

Poročilo C5.1

Raziskava o kadrovskih kapacitetah in odgovornostih za izvajanje ukrepov zmanjševanja emisij TGP

LIFE ClimatePath2050 (LIFE16 GIC/SI/000043)

Raziskava o kadrovskih kapacitetah in odgovornostih za izvajanje ukrepov zmanjševanja emisij TGP je pripravljena v okviru projekta LIFE Podnebna pot 2050, Slovenska podnebna pot do sredine stoletja (LIFE ClimatePath2050 »*Slovenian Path Towards the Mid-Century Climate Target*«, LIFE16 GIC/SI/000043). Projekt izvaja konzorcij, ki ga vodi Institut »Jožef Stefan« (IJS), s partnerji: ELEK, načrtovanje, projektiranje in inženiring, d. o. o., Gradbeni Inštitut ZRMK (GI ZRMK), d. o. o., Inštitut za ekonomska raziskovanja (IER), Kmetijski institut Slovenije (KIS), PNZ svetovanje projektiranje, d. o. o., Gozdarski inštitut Slovenije (GIS) in zunanjimi izvajalci. Poročilo so pripravili na Institutu za ekologijo, kot znanji izvajalci projekta.

ŠT. POROČILA/REPORT No.:

Poročilo C5.1

DATUM/DATE:

30. junij 2018

AVTORJI/AUTHORS:

Andrej A. Lukšič,
Marko Hočevár,
Denis Maraž,
Nastja Vidmar,
Institut za ekologijo

REPORT TITLE/NASLOV POROČILA:

Deliverable C5.1: A Survey of Capacities for GHG Mitigation Policy Making Final Report

Poročilo projekta št. C5.1: Raziskava o kadrovskih kapacitetah in odgovornostih za izvajanje ukrepov zmanjševanja emisij TGP

Vsebina

UVOD.....	7
DALJŠI POVZETEK	8
ANALITIČNI DEL (konceptualizacija in analiza intervjujev).....	13
I. del - konceptualizacija	15
I.1 Uvod	15
I.2 Administrativni racionalizem kot forma mentis	16
I.2.1 Očrti administrativnega racionalizma	17
I.2.2 Načrtovanje in oblikovanje ukrepov	18
I.2.3 Obravnavanje kompleksnosti okoljskih problemov: hierarhija in vedenje	21
I.2.4 Zaključek	25
I.3 Vpetost okoljske birokracije v različna razmerja	25
I.3.1 (Politični) posegi v birokratske strukture in obrambni ukrepi.....	25
I.3.2 Skladnost s političnimi odločitvami	26
I.3.3 Usklajevanje z drugimi: ukazovanje, pogajanje	27
I.3.4 Nezmožnost učenja	28
I.3.5 Zakonitost skromnih učinkov.....	29
I.4 Preseganje administrativnega racionalizma	30
I.4.1 Od vladanja k vladovanju	30
I.5 Zaključek konceptualnega dela	31
II. del - analiza.....	33
II.1 Uvod	33
II.1.1 Predmet kvalitativne analize	33
II.1.2 Teza kvalitativne analize	34
II.1.3 Namen in cilji kvalitativne analize	34
II.2 Strukturni pogoji	34
II.2.1 Normativni akti kot uokvirjanje delovanja agensov	34
II.2.2 Okoljski politični agensi	36
II.2.3 Področja delovanja.....	36

II.3	Delovanje – izkustvena raven.....	45
II.3.1	Intervjuji.....	45
II.3.2	Vsebinska analiza intervjujev	46
II.4	Zaključek empiričnega dela	63
III. del – povzetek s predlogi.....		66
REFLEKSIVNI DEL (odzivi intervjuvancev na analitični del)		73
LITERATURA IN VIRI		77
PRILOGA: Projektna naloga		78

POVZETEK

Raziskava o kadrovskih kapacitetah in odgovornostih za izvajanje ukrepov zmanjševanja emisij TGP je nastal v okviru projekta Slovenska podnebna pot do sredine stoletja, LIFE ClimatePath2050, ki ga vodi Institut Jožef Stefan, Center za energetske učinkovitost.

Raziskava je prva takšne vrste na tem področju in predstavlja vpogled v stanje stvari, ki je potreben za bolj celovito razumevanje in nadaljnje načrtovanje sprememb z odpravo neželenih okoliščin in učinkov delovanja; alternativne smeri spreminjanja, ki ne bodo ujete v okove parcialnih izkušenj, je mogoče oblikovati šele na osnovi širšega zemljevida težav, okoliščin in ovir in temu je namenjena raziskava, medtem ko je sama odločitev o smeri prepuščena nosilnim akterjem in njihovem nadaljnjemu delu; rečeno drugače, raziskava je usmerjena v mišljenje za vedenje in ne za delovanje, čeprav je strukturirana tako, da neposredno napotuje na delovanje in tako odpira možnost za pisanje bolj akcijsko usmerjenih strokovnih podlag za nosilne akterje na tem področju.

Raziskava je sestavljena iz dveh delov, in sicer iz analitičnega in reflektivnega.

V analitičnem delu se raziskava ukvarja z vprašanjem konceptualizacije raziskovalnega problema, katerega ogrožje predstavlja okoljski diskurz administrativne racionalizacije (Dryzek, 2018) in z analizami intervjujev, ki so bili narejeni z zaposlenimi v različnih inštitucijah, ki opravljajo organizacijsko-operativne naloge za implementacijo ukrepov zmanjševanja emisij TGP v Sloveniji. V drugem, reflektivnem delu pa ponovno dobijo besedo intervjuvanci, ki tokrat niso v funkciji vira informacij, temveč so v vlogi prvega bralca analitičnega dela raziskave, od katerih se je pričakovalo, da svoje komentarje na analitični del zapišejo in da njihovi reflektivni premisleki postanejo sestavni del končnega poročila.

V analitičnem delu se raziskava posveča trem sklopom, in sicer najprej 1. konceptualizaciji, potem 2. analizi in na koncu še 3. ukrepom.

1. V konceptualnem delu so predstavljene osnovne poteze administrativnega racionalizma kot forma mentis (okoljske) birokracije; predmetu raziskovanja je prilagojen poudarek 1. na načrtovanje in oblikovanje ukrepov, čeprav se s to ravno komunikacijskega in odločevalskega procesa raziskava sicer neposredno ne ukvarja, je pa pomemben za kontekstualizacijo, in 2. na hierarhijo in vedenje kot osnovni karakteristiki (okoljske) birokracije, ki določata osnovni okvir njenega delovanja z vsemi težavami, s katerimi se birokracija potem srečuje pri obravnavanju kompleksnih okoljskih problemov in iskanju njihovih rešitev. V nadaljevanju se izpostavljajo še razmerja (okoljske) birokracije do političnih odločevalcev, ki s svojimi odločitvami posegajo v pogoje in način njihovega dela in s tem izzovejo tudi njene obrambne mehanizme, katerim se zateka, da bi ubranila svoje poslanstvo oz. administrativni racionalizem kot svojo formo mentis, na eni strani, na drugi pa se izpostavljajo razmerja do državljanov in javnosti, ki se z uvajanjem

koncepta vladovanja (governance) v politično prakso v EU, dejansko presega mentalni okvir administrativnega racionalizma.

2. V analitičnem delu je na kratko opredeljen namen in cilj, pa predmet analize ter osnovna teza, ki določa miselno linijo tako zgoraj zapisanega konceptualnega dela kot analitičnega dela, ki sledi. Z opisom strukturnih pogojev, znotraj katerih deluje okoljska birokracija v Sloveniji in na vsebinah, ki so jim predpisane, se postavljajo okviri njenega delovanja; znotraj teh okvirov pa se oblikujejo individualna izkustva, ki jih imajo neposredno zaposleni na različnih pozicijah v hierarhiji okoljske birokracije v Sloveniji in do katerih se je prišlo s polstrukturiranimi pogovori (posneti, potem prepisani in s strani intervjuvancev avtorizirani). Z vsebinsko analizo odgovorov se je oblikoval uvid v problematiko z vidika neposredno vključenih v procese implementacije.
3. V tretjem delu, ukrepi, so analitično dobljeni uvidi preiščeni v luči normativne optike, tj. administrativnega racionalizma, in sicer tako, da so na kratko opisani posamezni problemi ter predlogi za njihovo reševanje.

V refleksivnem delu pa so objavljene refleksije intervjuvancev na analitični del; ni jih prav veliko, nekatere pa še pričakujemo.

V prilogi je priložena še projektna naloga analize.

UVOD

Metodologija

Raziskava je kvalitativne narave z elementi kvantificiranja, primarno vodena z opredelitvijo raziskovalnega predmeta in njegovo notranjo naravo. Prvi del je nastal na osnovi analitičnega in sintopičnega branja literature in raziskovalnih virov tako, da je usmerjen na osvetljevanje normativnih dimenzij (administrativni racionalizem z vladovanjem kot enim od osrednjih okoljskih diskurzov) z analizo odkritih težav in ovir v praktičnem delovanju okoljske birokracije. V drugem, analitičnem delu pa so z nadaljnjo kvantificirano analizo poročila dobljeni podatki, ki so pomembni za razkritje nosilnih agensov in odkritja nujnosti njihovega povezovanja (»objektivna raven«), z intervjuji kot metodo zbiranja podatkov pa smo dobili vpogled »od znotraj«, kako okoljska birokracija v Sloveniji zaznava, ocenjuje in problematizira svojo delovanje v fazi izvajanja ukrepov OP TGP (»subjektivna raven«). V tretjem delu pa uporabljamo konstruktivistično-sintetično metodo, da lahko povežemo prvo (normativno) in drugo (dejstveno) v pragmatično celoto s predlogi za odločevalce, ki so usmerjeni na zmanjševanje ugotovljenega implementacijskega deficita. Refleksivni pristop pa zagotavlja povratno informacijo intervjuvancev na analitični del raziskave, na katero se lahko oprejo tako raziskovalne ekipe kot razpisovalci novih raziskovalnih projektov. Metodologija je še dodatno obrazložena pred posameznimi vsebinskimi deli v tekstu.

DALJŠI POVZETEK

Raziskava o kadrovskih kapacitetah in odgovornostih za izvajanje ukrepov zmanjševanja emisij TGP je nastal v okviru projekta Slovenska podnebna pot do sredine stoletja LIFE ClimatePath2050, ki ga vodi Institut Jožef Stefan, Center za energetske učinkovitost. Rezultati analize dopolnjujejo ugotovitve poročila *Strokovne podlage za Drugo poročilo o izvajanju OP TGP-2020, Končno poročilo, drugi del Predlog Drugega poročila o izvajanju Operativnega programa ukrepov zmanjšanja emisij toplogrednih plinov do leta 2020* z vidika identificiranja kadrovskih, komunikacijskih, sistemsko-pravnih in strokovnih problemov javnih institucij, ki so vključene v izvajanje ukrepov OP TGP.

Izvajanje OP TGP je vpeto v razkorak med normativnim in dejanskim, med pričakovanim in zapovedanim ter realiziranim; ta vedno prisoten razkorak predstavlja prikladen mentalni okvir tako za notranje motiviranje kot za zunanjo kritiko; vedno prisoten »implementacijski primanjkljaj« je lahko dojet kot rezultat neučinkovitega delovanja ali pa kot spodbuda za javno oblast, da spremeni politične pogoje za implementacijo in okoljsko birokracijo, da je bolj učinkovita pri implementaciji.

V raziskavi smo se osredotočili na problem implementacije ukrepov okoljske birokracije, ki deluje v različnih javnih institucijah. V ospredju je bilo vprašanje, kako zmanjšati implementacijski primanjkljaj in dvigniti učinkovitost njihovega delovanja. Ker razloge za to ni mogoče iskati le v neposrednem delovanju same okoljske birokracije, njeni zavzetosti za delo, njeni usposobljenosti, vodenju, delovnih strategijah ipd., torej na »subjektni« ravni, temveč tudi v sistemskih, pravnih in finančnih razmerah, v katerih delajo, ki pa jih s svojimi odločitvami vzpostavljajo odločevalci, torej na »objektivni« ravni, bomo odprli tudi to raven za premislek. Razloge za implementacijski primanjkljaj pa moramo iskati tudi v posebnem tipu okoljskega diskurza, t.j. administrativnem racionalizmu, ki usmerja delovanje tako okoljske birokracije kot odločevalcev in ki se skozi njuno delovanje tudi bolj ali manj učinkovito udejanja, torej v formi mentis, v njeni notranji strukturi, omejitvah in zapovedih, ki jih predpisuje in dopušča obema vrstama subjektov.

Zaradi cilja raziskave in zaradi časovnih, finančnih in kadrovskih omejitev, se vsem omenjenim dimenzijam nismo posvetili v tolikšni meri, da bi si lahko zgradili celovito predstavbo o problematiki. V ospredju je bila okoljska birokracija in vprašanje, kako je lahko tista okoljska birokracija, ki dela v različnih javnih institucijah na ukrepih za zmanjšanje emisij TGP v ozračje, učinkovitejša pri svojem delu (da se zmanjša implementacijski primanjkljaj) in da bodo imeli ukrepi v realnem življenju večje učinke kot jih imajo sedaj (porast čistejšega ozračja kot okoljske dobrine z zmanjšanjem vplivov na podnebje).

Raziskava je sestavljena iz dveh delov, in sicer iz analitičnega in reflektivnega. V analitičnem delu se raziskava ukvarja z vprašanjem konceptualizacije raziskovalnega problema, katerega ogrožje predstavlja okoljski diskurz administrativne racionalizacije (Dryzek, 2018) in z analizami

intervjujev, ki so bili narejeni z zaposlenimi v različnih institucijah, ki opravljajo organizacijsko-operativne naloge za implementacijo ukrepov zmanjševanja emisij TGP v Sloveniji. V drugem, refleksivnem delu pa ponovno dobijo besedo intervjувanci, ki tokrat niso v funkciji vira informacij, temveč so v vlogi prvega bralca analitičnega dela raziskave, od katerih se je pričakovalo, da svoje komentarje na analitični del zapišejo in da njihovi refleksivni premisleki postanejo sestavni del končnega poročila.

V analitičnem delu se raziskava posveča trem sklopom, in sicer najprej konceptualizaciji, analizi in na koncu še ukrepom.

