilnim (mitigacijskim) ukrepom, pač pa je nujna prilagoditev (adaptacija) na pričakovane spremembe. Ponekod so in bodo učinki večji ter bolj škodljivi kot drugje, zato je pomemben koncept ranljivosti, na podlagi katerega ocenjujemo, v kolikšni meri lahko posledice podnebnih sprememb ogrožajo konkretne skupnosti (držav, regij, vasi, družin, posameznikov).

Glede na to, da je celotna akademska družboslovna sfera, namenjena študiju podnebnih sprememb, razmeroma nova, še bolj, kot je novo zaznavanje problema antropogenih podnebnih sprememb, ni presenetljivo, da na tem področju primanjkuje študij, ki bi jasno razložile in pojasnile mnoga vprašanja glede številnih dejavnikov, ki lahko vplivajo na ranljivost na podnebne spremembe. Temu izzivu se posveča pričujoča študija, ki se osredotoča na proučevanje enega izmed možnih dejavnikov ranljivosti na podnebne spremembe: participacijo, ki jo bomo v sledeči analizi uporabljali v smislu sodelovanja lokalnih skupnosti, posameznikov in posameznic, javnosti ter organiziranih in neorganiziranih skupin prebivalstva neposredno ali prek predstavnikov v postopkih odločanja. Postopki odločanja, na katere se nanašamo, pa so postopki, katerih namen je lokalno skupnost prilagoditi pričakovanim podnebnim spremembam in jo tako narediti manj ranljivo.

Teza študije je torej: eden izmed pomembnih dejavnikov ranljivosti na podnebne spremembe je participacija. Če je ta kakovostna in dobro izpeljana, lahko pomaga zmanjševati ranljivost na podnebne spremembe. V nasprotnem primeru, če participacije ni, ali pa – pogosteje – če ni izpeljana kakovostno, ranljivost ostaja večja, kot bi lahko sicer bila.

Pomen participacije za ranljivost predvidevamo na podlagi literature, ki preučuje njene pozitivne učinke: povečuje odgovornost in odzivnost odločevalcev (Blind 2006; Fung 2005; OECD 2001a), poveča se transparentnost odločanja (Lukšič 2002), skozi participacijo se aktivirajo ter uporabijo sposobnosti in znanja državljanov (Innes in Booher 2004), v projekt se s participacijo vnesejo novi pogledi, rešitve, novi načini razmišljanja itd. (Fung 2005; OECD 2001a; Terra Nova Partners 2003), s tem se povečuje kakovost odločitev (Bugarič 2005); participacija prispeva k večji legitimnosti sprejetih odločitev (Blind 2006; Brodie idr. 2009; Innes in Booher 2004; OECD 2001a), povečuje pravičnost odločitev (Bullard 2008; Gupta 2004; Innes in Booher 2004; Schlosberg 2009), lajša implementacijo odločitve (Bugarič 2005; Stern in Fineberg 1996), participacija naj bi prispevala tudi k opolnomočenju marginaliziranih skupnosti (Brodie idr. 2009; Luttrell idr. 2009), k večji kohezivnosti skupnosti (Brodie idr. 2009; Innes in Booher 2003), imela pa naj bi tudi določene pozitivne učinke na osebno rast udeležencev (Brodie idr. 2009; Innes in Booher 2003).

Da odločanja o okoljskih zadevah ni primerno popolnoma prepustiti zgolj strokovnjakom, tehokratom in birokratom, je na najbolj luciden način opozoril Beck (2001) s svojo teorijo družbe tveganja. Znanost je v preteklosti v zahodni družbi pomembno pomagala zmanjšati materialno pomanjkanje. Vendar pa razvoj tehnoloških, produkcijskih sil problem

pomanjkanja spremeni v problem tveganja, saj s seboj prinaša vrsto negativnih »stranskih učinkov«, še posebej ekoloških, zdravstvenih in okoljskih tveganj. Ker se znanost tako prepozna ne samo kot reševalko problemov, ampak tudi kot njihovo ustvarjalko, ta začena izgublja nekaj svoje avtoritete pri presojanju primernosti družbenih sprememb. Ljudje znanosti, ki je probleme ustvarila, ne dodeljujejo več brezpogojne legitimnosti in so izgubili del zaupanja vanjo. Zato je v sodobni družbi znanost zgolj sogovorec pri iskanju rešitev, in ne več izključni poznavalec resnice. Participacija državljanov, »laikov« je zato pogosto nujna za legitimnost vseh odločitev, ki neposredno vplivajo na življenje ljudi.

Najprej si bomo ogledali koncept ranljivosti na podnebne spremembe s svojimi dimenzijami izpostavljenosti, občutljivosti, prilagoditvene kapacitete (adaptacijske kapacitete) ter koncept prilagajanja (adaptacije) kot odziv družbe na pričakovane učinke podnebnih sprememb. Nato bomo operacionalizirali kakovostno participacijo: kaj pomeni, če je participacija izpeljana dobro in je kakovostna, in kaj v nasprotnem primeru pomeni neakovostna participacija. Na podlagi opredeljenih kriterijev kakovostne participacije bomo proučili primer odločevalskega postopka zagotavljanja poplavne varnosti jugozahodnega dela Ljubljane. V tem primeru je od leta 2003 naprej potekal postopek odločanja, katerega namen je bil znižati ranljivost na poplave jugozahodnega dela Ljubljane. Ker postopek ni obrodil sadov in je bila torej njegova učinkovitost nična, je ranljivost prebivalstva ostala visoka. Naš namen pa je ugotoviti, ali je pri tem igrala vlogo tudi kakovost participacije lokalnega prebivalstva, ki je v tem postopku sodelovalo. Namen analize je torej presoditi, ali kakovost participacije lahko razumemo kot pomemben dejavnik ranljivosti na podnebne spremembe. Da bi o tem lahko presodili, so bili opravljeni poglobljeni polstrukturirani intervjuji tako s predstavniki občine (ki v tem primeru pomenijo tudi predstavnike lokalnih skupnosti) kot s predstavniki ministrstva, ki je postopek vodilo, pa tudi s strokovnjakoma, ki sta sodelovala pri pripravi projekta. Poleg tega so bili pregledani pisna komunikacija med vsemi pravkar naštetimi akterji (pisma, dopisi, pritožbe, vprašanja in odgovori) ter zapisniki s sej, na katerih so sodelovali ti akterji.

## 2 Ranljivost na podnebne spremembe

### 2.1 Izpostavljenost

Ranljivost sistema je sestavljena iz več dimenzij. Prva izmed njih je izpostavljenost (*exposure*) sistema hazardom – ekstremnim vremenskim dogodkom. Pri tem so pomembni oblika, frekvenca, regularnost, napovedljivost in intenzivnost hazardov, katerim je sistem izpostavljen (Agrawal v Mearns in Norton 2010). Sistem je torej bolj izpostavljen, če mu grozi več pogostih in močnih, nenapovedljivih hazardov oziroma v našem primeru učinkov podnebnih sprememb. Izpostavljenost sistema v primeru podnebnih sprememb je odvisna od splošne ravni globalnih sprememb, njihove geografske razporeditve in od lokacije opazovanega sistema v tej razporeditvi (Füssel in Klein 2006). V veliki meri je izpostavljenost torej odvisna od geografske lokacije skupnosti, katere ranljivost proučujemo, v navezavi na geografsko razporeditev ter moč podnebnih sprememb in njenih »negativnih« manifestacij – odvisna je od fizično-okoljskih dejavnikov (Moss in dr. 2001). V tem

smislu je izpostavljenost izmed vseh treh dimenzij ranljivosti, ki jih bomo še opredelili, za družboslovno raziskovanje najmanj zanimiva. Vendar tudi za sociološki pogled nikakor ni nezanimiva, saj je odvisna ne samo od naravnih pojavov, ampak tudi od povsem družbenih odločitev o rabi in ureditvi prostora.

## 2.2 Občutljivost

Izpostavljenost pa je zgolj del ranljivosti. Ranljivost sistema namreč ne izhaja samo iz njegove izpostavljenosti, ampak tudi iz njegove občutljivosti (*sensitivity, susceptibility, tudi internal biophysical vulnerability*; Füssel 2007). Občutljivost sistema je stopnja, do katere hazard na sistem učinkuje neposredno (Füssel 2007; Luers 2005; Olmos 2001). Nekateri sistemi so lahko na primer bolj občutljivi na dvig temperature kot drugi. Enak dvig temperature lahko v drugem primeru pomeni velike spremembe in težave, v prvem pa ga akterji sploh ne bodo opazili.