- V konceptualnem delu so predstavljene osnovne poteze administrativnega racionalizma kot forma mentis (okoljske) birokracije; predmetu raziskovanja je prilagojen poudarek 1. na načrtovanje in oblikovanje ukrepov, čeprav se s to ravno komunikacijskega in odločevalskega procesa raziskava sicer neposredno ne ukvarja, je pa pomemben za kontekstualizacijo, in 2. na hierarhijo in vedenje kot osnovni karakteristiki (okoljske) birokracije, ki določata osnovni okvir njenega delovanja z vsemi težavami, s katerimi se birokracija potem srečuje pri obravnavanju kompleksnih okoljskih problemov in iskanju njihovih rešitev. V nadaljevanju se izpostavljajo še razmerja (okoljske) birokracije do političnih odločevalcev, ki s svojimi odločitvami posegajo v pogoje in način njihovega dela in s tem izzovejo tudi njene obrambne mehanizme, katerim se zateka, da bi ubranila svoje poslanstvo oz. administrativni racionalizem kot svojo formo mentis, na eni strani, na drugi pa se izpostavljajo razmerja do državljanov in javnosti, ki se z uvajanjem koncepta vladovanja (governance) v politično prakso v EU, dejansko presega mentalni okvir administrativnega racionalizma.
- Kljub teoretskemu manku in kljub dejstvu, da je vedno znova izpostavljen bolj ali manj ostrim pragmatičnim kritikam, pa administrativni racionalizem preko delovanja okoljske birokracije kaže neko vitalnost, ki se kaže v tem, da je sposoben proizvesti nekatere okoljske dobrine, ki jih večina z naklonjenostjo odobrava; od 1970-ega leta naprej imajo države razvitega sveta čistejše, varnejše in bolj estetsko urejeno okolje (bolj čist zrak, vode, zemljo ipd.) prav po zaslugi uvajanja administrativnega racionalizma v okoljske politike. Seveda to ne pomeni, da je bil administrativni racionalizem najbolj učinkovit in tudi najbolj ustrezen odziv na okoljsko krizo. Toda dokler bo dobival tiho podporo večine, bo še naprej osnova za vzpostavljanje mreže institucij in tudi organiziralo delovanje okoljske birokracije v njih in zato za njegovo prihodnost se ni bati; njegova politična moč se torej skriva v praktičnih učinkih (proizvaja okoljske dobrine) in to ga kljub ostrim kritikam ohranja pri življenju. Njegovi uspehi v preteklosti pa tudi ne smejo postati razlog za brezpogojno podporo v prihodnosti, saj njegovi dosednji dosežki niso nikakršno jamstvo za uspehe v prihodnosti ob opozorilih na omenjene njegove notranje meje in pomanjkljivosti, treba ga je nadgraditi.
- V analitičnem delu je na kratko opredeljen namen in cilj, pa predmet analize ter osnovna teza, ki določa miselno linijo tako zgoraj zapisanega konceptualnega dela kot analitičnega dela, ki sledi. Z opisom strukturnih pogojev, znotraj katerih deluje okoljska birokracija v Sloveniji in na vsebinah, ki so jim predpisane, se postavljajo okviri njenega

delovanja; znotraj teh okvirov pa se oblikujejo individualna izkustva, ki jih imajo neposredno zaposleni na različnih pozicijah v hierarhiji okoljske birokracije v Sloveniji in do katerih se je prišlo s polstrukturiranimi pogovori (posneti, potem prepisani in s strani intervjuvancev avtorizirani). Z vsebinsko analizo odgovorov se je oblikoval uvid v problematiko z vidika neposredno vključenih v procese implementacije.

V analizi smo usmerili pozornost na delovanje tistih agensov, ki so po OP TGP zadolženi za implementacijo ukrepov in neposredno odgovorni za zmanjševanje izpustov TGP v ozračje v Sloveniji. Od njihove zavzetosti, uspešne aktivnosti in medsebojnega sodelovanja, pa od povezovanja s producenti vedenja in znanja na univerzah in inštitutih ter izkušenj iz dobrih praks doma in v EU, kot tudi od pravno-sistemskih in finančnih pogojev, znotraj katerih smejo in morajo delovati, in nenazadnje tudi od kadrovske popolnjenosti njihovih vrst, ki vpliva na njihovo (pre)obremenjenost in na notranjo delovno klimo - vse to (pa še kaj bi lahko dodali npr. splošno družbeno-politično stanje in razporejenost) vzpostavlja določen politični milje, v katerem okoljski birokrati delujejo, pri tem pa morajo biti uspešni in učinkoviti. Učinkovitost političnih agensov pri izvajanju ukrepov OP TGP je med drugim tako odvisna od kadrovske zasedenosti (pod našim drobnogledom je delovna obremenjenost, prioritete, ipd.), od pravno-sistemskih pogojev (pod našim drobnogledom so različne vrste ovir), od notranje- in zunanje- institucionalnih komunikacij (pod našim drobnogledom so vodenja, odločanje, medinstitucionalno sodelovanje ipd.) in od strokovnosti (pod našim drobnogledom je povezanost z producenti in nosilci vedenja, znanja in izkušenj).

Ker so bile na parcialni izkustveni ravni zaznane in identificirane nekatere vrzeli pri omenjenih dejavnikih, smo kvalitativno analizo zastavili tako, da se je sicer usmerila na omenjene dejavnike, toda s poudarkom na sistematičnem identificiranju ovir in težav ter njihovem razumevanju v različnih kontekstih, kar je osnova za oblikovanje predlogov za možne rešitve; na tak način se naj bi realiziral osnovni namen kvalitativne analize, ki je v tem, da se implementacijski primanjkljaj« čim bolj zmanjša, učinkovitost delovanja okoljskih političnih agensov in okoljskih birokratov pa čim bolj poveča.

Strukturni pogoji so agensom dani kot »objektivni pogoji«, na katere sami praviloma niso imeli vpliva, določajo pa pogoje in okvire njihovega delovanja. V tej raziskavi mislimo s tem na normativne akte, na področje delovanja ter obstoječo strukturo okoljskih agensov. S svojim delovanjem in opozarjanjem na vrzeli in nepravilnosti pri »objektivnih pogojih«, pa agensi lahko sprožijo spremembe ali celo sami spremenijo te pogoje namerno ali nenamerno z delnim ali celo ne-upoštevanjem nekaterih strukturnih pogojev ali z nedelovanjem.

Analiza je pokazala, da se 107 ukrepov izvaja znotraj institucij ali v sodelovanju med njimi, in sicer 58 ukrepov izvajajo omenjene inštitucije samostojno, kar je skoraj polovico vseh ukrepov, od tega jih MzI, MOP in MKGP izvaja kar 51 od 58 ukrepov. Uspešno izvajanje teh ukrepov je torej najbolj odvisno od teh institucij samih: od njihove notranje organiziranosti, kadrovskega potenciala, obremenjenosti, strokovne usposobljenosti

kadrov, pa od uspešnosti vodenja, notranjega komuniciranja, sprotnega reševanja problemov ter od pretoka znanja, vedenja in izkušenj od zunaj.

Ostalih 49 od 107 ukrepov se izvajajo v sodelovanju med institucijami. S sodelovalnimi inštitucijami se mora vzpostaviti uspešna med-institucionalna komunikacija, pri čemer se institucije srečujejo z neko drugo vrsto problemov kot pri izvajanju ukrepov, ki jih izvaja samostojno. Uspešno izvajanje te vrste ukrepov je odvisno, poleg omenjenih notranjih institucionalnih potencialov vsake institucije/njihovega oddelka, tudi od kvalitete med-institucionalne komunikacije (iniciativnosti, sodelovanja, vodenja, koordiniranja, usklajevanja konceptov in prepričanj, uporaba strategij za reševanje nesporazumov, sprejemljivosti za drugačne predloge in uveljavljanja politične moči ipd.) in od drugih pogojev za uspešno med-institucionalno usklajevanje aktivnosti na ukrepih, ki so v neki dimenziji tudi predmet naše analize.

Avtorizirane intervjuje smo vnesli v tematsko matriko, in sicer razdeljeno po naslednjih tematskih sklopih - kadrovske težave, strokovne analize in izobraževanje, sistemsko-pravne in druge ovire, jih kodirali in kategorizirali in na koncu naredili vsebinsko analizo. Med kadrovskimi težavami so najpogostejše omenjene tematike: preobremenjenost (18); sodelovanje (15); kadrovski problemi/podhranjenost (14); neprimerni kadri (13); vezanost na EU predpise in strategije (8); strokovna avtonomija (7); sodelovanje pri oblikovanju ukrepov na ravni EU (7); neformalna komunikacija (6); časovna stiska (6); med strokovno-izobraževalnem sklopu so najpogostejše omenjene topike: prenos dobrih praks iz EU v SLO in obratno (14); možnost dodatnega izobraževanja/usposabljanja (11); naročanje strokovnih podlag (8); povezovanje s fakultetami (7); sodelovanje z inštituti (6); med sistemsko-pravne in druge ovire pa so intervjuvanci uvrstili naslednje topike: problem na ravni miselnih predstav (12); problem pravne službe (6); problem na ravni koncepta (6).

Izpostavljamo pa predvsem naslednje ovire in težave ter dobre prakse iz analitičnega dela.

1. da so bili delovno preobremenjeni,
2. da so opravljali predvsem druga opravila in zato niso mogli delati na ukrepih OP TGP, za kar so primarno odgovorni in poklicani,
3. da nimajo dovolj ustreznega usposabljanja predvsem v komunikacijskih veščinah in so predlagali, da v sistemsko vzpostavljenih institucijah izobraževalne vsebine sledijo njihovim dejanskim potrebam,
4. da je komunikacija znotraj institucije med političnimi odločevalci in birokrati-izvrševalci prešibka in jo je treba okrepiti, predvsem pa si želijo hitrejšega ukrepanja, ko opozorijo na kakšne vrzeli, na katere naletijo pri svojem delu in ki jih lahko odpravijo le politični odločevalci (organizacijske ovire, komunikacijske težave znotraj ali med institucijami, sistemske povezave z znanostjo, financiranjem ekspertiz ipd.),

5. da je sodelovanje s strokovnjaki na univerzah in raziskovalnih institucijah slabo in da bi jo bilo treba z ustreznimi ukrepi okrepiti tam, kjer je šibka, tam, kjer je ni, vzpostaviti, tam, kjer je, pa okrepiti in stabilizirati,
 6. da je izvajanje ukrepov OP TGP treba ustrezno organizirati, ker se je z reševanjem podnebnih problemov, ki so prepoznani kot javni in zelo kompleksni, mogoče spopasti le z dobro organizirano skupino posameznikov v inštitucijah javne oblasti, ki si usklajeno prizadevajo dosegati skupne cilje, sicer prihaja do implementacijskega primanjkljaja.
- V tretjem delu, ukrepi, so analitično dobljeni uvidi premišljeni v luči normativne optike, tj. administrativnega racionalizma, in sicer tako, da so na kratko opisani posamezni problemi ter predlogi za njihovo reševanje.
 - Implementacijski primanjkljaj korenini v administrativnem racionalizmu kot formi mentis, ki s svojo notranjo mentalno strukturo postavlja možnosti, omejitve in zapovedi in tako usmerja delovanje tako okoljske birokracije kot političnih odločevalcev. S tem opozarjamo, da je že na tej ravni mogoče zaslediti elemente in učinke, ki povzročajo implementacijski primanjkljaj v procesu realizacije ukrepov OP TGP. Predlaganih je 9 predlogov odločevalcem.
- Implementacijski primanjkljaj korenini tudi v neustrezno urejenih razmerjih in razmera, v katerih deluje okoljska birokracija, ki izvaja ukrepe OP TGP. Predlaganih je 11 predlogov odločevalcem z izboljšanje stanja.
- V refleksivnem delu pa so objavljene refleksije intervjuvancev na analitični del; ni jih prav veliko, nekatere pa še pričakujemo (glej naslednje poglavje).

ANALITIČNI DEL (konceptualizacija in analiza intervjujev)

Raziskava o kadrovskih kapacitetah in odgovornostih za izvajanje ukrepov zmanjševanja emisij TGP je nastal v okviru projekta Slovenska podnebna pot do sredine stoletja LIFE ClimatePath2050, ki ga vodi Institut Jožef Stefan, Center za energetska učinkovitost.

Inštitutu za ekologijo je raziskavo izvajal od septembra 2017 do marca 2018. Pri tem se je oprl na informacije iz poročila Strokovne podlage za Drugo poročilo o izvajanju OP TGP-2020, Končno poročilo, drugi del Predlog Drugega poročila o izvajanju Operativnega programa ukrepov zmanjšanja emisij toplogrednih plinov do leta 2020, ter na informacije intervjuvancev, seznam katerega je prav tako kot poročilo priskrbel naročnik.

Rezultati analize dopolnjujejo ugotovitve poročila z vidika identificiranja kadrovskih, komunikacijskih, sistemsko-pravnih in strokovnih problemov javnih institucij, ki so vključene v izvajanje ukrepov OP TGP z vidika tistih, ki so dnevno vpeti v proces njihovega izvajanja.

Predmetu raziskave primerno je bila izbrana kombinacija kvantitativnega in kvalitativnega raziskovanja z elementi akcijskega z namenom, da bi se razkrili nekateri konteksti, v katerih so potekale aktivnosti institucionalnih akterjev, ter odkrile pravno-sistemske ovire, komunikacijske težave in problemi povezovanja s stroko, na katere so individualni akterji naleteli pri svojem delu. Na osnovi pogovorov smo tako prišli do »izkustvenih informacij« in da bi se izvili iz fenomenološke deskripcije, smo jih postavili v kontekst administrativnega racionalizma, enega od okoljskih diskurzov, sicer dominantnega v državni in javni upravi.

I. del - konceptualizacija

I.1 Uvod

Izvajanje OP TGP je vpeto v razkorak med normativnim in dejanskim, med pričakovanim in zapovedanim ter realiziranim; ta vedno prisoten razkorak predstavlja prikladen mentalni okvir tako za notranje motiviranje kot za zunanjo kritiko; vedno prisoten »implementacijski primanjkljaj« je lahko dojet kot rezultat neučinkovitega delovanja ali pa kot spodbuda za javno oblast, da spremeni politične pogoje za implementacijo in okoljsko birokracijo, da je bolj učinkovita pri implementaciji.

Učinkovitost neke inštitucije (ali več njih) je mogoče ugotavljati na različne načine, prav tako jo je mogoče spodbujati in dvigovati z različnimi pristopi, prijemi in ukrepi, na koncu pa vendarle štejejo le rezultati, s katerimi se legitimira delo okoljske birokracije in okoljska politika. Tovrstni rezultati niso vidni na prvi pogled, zato je bilo treba z zahtevno znanstveno metodologijo ugotoviti učinke ukrepanja na zmanjševanje TGP v ozračju in jih tudi numerično in grafično prikazati (raziskave IJS).

Če okoljska birokracija ponotranji ta mentalni okvir in si prizadeva za dvig učinkovitosti svojega delovanja, torej da bi čim bolj zmanjšala implementacijski primanjkljaj ob ustrezni podpori vsakokratne javne oblasti, potem je mogoče pričakovati, da bo manj razlogov za ostre kritike na njen račun, kar je še posebno pomembno v splošni družbeni in politični klimi, ki delovanju birokracije na sploh ni naklonjena, terjajo pa se okoljske dobrine kot so npr. nizke emisije TGP.

Po drugi strani so za dvig učinkovitosti okoljske birokracije zainteresirani tudi politični odločevalci. To so voljeni funkcionarji, ki sicer usmerjajo delo okoljske birokracije glede na osebne in/ali strankarske in/ali nacionalne in/regionalne (EU) oziroma globalne politične prioritete, povzete in prikazane kot okoljska politika, in ki vzpostavljajo politične pogoje za njeno delovanje. Ker so odvisni tudi od mnenja volivcev, posebno od mnenja kritične javnosti (del volivcev), ki praviloma kaže na implementacijski primanjkljaj ali na razkorak med normativnim in dejanskim, pa se morajo v njihovem imenu ukvarjati tudi z učinkovitostjo dela okoljske birokracije. Njihovo ravnanje pa ni enosmerno. Njihova intervencija v polje delovanja okoljske birokracije je lahko usmerjena tudi proti temu cilju; tako lahko s svojim delovanjem kot so neodločanje, politizacija, pragmatično politično kalkuliranje, politično kadrovanje, ipd. ovirajo in zavira učinkovitejše delovanje okoljske birokracije.

Z učinkovitostjo delovanja in z rezultati dela okoljske birokracije, ki zagotavlja zmanjševanje emisij TGP kot pričakovano okoljsko dobrino, se nenazadnje legitimira tudi administrativni racionalizem kot okoljski diskurz; če delovanje birokracije na način kot ga zapoveduje administrativni racionalizem, ne bi imelo pozitivnih rezultatov, torej da ne bi proizvajalo okoljskih dobrin, ki jih državljani pričakujejo, t.j. zmanjševanja emisij TGP, bi padla tako administrativni racionalizem kot okoljska birokracija skupaj z odločevalci kot vsakokratna javna oblast v politično nemilost tako pri zainteresirani javnosti kot pri okoljsko ozaveščenih državljanih

(volivcih) in njihovih organizacijah (okoljske NVO, civilno družbena gibanja in lokalne iniciative, ipd.).

Politični odločevalci, birokracija in državljani so tako - sicer zaradi različnih razlogov - zainteresirani, da se dvigne učinkovitost delovanja okoljske birokracije na področju zmanjševanja emisij TGP in da se bolj dosledno izvaja doktrina administrativnega racionalizma na področju okolja, četudi – kot bomo pokazali – v različnih modulacijah.

V naši raziskavi smo se osredotočili na problem implementacije ukrepov okoljske birokracije, ki deluje v različnih javnih institucijah. V ospredju je bilo vprašanje, kako zmanjšati implementacijski primanjkljaj in dvigniti učinkovitost njihovega delovanja. Ker razloge za to ni mogoče iskati le v neposrednem delovanju same okoljske birokracije, njeni zavzetosti za delo, njeni usposobljenosti, vodenju, delovnih strategijah ipd., torej na »subjektni« ravni, temveč tudi v sistemskih, pravnih in finančnih razmerah, v katerih delajo, ki pa jih s svojimi odločitvami vzpostavljajo odločevalci, torej na »objektivni« ravni, bomo odprli tudi to raven za premislek. Razloge za implementacijski primanjkljaj pa moramo iskati tudi v posebnem tipu okoljskega diskurza, t.j. administrativnem racionalizmu, ki usmerja delovanje tako okoljske birokracije kot odločevalcev in ki se skozi njuno delovanje tudi bolj ali manj učinkovito udejanja, torej v formi mentis, v njeni notranji strukturi, omejitvah in zapovedih, ki jih predpisuje in dopušča obema vrstama subjektov.

Zaradi cilja raziskave in zaradi časovnih, finančnih in kadrovskih omejitev, se vsem omenjenim dimenzijam nismo posvetili v tolikšni meri, da bi si lahko zgradili celovito predstavo o problematiki. V ospredju je bila okoljska birokracija in vprašanje, kako je lahko tista okoljska birokracija, ki dela v različnih javnih institucijah na ukrepih za zmanjšanje emisij TGP, učinkovitejša pri svojem delu (da se zmanjša implementacijski primanjkljaj) in da bodo imeli ukrepi v realnem življenju večje učinke, kot jih imajo sedaj.

Informacije in podatke za to analizo smo črpali iz dokumentov in raziskav, ki jih je na tem področju naredil Institut Jožef Stefan, in iz intervjujev, ki smo jih opravili z neposredno vključenimi v implementacijske procese ukrepov OP TGP v različnih javnih institucijah. Spraševali smo jih po dosedanjih izkušnjah na komunikacijskem, sistemsko-pravnem in strokovnem polju, ki bi nam omogočale vpogled v težave in ovire, s katerimi so se soočali (identificiranje in lociranje ovir), in tudi kako so se z njimi soočali (strategije) in jih reševali (pozitivne prakse). V tem delu analize smo skušali zajeti njihovo videnje razlogov za implementacijski primanjkljaj, ki se ga zavedajo in ki so ga (bili) pripravljeni zmanjšati s predlogi sodelavcem (nadrejenim, podrejenim), s predlogi odločevalcem in tudi s spreminjanjem lastnih ravnanj. Pri tem so bili včasih bolj drugič manj uspešni.

I.2 Administrativni racionalizem kot forma mentis

Implementacijski primanjkljaj je treba dojeti v širšem mentalnem kontekstu, v posebnem tipu okoljskega diskurza, ki usmerja delovanje tako okoljske birokracije kot odločevalcev in ki se skozi njuno delovanje tudi bolj ali manj učinkovito udejanja, torej v formi mentis, t.j.

administrativnem racionalizmu, v njeni notranji strukturi, omejitvah in zapovedih, ki jih predpisuje in dopušča obema vrstama subjektov.

1.2.1 Očrti administrativnega racionalizma

Za kompleksne družbene in ekonomske probleme, s katerimi se je vse do danes soočalo človeštvo in pred katerimi so izolirani posamezniki povsem nemočni, je bila potrebna birokratska organizacija oziroma veliko na poseben način organiziranih posameznikov, ki so si usklajeno prizadevali za njihovo racionalno reševanje. Konec 20. stoletja so se k tem problemom pridružili še okoljski problemi, ki »se po definiciji nahajajo na preseku ekosistemov in družbenih sistemov, zato so dvojno kompleksni« (Dryzek, 2018, 19). Takšen racionalni pristop k reševanju kompleksnih družbeno-ekonomskih in okoljskih problemov neizogibno vodi k vse večji birokratizaciji in racionalizaciji sodobnih družb.

Pri reševanju okoljskih problemov so v okviru administrativnega racionalizma na razpolago različna institucionalna, strokovna in politična orodja. Na institucionalni ravni se je mogoče reševanja okoljskih problemov lotevati z ustanavljanjem različnih okoljskih agencij in uradov ter ekspertnih posvetovalnih komisij in profesionalnih birokracij za menedžiranje z naravnimi viri, ki so podvrženi načelu hierarhije, na strokovni ravni pa jih je mogoče proučevati in obravnavati z različnimi ocenami vpliva na okolje ter tehnikami racionalistične analize ukrepov (analiza rizikov, analiza stroškov, analize regulacijskih vplivov, problemsko usmerjene analize ipd.), s čimer se priskrbijo strokovne podlage za načrtovanje in oblikovanje ukrepov ter njihovo izvajanje.

Za okoljske birokratske organizacije veljajo nekatere značilnosti, ki so značilne vsem birokratskim organizacijam, in sicer govorimo o hierarhiji in ekspertizmu; to posebno mentalno formo avstralski politolog Dryzek (2018) imenuje administrativni racionalizem, ki pa okoljska vprašanja, s katerimi se ukvarja (mednje sodijo tudi podnebne spremembe), dojema kot probleme, s katerimi se je treba spopasti na ciljno-racionalni način¹. Ta zahteva pa v problemski pristop administrativnega racionalizma strukturno vgradi »implementacijski primanjkljaj«, s katerim se dnevno sooča okoljska birokracija v obliki zunanje kritike ali v obliki notranjih zahtev po še učinkovitejšem delu.

Če je ta način spopadanja z okoljskimi vprašanji prevladujoč način, potem s povečevanjem pripoznavanja okoljskih problemov rastejo tudi potrebe po ustanavljanju novih okoljskih institucij, po njihovi strokovni obravnavi, kopičijo pa se tudi različni okoljski načrti in raste število ukrepov; vse to pa sproža nove probleme tako pri komuniciranju v in med okoljskimi institucijami kot pri komuniciranju med njimi in institucijami javne oblasti (vlada, parlament, stranke, poslanci ipd.), med njimi in civilnodružbenimi organizacijam ter državljanji in javnostmi po eni strani, po drugi strani pa se odpirajo problemi s specialistično-strokovnim načinom obravnavanja okoljskih vprašanj, ki zaradi kompleksnosti terjajo prehod od disciplinarnega k interdisciplinarnemu-strokovnemu proučevanju kot osnovi za učinkovito delovanje celotne institucionalne okoljske mreže. Tako z rastjo ekosistemskih problemov, ki se obravnavajo v politični sferi, raste tudi politično-institucionalna kompleksnost; ta dvojna kompleksnost, ki

1 Problemski pristop, značilen za administrativni racionalizem, pa ni edini problemski pristop, obstajata še demokratični pragmatizem in ekonomski racionalizem (Dryzek, 2018, 120-175).

opredeljuje reševanje okoljskih problemov, terja »povezovanje« naravoslovnih, tehničnih in družboslovnih znanj in vedenj.

S tem ko administrativni racionalizem s svojo programsko opremo poskrbi za reševanje okoljskih problemov, realizira še nek pomemben politično-sistemski cilj, namreč vsa omenjena orodja poskrbijo, da se s spremembami, ki jih prinaša reševanje okoljskih problemov, ohrani status quo; administrativni racionalizem je diskurz reševanja problemov in zato jemlje obstoječ politično ekonomski sistem liberalnega kapitalizma kot dan okvir reševanja okoljskih problemov, ki ga ne problematizira in ga tudi ne spreminja. Zato na poseben način koncipira reševanje okoljskih problemov; koncipira jih tako, da znanstvene in tehnične ekspertize, ki jih motivira javni interes, vpne v obstoječo ali dopolnjeno institucionalizirano birokratsko hierarhijo.

Diskurz administrativnega racionalizma, adaptiranega na reševanje okoljskih vprašanj, odlikuje še neka posebnost, ki ga dela drugačnega od ostalih okoljskih diskurzov; namreč nihče ga ne zagovarja in le redki ga teoretsko premišlujejo, živi le v praksi. To splošno nezanimanje za teoretsko obravnavo povzroča vrsto težav tudi okoljski birokraciji sami, namreč njihova zavest o diskurzu ne presega izkustvene ravni in zato vedenja in zavesti o notranji strukturi diskurza, ki ga dnevno prakticira, praviloma ne premore. Prav to vedenje pa je pogoj za iskanje ustreznih novih konceptualnih rešitev za ovire in težave, ki nastajajo zaradi sistemskih in strukturnih pogojev njihovega delovanja; ustrezne konceptualne inovacije so pač mogoče le s poznavanjem notranjih meja, njegove strukture in protislovnih tendenc v diskurzu samem.

Obstoj administrativnega racionalizma predvsem v praksi nas napeljuje na misel, da do bistva administrativnega racionalizma, ki se danes prakticira, ne moremo priti s pomočjo teoretskih del (teh je malo), temveč le z raziskovanjem dejanske politične prakse. Z našo raziskavo pokrivamo obe ravni s ciljem, da se pragmatično-izkustveno raven ohrani in preseže s pojmovno-abstraktno, ki pa terja uvid v diskurz administrativne racionalizacije same.

1.2.2 Načrtovanje in oblikovanje ukrepov

Pri reševanju okoljskih problemov so v okviru administrativnega racionalizma državi na razpolago različni instrumenti od institucionalnih, strokovnih in političnih. Za potrebe naše raziskave se bomo usmerili na institucionalne in na politične instrumente, med političnimi instrumenti pa izpostavljammo načrtovanje in regulacijo, ki nam omogočata razumeti OP TGP kot javno oblastni načrt za delovanje okoljske birokracije.

Načrtovanje

Načrtovanje ni tuje administrativnemu racionalizmu in tudi ni omejeno samo nanj kot se običajno misli. Obstaja več vrst načrtovanja, administrativni racionalizem pa pozna načrtovanje od zgoraj navzdol, in sicer najprej postavi glavne cilje in nato opredeli še sredstva, s katerimi jih namerava doseči. Načrtovanje je lahko bolj ali manj obsežno.

Načelo glokalnosti - globalno koordinirano deluj lokalno, da bodo učinki tudi globalni -, po katerem so v mednarodnem prostoru nastala izhodišča za OP TGP, sicer odstopa od načrtovalskega načela od zgoraj navzdol, se pa ta bolj uveljavlja v procesu implementacije OP TGP. Ta program je nastal na osnovi postavljenega cilja na globalni in evropski ravni, ustrezno

modificiran glede na metodologijo izračunavanja dovoljenih emisij v ozračje, ki ga je Slovenija sprejela kot mednarodno obvezo in ki jo mora izpolnjevati ter o tem poročati mednarodni skupnosti. OP TGP opredeljuje področja ter ukrepe, ki jih naj posamezne inštitucije izvajajo ali posamezno ali skupaj z drugimi s ciljem, da bi se na lokalni ravni zmanjšale emisije TGP, kar bi vplivalo na zmanjšanje emisij na globalni ravni.

Okoljsko načrtovanje velikega obsega je danes najbolj izrazito na Kitajskem, ki gradi ekološko kulturo kot pogoj za vzpostavljanje harmonične družbe (Morton, 2009, 32–34). Politiko industrijskega razvoja za vsako ceno je Kitajska v devetdesetih letih omilila s premislekom o potrebi po nadzoru onesnaženosti in menedžiranju naravnih virov in zato oblikovala vrsto ciljev in izdelala načrte, ki so vsebovali tudi velike projekte; če so bili v preteklosti veliki projekti projekti podrejanja narave, ki so zapostavljali družbene in okoljske vidike (jez Treh sotesk), so danes veliki projekti za zaščito ali obnovo okolja (pogozdovanje, ekološka obnova povodij, energetska učinkovitost industrije, obnovljivi viri energije). Okoljska politika Kitajske pa se ne izčrpa s temi velikimi okoljskimi projekti, so pa ti projekti za vodstvo privlačni, saj jih je mogoče lažje implementirati (in še zdi se, da so veliki projekti zato uspešnejši), kot je mogoče implementirati okoljske zakone in predpise na lokalni ravni še posebno, če so v nasprotju z lokalnim ekonomskim razvojem; tako je »implementacijski deficit« na lokalni ravni velik problem (in zdi se, da so projekti zato neuspešni).

Okoljsko načrtovanje velikega obsega, ki ga danes prakticira Kitajska, lahko postane realnost tudi v zahodnih razvitih državah, če se bo za spoprijem s podnebnimi spremembami uveljavil npr. geoinženiring kot glavna globalna alternativa, ki bo terjala globalne vložke, organiziranost na globalni ravni in planiranje velikega obsega.

Regulacijski ukrepi

Po ugotovitvah nekaterih raziskovalcev² je regulacija najbolj priljubljen ukrep, ki se ga države poslužujejo za nadzor onesnaženosti. Države so pri tem ubirale različne pristope.

Tradicionalni pristop je nalagal okoljski birokraciji, da je oblikovala ostre standarde za onesnaževalce npr. zraka; če jih niso spoštovali, so bili kaznovani. Z ukrepi je lahko predpisala opremo za nadzor nad onesnaženostjo, ki jo je moral onesnaževalec vgraditi, ali je predpisala katere snovi se smejo in katere se ne smejo uporabljati, ali kakšne postopke je treba upoštevati in kako jih izvajati. Regulacija sama ni smela posegati v sam proizvodnji proces, torej ga v osnovi ni smela spreminjati tako, da bi nastalo manj okoljske škode npr. škodljivih emisij v zraku, temveč so se ukrepi lahko nanašali le na zadnjo fazo procesa, na tisto, kjer so bili odpadki ali izpusti že proizvedeni in jih je bilo mogoče le še zmanjšati, da bi bila emisija v okolje čim manjša.

Državam je takšno dojemanje reguliranja odprlo veliko maneverskega prostora in imele so precej proste roke pri načinu oblikovanja regulacij. V praksi so se zato oblikovali trije prevladujoči načini oblikovanja regulacij: konfliktni, strokovno-posvetovalni, spodbujevalni.

2 O tem govori raziskava Comparative Environmental Law and Regulation, ki so jo naredili E. Bureson, L.H. Lye in N.A. Robinson, 2012.