Füssel in Klein (2006) občutljivost definirata kot stopnjo, do katere je sistem prizadet bodisi pozitivno bodisi negativno zaradi stimulusa, povezanega s podnebjem. Učinek je lahko neposreden ali posreden. Če je hazard močan, učinkov pa ni, je občutljivost sistema nična. Potres enake stopnje lahko tako v primeru slabe infrastrukture naredi veliko škodo, v primeru dobre infrastrukture pa škode ni. Tu se vidi različna občutljivost dveh sistemov, pri čemer je kakovost infrastrukture dejavnik te občutljivosti. V navezavi na občutljivost Luers (2005) poudarja še en pomemben element ocenjevanja ranljivosti na podnebne spremembe. To je prag (*threshold*) oziroma referenčna točka, ki pomeni mejno točko škode: če bo situacija družbo privedla prek tega praga, bo sistem doživel škodo. Pri tem dojemanju občutljivosti je torej pomembna razdalja družbe od tega praga škode: manjša ko je razdalja, bolj je sistem občutljiv, saj lahko ob manjših premikih in manjših učinkih podnebnih sprememb pride do škode na sistemu.

Občutljivost je torej odnos med izpostavljenostjo sistema in učinki te izpostavljenosti (Belliveau in dr. 2006). Občutljivost pa je tesno povezana tudi s tretjim elementom ranljivosti: prilagoditveno kapaciteto.

## 2.3 Prilagoditvena kapaciteta

Tretji element ranljivosti je prilagoditvena kapaciteta (*adaptive capacity, tudi adaptability*; Tapsell 2010) oziroma odpornost (*resilience*; Alberini in dr. 2006). Ta označuje kapaciteto sistema, da se pred hazardi ubrani. To je torej

*/k/apaciteta sistema, skupnosti ali družbe, ki je potencialno izpostavljena hazardom, da se prilagodi, z namenom, da doseže in vzdržuje primeren nivo funkcioniranja in strukture. Določena je [ta kapaciteta] s stopnjo, do katere se je družbeni sistem sposoben organizirati, da bi povečal kapaciteto za učenje iz preteklih katastrof za boljšo zaščito v prihodnosti in da izboljša načine znižanja tveganja (UNISDR 2005: 4).*

Odpornost torej vsebuje možnost prilagajanja sistema na ta način, da se zmanjšajo morebitne negativne posledice in tudi njegova zmožnost prilagajanja tako, da se povečajo morebitne pozitivne posledice hazardov (Füssel 2006). Možnost prilagajanja se nanaša

na stopnjo, do katere so možne prilagoditve v praksah, procesih ali strukturah sistemov na pričakovane ali dejanske spremembe podnebja: »Sposobnost sistema, da se prilagodi podnebnim spremembam (vključno s podnebno variabilnostjo in podnebnimi ekstremi), da na ta način ublaži potencialno škodo, da izkoristi priložnosti ali da se sooči s posledicami podnebnih sprememb« (IPCC 2007: 21; glej tudi Füssel in Klein 2006; Olmos 2001).

Pomembno je, da se zavedamo, da je koncept prilagoditvene kapacitete tesno povezan z občutljivostjo: »Občutljivost v prihodnosti je odvisna tako od občutljivosti sistema v sedanjosti kot tudi od njegove trenutne in prihodnje prilagoditvene kapacitete« (Füssel 2007: 21).

Ranljivost je torej funkcija več elementov: izpostavljenosti, občutljivosti in prilagoditvene kapacitete: »Ranljivost je stopnja, do katere je sistem dovzeten za škodljive vplive podnebnih sprememb in nesposoben soočiti se z njimi, vključno s podnebno variabilnostjo in podnebnimi ekstremi. Ranljivost je funkcija oblike, magnitude in stopnje podnebnih sprememb ter variacij, katerim je sistem izpostavljen, občutljivosti in prilagoditvene kapacitete tega sistema« (IPCC 2007: 6).

## 2.4 Prilagajanje (adaptacija)

Prilagoditvena kapaciteta je torej sposobnost izvajanja prilagajanja. Kaj pa je prilagajanje? »Prilagajanje (adaptacija) je prilagoditev v naravnih ali človeških sistemih kot odziv na dejanske ali pričakovane podnebne dražljaje ali njihove učinke, ki ublaži škodo ali izkoristi ugodne priložnosti« (IPCC 2007: 6).

Prilagajanje je lahko spontano (*spontaneous*, tudi *autonomous*) ali načrtovano; reaktivno ali vnaprejšnje (*anticipatory*) (Olmos 2001; Wilby in Keenan 2012); individualno ali kolektivno. Določeni avtorji razvijajo tudi bolj specifične kategorizacije (Argawal v Mearns in Norton (ur.) 2010; Huq in dr. 2003). Spontano prilagajanje se nanaša na prilagajanje, ki ga bodo ljudje oziroma skupnosti storile same od sebe, torej brez spodbud politike, oblasti, vlade itd. Primer takega spontanega prilagajanja je zamenjava vrste poljščine, ki jo prevladujoče sadijo kmetje. Do tega pride, ko se kmetje zavedo, da povečane povprečne temperature prekomerno zmanjšujejo pridelek. Načrtovano prilagajanje pa je tisto, ki ga spodbujajo organizacije, države, vlade itd. Tu gre za gradnjo infrastrukture (zadrževalniki, jezovi, namakalni sistemi), pa tudi za bolj »mehke oblike« strukturnih sprememb, kot so na primer omogočanje mikrofinanciranja malim kmetom in obrtnikom, možnosti zavarovanja pridelka, izobraževanje, informiranje, zgodnje opozarjanje na možnost vremenske ujme (*early warning system*) itd.

## 2.5 Dejavniki ranljivosti

Vsekakor je dejavnikov, ki lahko pomembno vplivajo na ranljivost določene skupnosti, ogromno. Med mnogimi drugimi so na primer izobrazba, spol (Kajfež Bogataj 2005), bogastvo, stanje fizične infrastrukture, socialna neenakost, pripadnost manjšinski skupnosti (Tapsell 2010), zdravje (Haines in dr. 2006; Kajfež Bogataj 2005), starost (Filiberto in dr. 2010), dostop do sredstev, dostop do informacij (Alberini in dr. 2006), dostop do tehnologije, socialni kapital, politična moč itd. (Deressa in dr. 2008).

Na splošno lahko ugotovimo, da ni konsenza glede tega, kateri dejavniki so ključni za analizo ranljivosti (Smit in Wandel 2006; Tapsell 2010). Adger in drugi (2004) tako statistično preverjajo kar 44 socialnih, ekonomskih in političnih indikatorjev ranljivosti (glej tudi Alberini in dr. 2006; Brooks in dr. 2005; Kulkarni in Leary 2007; UNFCCC 2007). Avtorji se zaradi tega niti ne strinjajo, katera okolja so najbolj ranljiva za podnebne spremembe (Füssel 2009). Vsekakor je težava v dejstvu, da so nekateri dejavniki zelo pomembni v določenih okoljih, medtem ko so manj pomembni drugod. Zaradi tega Adger in drugi (2004; tudi Brooks in dr. 2005; Füssel 2009) razlikujejo med splošnimi (*generic*) dejavniki ranljivosti, ki so pomembni glede na zelo različne situacije, hazarde, kontekste in sektorje (na primer revščina, neenakost), ter na drugi strani specifičnimi dejavniki, ki so pomembni zgolj v določenih situacijah, kontekstih in zgolj za ranljivost na določene hazarde (na primer število zaklonišč in cena hrane).

Literatura na tem področju je še v fazi razvoja. Imamo kvantitativne študije, ki ocenjujejo pomembnost množice dejavnikov na ranljivost na podnebne spremembe (Alberini in dr. 2006; Brooks in dr. 2005; Kulkarni in Leary 2007; UNFCCC 2007), vendar so tovrstni pristopi neceloviti. Ranljivost je namreč zelo odvisna od lokalnega konteksta. Različnih dejavnikov, ki lahko vplivajo na ranljivost, je preveč, da bi lahko z enim kvantitativnim merilom primerno merili ranljivosti različnih družb. Proučevanje ranljivosti določene skupnosti je zato nujno kvalitativna študija posameznega primera.

### 3 Operacionalizacija participacije

Dejavnik, katerega pomen za ranljivost na podnebne spremembe bomo analizirali v tej študiji, je participacija. Vključuje sodelovanje lokalnih skupnosti, posameznikov in posameznic, javnosti ter organiziranih in neorganiziranih skupin prebivalstva neposredno ali prek predstavnikov pri postopkih odločanja.