V praksi ZDA se je administrativni racionalizem zožil na legalistično-konfliktno raven. Konfliktni način pisanja okoljskih regulacij pomeni, da so zagovorniki (okoljisti ali odvetniki korporacij ali posamezne države) v pravnem spopadu z federalnimi regulatorji dosegali bolj ali manj stroge standarde onesnaženosti, kar je bilo pač v interesu njihovih strank oz. državljanov³. Sodna veja oblasti je s tem načinom dobila veliko moč, saj ji je bila prepuščena interpretacija zakonodaje ter sprejemanje praktičnih odločitev za zmanjševanje onesnaženosti. Kljub temu pa nekateri predlagajo, da bi se moralo bolj natančno opredeliti, na kakšen način se lahko na cilje regulacije onesnaževalci sploh odzovejo; v ozadju je namreč ideja, da je treba okrepiti moč predlagatelja regulacije.

Pri pisanju okoljskih regulacij se je v državah z daljšo tradicijo administrativnega racionalizma utrdila drugačna praksa, uveljavilo se je posvetovanje med vladnimi birokrati in onesnaževalci. Najbolj se je ta način uveljavil v Veliki Britaniji in ne kaže, da bi bila kvaliteta okolja ali zmanjševanje onesnaženost kaj slabša kot v ZDA, trdi Dryzek. Ključni garant za to je načelni pristaneek vseh akterjev, vključenih v komunikacijski in odločevalski proces oblikovanja regulacije, da sprejemajo avtoriteto znanstvene ekspertize; regulacija tako ni stvar političnih pogajanj, temveč na strokovnih osnovah utemeljen normativni akt.

Prve primere takega pristopa pisanja regulacij smo zasledili tudi v naši raziskavi. Intervjuvanec je opisal primer operativno in vsebinsko obsežnega ukrepa, kjer so v komunikacijskem procesu, katerega rezultat je bila regulacija, sodelovali različni ključni akterji, ki so bili bolj ali manj prizadeti z novo regulacijo.

Ta pristop pa ima težavo, in sicer nobena regulacijska aktivnost se ne more začeti, dokler znanost ne dokaže, da gre za povzročanje škode⁴; tako so npr. v Veliki Britaniji potrebni znanstveni dokazi za ukrepanje z regulacijo, kar pa je v nasprotju s »previdnostnim načelom«, ki vztraja, da znanstvena negotovost ni dovolj dober razlog za neukrepanje; tega načela pa se bolj drži npr. v Nemčiji in na Nizozemskem.

Tretji mehkejši način pisanja regulacij imenujemo regulacija s spodbudo ali »libertarni paternalizem«, ki je utemeljen na ideji, da je treba spremeniti kontekst, v katerem ljudje delujejo, in se jih s tem spodbudi, da se drugače odločajo in ravnaajo (Thaler in Sunstein, 2008); ta pristop se torej odpove ideji tradicionalne regulacije, da je treba ljudem povedati, kaj naj delajo. V okoljski praksi ni prav veliko primerov - npr. zabojniki za reciklažo so večji od zabojnikov za odpadke, gospodinjstva dobijo povratno informacijo o večmesečni porabi energije in kakšen je njihov ogljični odtis ipd.,- in tudi učinki niso bili veliki. Razlogi so različni, spomnimo pa naj, da se te vrste regulacij izvaja preko javnega oz. potrošniškega pritiska in je učinkovita le v tiskih družbenih okoljih, kjer je splošna okoljska zavest prebivalcev (potrošnikov in državljanov)

3 V Sloveniji smo že imeli takšne prakse, kjer je sodišče pozitivno razsodilo v prid okoljski iniciativi ali okoljski NVO in na škodo Ministrstvo za okolje in prostor v primeru uporabe določenih snovi v proizvodnem procesu mednarodne korporacije Lafarge in Ministrstva za zdravje, ki se je odločilo spremeniti kriterije za zdravo pitno vodo.

4 V Sloveniji je mogoče slišati v različnih okoljskih primerih argument, da »ni znanstveno dokazano«, da kakšna stvar škoduje zdravju ali onesnažuje okolje ipd. in zato je ne gre prepovedati ali z regulacijo omejevati njeno uporabo. V javnem prostoru pa se pojavijo različne vrste strokovnjaki, ki izjavljajo argumente za eno ali za druga stran, običajno z novinarsko ugotovitvijo, da stroka glede tega ni enotna in vse ostaja na istem. V takšnih kočljivih primerih daje previdnostno načelo regulatorjem več prostora za intervencijo.

relativno visoka in dovolj razširjena. Kljub temu pa oče te ideje Sunstein poudarja, da obstajajo še možnosti, kot je oblikovanje seznamov korporacij, ki imajo največji izpust toplogrednih plinov v državi in se jih javno objavi. Poleg negativne spodbude – izogniti se, da pride nekdo na seznam – obstaja tudi pozitivna spodbuda, kjer pa si neko podjetje želijo priti na seznam – npr. na seznama podjetij z okoljskimi standardi, ali na seznam podjetij, ki so vključeni v koncept krožnega gospodarstva, ipd.

1.2.3 Obravnavanje kompleksnosti okoljskih problemov: hierarhija in vedenje

Način obravnave okoljskih problemov je ustrezen notranji strukturi in delovanju birokracije na sploh, in zato se struktura institucij kot delovanje okoljske birokracije utemeljuje in legitimira z administrativnim racionalizmom. Ta zapoveduje, da je treba kompleksne okoljske probleme razdeliti na vsebinsko zaokrožene sklope in podsklope vse do točke, ko jih lahko posameznik ali manjša skupina strokovno obvladuje, ko zanj išče ustrezne rešitve. Proces sintetiziranja vedenja pa nastopi v drugi fazi, ko se vse delne rešitve vsebinskih podsklopov združujejo v končno sintetično rešitev kompleksnega okoljskega problema kot celote. Pogoji za ustrezno reševanje okoljskih problemov je potemtakem ustrezna vsebinska razdelitev in njihova institucionalizacija.

Prvotno razčlenitev kompleksnega problema na sklope in podsklope itd., nato nadzorovanje posameznikov in skupin, ki se ukvarjajo s podsklopi in potem še sintetiziranje parcialnih rešitev, pa mora nekdo opraviti. To delo opravlja vrh birokratske hierarhije. Organizacijski diagram birokracije je tako nujno vezan na strukturo razčlenbe kompleksnega problema in na sestavljanje njegove rešitve⁵. Kar pomeni, če organiziranost ne sledi vsebinski razčlenjenosti in ekspertni obdelavi ter načelom administrativnega menedžiranja, potem ni mogoče pričakovati celostne rešitve kompleksnega okoljskega problema in tudi ne usklajenega delovanja, ki bi imel maksimalen učinek na vzpostavljanje okoljske dobrine (zmanjševanje emisij TGP), implementacijski primanjkljaj je tako neizbežen.

OP TGP kot primer vsebinske delitve in institucionalizacije

OP TGP je bil zastavljen na način vsebinskega členjenja, kar se je kazalo v normativnih aktih, ki so se na OP navezovali in ki so pokrivali posamezne vsebinske sklope in podsklope; določene so bile tudi skupine institucij oziroma posamezne institucije, oddelki in skupine v njih, ki so bile zadolžene za izvajanje ukrepov na določenih sklopih oz. podsklopih, prav tako pa je bila zadolžena ena institucija za koordiniranje izvajanja ukrepov (OP TGP-2020, poglavje 51.2). V praksi pa se je izkazalo, da so tu stvari zastale. Nekateri intervjuvanci so opozorili na ohlapno hierarhično organiziranost na medinstitucionalni ravni, ki jo je nadomeščala ad hoc horizontalna komunikacija. Problem so videli v tem, da je umanjkal vrh organizacijske hierarhije, z dejansko močjo sintetiziranja. To nalogo je na vsebinski ravni opravila zunanja raziskovalna organizacija na osnovi zbranih podatkov, dobljenih od zadolženih institucij za posamezne sklope oziroma podsklope in napisala poročilo o učinkih izvajanja ukrepov, s katero se je vlada RS legitimirala

5 Na vsebinsko in organizacijsko povezanost lahko pokažemo na primeru organiziranosti in delovanju namišljenega Urada za zmanjševanje emisij TGP. Ta bi bil razdeljen na oddelke, ki se ukvarja s »stacionarnimi viri« (izpusti iz kurilnih naprav) in na oddelke za »mobilne vire« (vozila). Stacionarni oddelki bi bili razdeljeni na enote za pridobivanje in proizvodnjo energije. Enota za pridobivanje energije je lahko naprej razdeljena na enoto za oskrbo z električno energijo in toploto. Posamezne ukrepe in/ali znanstvene in inženirske ekspertize bi bilo nato mogoče naložiti ustreznim enotam ali podenotam.

navzven in navznoter, da je opravila mednarodne obveznosti in dosegla cilje o zmanjšanju emisij TGP v ozračje.

Drug problem, na katerega želimo opozoriti, pa je notranje členjenje institucij, ki so bile zadolžene za izvajanje ukrepov OP TGP. Nekatere institucije niso bile ustrezno notranje strukturirane, da bi posamezen ukrep lahko ustrezno obravnavale oz. implementirale. V teh primerih se je vodstvo institucij odločilo tako, da so ali ustanovili nove oddelke (tudi s kadrovsko preureditvijo), ali pa so obstoječim oddelkom naložili izvajanje novih ukrepov (lahko tudi brez dodatnih kadrov ali finančnih sredstev), kar je bilo v času varčevanja prej pravilo kot izjema; dodatna obremenitev je imela za posledico ali »implementacijski primanjkljaj« ali pa opravljanje nujnih opravil zunaj delovnega časa kot neplačano delo.

Tretji problem pa je nastal na konceptualno-vsebinski ravni. Z izvajanjem ukrepov OP TGP so se v institucijah pojavili tudi novi koncepti, ki so na nek način v nasprotju z uveljavljenimi; ti so tudi kadrovsko, finančno in strokovno podprti. Vodstvo institucij se je znašlo pred dilemo, koliko institucionalno, kadrovsko in finančno podpreti uveljavljanje novih in koliko ohranjati stare koncepte in njihove strukture; rečeno drugače, bolj ko bodo vztrajali na obstoječih, manjši bo učinek na zmanjšanju emisij TGP, slabši bo končni rezultat realizacije OP TGP. Za ilustracijo naj ponazorimo s primerom: Ministrstvo za infrastrukturo ima na prometu prevladujoč avtomobilistični koncept, hkrati pa je moralo uvajati koncept trajnostne mobilnosti, na energetiki je prevladujoč hidro-termo-jedrsko proizvodni pogled, uvajati pa je moralo koncept obnovljivih virov energije in učinkovite rabe.

Refleksija diskurza administrativne racionalnosti

Na konceptualni ravni pa je treba odgovoriti tudi na vprašanje, zakaj je hierarhični način, utemeljen na ekspertizi, ki ga sugerira administrativni racionalizem, neustrezen način reševanja kompleksnih okoljskih problemov?

Administrativni racionalizem predpostavlja, da sta na vrhu hierarhije zgoščena moč in znanje; domneva se, da imajo tisti, ki so na vrhu piramide, več znanja od tistih, ki so jim podrejeni, in so zato sposobni določiti prioritete in naloge za nižje ravni v hierarhiji ter voditi celoten proces implementacije.

Problem pa tiči v tem, da se kompleksni problemi na sploh upirajo centralizaciji; načelni razlog je v tem, da o različnih razsežnostih vprašanj, ki jih sprožajo npr. kompleksni okoljski problemi, nihče ne more vedeti toliko, da bi lahko samozavestno sedel na vrhu piramide; kompleksnost problema ne dovoljuje, da bi posameznik imel celostno vedenje o njem, po administrativnem racionalizmu pa lahko samo »vsevedni« posameznik sedi na vrhu piramide.

Tako je tudi s podnebnimi spremembami. Narava globalnih podnebnih sprememb je taka, da je vedenje o njih razpršeno in razdrobljeno in zato nihče ne more vedeti o njih toliko, da bi lahko legitimno sedel na vrhu okoljske birokratske piramide; to seveda ne pomeni, da v praksi ni samozavestnih kandidatov za ta mesta, ki pa svoje samozavesti ne gradijo na poznavanju kompleksnih okoljskih problemov in tudi na tak način se ruši legitimnost administrativnega racionalizma.

Administrativni racionalizem s hierarhijo moči in znanja ne ponuja ustreznega odgovora na to, kako zbrati razpršeno relevantno znanje in informacije o kompleksnih okoljskih problemih, kljub temu pa vztraja pri svoji hierarhiji kot načinu reševanja okoljskih problemov. V tej protislovni in paradoksnii situaciji se nahaja tudi okoljska birokracija v Sloveniji in iz te situacije je mogoče razumeti kar nekaj težav in ovir, pa tudi problemov in dilem, ki so jih naši intervjuvanci omenjali.

Z vprašanjem razpršenega in razdrobljenega znanja sta se ukvarjala filozofa Karl Popper (1966) in F. A. von Hayek (1979), ki pa sta ponudila dva različna odgovora. Hayek je stavil na integralno moč trga, Popper pa na izmenjavo mnenj v liberalni demokraciji.

Za našo raziskavo je Popperjeva rešitev zanimivejša, saj se giblje na istem terenu – na terenu reševanja problemov. Popper je utemeljil model znanstvenega razreševanja problemov, ki pravi, da je v njegovo reševanje vključena znanstvena skupnost, ki svobodno, odprto in enakovredno kritizira in preverja domneve posameznih znanstvenikov, hierarhija in upoštevanje ekspertiz, kar zagovarja administrativni racionalizem, pa le ovirata znanstveno reševanje problema.

Dryzek to misel prenese na področje okolja in trdi, da lahko hierarhija in ekspertize ovirajo razreševanje kompleksnih okoljskih problema in ukrepanje v politiki. To utemelji z naslednjo argumentacijo: pri webrovskem pristopu mora biti razčlemba problema in dodelitev delov različnim enotam v organizaciji narejena pametno, kar pomeni, da morajo biti interakcije v skupinah, ki se ukvarjajo z delom problema čim bolj intenzivne in bogate, med skupinami pa čim bolj šibke. Pri kompleksnih problemih pametna razčlemba ni možna, saj se sistem odločanja sooča z velikim številom različnih elementov in interakcij in ni mogoče zadovoljiti kriterija po minimalizirani interakciji med skupinami, ki se ukvarjajo s posameznim problemskim sklopom. Na osnovi tega Dryzek zaključi, da se interakcija pri visoki kompleksnosti vedno pojavlja ne glede na to, kako pametno je narejena razčlemba problema. Iz tega sledi, da je v diskurz administrativnega racionalizma, ko se na sebi ustrezen način loteva kompleksnih okoljskih problemov, implementacijski primanjkljaj imanentno vpisan, nekaj, kar se nujno zgodi.

Sedaj je treba premisliti vprašanje, kakšne so/bodo posledice nemožnosti reševanja kompleksnih okoljskih problemov v mentalni formi administrativnega racionalizma in v kateri smeri so okoljsko napredne države iskale rešitev.

Premeščanje okoljskih problemov in izkušnje z reševanjem

Vztrajanje na administrativnem racionalizmu pri reševanju kompleksnih okoljskih problemov pa ima zanimivo posledico – pride do malo razreševanja in do velikega premeščanja problema (Dryzek, 1987, 16–20, 99–100; Wapner, 2002b). Pojavljanje premeščanja odkrivamo na dveh ravneh in zato ločujemo notranje in zunanje premeščanje.

Če notranje premeščanje ponazorimo z dvema primeroma na problemu onesnaženosti zraka: onesnaženost zraka se z ukrepom prenese na onesnaževanje voda (prepoved sežiganja sili podjetje, da odlaga odpadke npr. v rečno strugo ali njeno bližino); onesnaženost zraka se z ukrepom prenese na širše območje (da bi zmanjšali onesnaženost zraka v bližini elektrarne, se zgradi visok dimnik in emisije gredo višje in drugam – tako npr. žveplov dioksid ostaja v

atmosferi in nastane kisel dež). Ta problem je univerzalen, saj se okoljske institucije, ki delajo na onesnaženosti, ravna po predpisih o posameznem mediju (zakon o vodah, zakon o zraku ipd.), kar omogoča, da pride do parcialnih rešitev in s tem do premeščanja.

O zunanjem premeščanju pa govorimo, ko onesnaženost v bogatih državah zmanjšamo tako, da se proizvodnja blag za njihovo potrošnjo prenese v revne države s šibkim okoljskim nadzorom ali celo brez njega, ali ko se preko nadomestil za emisije ogljikovega dioksida premesti problem iz bogatih v revne države in za prevzem dobijo denarno nadomestilo. Takšno premeščanje pa povzroča okoljsko nepravilnost Wapner (2002a), ki je podobna kot socialna nepravilnost, ko se problemi bogatih prenesejo na revne.

Administrativni racionalizem se problema premeščanja zaveda, njegovi odgovori nanj pa so redko učinkoviti; bolj ko se drži svoje osnovne ideje, manj je učinkovit pri reševanju premeščanja.

V ZDA so poskušali problem premeščanja reševati z »integralnim okoljskim menedžmentom« na posameznih geografskih žariščih onesnaženosti (gl. Mosher, 1983), vendar predpisi o posameznih medijih so ostali; na organizacijski ravni je tako prišlo do premika, na pravni pa ne in problem je v osnovi ostal.

Tudi v Veliki Britaniji so Združeni inšpektorat za onesnaženost skušali oblikovati tudi zato, da bi pomagal oblikovati akcijske smernice, ki bi povezal prizadevanja proti onesnaženosti in z razpoložljivimi javnimi sredstvi čim bolj zmanjšal okoljsko škodo. Toda inšpektorat je ohranil organiziranost po posameznih medijih, ki so se ločeno ukvarjali z odpadki, radioaktivnostjo, kvaliteto vode in onesnaženostjo zraka. Tako se je zgodilo, da so se njegovi ukrepi v zvezi z vodo vrsto let soočali z konkurenčnimi ukrepi, ki jih je uvajal Državni urad za reke. Na koncu so ta problem rešili tako, da so ustanovili novo agencijo za okolje. Do sprememb zakonodaje v smeri, ki bi tem institucijam omogočila celovito delovanje, postopoma šele prihaja.

Bolj učinkoviti pri združevanju so bili na Švedskem. Najprej so združitev izvajali na ravni tovarn (Weale, 1992, 98–99), pozneje pa so izvedli združevanja različnih, za okolje zelo pomembnih področij, ki so jih po tradiciji obravnavali ločeno. Tako je nastala tudi institucija, imenovana Delegacija za ekološko-trajnostni razvoj, v kateri so sedeli minister za kmetijstvo, za okolje za izobraževanje, za delo in za finance.

Kljub težavam, s katerimi se sooča administrativni racionalizem v spopadanju s kompleksnimi okoljskimi problemi, pa se je treba še naprej zavzemati za združevanje institucij na vsebinski osnovi, da bodo čim bolj kos okoljskim problemom, proti tradicionalnim vladnim delitvam na resorje, ki pa jim, kot rečeno, sploh ne morejo biti kos.

V Sloveniji institucionalnega in normativnega izziva, ki ga pred javno oblast postavljajo kompleksni okoljski problemi - v to so vključene tudi podnebne spremembe -, še nismo vzeli resno. Pred leti so šli vladni napor prav v nasprotno smer z ukinjanjem Ministrstva za okolje in prostor, Urada za podnebne spremembe ipd. Predvsem bi morali okrepiti napore, da se ustanovi ustrezno medinstitucionalno telo na najvišji ravni, ki bo skrbelo tako za usklajeno

oblikovanje ukrepov OP TGP kot za njihovo učinkovito izvajanje, kar vključuje tudi vzpostavljane ustreznih pogojev za delo okoljske birokracije sploh. S tem bi administrativni racionalizem kot forma mentis okoljske birokracije dobil ustrezno institucionalno ojačitev in Slovenija pa možnost za interdisciplinarno strokovno reševanje kompleksnih okoljskih problemov.

1.2.4 Zaključek

Kljub teoretskemu manku in kljub dejstvu, da je vedno znova izpostavljen bolj ali manj ostrim pragmatičnim kritikam, pa administrativni racionalizem preko delovanja okoljske birokracije kaže neko vitalnost, ki se kaže v tem, da je sposoben proizvesti nekatere okoljske dobrine, ki jih večina z naklonjenostjo odobrava; tu mislimo na zmanjševanje emisij TGP, na čistejšo vodo, bolj zdravo hrano, manj strupov v okolju, bolj varna prihodnost, ipd. Dokler bo tako, bo dobival tiho podporo večine in se za njegovo usodo v prihodnosti ni bati; njegova politična moč se torej skriva v praktičnih učinkih (proizvaja okoljske dobrine) in to ga kljub ostrim kritikam ohranja pri življenju. Njegove notranje omejitve pa so nadaljnji izziv za odločevalce.

S tem smo zaključili naš premislek o administrativnem racionalizmu kot formi mentis - njegovi notranji strukturi, notranji logiki in omejitvah -, po kateri je vzpostavljena mreža institucij in način delovanje okoljske birokracije v njih, ko rešuje kompleksne okoljske probleme; torej o formi mentis, ki proizvaja pogoje za implementacijski primanjkljaj. V nadaljevanju preusmerjamo pozornost na subjektne razloge za implementacijski primanjkljaj in na razmerja, v katerih deluje okoljska birokracija.

1.3 Vpetost okoljske birokracije v različna razmerja

Omenili smo, da implementacijskega primanjkljaja, ki ga običajno pripisujemo le slabemu delovanju okoljske birokracije zaradi nemotiviranosti za delo, neustreznosti ali slabi strokovni usposobljenosti, neustreznem vodenju, napačnih delovnih strategijah ipd., ne smemo premišljati zunaj razmerij in odnosov, v katere je okoljska birokracija vpeta, če želimo dobiti večplastno predstavo o problemu.

1.3.1 (Politični) posegi v birokratske strukture in obrambni ukrepi

V racionalni proces delovanja birokratskih institucij se vsakodnevno vmešavajo različni drugi agensi, ki povzročajo zmešnjavo in zastoje v njihovem delovanju. Posegi lahko prihajajo tako iz vrst izvoljenih uslužbencev, lobistov, poslancev, predstavnikov političnih strank, javnosti in neposredno prizadetih.

Nekateri intervjувanci so tovrstne posege v njihovo delo omenjali in ugotavljali, da so pod geslom »prijazna uprava« nekateri oddelki preobremenjeni s pojasnjevalnim odgovarjanjem na vprašanja kritične javnosti, odgovarjati morajo tudi na ugovore in pritožbe strank, ki se niso strinjali z odločitvami, ukrepi ali regulacijami, nekateri oddelki so morali obravnavati pritožbe strank zaradi odločb, ki so jih prejeli, nekateri so zaposleni tudi s pisanjem odgovorov na poslanska vprašanja ali s pisanjem kratkih tekstov s področja svojega dela za javne nastope višjih v hierarhiji ali za politične odločevalce ipd. Vse te dodatne aktivnosti spravljajo okoljske birokrate iz ravnotežja vsakdanje rutine in jim povzročajo težavo, saj je treba te stvari urediti

»takoј«, njihovo delo na ukrepih pa stoji. Nekateri ocenjujejo, da jim (oddelkom) to dodatno delo predstavlja kar pomembno oviro pri udejanjanju ukrepov OP TGP.

Ko pride do velike zunanje obremenitve ali do politizacije v birokratskih institucijah, postane politično odločanje bolj zapleteno in tudi nepredvidljivo, uveljavlja se politična moč na mesto strokovne presoje. Reakcije okoljske birokracije na pritiske politizacije so zato razumljive in gredo lahko v različne smeri.

Njihove iniciative gredo lahko v smer centralizacije in večje zaprtosti oziroma zavzemajo se za doslednejše uveljavljanje administrativnega racionalizma, v imenu katerega si želijo spet vzpostaviti »normalne pogoje« za svoje delovanje. Te zahteve gredo lahko v smer podaljševanje trajanja mandata birokrata in v tem času ga vodja oddelka ne more odstaviti, politično nastavljene kadre je treba nadomestiti s profesionalnimi javnimi uslužbenci, vzpostaviti je treba zunanji nadzor nad poklicnim ravnanjem birokratov in zunanjo evalvacijo institucije oz. oddelka.

Druge iniciative pa gredo lahko v smeri vzpostavljanja okoljskega menedžmenta. Ta iniciativa pristaja na dejstvo, da se političnim konfliktom ni mogoče izogniti – ne nazadnje odpirajo vprašanja, ki jih so jih birokrati morda spregledali -, zato je smiselno, da se jih kanalizira drugam. Ekološki menedžment, sestavljen iz okoljsko usposobljenih profesionalnih menedžerjev, bi odločal o celotnih ekosistemih, saj politikom ni mogoče prepustiti odločanja o teh stvareh, ker nimajo niti »potrpežljivosti, potrebne za učenje, niti pripravljenosti, da zaradi učenja prenesejo neuspeh, niti sposobnosti, da delujejo v biološki (in ne volilni) časovnici in da pogledajo onkraj kratkoročnih interesov svojega volilnega telesa« (Dryzek, 2018).

Tretja smer razmišljanja za premoščanje političnih konfliktov pa gre v smeri ustanavljanja alternativnih forumov, v katerih bi se razpravljalo in odločalo po temeljitim razmisleku o tem, kje so razlike in kje skupne točke (deliberacija). S tem bi se izognili neskončni argumentacijski verigi, ki zapravlja kolektivno energijo v medsebojnem tekmovanju, ki se konča v pat položaju ali pristane na odločanju za ali proti predlogu.

Intervjuvanci so, da bi se izognili zunanjim pritiskom, ki moti njihovo normalno delo, izražali podporo vsem trem smerem razmišljanja; zavzemali so se za večjo stalnost in strokovno avtonomijo, za posebne strokovno oblikovane skupine okoljskih menedžerjev in tudi za nove komunikacijske forme, v katerih ne bi bil komunikacijski proces voden po pravilu pro et con, temveč na osnovi deliberacije oziroma temeljitega premisleka tako o kompleksnih okoljskih problemih kot o predstavah, ki jih imajo o tem udeleženci razprave. V takšnih temeljitih deliberacijah pa lahko sodelujejo le okoljsko usposobljeni birokrati (interdisciplinarno sodelovanje).

1.3.2 Skladnost s političnimi odločitvami

Okoljska birokracija je bolj uspešna pri svojem delu, če se je sposobna ustrezno uskladiti na dveh ravneh, in sicer na vsakdanji ravni se mora vsak okoljski birokrat uskladiti z zakonodajno usmeritvijo in z željami svojih nadrejenih. Prav tako pa se mora uskladitev dogajati med onesnaževalci, razvojniki in uporabniki naravnih virov s smernicami, ki prihajajo iz okoljsko-

birokratskih struktur, sicer za »nemir« poskrbijo javni mediji ali civilno-družbene organizacije in iniciative. Obe vrsti usklajevanja sta težavni in neposredno vplivata na implementacijski primanjkljaj, na kar so opozorili tudi naši intervjuvanci.

Notranja uskladitev na primeru OP TGP

Problem usklajevanja okoljskega birokrata z nalogami, ki so izhajale iz ukrepa OP TGP, za katerega je bil zadolžen, in z željami nadrejenih, je bil izpostavljen v kontekstu preobremenjenosti; iz ukrepa izhaja vrsta nalog, ki jih komaj zmorejo opraviti v določenem času v okviru delovnega časa, potem pa dobijo na mizo še dnevne zadolžitve svojih nadrejenih, ki niso vezane na ukrep - intervjuvanci omenjajo priprave strokovnih podlag za govore voljenih političnih odločevalcev (predsednika vlade in ministre), odgovarjati morajo na poslanska vprašanja, na pisma bralcev ipd., kar sodi v polje izpolnjevanja želja nadrejenih, političnih strank, poslanskih skupin in kritične javnosti.

Po drugi strani pa so okoljski birokrati v skladu z načeli »prijazne uprave« vključeni tudi v drugo vrsto usklajevanja, kjer se onesnaževalci, uporabniki naravnih virov, razvojniki ali druge družbene skupine, ki jih prizadenejo smernice iz administrativne strukture, pritožujejo, ugovarjajo ipd. in jim morajo odgovarjati. Okoljska birokracija se dnevno giblje v tem trikotniku delovnih obveznosti, ki jih mora vsak birokrat učinkovito in pravočasno zadovoljiti, hierarhija pomembnosti nalog, ki je ne določa sam, pa gre na račun izvajanja ukrepov iz OP TGP, pravijo nekateri intervjuvanci.

Implementacijski primanjkljaj in učinkovitost dela se lahko pri posameznem okoljskem birokratu ujemata, lahko pa se izključujeta: lahko je učinkovit pri opravljanju cele vrste drugih nalog, ne pa tudi pri implementaciji ukrepa (izpolnjuje dnevne želje nadrejenih, ne pa nalog, ki izhajajo iz ukrepa), ker zmanjka časa med delovnim časom. V takih primerih so se intervjuvanci reševali tako, da so si jemali delo domov in s tem preprečevali, da bi prihajalo do implementacijskega primanjkljaja; lahko pa je bilo ob odsotnosti vsakodnevnih želja nadrejenih delo na ukrepu opravljeno in do implementacijskega primanjkljaja ni prihajalo. Intervjuvanci so omenjali tudi primere, kjer je prihajalo do implementacijskega primanjkljaja tudi zaradi neznanja in nedelavnosti (predvsem politično nastavljenih), nekateri nadrejeni pa so tudi omenjali, da so jih podrejeni, ko so jim naložili dnevno delo, zavračali, nekateri pa celo obtožili nadlegovanja na delovnem mestu.

1.3.3 Usklajevanje z drugimi: ukazovanje, pogajanje

Ukazovanje

Usklajevanje z drugimi akterji okoljska birokracija sicer izvaja na dva načina; prvi način je ukazovanje, kjer okoljski birokrat pove drugim akterjem, kaj naj naredijo, in ta potem to naredi, ta način se še redko izvaja v praksi; drugi način so pogajanja in ta je v praksi bolj uveljavljen. Predmet pogajanj pa so lahko različni od stopnje zmanjšanja onesnaženosti, do rokov, ko naj bi bila dosežena omejitev, ter vrste opreme, ki jo je treba namestiti, ipd.

Eden izmed intervjuvancev je omenil, kako je pred kratkim nastajal operativno in vsebinsko obsežen ukrep na področju URE; razumemo ga lahko kot ukrep okoljske birokracije, ki je nastal

s procesom pogajanja med vsemi agenci, ki so bolj ali manj posredno prizadeti z njegovo implementacijo v prakso; okoljska birokracija je postavila robne pogoje, znotraj katerih so se potem iskale možnosti, ki bi v čim večji meri ustrezale čim večjemu številu agensov.