Čeprav je poglobitno pravilo pri organiziranju participativnega procesa odločanja to, da mora biti vsak proces zasnovan v skladu z okoliščinami in da ni ene predpisane oblike, ki bi zadoščala vsem možnim kontekstom (Kos in Marega 2002; Terra Nova Partners 2003), pa vseeno lahko naštejemo nekatera ključna načela in značilnosti participacije, ki jih mora ta vsebovati in biti oblikovana v skladu z njimi, da bo dejansko zadostila ciljem, katerim je namenjena. Zaradi prostorske stiske se bomo osredotočili na pet najpomembnejših kriterijev kakovostne participacije: pristna pripravljenost, časovna komponenta, inkluzivnost, enakopravnost in informiranost. To so poglobitne dimenzije kakovostne participacije, ki jim mora zadostiti vsak postopek participativnega odločanja, če naj bo pojmovan kot kakovosten. Vendar pa obstajajo tudi drugi elementi, ki jih tu, kot rečeno, zaradi prostorske stiske ne bomo analizirali, pa jih vseeno lahko štejejo med pomembne elemente kakovostne participacije: spoštovanje (Christiano v Bohman in Rehg 1997; Gutmann in Thompson 2004; Innes 2004; OECD 2001a), jasnost ciljev in pravil (Kos in Marega 2002; OECD 2001a; Terra Nova Partners 2003), finančni, človeški viri (Kos in Marega 2002; OECD 2001a), odgovornost oblasti (IIED 2008) in prilagodljivost (Kos in Marega 2002) itd.

1. »Pristna pripravljenost«, <sup>1</sup> predanost vseh sodelujočih (tako pripravljavcev, predlagateljev kot tudi ostalih povabljenih) projektu ter pripravljenost na sodelovanje in doseganje skupnih rešitev je nujna. Pristna pripravljenost je dokaj težko določljiv koncept, vendar se v literaturi pogosto uporablja, zato ga bomo tu, čeprav morda ne popolnoma uspešno, vseeno poizkusili opredeliti in uporabiti. Pristnost se nanaša predvsem na zahtevo, da morajo biti predstavniki oblasti, države in vlade pripravljeni na resnično sodelovanje z državljani, lokalnimi skupnostmi in zainteresirano javnostjo iz pravih razlogov (OECD 2001a; Ravazzi in Pomatto 2014). Če je ta proces participativen iz napačnih vzgibov (kar bi pomenilo, da pripravljenost na participacijo ni pristna), na primer zgolj zato, ker to zahteva zakon ali ker se s tem oblast želi zavarovati pred očitki o tem, da ne upošteva javnosti, ali pa na primer z namenom, da se zadosti mednarodnim standardom in pričakovanjem, obstaja precejšnja verjetnost, da bo imel postopek odločanja nasprotno učinke od zaželenih. Ko ljudje ugotovijo, da nimajo pravega vpliva na proces odločanja, da so njihove ideje in pripombe ignorirane, obstaja verjetnost, da bo prišlo do zapletov, do konfliktov in da bo tak proces zaradi padca zaupanja v institucije zgolj poslabšal siceršnje stanje (OECD 2001a; OECD 2001b). Pristnost pomeni tudi, da mora med akterji v procesu odločanja potekati avtentičen (ne retoričen ali ritualističen) dialog, ne zgolj monološko zastopanje lastnih interesov (Innes in Booher 2003: 37).
2. Pravočasno vključevanje v odločanje: participacija se mora začeti čim bolj zgodaj v procesu, da tako omogočimo večji razpon možnih rešitev (Kos in Marega 2002; OECD 2001a; Ravazzi in Pomatto 2014). Eksplicitno priznavanje pomembnosti zgodnje vključitve je priznано v četrtem odstavku šestega člena Aarhuške konvencije, ki pravi: »Pogodbena zagotovi udeležbo javnosti že na začetku odločanja, ko so še vse možnosti odprte in lahko javnost učinkovito sodeluje.« Morda najpogostejša napaka participativnih postopkov je, da se javnost, skupnost in posameznike povabi k sodelovanju prepozno, ko so že omejene možne rešitve problema in ni več veliko manevrskega prostora. Državljeni morajo dojemati sebe kot del celotnega procesa že od samega začetka procesa, ne pa zgolj kot nekakšen dodatek v sklepni fazi. »Pogosta praksa, pri kateri se pripombe iščejo šele, ko je večina dela glede doseganja odločitve že bilo storjenega, je vzrok za precejšnje nasprotovanje odločitvi« (Stern in Fineberg 1996: 78). Vključitev državljanov že od samega začetka prav tako omogoča odpravo tehničnih nerazumevanj, nesporazumov ipd. (Kos in Marega 2002). K časovni komponenti kakovosti participacije lahko prištejemo tudi potrebo po tem, da imajo državljeni možnost razpravljati tudi o definiciji samega problema – določanje agende, uokvirjanje problema (Petts 2008; Stern in Fineberg 1996; Terra Nova Partners 2003).
3. Inkluzivnost – proces odločanja mora biti organiziran tako, da omogoča vstop vanj široki populaciji. Vsekakor je treba omogočiti vstop v proces naslednjim kategorijam: a) V procesu odločanja lahko sodeluje, kdorkoli si to želi, kogarkoli to zanima, nikomur ne sme biti v nasprotju z njegovo voljo preprečeno, da bi sodeloval v procesu

---

1. *Genuine participation* (Arnstein 1969; Innes in Booher 2004; Kinyashi 2006).

- odločanja (OECD 2001a; Petts 2008; Stern in Fineberg 1996; Terra Nova Partners 2003).
- b) Treba je zagotoviti sodelovanje vseh prizadetih (»demokracija prizadetih«, *democracy of affected*, Smith 2003) – vseh, ki jih odločitev zadeva, vseh, ki bodo čutili njene posledice, živijo v neposrednem okolju morebitnih sprememb ipd. (Schlossberg in Shuford 2005).
  - c) Ljudem, ki lahko s svojim znanjem, izkušnjami in poznavanjem lokalnega okolja kakorkoli pripomorejo k bolj kakovostni odločitvi. To so ljudje, ki lahko k mizi prinesejo nove, relevantne informacije (Schlossberg in Shuford 2005).
  - d) Če je to potrebno in primerno, je možno vključiti tudi akterje, ki zaradi takšnih ali drugačnih razlogov ne morejo enakovredno zastopati svojih stališč. V tem primeru lahko uporabimo institut zastopnika, zagovornika (Kos in Marega 2002).
  - e) Nevladnim organizacijam in organizacijam civilne družbe, vendar pa je pri tem treba paziti, da se jih ne dojema kot popolnih predstavnikov državljanov in da se zato zagotovi tudi participacijo neorganiziranih državljanov, ki niso vključeni v te organizacije (Abels 2008; Kos in Marega 2002).
  - f) Najbolj ranljivim in marginaliziranim delom populacije (Kos in Marega 2002; Petts 2008). Te je k participaciji velikokrat treba spodbuditi s posebnimi motivacijskimi prijemi: finančnim nadomestilom, prilagajanjem njihovem načinu življenja, urniku, krajem sestajanja, organiziranjem prevoza itd. (Innes in Booher 2004; Petts 2008).
  - g) Najmočnejšim lokalnim akterjem: v participativni proces je nujno treba pritegniti tudi osebe, ki imajo v lokalni skupnosti veliko moč, privilegiran položaj. Te osebe je treba pritegniti, ker imajo pogosto pomemben vpliv na možnost implementacije odločitve. Njihovo nesodelovanje lahko poslabša možnosti uspešne spremembe lokalnega okolja (Schlossberg in Shuford 2005).
4. Enakopravnost – vsi sodelujoči v procesih odločanja morajo biti med seboj razumljeni kot enakopravni partnerji v dialogu in odločanju. Enakopravnost ima več dimenzij (Knight in Johnson v Bohman in Rehg 1997). Prvič gre za enakost možnosti dostopa do procesa odločanja. Drugič za enakost možnosti vseh za oblikovanje problema (*agenda setting, framing*) in za enakost možnosti vplivanja na odločitve (*decision making*). Tretjič, enakost se nanaša na dostopanje do finančnih, izobrazbenih in informacijskih virov. Ter četrtič, bistveno je, da socialne, politične in ekonomske razlike med akterji v procesu odločanja in med deliberacijo ne igrajo pomembnejše vloge (Knight in Johnson v Bohman in Rehg 1997). Če so pred procesom odločanja določene skupine v populaciji bistveno marginalizirane, deprivilegirane in ranljive, mora priti do opolnomočenja teh skupin, da se bodo v proces lahko vključile bolj enakopravno (Petts 2008). V sklopu enakopravnosti govorimo tudi o tem, da morata imeti tako znanstveno-tehnični kot družbeno-vrednotni vidik enakopravno vlogo pri odločanju: odločitev ne more temeljiti zgolj na tehničnih argumentih, ampak mora biti tudi družbeno sprejemljiva, etična, pravična, lahko tudi estetska (Kos in Marega 2002).
5. Informiranost – vse informacije v postopku morajo biti objektivne, popolne, relevantne, razumljive, dostopne in tudi brezplačne (OECD 2001a). Informiranje je pogosto razu-