Pogajanje - prilagodljivo menedžiranje

Usklajevanje s pogajanjem na ravni vsakdanjih ukrepov ima kar nekaj prednosti pred centralno oblikovano politiko proti onesnaževanju, ki je redko občutljiva za lokalne okoliščine, v katerih delujejo okoljski birokrati. Ti bolj poznajo lokalne okoliščine, preko teh pogajanj ohranjajo delovne dogovore z onesnaževalci in sproti ugotavljajo, kdo je odgovoren za onesnaževanje in katera pogajalska strategija se bo dolgoročno najbolje obnesla.

Ta koncept »prilagodljivega menedžiranja« je oprt na spoznanje, da je na vsakdanji ravni najlažje ugotoviti, kaj deluje v praksi, in za to pooblastiti v-prakso-potopljene okoljske birokrate za ukrepanje. Ta mikro-oblast bi v idealnem primeru delovala po načelu »učenje skozi prakso« po zgledu znanstvenega eksperimentiranja, toda ob sprejemanju visoke negotovosti⁶.

Največje pomisleke do tega koncepta imajo politiki zaradi dolgih časovnih rokov, ki jih terja prilagodljivi menedžment, in birokrati, ki nimajo radi negotovosti, znanstveniki pa nimajo kakšnih pomislekov.

Eden od intervjuvancev nam je povedal, da je zaznal v implementaciji ukrepa, za katerega je bil zadolžen, težavo glede povezovanja strank, ki so bile vključene v izvajanje ukrepa. Da bi lahko implementacija stekla dalje, je sam prevzel še vlogo povezovalca. To odločitev okoljskega birokrata, zaposlenega na ministrstvu, lahko razumemo kot spontan odziv na problem, ki ga je bilo mogoče rešiti na osnovi »učenja skozi prakso«. Kasneje mu je pravna služba pojasnila, da tega ne sme početi in projekt je obstal.

1.3.4 Nezmožnost učenja

Poleg nenaklonjenosti okoljskih birokratov do »učenja skozi prakso«, ki izhajajo iz neznosnosti občutka o negotovosti, Dryzek omenja še strukturni razlog, namreč administrativna struktura onemogoča učenje, saj komunikacija poteka v skladu s hierarhijo; paradoks je v tem, da četudi bi birokrati podprli koncept »učenja skozi prakso«, bi jih pri tem ovirala hierarhična struktura, ki onemogoča učenje; z vzpenjanjem po administrativni hierarhiji se nujno izgubi veliko informacij zaradi časa, ki je na razpolago za predelavo informacij, in zaradi prioritet, ki informacije selekcionirajo že na nižjih ravneh hierarhije.

Administrativni racionalizem se zato srečuje s paradokšno uganko glede učenja: bolj, kot je organizacija disciplinirana, manj učenja lahko pričakujemo; bolj ko se organizacija uči, s tem da odpre in decentralizira strukturo, težje je ohraniti disciplino z administrativnimi sredstvi in verjetnejše je, da bo nastal implementacijski primanjkljaj.

Iz naše analize je mogoče ugotoviti, da imamo v institucijah, ki se ukvarjajo z implementacijo ukrepov OP TGP, obe tendenci; v disciplinirani instituciji ali oddelku, kjer so postopki natančno

6 Prilagodljivi menedžment se je najbolj prijel v ZDA v okviru Službe za gozdove v ZDA (Lee, 1999).

določeni in do neke mere že rutina, je učenja malo in tudi potrebe po dodatnem znanju ni veliko, v institucijah in oddelkih, kjer pa je delo organizirano manj po administrativno-hierarhičnem načelu, je več prostora za učenje iz prakse in skozi prakso, učinek se zdi - tudi intervjuvancem, ki so izražali zaradi tega nezadovoljstvo -, da je manjši in zato je mogoče pričakovati večji implementacijski primanjkljaj.

Poiskati je treba novo konceptualno rešitev za implementacijski primanjkljaj, kateremu je okoljska birokracija podvržena tako zaradi strukturnih (onemogočeno učenje), diskurzivnih (prisegajoč na administrativni racionalizma) kot psiholoških (hoče gotovost) razlogov.

1.3.5 Zakonitost skromnih učinkov

Okoljska birokracija ima lahko še dve vrsti težav: prva se navezuje na premajhno moč v okoljski areni, kar pomeni, da se v odločevalskem procesu sprejemajo odločitve, ki niso dobro strokovno utemeljene; druga težava pa se navezuje na skromne učinke njenih prizadevanj, kar pomeni, da v implementacijskem procesu prihaja do deficita ali do velikih naporov z manjšim učinkom.

Dosedanje izkušnje so pokazale, da bolj ko so problemi kompleksni - kot je npr. problem podnebnih sprememb -, bolj se izmikajo učinkovitemu administrativnemu nadzoru. Znanstveno zasnovanost ukrepov, na katere stavi administrativni racionalizem, je pri kompleksnih problemih vse težje zagotoviti, prav tako tudi politični konflikti temu ne prispevajo; administrativni racionalizem se tako v pogojih obravnavanja vse bolj kompleksnih okoljskih problemov in intenzivnejše stopnje političnih konfliktov vse težje uveljavlja.

Naša raziskava je usmerjena na implementacijsko raven in želimo na primeru zmanjševanja emisij TGP (zmanjševanja vplivov na podnebje) pokazati še na težavo skromnih učinkov, ki jo lahko pričakujemo v prihodnosti.

V prvih fazah implementacije ukrepov je praviloma lahko doseči očiten in pomemben napredek, saj so ti usmerjeni na najlažje in najbolj vidne probleme. Po začetnih uspehih pa je v naslednjih fazah težko trajno izboljševati stanje z enakim vložkom in z enakim učinkom. Tako so se npr. pri nadzoru onesnaženosti ozračja okoljske birokracije najprej usmerile na reševanje problema trdnih delcev v mestih z ukrepi, ki predpisujejo brezdimna goriva; problem se rešuje s tehničnimi ukrepi in učinki so dobesedno vidni. Nato se npr. lotijo zmanjšati svinec v avtomobilskih izpuhih, terja več časa, da pride na koncu do ustrezne tehnične rešitve kot je npr. neosvinčen bencin. Na koncu pa se lotevajo še problema kislega dežja z regulacijo sulfatnih emisij iz elektrarn. Kompleksnost problema onesnaženosti ozračja narašča, finančni vložki so vse višji, učinki pa so vsaj na prvi pogled vse manj vidni.

Tu naj opozorimo, da bo pri pisanju nove generacije ukrepov OP TGP treba imeti v mislih dejstvo, da bodo rezultati ukrepov manj vidni in da njihovo reševanje ne bo mogoče zvesti le na tehnično naraven. V sedanjih ukrepih ta raven prevladuje, mehki ukrepi pa so bili sicer načrtovani, ampak pomanjkljivo izvedeni. V bodoče ne bo več mogoče na podnebne spremembe reagirati le z parcialnimi, četudi ustreznimi administrativnimi rešitvami in z znanstveno utemeljenimi ukrepi; potrebno bo graditi na spoznanju, da gre pri podnebnih spremembah za kompleksen problem, ki terjajo interdisciplinarno obravnavo in horizontalno

implementacijsko povezovanje, v igri pa so še različni koncepti, interesno in ideološko pogojeni, ki vstopajo v različne javne sfere in politične arena z namenom, da dobijo javno in politično podporo; med njimi se bo bila javna in politična bitka; politični konflikti o reševanju kompleksnih okoljskih problemov bodo zato neizogibni. To se že sedaj kaže z institucionalizacijo različnih konceptov znotraj istih institucij (npr. Ministrstvo za infrastrukturo ima na področju energetike institucionaliziranih že več konceptov, na prometu prav tako), ki vnašajo napetosti med oddelki znotraj ministrstva in silijo odločevalce v protislovne rešitve pri oblikovanju politik, kar odzvanja tudi v javnem in političnem prostoru kot nekonstistentnost vladnih politik.

I.4 Preseganje administrativnega racionalizma

Za potrebe naše raziskave se bomo usmerili le na vprašanje, ali se lahko okoljska birokracija uči na lokalni ravni ob tem, da ostaja zvesta osrednjim ciljem in načelom administrativnega racionalizma, kar pomeni, da se administrativni racionalizem v nekem segmentu rekonceptualizira zato, da bi se lahko ohranil.

I.4.1 Od vladanja k vladovanju

Nekateri avtorji (Sabel in drugi, 2000) trdijo, da je to mogoče z »režimom kotalečega se vladanja«, pri katerem osrednja institucija postavi na strokovni presoji utemeljene standarde, aktivisti, korporacije in drugi civilno-družbeni akterji pa se na lokalni ravni usklajujejo z njimi. Usklajevanje prevzemajo lokalne ekspoziture osrednje agencije, posredujejo ji tudi povratne informacije, ki so osnova za modifikacijo predlaganih standardov.

Ta koncept vpeljuje povratno informacijo v hierarhično strukturo z namenom, da se pred sprejeto regulacijo prvotno predlagani standardi s strani vrha birokratske organizacije uskladijo s tistimi, ki se jih bodo najbolj dotaknili. S tem se uveljavljata dve načeli, in sicer »državni standardi, lokalne rešitve« in »sodelovanje, ne polarizacija«, ki ju je leta 2004 postavil Mike Leavitt, direktor EPA v ZDA.

Nekateri kritiki te konceptualne novosti trdijo, da je administrativni racionalizem s tem zvođenel; namreč javna oblast se delno odpove politični moči, ki jo ima z administrativnim racionalizmom, v korist nereprezentativnih zasebnih organizacij, vodenih s parcialnimi interesi, ki premorejo dovolj moči, da si zagotovijo mesto v komunikacijskem in odločevalskem procesu, bolj ali manj formalizirano mesto v dialogu z javno oblastjo. Ugotavljajo, da gre le za modificirano staro temo iz preteklosti, kjer industrija uporablja javno oblast za uveljavljanje svojih interesov⁷. V Sloveniji je ta ideja javno izražena skozi metaforo »ukradene države«.

Če se je ta koncept v ZDA prijel le v nekaterih segmentih delovanja okoljske birokracije, pa je v Evropski uniji postal osnovni koncept za prehod od vladanja k vladovanju v javnih politikah na sploh. Simbolni prelom s starim dojemanjem administrativnega racionalizma in prehod od vladanja k vladovanju se je v Evropi zgodil na Nizozemskem z ustanovitvijo Agencije za

⁷ Offe (1985) opozarja, da je v ozadju takšnega razumevanja instrumentalni koncept »države kot orodja vladajočega razreda«, ki pozablja, da imata politična elita in birokracija svoje specifične interese in cilje, ki jim sledita in ki se ne pokrivajo z interesi vladajočega razreda oz. lastniki kapitala.

okoljske ocene leta 2008⁸. Koncept vladovanja je bistveno drugačen od koncepta vladanja, saj poteka vladanje od zgoraj navzdol (v webrovskem smislu), vladovanje pa je decentralizirano, neformalno in mrežno⁹. Po tem sodeč je vsak obsežnejši premik od vladanja k vladovanju znamenje konca administrativnega racionalizma, toda zdi se, da je v praksi administrativni racionalizem preživel kljub temu simbolnemu prelomu.

Preživel in celo okrepil se je tako v ZDA kot na Kitajskem. Nekateri avtorji (Vogel, 2003) ugotavljajo, da je administrativni racionalizem dobil v ZDA na moči in da se je uporaba analize stroškov in koristi ter ocena rizikov razširila, oblikovanje javnih politik je postalo torej bolj tehnokratsko¹⁰, kar je dvignilo tudi zaupanje v regulatorje. Razloge za krepitev in vračanje administrativnega racionalizma vidijo v javni paniki zaradi rizikov¹¹, na katero je oblast reagirala z čezmernim reguliranjem, za kar pa je potrebovala omenjene analize. Na Kitajskem pa je imel administrativni racionalizem na okoljskem področju vseskozi pomemben vpliv, toda, od kar je v zadnjih načrtih reševanje okoljskih problemov postalo kitajska politična prioriteta, se je še bolj okrepil.

Evropska unija je imela drugačno javno in politično izkušnjo z okoljskimi problemi in se je zato odzvala drugače, ne s krepitvijo instrumentov administrativnega racionalizma. Zaradi odmevnih okoljskih škandalov kot je bila bolezen norih krav (BSE) ali kloniranje ovce Dolly ipd., ki so povzročili javno nezaupanje v vladne regulatorje, so se okrepile ideje po participaciji različnih akterjev v procesu oblikovanja in sprejemanja javnih politik. Na sploh pa je mogoče ugotoviti, da so nekateri vidiki administrativnega racionalizma močno odporni na trende »novega vladovanja«; v bistvu gre za politično presojo, ali dati večjo težo pri oblikovanju regulacij strokovnosti ali pragmatičnosti (v Habermasovem smislu)¹², ni pa mogoče v tem procesu strokovnosti povsem izključiti, pragmatičnost pa je mogoče pogrešati; rečeno drugače, koliko bo v komunikacijske in odločevalske procese vključena pragmatičnost, je odvisno od razmerja političnih moči med javno oblastjo in akterji pragmatičnosti.

1.5 Zaključek konceptualnega dela

Administrativni racionalizem je bil vedno pod drobnogledom tudi tistih političnih agensov, ki so prisegali na trg kot nevidno roko, saj verjamejo, da lahko reši vrsto problemov, ki jih povzroča administrativni racionalizem v praksi. Ostrina njihove kritike¹³, kljub temu, da se je uspel administrativni racionalizem modernizirati s tem, ko je vpeljal metodo lokalnega odziva in

-
- 8 Maarten Hajer (Dryzek, 2018) je bil takrat njen direktor, pionir v analizi okoljskega diskurza, ki je poslanstvo agencije videl tudi v tem, da dela strateške politične analize, v praksi pa spodbuja decentralizacijo, policentričnost, mrežno vladovanje, ki ga vlada omogoča, ne pa tudi nadzoruje.
 - 9 V tem smislu je vladovanje lažje povezati z demokratičnim pragmatizmom, t.j. drugim diskurzom, ki se prav tako ukvarja z reševanjem problemov, kot z administrativnim racionalizmom.
 - 10 Dryzek (2018) se ne strinja z implicitno tezo Vogla, da se je v ZDA s pretirano regulacijo vrnila tehnokracija, saj se je prav zaradi tehnokratskega upravljanja povečala regulacija.
 - 11 Čiščenje zastrujenih območij in programi za odstranjevanje azbesta iz šol so bili neznansko dragi in so z odstranjevanjem sicer varno vgrajenih hazardnih materialov morda celo povečali rizike. Odmev teh strahov je zaznati tudi v javnem prostoru v Sloveniji in tudi javna oblast se odziva na zelo podoben način, torej s programi, ki so strokovno utemeljeni.
 - 12 Več o tem glej Lukšič, Andrej (1999): Rizična tehnologija, ČKZ in Inštitut za ekologijo, str. 80 -130, Ljubljana.
 - 13 Na tej kritiki vztrajajo tudi tisti, ki so bolj prizanesljivi do administrativne racionalnosti in ji priznavajo nekatere odlike reguliranja in cenovnih spodbud kot na primer Harrington in Morgernstern, ki ju eksplicitno omenja Dryzek (2018).

pogajanja pri pisanju regulacij in tako zagotovil višjo stopnjo njihovega spoštovanja in izvajanja, ni nič manjša. Še vedno ga skušajo stigmatizirati, da gre za preprosto nedemokratsko »ukazovanje in nadzorovanje«, čeprav že dolgo velja, da je pri uveljavljanju okoljskih predpisov v praksi bolj malo ukazovanja in nadzorovanja (Dryzek, 2018).