mljeno kot prvi ključni korak na poti k participaciji (Arnstein 1969). Informacije morajo zadostovati znanstvenim kriterijem. Kjer se pojavlja znanstveno nesoglasje, mora biti javnost o tem obveščena (Kos in Marega 2002). Stern in Fineberg (1996) temu ključnemu načelu pravita: pravilno uporabljati znanost (*getting the science right*) – analize in podatki, ki so pridobljeni za namene procesa odločanja, morajo biti v skladu z vsemi znanstvenimi standardi. Sorodno, a drugačno načelo pa je: uporabljati relevantno znanost (*getting the right science*; Stern in Fineberg 1996), s čimer pa mislimo potrebo po tem, da znanstvene analize in podatki odgovorijo na vsa pomembna strokovna vprašanja, ki si jih zastavljajo odločevalci. Če znanstvena analiza odgovarja zgolj na nekatera vprašanja, potem je ne moremo jemati kot celovito, zadostno analizo, na podlagi katere je moč odločiti. Participacija je v tem smislu pomembna, da se znanost sploh zave, na katera vprašanja je treba odgovoriti, saj ta vprašanja pogosto poraja ravno deliberacija med sodelujočimi v procesu odločanja. Če te deliberacije ni, je strokovna analiza za laike seveda ne celovita, nerelevantna.

Je pa poleg pozitivnih učinkov participacije v literaturi mogoče zaslediti tudi mnenja strokovnjakov, ki opozarjajo pred idealiziranjem te prakse; omenjajo mnoge pomembne probleme, ki jih povzroča bodisi sama participacija bodisi preveliko zanašanje na njeno moč. Kot prvo lahko tak postopek zahteva veliko več časa, pa tudi v osnovi več finančnih sredstev (tako pripravljavcev kot državljanov) in kadrov z relevantnimi sposobnostmi (OECD 2001a; OECD 2001b). Eden najbolj razširjenih očitkov zoper aktivno participacijo državljanov je ta, da državljanji nimajo zadostnega znanja, da bi lahko razpravljali o nekaterih kompleksnih problemih, in da je zato bolje, da reševanje teh vprašanj prepustimo strokovnjakom. Tudi upoštevanje lokalnega znanja ima lahko neželene posledice (zdravljenje diareje z odtegotovanjem vode bolniku, Chambers 1983). Zelo pomemben problem participacije je, da se lahko z njo v odločevalski proces samo prenesejo neenaka razmerja moči iz družbe. Participacija tako ne vodi samodejno v opolnomočenje in večjo enakost, ampak lahko zgolj reproducira družbene neenakosti (Fischer 2009; Kinyashi 2006; Kothari v Cooke in Kothari 2007; Mosse v Cooke in Kothari 2007). Nadalje velja upoštevati opozorila proti romantiziranju lokalnih skupnosti, saj te lahko vsebujejo neprimerne strukture moči. Skozi participativni proces lahko tudi lokalni posamezniki zasledujejo osebne sebične interese, ki so nasprotni občim interesom lokalne skupnosti (Mosse v Cooke in Kothari 2007).

## 4 Zagotavljanje poplavne varnosti

Postopek odločanja, ki ga bomo proučili z vidika pravkar operacionalizirane kakovosti participacije, je postopek zagotavljanja poplavne varnosti JZ dela Ljubljane. Začel se je konec leta 2003 s pobudo za načrtovanje državnega prostorskega načrta (DPN). V naslednjih letih je prišlo do ostrega nasprotovanja lokalne skupnosti občine Dobrova - Polhov Gradec (občina DPG) načrtovanim ukrepom – najpomembnejši izgradnji 8 metrov visokega zadrževalnika v Razorih, katerega naloga naj bi bila ob viških čim več vode zadržati na polju, kjer naj ne bi povzročila preveč škode. Lokalna skupnost se je temu

upirala, predstavniki občine ter ministrstva za okolje in prostor pa niso mogli zblížati stališč glede možnih alternativ. Tako so 21. 12. 2008 izvedli posvetovalni lokalni referendum, na katerem so volivci z 98 % glasovali proti izgradnji zadrževalnikov Razori in Brezje, kot je bilo predvideno v osnutku DPN. Zatem se je postopek ustavil. Jasno je torej, da proces odločanja ni bil učinkovit, saj ni dosegel rezultata – zagotoviti poplavne varnosti. Naš namen je, da proučimo, ali je za to neučinkovitost kriva tudi prenizka kakovost participacije lokalne skupnosti.

Za ta namen so bili med januarjem in majem 2014 opravljene poglobljene polstrukturirane intervjuje s predstavniki občine (šest intervjujev), ki v tem primeru predstavljajo interese lokalne skupnosti, s predstavniki ministrstva za okolje in prostor (MOP) (dva intervjuja), ki so sodelovali pri vodenju projekta, ter z dvema strokovnjakoma, ki sta bila prav tako vključena v postopek zagotavljanja poplavne varnosti. Intervjuvanci so bili izbrani glede na to, kako močno so bili vpeti v odločevalski postopek. Intervjuvani so tako bili predstavniki občine, ki so bili člani posebnega delovnega telesa, ustvarjenega posebej za projekt zagotavljanja poplavne varnosti. Z njimi je bilo opravljenih šest intervjujev. To je bilo dovolj, da je količina neznanih informacij in novih mnenj v zadnjih intervjujih drastično upadla. Čeprav mnenj predstavnikov občine v splošnem ni mogoče enačiti z mnenji njenih prebivalcev in je reprezentativnost predstavnikov občine v razmerju do njenih prebivalcev zato vedno vprašljiva, pa bomo v našem primeru tovrstne pridržke zanemarili, saj rezultati lokalnega referenduma kažejo na 98 % podporo lokalne javnosti s stališči predstavnikov občine. Vsi intervjuvanci so se z veseljem odzvali povabilu na pogovor, so pa predvsem nekateri predstavniki občine želeli ostati anonimni, zato so tudi vsi odgovori, citirani v nadaljevanju, anonimizirani. Med pogovorom je bilo ves čas poskrbljeno, da ne bi prišlo do kakršnegakoli vpliva na odgovore sodelujočih. Zato je bilo na začetku pogovora vedno najprej zastavljeno vprašanje tipa »Kako vi vidite ta postopek?«, »Kje vi vidite glavni problem?«, in šele ko je intervjuvanec že sam načel podrobnejši problem, so tudi vprašanja postala podrobnejša.

#### 4.1 Pristna pripravljenost

Intervjuvanci so večkrat izrazili dvome v pripravljenost ministrstva na kompromise in celo dvome v resnične interese ministrstva. Po mnenju sogovornika je bil na primer sestanek z generalnim sekretarjem vlade v takratnem delu postopka »čisto ena politična gesta«, ni pa bilo interesa uskladiti sprti strani ali poiskati zadovoljivo rešitev za vse udeležene. Intervjuvanka je pojasnila, zakaj so bili po njenem mnenju k sodelovanju povabljeni tudi predstavniki lokalne skupnosti:

*Ja, najbrž zaradi tega, da bo lepše videti, če bomo tja prišli, da ne bodo rekli, češ, občina, da sploh jih niso povabili. Jaz bi tako rekla. Da v bistvu bodo pa le napisali, da takrat in takrat so bili povabljeni in so prišli, ne bodo rekli, da niso bili vključeni. Zaradi tega.*

Drugi intervjuvanec je na isto vprašanje odgovoril: »Zato, ker zakon zahteva ...« Enak problem je zaznal tudi sogovornik, ko je govoril o morebitnem plačilu neodvisnega strokovnjaka: »Seveda so potem oni rekli, v redu, bomo mi financirali, zaradi tega, da so oni

izpadli maksimalno demokratični, da v primeru nekega pravnega postopka ne bi padli, kot da niso hoteli sodelovati z lokalno skupnostjo.«

Vsesplošna nepripravljenost na sodelovanje z lokalno skupnostjo naj bi tako vodila tudi v nezmožnost uskladitve različnih interesov, v »vztrajanje na svojem bregu«, in posledično celoten projekt ni zaživel in dosegel zastavljenega cilja: »A veste, to zame ni odnos. Oni bi morali maksimalno prisluhniti lokalni skupnosti in potem bi verjetno tudi maksimalno iztržili.« IŠ: »Pa niso?« – »Ne, niso. Tiščali so svoje do konca, mi pa tudi.«