Če je administrativnemu racionalizmu pošla sapa predvsem v Evropi in se je zaradi zgoraj omenjenih razlogov znašel v krizi ter se začel umikati vladovanju, mu ne gre oporekati preteklih zaslug za reševanje okoljskih problemov in zmanjšanja onesnaženosti. Od 1970-ega leta naprej imajo države razvitega sveta čistejše, varnejše in bolj estetsko urejeno okolje prav po zaslugi uvajanja administrativnega racionalizma v okoljske politike. Seveda to ne pomeni, da se pridružujemo tistim, ki trdijo, da je bil administrativni racionalizem najbolj učinkovit in tudi najbolj ustrezen odziv na okoljsko krizo. Njegovi uspehi v preteklosti pa tudi ne smejo postati razlog za brezpogojno podporo v prihodnosti, saj njegovi dosednji dosežki niso nikakršno jamstvo za uspehe v prihodnosti ob opozorilih na omenjene njegove notranje meje in pomanjkljivosti.

II.del - analiza

II.1 Uvod

Ocenjevanje učinkovitosti izvajanja ukrepov OP TGP se praviloma meri skozi učinek, ki ga ukrepi imajo na zmanjševanje izpusta TGP v ozračje in ki jih je mogoče na osnovi zbranih informacij z različnimi merskimi postopki numerično prikazati v tabelah ter različnih grafih ter jih s pomočjo časovnega razporeda pokazati kot rastoče oz. padajoče trende.

Tako dobljeni uvidi v učinke in rezultate, ki so nasledek usmerjene politične aktivnosti, so potrebni in pomembni, saj z njimi javna oblast v Sloveniji dokazuje mednarodni skupnosti, notranji in mednarodni javnosti, pa tudi institucijam EU in drugim institucijam po svetu, da izpolnjuje mednarodne in evropske zaveze o zmanjševanju izpustov TGP v ozračje do količin oz. stopnje, za katere se je zavezala in si tako gradi kredibilno (mednarodno) okoljsko podobo.

S temi analizami pa se ne da razkriti tistega, kar je samemu analitičnemu postopku zunanje, kar mu je imanentno prikrito, namreč aktivnost političnih agensov, ki so vključeni tako v permanentne procese oblikovanja in izvajanja ter udejanjanja ukrepov, zapisanih v OP TGP, in ki delujejo v »objektivnih« pogojih, ki so opredeljeni s strani političnih in idejnih agensov, na katere nimajo ali imajo le malo vpliva.

II.1.1 Predmet kvalitativne analize

V naši politično-ekološki analizi smo usmerili pozornost prav na to slepo pego političnega in raziskovalnega polja, to je na »objektivne« pogoje in na delovanje tistih agensov, ki so po OP TGP zadolženi za implementacijo ukrepov in neposredno odgovorni za zmanjševanje izpustov TGP v ozračje v Sloveniji. Od njihove zavzetosti, uspešne aktivnosti in medsebojnega sodelovanja, pa od povezovanja s producenti vedenja in znanja na univerzah in inštitutih ter izkušenj iz dobrih praks doma in v EU, kot tudi od pravno-sistemskih in finančnih pogojev, znotraj katerih smejo in morajo delovati, in nenazadnje tudi od kadrovske popolnjenosti njihovih vrst, ki vpliva na njihovo (pre)obremenjenost in na notranjo delovno klimo - vse to (pa še kaj bi lahko dodali npr. splošno družbeno-politično stanje in razpoloženje) vzpostavlja določen politični milje, v katerem okoljski birokrati delujejo, pri tem pa morajo biti uspešni in učinkoviti.

Učinkovitost političnih agensov pri izvajanju ukrepov OP TGP je med drugim tako odvisna od kadrovske zasedenosti (pod našim drobnogledom je delovna obremenjenost, prioritete, ipd.), od pravno-sistemskih pogojev (pod našim drobnogledom so različne vrste ovir), od notranje- in zunanje- institucionalnih komunikacij (pod našim drobnogledom so vodenja, odločanje, medinstitucionalno sodelovanje ipd.) in od strokovnosti (pod našim drobnogledom je povezanost z producenti in nosilci vedenja, znanja in izkušenj)¹⁴.

14 V kvalitativni analizi so vključeni le tisti segmenti, ki jih je kot pomembne identificiral in predvidel naročnik analize.

O teh pogojih, ki jih je treba s političnimi odločitvami zagotoviti tistim, ki neposredno izvajajo ukrepe OP TGP, bo govora v nadaljevanju. Njihovo maksimalno učinkovitost lahko pričakujemo in terjamo šele takrat, ko so ti pogoji vzpostavljeni in se ustrezno povezujejo in dopolnjujejo.

II.1.2 Teza kvalitativne analize

V pričujoči kvalitativni analizi smo izhajali iz naslednje teze: če prihaja do maksimiranja vseh teh dejavnikov in ustreznega medsebojnega prepletanja in srečevanja, potem lahko pričakujemo tudi maksimiranje učinkov njihovega delovanja, kar vpliva na odlične rezultate in visoko stopnjo učinkovitosti. In obratno, če nekateri od teh dejavnikov niso maksimirani, to vpliva na slabše rezultate in na padec učinkovitosti.

II.1.3 Namen in cilji kvalitativne analize

Ker so bile na parcialni izkustveni ravni zaznane in identificirane nekatere vrzeli pri omenjenih dejavnikih, je bilo treba kvalitativno analizo zastaviti tako, da se bo sicer usmerila na omenjene dejavnike, toda s poudarkom na sistematičnem identificiranju ovir in težav ter njihovem razumevanju v različnih kontekstih, kar bo osnova za oblikovanje predlogov za možne rešitve; na tak način se bo realiziral osnovni namen kvalitativne analize, ki je v tem, da se implementacijski primanjkljaj« čim bolj zmanjša, učinkovitost delovanja okoljskih političnih agensov in okoljskih birokratov pa čim bolj poveča.

II.2 Strukturni pogoji

Strukturni pogoji so agansom dani kot »objektivni pogoji«, na katere sami praviloma niso imeli vpliva, določajo pa pogoje in okvire njihovega delovanja. V tej raziskavi mislimo s tem na normativne akte, na področje delovanja ter obstoječo strukturo okoljskih agensov. S svojim delovanjem in opozarjanjem na vrzeli in nepravilnosti pri »objektivnih pogojih«, pa agensi lahko sprožijo spremembe ali celo sami spremenijo te pogoje namerno ali nenamerno z delnim ali celo ne-upoštevanjem nekaterih strukturnih pogojev ali z nedelovanjem.

II.2.1 Normativni akti kot uokvirjanje delovanja agensov

Normativni akti, ki regulirajo delovanje za zmanjševanje emisij TGP različnih agensov na področju Slovenije, niso nastali zunaj globalnega in EU političnega konteksta. V teh političnih okoljih je prevladal okoljski diskurz o mejah in omejevanju, kamor uvrščamo tudi podnebne spremembe, ki predstavlja miselni okvir (formo mentis) za mednarodne sporazume, v katerih so opredeljene tudi zaveze posameznih držav glede omejevanja izpustov TGP v ozračje.

Po sprejetju OP TGP (decembra 2014) je Vlada RS sprejela še vrsto programskih in akcijskih dokumentov (normativnih aktov) za reguliranje delovanja na različnih področjih, da bi vplivala tudi na izvajanje ukrepov za zmanjševanje emisij TGP. Tako so ukrepi OP TGP opredeljeni v različnih normativnih aktih, ki so nastajali v različnih časovnih obdobjih za reguliranje aktivnosti na različnih področjih - nekateri akti posegajo na več področij nekatera na eno samo; pisani so bili pod vplivom mednarodnih obvez in/ali priporočil, izkušenj ter pričakovanj EU – kar lahko označimo kot učinke evropeizacije in globalizacije na slovensko okoljsko politiko.

S temi akti so vzpostavljeni okviri pravne svobode na določenem področju za agense, ki jim je naloženo, da s svojim delovanjem vzpostavljajo politične pogoje za zmanjševanje TGP v ozračju ali/in implementirajo ukrepe za zmanjševanje emisij TGP v Sloveniji.

V spodnji tabeli so prikazani normativni akti in področja, ki jih akti pokrivajo z ukrepi. V 14 aktih jih 6 pokriva več kot eno področje, največ jih pokrivata Operativni program izvajanja evropske kohezijske politike 2014-2020 (5 področij) in Program porabe sredstev Sklada za podnebne spremembe 2017-2018 (4 področja), Akcijski načrt za učinkovito rabo energije 2014-2020 (3 področja).

Tabela 1: Normativni akti in področja ukrepanja

Akti\področja	Zelena gospod. rast	Stavbe	Promet	Kmetijstvo	Druzi sektorji ESD	Koordinacija in zmogljivosti	Štev. področij - pokriva norm. akt
(OP EKP) Operativni program izvajanja evropske kohezijske politike 2014-2020	x	x	x		x	x	5
(AN URE 2014-2020) Akcijski načrt za učinkovito rabo energije		x	x		x		3
(PPS SzPS) Program porabe sredstev Sklada za podnebne spremembe 2017-2018		x	x		x	x	4
(OP ZG) Operativni program za prehod v zeleno gospodarstvo	x					x	2
(ANI OPZG) Akcijski načrt izvedbe okvirnega programa zelenega gospodarstva	x					x	2
(NAMVS 2015-2016) Načrt aktivnosti ministrstev in vladnih služb	x					x	2
(DSEP) Dolgoročna strategija za spodbujanje naložb energetske prenovne stavb		x					1
(AN sNES) Nacionalni akcijski program s skoraj-niž energ. Stavbe		x					1
(ReNSP) Resolucija o nac. stanovanjskem programu 2015-2025		x					1
(ReNPRP 2030) Resolucija o nac. programu razvoja prometa v RS do 2030			x				1
(SRP) Strategija razvoja prometa			x				1
(PRP 2015 -2020) Program razvoja podeželja				x			1
(PRO) Program ravnanja z odpadki					x		1
(PPO) Program preprečevanja odpadkov					x		1
14 normativnih aktov - normirajo št. področij	4	6	5	1	5	5	

V analizi smo se usmerili na to, kateri akti določajo aktivnosti na katerih področjih in za katere agense, da pokažemo, da je OP TGP zbirka 107 ukrepov, ki so operacionalizacijo dočakali v različnem času za različne potrebe in za reguliranje različnih področij, da so nekatera področja pokrita z več akti ipd.

Nismo pa se usmerili na raziskovanje »usklajevalnih procesov« slovenskih normativnih aktov, ni nas zanimalo, ali se nekateri ukrepi ponavljajo, prekrivajo ipd. ali morda, da področje ni urejeno konsistentno, da nima jasne konceptualne zastavitve, ki bi služil institucijam na določenem področju kot nadrejeni in obvezujoč normativni akt, ki ga ne bi bilo mogoče obiti ali ignorirati s pragmatično določenimi prioritetami resornih politik. Zaradi same normativne narave OP TGP in njenega postopnega konkretiziranja, predvidevamo, da je mogoče v tem najti nekatere razloge za ovire in težave, s katerimi se srečujejo tako institucije kot okoljski birokrati, ko delajo samostojno ali skupaj na implementaciji ukrepov. Vse to bi lahko bil tudi predmet politično ekološke raziskave, rezultati analize bi sicer imeli določene pojasnjevalne zmogljivosti, se pa bi ta analiza oddaljila od svojega primarnega cilja.

Ugotovimo pa lahko, da se je OP TGP po področjih in glede na agense operacionaliziral postopoma, in sicer v več normativnih aktih, ki so mu bolj ali manj vsebinsko podrejeni.

II.2.2 Okoljski politični agensi

Ukrepe OP TGP izvajajo v Sloveniji institucije, ki sodijo v vplivni krog izvršne veje javne oblasti (vlade). V dokumentih, ki poročajo o učinkih izvajanja ukrepov OP TGP v Sloveniji, so naštetih naslednji agensi:

- ministrstvo: Ministrstvo za infrastrukturo, Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvo za finance, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, Ministrstvo za javno upravo
- agencija: Agencija RS za okolje
- služba: Služba vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko
- sklad: Eko-sklad
- pisarna: Projektna pisarna za prenovo stavb
- mreža: ENSVET
- občine
- banka

V izvajanje ukrepov OP TGP je tako vključenih 7 ministrstev ter po ena agencija, služba, sklad, pisarna, mreža, banka in občine. Za koordiniranje izvajanja ukrepov pa je zadolženo Ministrstvo za okolje in prostor (OP TGP 2020, 51.2).

II.2.3 Področja delovanja

107 ukrepov OP TGP se izvajajo/naj bi izvajali/ na 12 področjih, in sicer na področju zelene gospodarske rasti se izvaja 10 ukrepov, na področju stavb se izvaja 20 ukrepov, na področju prometa 26 ukrepov, na področju kmetijstva 8 ukrepov, industrije ne-ETS – raba goriv 7 ukrepov, - emisij 2 ukrepa in - odpadkov 9 ukrepov, energetika ne-ETS 3 ukrepi, na področju izobraževanja 4 ukrepi, poleg teh naj bi se izvajalo še 8 več-sektorskih ukrepov, 4 ukrepi so namenjeni organiziranju za izvajanje OP TGP ter 6 ukrepov za mednarodno poročanje o izvajanju OP TGP.

Ministrstvo za infrastrukturo in Ministrstvo za okolje in prostor sta vključeni v 8 od 12 področij, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter Eko sklad sta vključena v 4 od 12 področij, Ministrstvo za finance in Služba vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko sta vključeni v 3 področja, Ministrstvo za javno upravo, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo in občine so vključeni v dve področji, banke, ENSVET, Projektna pisarna za prenovu stavb, Agencija RS za okolje ter Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport pa v eno področje od skupno 12.

Iz zapisanega je mogoče zaključiti, da sta Ministrstvo za infrastrukturo in Ministrstvo za okolje in prostor najbolj široko-področno angažirani ministristvi, ki jima sledita še Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter Eko sklad s polovico manjšim številom področij.

Posamezne institucije so angažirane različno intenzivno z ukrepi na posameznem področju. Tako

- Ministrstvo za infrastrukturo s 17 ukrepi dela na področju stavb, 21 ukrepi na prometu, s 6 ukrepi sodeluje na polju več-sektorskih ukrepov, s 4 ukrepi dela na področju industrije ne-ETS – raba goriv, na izobraževanju in energetiki ne-ETS pa z 2 ukrepoma (več glej tabelo)
- Ministrstvo za okolje in prostor dela s 10 ukrepi na področju stavb, z 9 ukrepi na področju industrije ne-ETS – odpadki in s 5 ukrepi na področju prometa, s 3 ukrepi pa na področju izobraževanja in pri več sektorskih ukrepov (več glej tabelo).
- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano dela z 8 ukrepi na področju kmetijstva, z 2 pa na področju izobraževanja (več glej tabelo).
- Eko sklad dela s 6 ukrepi na področju stavb in 4 na področju prometa (več glej tabelo).
- Ministrstvo za finance dela s 3 ukrepi na področju zelena gospodarska rast, z 2 ukrepoma na področju prometa in z 1 na področju stavb (več glej tabelo).
- Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo dela s 3 ukrepi na področju zelena gospodarska rast in z 2 na področju industrija ne-ETS – raba goriv (več glej tabelo).
- Služna vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko dela s 3 ukrepi na področju zelena gospodarska rast (več glej tabelo).
- občine sodelujejo s 4 ukrepi na področju prometa in 1 ukrepom na industriji ne-ETS – odpadki (več glej tabelo).
- Ministrstvo za javno upravo sodeluje s 3 ukrepi na področju prometa in z 1 na področju zelena gospodarska rast (več glej tabelo).
- Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport sodeluje z 1 ukrepom na področju zelena gospodarska rast (več glej tabelo).
- Agencija RS za okolje sodeluje z 1 ukrepom na področju industriji ne-ETS - emisije (več glej tabelo).
- Projektna pisarna, mreža ENSVET in banke sodeluje na področju stavb z 1 ukrepom (več glej tabelo).