## 4.2 Pravočasno vključevanje v odločanje

Iz opravljenih pogovorov lahko razberemo pogost občutek, da so bili predstavniki lokalne skupnosti v postopek odločanja vključeni prepozno, ko je bila rešitev praktično že zastavljena, in tako ni bilo več veliko prostora za alternative. Eden izmed sogovorcev je časovni potek vključevanja opisal kot prvo veliko napako v celotnem postopku:

*Narobe je to, ker je prišlo do, kako bi rekel, neke vrste informacijske blokade med recimo občinskimi svetniki in državo in vodstvom občine. Se pravi, postopek se je začel konec leta 2003. Mi smo izvedeli prvič, da se sploh kaj dogaja šele junija 2005. [...]*

*IŠ: Prepozno, se pravi...*

*Absolutno. [...] Lotili so se posla, brez da bi občinski svet kaj vedel. [...] Tako da to je tak prvi problem. Zdaj iz tega naslova smo jim potem tudi očitali Aarhuško konvencijo, da nas niso vključili v postopek, problem tega je bil posledično, da so bili projekti že tako daleč narejeni, da jih je bilo težko spreminjati ...*

Neprimeren začetek postopka je kot glavno težavo videl tudi drugi sogovorec:

*Glavni razlog pa največja napaka pa je sedaj isto pri državnem prostorskem načrtu za plinovod in pa za visokonapetostni daljnovod – enako: v začetku je potrebno prisluhniti lokalni skupnosti in iz baze ven graditi, ne pa priti in: »To tukaj bo! Če imate kakšne pripombe jih povejte.« [...] Jaz mislim, da lokalna skupnost, ki je po zakonu upravljavec prostora, [...] ve, v katero smer peljati razvoj, ve, kje to omejujejo, je treba tem stvarim prisluhniti in se pogovarjati na samem začetku.*

Problem je metaforično ponazoril sogovornik:

*Poglejte, vi ste lastnik enega zemljišča, meni nekaj v glavo pade, da bi čez vaše zemljišče neko infrastrukturo speljal. Pa bom jaz kar projekte naročil, ko bo pa tole narejeno, bom pa k vam prišel in rekel: »To takole bo. A imate kakšne pripombe?« A je to način? Ni, kajne, zgrešeno čisto.*

Eden izmed izdelovalcev študije variant je samoiniciativno že uvodoma povedal:

*Sedaj jaz lahko tako na splošno povem, pa pač mislim, da so prepozno vključili ljudi. Prepozno so vključili in naročnik je po mojem ... si ni predstavljaj, da se lahko to zgodi in so bili prepričani, da bo šlo to gladko skozi in se niso prej načrtno s tem ukvarjali. In do takrat, ko smo mi s to problematiko prišli do te občine, se pravi, to so te gorvodne občine, je nastala blokada s strani lokalcev in zaradi te blokade*

*dejansko mi nismo bili več v stanju oziroma naročnik ni mogel več ničesar speljati. [...]*

*IŠ: Se pravi, izvirni greh je bil, da se jih je prepozno vključilo?*

*Ja, sigurno. [...] Ja, mi smo v bistvu delali oziroma država je delala postopek po predpisih, ampak tukaj bi, sedaj ko gledamo vsi nazaj, bi mogoče bilo več potrebno sodelovati z javnostjo, kot pa določa zakonodaja.*

Tudi drugi strokovnjak, vključen v postopek, je del problema videl v prepozni vključitvi javnosti v postopek odločanja, kar pa je posledica slabe zakonodaje:

*... ampak postopki, ki to predpisujejo, ki to urejajo so tako ... Mislim, včasih bi bilo bistveno bolj človeško, če bi prišel tja in rekel, pogledjte, mi moramo tu nekaj vode zadržat pri vas, to so poplavna območja, kje vas bo najmanj bolelo? [...] Tako da tu, v začetnih postopkih, se strinjam z njimi [z lokalno skupnostjo][...], tu so se vsi skrivali za formalnimi postopki »manj se z njimi pogovarjam, manjkrat ga vidim, manj bom imel problemov«. Namesto tega bi mogoče z nekim dialogom lahko ...*

### 4.3 Inkluzivnost

Takoj na začetku postopka naletimo na problematiko inkluzivnosti. Na prvem sestanku, ki je potekal 14. 2. 2004 in katerega cilj je bil seznaniti relevantne akterje z začetkom postopka izdelave državnega lokacijskega načrta za zagotavljanje poplavne varnosti (v nadaljevanju DLN), niso bili prisotni predstavniki občine DPG. Tudi na prvi prostorski konferenci 4. 3. 2004, na kateri je bil predstavljen osnutek programa priprave za izdelavo DLN in na kateri se je predložilo priporočila vabljenih predstavnikov glede osnutka, predstavnikov te občine ni bilo. Predstavniki občine DPG so kasneje trdili, da niso vedeli ne za sestanek ne za prostorsko konferenco.

Na omenjeni prvi prostorski konferenci je bilo tudi jasno izraženo, da lahko svoje smernice in priporočila oddajo zgolj »vabljeni predstavniki lokalne skupnosti, gospodarstva, interesnih združenj ter organizirane javnosti, ki predložijo dokazilo, da zastopajo organ, organizacijo ali drugo pravno osebo« (zapisnik št. 352-27-1/2004, 4. 3. 2004). Eksplicitno je torej navedeno, da v nasprotju z načelom inkluzivnosti v postopku ne more sodelovati kdorkoli, ki ga stvar zanima, ki si tega želi ali se čuti prizadetega – sodelovale so lahko zgolj organizirane sfere javnosti.

Neposreden ugovor zoper to izključevalnost so nato izrazili tudi prebivalci Stranske vasi v pismu Ministrstvu za okolje in prostor 2. 7. 2005, kjer so navedli:

*... da je postopek obveščanja v zvezi s pripravo lokacijskega načrta za izgradnjo zadrževalnikov na Gradašci potekal na način, ki nam ni omogočal pridobitve informacij v zvezi s spremembami v prostoru, ki bi nas neposredno prizadele. Menimo, da je naše mnenje (soglasje ali nesoglasje) neobhodno nujno, če so postopki demokratični in transparentni ...*

Enako neposreden je bil eden izmed lastnikov zemljišč, ki je v pismu Ministrstvu za okolje in prostor 12. 7. 2005 zapisal: »Zahtevam, da me kot lastnika zemljišč sproti pisno obveščate o vseh postopkih in dogajanjih v zvezi s problematiko.« V tem pismu je izrazil tudi vrsto vsebinskih očitkov in opozoril na še en problem inkluzivnosti. Njen namen je

namreč tudi zagotoviti čim večji spekter različnih vidikov, alternativnih rešitev in argumentov pri reševanju problema, avtor pisma pa po navedbi številnih pripomb trdi: »Take zamisli predlagajo samo ljudje, ki ne čutijo z naravo, ki ne vejo, kakšno vrednost predstavlja kmetijska zemlja, in da ni rečeno, da bo hrana iz Evrope vedno tako cenena, kot je sedaj.«

Z načinom in možnostjo participacije že na samem začetku niso bili zadovoljni niti potencialni oškodovanci, občani ter prebivalci vaških skupnosti Dobrova, Razori in Stranska vas, ki so zato ustanovili Iniciativni odbor in MOP 12.7.2005 poslali pritožbo. V njej med drugim piše:

*Kot potencialni oškodovanci nismo bili obveščeni o kakršnihkoli aktivnostih pri izdelovanju dokumentacije DLN oziroma nismo bili obveščeni o kakršnihkoli pogojih, ki naj bi jih za DLN oblikovala lokalna skupnost.*

Enak očitek se ponovi večkrat, nazorno tudi v pritožbi občinskega sveta občine DPG na MOP glede nezakonitosti in neustavnosti gradnje predlaganih vodnih zadrževalnikov dne 26. 10. 2005, v kateri je zapisano, da »/n/oben državni organ lastnikov in uporabnikov potencialno degradiranih najboljših kmetijskih zemljišč, kakor tudi drugih lokalnih prebivalcev tudi vpraša ne, kaj menijo o predlaganem posegu in nadomestilu škode«. V istem pismu avtorji trdijo, da je zaradi ne vključevanja lokalnih prebivalcev v več členih celo kršena ustava in tudi Aarhuska konvencija, »saj država ne sodeluje aktivno s potencialno prizadetim lokalnim prebivalstvom pri iskanju ustrezne rešitve«.

#### 4.4 Informiranost

Kriterij informiranosti naroča, kakšne morajo biti informacije, ki se uporabljajo v postopku odločanj. Sogovorniki so zaznali več nepravilnosti glede teh informacij. O domnevni pristranskosti stroke tako poroča sogovornik, ki pravi, da:

*... je bil vpliv kapitala in politike na stroko, da stroka ni delovala v skladu s svojim znanjem in stroko. Zakaj to lahko potrdim? Ker obstajajo dokumenti, da je stroka v začetku govorila nekaj, na koncu pa so bile rešitve drugačne.*

*IŠ: Ista stroka?*

*Ista stroka.*

Stroka naj bi tako dokazovala, da je pravilna in primerna zgolj ena od na začetku zastavljenih rešitev. Do vseh ostalih alternativnih ponujenih oziroma predlaganih rešitev so imeli že *a priori* negativen odnos in so v tem slogu tudi izvajali svoje analize. Vse to prikazuje dialog z enim izmed udeležencev pogajanj v procesu odločanja:

*Tako so odgovor obrnili, da je bilo njim v prid. Saj veste, kako je, stroka dela za naročnika, ti lahko eno zadevo obravnavaš v eno smer ali pa v drugo smer ali pa v tretjo, kakor ... odvisno kdo te plača ...*

*IŠ: Potem niste ravno prepričani v nevtralnost in objektivnost teh strokovnjakov, ki so sodelovali pri tem projektu?*

*Ne, nikakor. Ker pogledite, saj živimo v kapitalizmu, denar je sveta vladar.*

*IŠ: Kaj pa, a ste razmišljali, da bi vi svojega strokovnjaka najeli?*

*Ja saj smo se trudili, ampak smo prišli do tega, da so vsi odvisni od ministrstva. In v bistvu neodvisnega strokovnjaka, ki mu ta aktivnost ne bi škodovala, ekonomsko ali pa mogoče karierno, pri nas ni.*

Kasneje se je isti sogovorec ponovno vrnil na vprašanje objektivnosti strokovnega delovanja in opisal primer delovanja stroke v obravnavanem postopku odločanja, pri katerem se po njegovem mnenju tudi kaže strokovna neosnovanost ponujene rešitve:

*A veste, potem je pa še to, o kompetentnosti, ko sva govorila: kako je ta stroka stoprocentna. Najprej so rekli, okej, če rečemo ta varianta, ki je bila zbrana. Je bil tukaj zadrževalnik za ne vem koliko milijonov litrov pa zadrževalnik v Brezju. No, in potem smo se mi začeli bunit pa argumente gor dol. Se je zgodilo, da so tisti zadrževalnik čisto izbrisali, tega so pa znižali na polovico višine. Sedaj pa vi povejte, kje je tukaj logika. A je potem ta višina sploh potrebna tukaj? To je dokaz, da je vse skupaj v megli, nekje v zraku.*

Strokovnjaka, ki sta sodelovala pri intervjujih, sta izpostavila nepravilno informiranost in komuniciranje z lokalnim prebivalstvom: »Ampak dejansko tukaj je bilo to sodelovanje z javnostjo pa PR-komuniciranje, v bistvu ga absolutno ni bilo. Ker to je pač nekaj več, kar zakonodaja predpisuje.« Drugi strokovnjak je trdil, da je bilo v postopku premalo dialoga in preveč »kregarije«:

*IŠ: Pa zakaj je bila tu ta kregarija?*

*Tu je bila kregarija, ker po mojem postopki informiranja, postopki argumentiranja v preteklosti niso bili korektni ...*

#### **4.5 Enakovrednost**

Nazadnje pogledimo še kriterij enakovrednosti, ki se izraža predvsem v odnosu med stroko in laiki ter med predstavniki ministrstva in predstavniki lokalne skupnosti:

*Poglejte, od začetka so bili na ministrstvu zelo vehementni, v bistvu so nam ponudili to, kar je, in fertih. Naredili so sicer neke štiri variante, ki so bile ena slabša od druge. Ampak tako, a veste, nas so tretirali vedno kot neke laike, kot nekoga, ki nima pojma in se samo nekaj boji, nekaj tečnari. Ampak to jaz ne morem sprejeti, ker vsak, ki je malo inženirja ali pa kmet, ki celo življenje že živi s to vodo, pa predniki in to, ve verjetno kakšno stvar tudi več kot oni pa tud kakšno manj kot oni, ampak ne moreš ti tem ljudem reči, da stroka se vas ne tiče.*

Sogovorec je v naslednjem orisu sam tudi že izpeljal negativne posledice superiornega odnosa stroke do vseh ostalih. Tak odnos lahko po njegovem pripelje do antagonističnih razmerij med udeleženci odločevalskega postopka, kar posledično vodi v manjšo pripravljenost na sodelovanje in kompromise:

*V bistvu mislim, da je ta osnovni greh ta odnos podcenjevalni ministrstva do lokalne skupnosti, kakor da smo vsi eni bebci, ki nimamo pojma o teh stvareh. Tako imaš občutek, to te potem še bolj zrevoltira, da se še bolj upreš, mogoče, kakor bi bilo racionalno.*

IŠ: *Se pravi, težko bi bilo reči, da ste bili enakovreden partner?*

*Ne, to sigurno ne. V bistvu skozi smo bili v podrejenem položaju, do sedaj, do konca.*

Na podcenjevalnost do vsakega prispevka nestrokovnjakov k odločevalskemu projektu opozarja tudi eden izmed udeležencev pogovorov, ki je odnos med sabo in strokovnjaki dojel tako: »Ker so se uradniki z ministrstva pogovarjali z lokalno skupnostjo na način: ‚kaj boste vi, vi niste strokovnjaki, vi znate zemljo obdelovati‘. ‚Dobro vi nekaj se tu pritožujete, ampak vi ne znate izračunov narediti, to je nujno potrebno‘ in tako, ‚vi nimate pojma, vi niste naš sogovornik, najдите strokovnjaka‘.«

In na drugem mestu: »Oni pa tukaj matematiko uporabljajo: ‚poglej ti tiste‘, jaz se pač z vrtnarstvom ukvarjam, ‚pojdi ti, tiste rožice prodajaj, tukaj smo pa mi zato‘.«

## 5 Diskusija in zaključek

Glede vseh petih najbolj temeljnih kriterijev lahko zaključimo, da je bil postopek izveden nezadovoljivo – kakovost participacije je bila nizka. Predstavniki lokalne skupnosti so jasno izrazili mnenje, da med pripravljavci projekta ni bilo pristne pripravljenosti za participativno odločanje. Lokalna skupnost je bila tako vključena zaradi zahtev zakona, da se jih vključi, zaradi videza legitimnosti, ki ga participacija lokalne skupnosti postopku podeljuje, zaradi videza demokratičnosti. Ne pa zaradi tega, ker bi se pripravljavci zavedali, da participacija lokalne skupnosti omogoča nova spoznanja, nove poglede na problematiko, prinaša nova vprašanja, pomisleke, konstruktivne ideje o reševanju problema itd. Ali zato, ker bi bil namen pripravjavca, da se lokalnim prebivalcem podeli možnost odločanja o problemu, ki zadeva njih same.

Pri kriteriju pravočasne vključitve, ki je prav tako eden bistvenih pogojev kakovostne participacije, so pomembne pomisleke izrazili ne samo predstavniki lokalne skupnosti, ampak tudi strokovnjaka, ki sta sodelovala pri projektu. Iz njihovih odgovorov in njihovega dojetanja postopka je jasno razvidno, da se je lokalno skupnost k odločanju pritegnilo prepozno: v fazi, ko je bila rešitev že dogovorjena, ko je proces že imel jasno začrtano pot, ko je bila moč javnosti zgolj še odločanje o podrobnostih. Pripravljavci projekta se glede tega očitka branijo, da je tako pač zahteval zakon, kar sicer drži, vendar to ne spremeni dejstva, da je postopek, kar se tiče kriterija časovne komponente in zgodnje vključitve lokalne skupnosti, voden neprimerno in pomanjkljivo.

Tretji kriterij, ki smo ga proučevali, je kriterij inkluzivnosti. Na tem mestu se nismo opirali na odgovore intervjuvancev, ampak na vire pisne komunikacije med akterji v postopku. Iz pisnih virov je razvidno, da je bila k sodelovanju pri projektu povabljen zgolj »organizirana javnost« in »vabljeni predstavniki«, ne pa kdorkoli bi to želel. Na kršenje tega kriterija tako eksplicitno opozarjajo posamezniki in krajan določenih vasi, ki so najprej prosili, da se jih redno in sprotno obvešča ter vključuje v postopek odločanja, nato pa so se pritoževali, da njihovi prošnji oziroma zahtevi ni bila ugodeno.

Enako pomanjkljiv je torej tudi postopek glede kriterija enakovrednosti, kjer so sogovorniki največkrat izrazili moteč občutek neenakopravnosti med stroko in njimi, to je »laiki«, pri čemer pripravljavci argumentov, pomislekov, vprašanj in idej lokalne skupnosti niso

imeli za vredne razmisleka in upoštevanja, ampak so jih pojmovali kot obliko nevednosti in neusposobljenosti; niso jih sprejeli kot konstruktivnega sogovorca, ampak kot moteč dejavnik, oviro, ki jo je treba obiti.

V primeru informiranosti je tako iz odgovorov predstavnikov lokalne skupnosti kot iz odgovorov strokovnjakov razvidno, da komunikacija ni bila primerna: informiranosti lokalne skupnosti je bilo premalo, saj so bili ljudje dolgo prepuščeni ugibanju in govoricam o projektu, ki naj bi tekel v njihovem okolju, poleg tega pa strokovnjaka opozarjata, da je bila komunikacija neprimerna in tudi odločilnega pomena za neuspeh projekta. Poleg tega predstavniki lokalne skupnosti trdijo, da stroka, njihove študije in njihovo delo niso bili nevtralni, ampak so strokovnjaki v svojih analizah sledili navodilom pripravljavca projekta, ki jih je plačal.

Ne glede na to, da smo v študiji pregledali samo pet najpomembnejših kriterijev kakovostne participacije, in ne vseh prepoznanih pomembnih dimenzij, lahko ugotovimo, da je bil postopek odločanja glede na teh pet pglavitnih dejavnikov v tem primeru zelo pomanjkljiv. Jasno je, da četudi bi bil postopek v vseh ostalih dejavnikih (spoštovanje, jasnost ciljev in pravil, finančni in človeški viri, odgovornost oblasti, prilagodljivost) popolnoma zadovoljiv (kar je spričo doslej ugotovljenega dokaj neverjetno), so nepravilnosti glede proučevanih petih kriterijev tako bistvene in imajo (po besedah sogovorcev) tako močan izkazan vpliv na neučinkovitost projekta, da lahko zaključimo, da je bila participacija v postopku odločanja o zagotavljanju poplavne varnosti nizke kakovosti. Neupoštevanje temeljnih kriterijev, katerim mora participacija zadoščati, je neposredno vodilo do neučinkovitosti odločevalskega postopka in s tem do neuresničitve prilagoditvenih ukrepov, ki bi lahko zmanjšali ranljivost prebivalstva na poplave. Ranljivost na podnebne spremembe je tako ostala visoka, v veliki meri zaradi nizke kakovosti participacije lokalnega prebivalstva v odločevalskem postopku, katerega namen je bil ravno zmanjšanje te ranljivosti.

## Literatura

- Abels, Gabriele (2008): Citizen's deliberations and the EU democratic deficit - is there a model for participatory democracy? Prispevek na konferenci: Fourth Pan-European Conference on EU politics; Panel »Governance and Participation«. 25.-27. september 2008. Dostopno prek: <http://www.jhubc.it/ecpr-riga/virtualpaperroom/045.pdf> (26. 10. 2015).
- Arnstein, Sherry R. (1969): A ladder of citizen participation. *Journal of the American institute of planners*, 35 (4): 216-224.
- Beck, Ulrich (2001): Družba tveganja: na poti v neko drugo moderno. Ljubljana: Krtina.
- Belliveau, Suzanne, Barry Smit in Ben Bradshaw (2006): Multiple exposures and dynamic vulnerability: evidence from the grape industry in the Okanagan Valley, Canada. *Global Environmental Change*, 16 (4): 364-378.
- Blind, Peri (2006): Building trust in government in the twenty-first century. Prispevek pripravljen za 7. Global Forum on Reinventing Government. Dunaj: 26.-29. junij.
- Bohman, James in William Rehg (ur.) (1997): *Deliberative democracy*. Cambridge, London: The MIT Press.



- Brodie, Ellie, Eddie Cowling, Nina Nissen, Angela Ellis Paine, Veronique Jochum in Diane Warburton (2009): Understanding participation: a literature review. Dostopno prek: <http://pathwaysthroughparticipation.org.uk/wp-content/uploads/2009/09/Pathways-literature-review-final-version.pdf> (27. 9. 2015).
- Brooks, Nick, Neil Adger in Mick Kelly (2005): The determinants of vulnerability and adaptive capacity at the national level and the implications for adaptation. *Global environmental change*, 15 (2): 151–163.
- Bugarič, Bojan (2005): Pravni vidiki sodelovanja javnosti pri pripravi in sprejemanju predpisov. *Uprava*, 3 (1): 7–24.
- Bullard, Robert D. (2008): *The Quest for Environmental Justice: Human Rights and the Politics of Pollution*. San Francisco: Sierra Club Books.
- Chambers, Robert (1983): *Rural development: putting the last first*. London, Lagos, New York: Longman Inc.
- Cooke, Bill, in Uma Kothari (ur.) (2007): *Participation: the new tyranny?* London, New York: Zed Books.
- Few, Roger (2003): Flooding, vulnerability and coping strategies: local responses to a global threat. *Progress in development studies*, 3 (1): 43–58.
- Filiberto, David, Nancy Wells, Elaine Wethington, Karl Pillemer in Mark Wysocki (2010): Older people and climate change: Vulnerability and health effects. *Generations*, 33 (4): 19–25.
- Fischer, Frank (2009): *Democracy & Expertise*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Fung, Archon (2005): Varieties of participation in complex governance. *Prispevek na delavnici Theorizing Democratic renewal*, v Vancouveru, Canada, 10.–11. junij 2005. Dostopno prek: <http://www.archonfung.net/papers/fungvarietiesofpart.pdf> (11. 4. 2001).
- Füssel, Hans-Martin (2007): Vulnerability: a generally applicable conceptual framework for climate change research. *Global Environmental Change*, 17 (2): 155–167.
- Füssel, Hans-Martin, in Richard Klein (2006): Climate change vulnerability assessments: an evolution of conceptual thinking. *Climatic Change*, 75 (3): 301–329.
- Gupte, Manjusha (2004): Participation in a gendered environment: the case of community forestry in India. *Human Ecology*, 32 (3): 365–382.
- Gutmann, Amy, in Dennis Thompson (2004): *Why deliberative democracy?* Princeton, Oxford: Princeton University Press.
- Haines, Andy, Sari Kovats, Diarmid Campbell-Lendrum in Carlos Corvalan (2006): Climate change and human health: impacts, vulnerability, and mitigation. *Lancet*, 367 (9528): 2101–2109.
- Huq, Saleemul, Atiq Rahman, Mama Konate, Youba Sokona in Hannah Reid (2003): *Mainstreaming adaptation to climate change in least developed countries*. International Institute for Environment and Development. Dostopno prek: <http://www.un.org/special-rep/ohrls/lcd/LDCsreport.pdf> (7. 4. 2011).
- Innes, Judith E. (2004): Consensus building: clarifications for the critics. *Planning Theory*, 3 (1): 5–20.
- Innes, Judith E., in David E. Booher (2003): Collaborative policy making: governance through dialogue. V Maarten A. Hajer in Hendrik Wagenaar (ur.): *Deliberative policy analysis*, 33–59. Cambridge: Cambridge University Press.
- Innes, Judith E., in David E. Booher (2004): Reframing public participation: strategies for the 21st century. *Planning Theory & Practice*, 5 (4): 419–436.

- International Institute for Environment and Development, The (IIED) (2008): Participatory learning and action. Towards empowered participation: stories and reflections. Nottingham, VB: Russel Press.
- Kajfež Bogataj, Lučka (2005): Podnebne spremembe in njihovi vplivi na kakovost življenja ljudi. *Acta Agriculturae Slovenica*, 85 (1): 41–54.
- Kinyashi, George Frank (2006): Towards genuine participation for the poor. Dostopno prek: [http://www.eldis.org/fulltext/genuine\\_participation.pdf](http://www.eldis.org/fulltext/genuine_participation.pdf) (27. 9. 2015).
- Luers, Amy L. (2005): The surface of vulnerability: An analytical framework for examining environmental change. *Global Environmental Change*, 15 (3): 214–223.
- Lukšič, Andrej (2002): Politološki premislek ob Aarhuski konvenciji. *Teorija in praksa*, 39 (3): 321–330.
- Luttrell, Cecilia, Sitna Quiroz, Claire Scrutton in Kate Bird (2009): Understanding and operationalising empowerment. Delovno poročilo Overseas Development Institute. Dostopno prek: <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5500.pdf> (26. 10. 2015).
- Mearns, Robin, in Andrew Norton (ur.) (2010): Social dimensions of climate change. Washinton: The World Bank.
- Olmos, Santiago (2001): Vulnerability and adaptation to climate change: concepts, issues, assessment methods. Prispevek pripravljen za Climate Change Knowledge Network. Dostopno prek: [http://www.iisd.org/cckn/pdf/va\\_foundation\\_final.pdf](http://www.iisd.org/cckn/pdf/va_foundation_final.pdf) (14. 4. 2011).
- Petts, Judith (2008): Public engagement to build trust: false hopes? *Journal of risk research*, 11 (6): 821–835.
- Ravazzi, Stefania, in Gianfranco Pomatto (2014): Flexibility, argumentation and confrontation. How deliberative mini publics can affect policies on controversial issues. *Journal of public deliberation*, 10 (2).
- Schlosberg, David (2009): Defining environmental justice : theories, movements and nature. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Schlossberg, Marc, in Elliot Shuford (2005): Delineating ‚Public‘ and ‚Participation‘ in PPGIS. *Journal of the Urban and Regional Information Systems Association*, 16 (2): 15–26.
- Smith, Graham (2003): Deliberative democracy and the environment. London, New York: Routledge.
- Stern, Paul, in Harvey Fineberg (1996): Understanding risk: informing decisions in a democratic society. Washington, D.C.: National Academy Press.
- Wilby, Robert L., in Rod Keenan (2012): Adapting to flood risk under climate change. *Progress in Physical Geography*, 36 (3): 348–378.

## Viri

- Adger, Neil, Brooks, Nick, Bentham, Graham, Agnew, Maureen, in Eriksen, Siri (2004): New indicators of vulnerability and adaptive capacity. Tehnično poročilo št. 7 Tyndall Centre for climate change research. Dostopno prek: <http://www.tyndall.ac.uk/content/new-indicators-vulnerability-and-adaptive-capacity> (2. 5. 2011).
- Alberini, Anna, Chiabai, Aline, in Muehlenbachs, Lucija (2006): Using expert judgment to assess adaptive capacity to climate change: evidence from a conjoint choice survey. Delovno poročilo za Fondazione Eni Enrico Mattei. Dostopno prek: <http://www.feem.it/userfiles/attach/Publication/NDL2005/NDL2005-106.pdf> (18. 4. 2011).

- Deressa, Temesgen, Hassan, Rashid M., in Ringler, Claudia (2008): Measuring Ethiopian farmer's vulnerability to climate change across regional states. Študija pripravljena za International food policy research institute.
- Füssel, Hans-Martin (2009): Review and quantitative analysis of indices of climate change exposure, adaptive capacity, sensitivity, and impacts. Poročilo za World Development Report 2010. Dostopno prek: <http://wdronline.worldbank.org/worldbank/a/nonwdrdetail/145> (2. 5. 2011).
- IPCC (2007): Climate Change 2007: Impacts, adaptation and vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kos, Drago, in Marega, Milena (ur.) (2002): Aarhuška konvencija v Sloveniji: strokovna priporočila za implementacijo Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah. Ljubljana: Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo.
- Kulkarni, Jyoti, in Leary, Neil (2007): Climate change vulnerability and adaptation in developing country regions. Končno poročilo projekta »Assessments of impacts and adaptations to climate change«. Dostopno prek: [http://www.aiaccproject.org/Final%20Reports/Final%20Reports/Draft%20Final%20Report\\_AIACC\\_April%2007.pdf](http://www.aiaccproject.org/Final%20Reports/Final%20Reports/Draft%20Final%20Report_AIACC_April%2007.pdf) (24. 3. 2011).
- Moss, Richard H., Brenkert, Antoinette L., in Malone, Elizabeth L. (2001): Vulnerability to climate change: a quantitative approach. Poročilo pripravljeno za U.S. Department of Energy. Dostopno prek: [http://www.globalchange.umd.edu/data/publications/Vulnerability\\_to\\_Climate\\_Change.PDF](http://www.globalchange.umd.edu/data/publications/Vulnerability_to_Climate_Change.PDF) (18. 4. 2011).
- Moss, Richard H., Brenkert, Antoinette L., in Malone, Elizabeth L. (2001b): Citizens as partners. OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making. OECD.
- OECD (2001a): Citizens as partners. Information, consultation and public participation in policy-making. OECD.
- Tapsell, Sue, McCarthy, Simon, Faulkner, Hazel, in Alexander, Meghan (2010): Social vulnerability to natural hazards. Delovno poročilo št.4, CapHaz-Net, Flood Hazard Research Centre – FHRC, MiddlesexUniversity, London.
- Terra Nova Partners (2003): Citizen participation: a source of inspiration for the European Union? Haag: Ministry of the Interior and Kingdom Relations.
- United Nations Framework Convention on Climate Change (2007): Impacts, vulnerabilities and adaptation in developing countries. Dostopno prek: <http://unfccc.int/resource/docs/publications/impacts.pdf> (7. 4. 2011).
- United Nations International strategy for disaster reduction (2005): Hyogo Framework for action 2005-2015: Building the resilience of nations and communities to disasters. Končno poročilo World Conference on Disaster Reduction.

## SUMMARY

Since the systematic involvement of social sciences in the sphere of climate change issues is of a relatively recent occurrence and is therefore relatively undeveloped, the purpose of this study is to tackle one specific issue in this sphere. The question of the possible influence of participation on vulnerability to climate change is posed. The thesis of the study is: quality of participation is an important factor of vulnerability to climate change;

high quality of participation helps the decision making process to achieve good results: efficient adaptation to climate change and therefore to lower the vulnerability to climate change. In the opposite case, if the quality of participation in the decision making process is low, results will be weaker, the resulting adaptation of a lesser degree and therefore the vulnerability of the local population will remain high(er). In order to examine the thesis, first, vulnerability to climate change is defined with its three dimensions: exposure, sensitivity and adaptive capacity, as is the concept of adaptation to climate change. Then, participation, defined in this instance as the participation of local community, public, individuals, organized and unorganized groups of people directly or through representatives in the decision making process, is operationalized with five main dimensions, criteria, which the decision making process must satisfy if it is to be understood as participatory decision making process. These five most important criteria, according to which, the quality of decision making process participation can be ascertained are: »genuine willingness«, time component, inclusiveness, equality and information. To examine the thesis, a case study of the decision making process on flood protection measures for the flood security of south-west Ljubljana is done. Ten in-depth half-structured interviews are done with representatives of Dobrova – Polhov Gradec municipality, representatives of Ministry of the environment and spatial planning and with experts, who worked on this case. Along with the interviews, official written communication among these actors is examined. Analysis shows that on all five most important criteria of participation, deficiencies abound. On the criteria of genuine willingness of participation, interviewees expressed conviction that there was no true preparedness for participation on the part of the ministry. Rather, the purpose of participation was to satisfy the legal demands of decision making process, and to achieve a view of democratic legitimacy of the decision making process. On the criteria of time component, major faults are found: local community was not able to participate early in the process, but only at a point, where the ministry already decided what is the problem and exactly how it will be resolved. Not only the representatives of local community, but also the experts agreed, that the inclusion of the local community was too late (although in agreement with the law), and that this was the major reason for the ineffectiveness of the decision making process. Dimension of inclusiveness also exhibits important faults. Written communication sources reveal, that local actors (individuals and groups of local villages) expressed dissatisfaction on the fact, that they were not allowed to participate in the decision making process. The fourth dimension of participation – equality, involves different aspects, and on all these aspects serious objections from the interviewees toward the examined case are raised. According to the views of the interviewees, representatives of the local community were first unequal towards the representatives of the ministry, which showed arrogance, superiority and inability of dialogue, and secondly towards the experts working on the case, who also showed no interest to listen to the alternative proposals from the local community. Lastly, on the criteria of information, doubts about the neutrality of expert analysis are frequently raised, as is the objection, that the local community was not informed properly of the project underway, and that communication from the ministry to the local community was lacking at best, and non-existent at worst. Low quality of participation in this case was therefore recognized, and this lowered the

effectiveness of the adaptation process, therefore enabling the vulnerability to remain high. The conclusion is that participation of the local community in the decision making process whose aim is the adaptation to climate change, can be an important factor of the vulnerability to climate change.

**Podatki o avtorju**

univ. dipl. soc. Ivo Švigelj, doktorski kandidat  
Postojnska cesta 19a, 1381 Rakek, Slovenija  
E-pošta: ivosvigelj@gmail.com  
Tel.: 031328281