Tabela 2: Institucije/št. ukrepov po vsebinskih sklopih

Institucije/ število ukrepov po vsebinskih sklopih	SKUPAJ : število ukrepov	Zelena gospo- darska rast (1- 10)	Stavbe (11-30)	Promet (31-56)	Kmetijstv o (57-64)	Indus. ne ETS - raba goriv (65-71)	Indus. neETS- procesne emisije (72 -73)	Odpadki (74-82)	Energeti ka ne ETS (83-85)	Večsekt rski ukrepi (86-93)	Izobražev „ usposabl (94-97)	Organizir . za izvajanje OP TGP (98-101)	Medna. poroč. o izvajanju OP TGP (102- 107)	Instit. zadolžena za št. področij
MZI	55	3, 10 (2)	11,12, 14-22, 24-26, 28-30 (17)	31-33, 35, 38-47, 49, 50- 53, 55,56 (21)		66, 68, 69, 71 (4)	73 (1)		83, 84, (2)	86, 88, 89, 90, 91, 92 (6)	94, 95 (2)			8 od 12
MOP	33		11,15, 16,18, 19,20, 23-25, 27 (10)	31, 37, 48, 51, 52 (5)		65 (1)	72 (1)	74-82 (9)		87,91,93 (3)	94, 95, 96 (3)		102 (1)	8 od 12
MKGP	12				57-64 (8)			80 (1)	85 (1)		94, 95 (2)			4 od 12
Ekosklad	12		18,19, 22,23, 27,28 (6)	31, 51, 52, 55 (4)		65 (1)				87 (1)				4 od 12
MF	6	5,6,9, (3)	25 (1)	36,47 (2)										3 od 12
MGRT	5	1,2,3, (3)				66, 70 (2)								2 od 12
SVRK	5	1,2,3, (3)				67 (1)					94 (1)			3 od 12
občine	5			32, 42, 43, 56 (4)				75 (1)						2 od 12
MJU	4	9 (1)		34, 54,55 (3)										2 od 12
MIZŠ	1	1 (1)												1 od 12

Institucije/ število ukrepov po vsebinskih sklopih	SKUPAJ : število ukrepov	Zelena gospo- darska rast (1- 10)	Stavbe (11-30)	Promet (31-56)	Kmetijstv o (57-64)	Indus. ne ETS - raba goriv (65-71)	Indus. neETS- procesne emisije (72 -73)	Odpadki (74-82)	Energeti ka ne ETS (83-85)	Večsektorski ukrepi (86-93)	Izobražev .. usposabljanje (94-97)	Organizir .. za izvajanje OP TGP (98-101)	Medna. poroč. o izvajanju OP TGP (102- 107)	Instit. zadolžena za št. področij
ARSO	1						72 (1)							1 od 12
Proj.Pisar.	1		29 (1)											1 od 12
ENSVET	1		18 (1)											1 od 12
banke	1		23 (1)											1 od 12
Skupaj ukrepov		10	20	26	8	7	2	9	3	8	4	4	6	107
Št. inštitucij na področju		6 od 14	7 od 14	6 od 14	1 od 14	5 od 14	3 od 14	3 od 14	2 od 14	3 od 14	4 od 14	0 od 14	1 od 14	
Ni nosilca ukrepa +		3 (4,7,8)	1 (13)	0	0	0	0	0	0	0	1 (97)	4 (98- 101)	5 (103- 107)	14

Opomba: p.s. + ni nosilca ukrepa, pomeni, da ni zapisan v končnem poročilu IJS; p.s. horizontalni ukrepi

Izvajanje ukrepov

Ukrepe na teh področjih izvajajo zgoraj omenjene institucije samostojno ali v sodelovanju z drugimi. Ministrstvo za infrastrukturo izvaja skupaj 55/107 ukrepov, od tega samostojno 25, Ministrstvo za okolje in prostor jih izvaja 33/107, od tega 12 samostojno, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano jih izvaja 12/107, od tega jih izvaja 9 samostojno, Eko sklad je vključen v izvajanje 12/107 ukrepov, od tega nobenega ne izvaja samostojno, Ministrstvo za finance je vključeno v izvajanje 6 ukrepov, samostojno izvaja 3 ukrepe, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je vključeno v izvajanje 5/107 ukrepov, samostojno izvaja 1 ukrep, Služba vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko je vključena v izvajanje 5/107 ukrepov in 1 izvaja samostojno, občine so vključene v 5 ukrepov in nobenega ne izvajajo samostojno, Ministrstvo za javno upravo je vključeno v 4 ukrepe, samostojno izvaja 2 ukrepa, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Agencija RS za okolje, Projektna pisarna za prenovu stavb, mreža ENSVET, in banka so vključena v izvajanje po 1/107 ukrep in nobenega ne izvajajo samostojno.

Samostojno delo na ukrepih

Iz tega lahko ugotovimo, da 58/107 ukrepov izvajajo omenjene institucije samostojno, kar je skoraj polovico vseh ukrepov, od tega jih MZI, MOP in MKGP izvaja kar 51/58 ukrepov.

Iz tega lahko ugotovimo, da so za izvajanje ukrepov OP TGP najbolj izpostavljene omenjene tri institucije in da zato nosijo tudi največjo politično odgovornost za (ne)uspeh omejevanja izpustov TGP v ozračje v Sloveniji. Tudi posamezniki, ki so v teh institucijah odgovorni za izvajanje procesov implementacije, imajo večjo odgovornost in to (lahko) čutijo kot dodatno breme ali kot motivirajoč izziv.

Uspešno izvajanje teh ukrepov je torej najbolj odvisno od teh institucij samih: od njihove notranje organiziranosti, kadrovskih potencialov, obremenjenosti, strokovne usposobljenosti kadrov, pa od uspešnosti vodenja, notranjega komuniciranja, sprotnega reševanja problemov ter od pretoka znanja, vedenja in izkušenj od zunaj.

Skupno izvajanje ukrepov

Prav tako lahko ugotovimo, da je v izvajanje istih ukrepov vključenih hkrati več institucij, in sicer

- Ministrstvo za infrastrukturo dela z 10 institucijami na izvajanju 25 ukrepov, od teh 14 ukrepov dela skupaj z Ministrstvom za okolje, z Eko skladom dela skupaj na 8 ukrepih, sledijo občine, s katerimi dela na 4 ukrepih.
- Ministrstvo za okolje in prostor dela z 9 institucijami na 21 ukrepih, od teh jih 14 dela skupaj z Ministrstvom za infrastrukturo in 9 z Eko skladom.
- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano dela s 3 institucijami na 3 ukrepih, 2 ukrepa dela skupaj z Ministrstvom za infrastrukturo, 3 pa z Ministrstvom za okolje.
- Eko sklad dela na 12 ukrepih skupaj s 5 institucijami, od tega na 8 ukrepih dela skupaj z Ministrstvom za infrastrukturo in na 8 z Ministrstvom za okolje in prostor.
- Ministrstvo za finance dela z 2 institucijama na 3 ukrepih, na dveh z Ministrstvom za infrastrukturo, in na 1 ukrepu z Ministrstvom za okolje.
- Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo skupaj z 2 institucijama dela na 4 ukrepih, in sicer na 3 ukrepih skupaj s Službo vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko in na 2 z Ministrstvom za infrastrukturo.

- Služba vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko skupaj s 4 inštitucijami dela na 4 ukrepih, od tega na 3 z Ministrstvom za gospodarski razvoj in tehnologijo in na 2 ukrepih z Ministrstvom za infrastrukturo.
- občine sodelujejo z 2 ministrstvoma na 5 ukrepih, in sicer z Ministrstvom za okolje in prostor na 1 ukrepu, in na 4 z Ministrstvom za infrastrukturo.
- Ministrstvo za javno upravo sodeluje s 3 institucijami na 2 ukrepih
- Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport sodeluje pri 1 ukrepu z 2 institucijama
- Agencija RS za okolje sodeluje z Ministrstvom za okolje in prostor pri 1 ukrepu
- Projektna pisarna za prenovo stavb sodeluje z Ministrstvom za infrastrukturo na 1 ukrepu
- mreža ENSVET sodeluje s 3 inštitucijami (Ministrstvo za infrastrukturo, Ministrstvo za okolje in prostor in Eko sklad) na 1 ukrepu
- banka sodeluje z Ministrstvom za okolje in prostor in Eko skladom na realizaciji 1 ukrepa.

Tabela 3: Institucije in izvajanje ukrepov

Institucije / izvajanje ukrepov	Vsi ukrepi	Samo-stojno	Z drugim i	Inštitucija dela na ukrepih ..							S kom dela na ukrepih?						
				Z MZI	Z MOP	Z MKGP	Z Eko sklado m	Z MF	Z MGRT	S SVRK	Z mi občina	Z MJU	Z MIZŠ	Z ARSO	S Proj. pisarn o	Z ENSV ET	Z banka mi
				število ukrepov							Številka ukrepa in število ukrepov v oklepaju						
Mzi	55	30	25	10 (1) 12,14,17, 21,26,30 (6) 33,35,38-41, 44-46, 49,50,59 (12) 68,69,71 (3) 73 (1) 83,84 (2) 86,88,89,90,92(5)	11, 15, 16, 18,19,20,24, 25 (8) 31 (1) 51,52 (2) 91 (1) 94,95 (2)	94,95 (2)	18,19,2 2,28 (4) 31,51,5 2,55 (4)	25 (1) 47 (1)	3 (1) 66 (1)	3 (1) 94 (1)	32,42,4 3,56 (4)	55 (1)			29 (1)	18 (1)	
			z 10 instituci. in sicer	30	14	2	8	2	2	2	4	1			1	1	
MOP	33	12	21	11,15,16,18,19,20,24,25 (8) 31 (1) 51,52 (2) 91 (1) 94,95 (2)	37,48 (2) 74,76-79, 81,82 (7) 93(1) 96 (1) 102 (1)	80 (1) 94, 95 (2)	18,19,2 2,28 (4) 31,51,5 2,55 (4)	25 (1)		94 (1)	75 (1)			72 (1)		18 (1)	23 (1)
			z 9 instituci, in sicer	14	12	3	9	1		1	1			1		1	1
MKGP	12	9	3	94,95 (2)	80 (1) 94, 95 (2)	57-64 (8) 85 (1)				94 (1)							
			s 3 instituci, in sicer	2	3	9				1							
Ekosklad	12	0	12	18,19,22,28 (4) 31,51,52,55 (4)	18,19,23,27 (4) 31,51,52 (3) 65 (1)		0					55 (1)				18 (1)	23 (1)

Institucije / izvajanje ukrepov	Institucija dela na ukrepih ..										S kom dela na ukrepih?						
	Vsi ukrepi	Samo-stojno	Z drugim	Z MZ	Z MOP	Z MKGP	Z Eko sklado	Z MF	Z MGRT	Z SVRK	Z občina	Z MJU	Z MIZŠ	Z ARSO	Z S. Proj. pisarn	Z ENSV ET	Z banka
	Številka ukrepa in število ukrepov v oklepaju										Številka ukrepa in število ukrepov v oklepaju						
			s 5 instituci, in sicer	8	8		0					1				1	1
MF	6	3	3	25 (1) (1)	47	25 (1)		5,6 (2) 36 (1)									
			z 2 instituci, in sicer	2	1			3									
MGRT	5	1	4	3 (1) (1)	66				70 (1)	1,2,3 (3)							
			z 2 instituci, in sicer	2					1	3							
SVRK	5	1	4	3 (1) 94 (1)	94 (1)	94 (1)			1,2,3 (3)	67 (1)							
			z 4 instituci, in sicer	2	1	1			3	1							
Občine	5	0	5	32,42,43,56 (4)	75 (1)						0						
			z 2 instituci, in sicer	4	1						0						
MJU	4	2	2	55 (1)			55 (1)	9 (1)				34,54 (2)					
			z 3 instituci, in sicer	1			1	1				2					
MIZŠ	1	0	1						1 (1)	1 (1)			0				
			z 2 instituci, in sicer						1	1			0				
ARSO	1	0	1		72 (1)								0				

Institucije / izvajanje ukrepov	Vsi ukrepi	Samo-stojno	Inštitucija dela na ukrepih ..								S kom dela na ukrepih?							
			Z drugim i	Z MZI	Z MOP	Z MKGP	Z Eko sklado m	Z MF	Z MGRT	S SVRK	Z občina mi	Z MJU	Z MIZŠ	Z ARSO	S Proj. pisarn o	Z ENSV ET	Z banka mi	
			število ukrepov								Številka ukrepa in število ukrepov v oklepaju							
			z 1 instituci. in sicer		1							0						
Proj. pisar.	1	0	1	29 (1)									0					
			z 1 instituci. in sicer	1									0					
ENSVET	1	0	1	18 (1)	18 (1)		18 (1)							0				
			z 3 instituci, in sicer	1	1		1							0				
Banke	1	0	1		23 (1)		23 (1)								0			
			z 2 instituci, in sicer		1		1								0			
14 institucij		58																

Opomba:

Področja	Ukrep št.
Zelena gos. rast	(01-10)
Stavbe	(11-30)
Promet	(31-56)
Kmetijstvo	(57-64)
Industrija ne ETS -raba goriv	(65-71)
Industrija ne ETS -procesne emisije	(72 -73)
Odpadki	(74-82)
Energetika ne ETS	(83-85)
Večsektorski. ukrepi	(86-93)
Izobraževanje, usposabljanje	(94-97)
Organi. Za izvajanje OP TGP	(98-101)
Mednarodno poročanje o izvajanju OP TGP	(102-107)

S sodelovalnimi inštitucijami se mora vzpostaviti uspešna med-institucionalna komunikacija, pri čemer se institucije, tako domnevamo, srečujejo z neko drugo vrsto problemov kot pri izvajanju ukrepov, ki jih izvaja samostojno. Uspešno izvajanje te vrste ukrepov je odvisno, poleg omenjenih notranjih institucionalnih potencialov vsake institucije/njihovega oddelka, tudi od kvalitete med-institucionalne komunikacije (iniciativnosti, sodelovanja, vodenja, koordiniranja, usklajevanja konceptov in prepričanj, uporaba strategij za reševanje nesporazumov, sprejemljivosti za drugačne predloge in uveljavljanja politične moči ipd.) in od drugih pogojev za uspešno med-institucionalno usklajevanje aktivnosti na ukrepih, ki so v neki dimenziji tudi predmet naše analize.

II.3 Delovanje – izkustvena raven

II.3.1 Intervjuji

Intervjuji so prvenstveno namenjeni zbiranju informacij, toda na način, ki omogoča intervjuvancu, da pove tudi tisto, po čemer ni bil vprašan, še posebno, če je intervju pol-strukturirane narave. V tem smislu je intervjuvancem dopuščeno, da v določeni meri sooblikujejo pogovor in aktivno sooblikujejo predstavo o sebi, svojem delovanju ter o pogojih, v katerih deluje, s tem pa raziskovalcem omogoči, da vstopijo v njegov vsakdanji delovni proces in v njegov mentalni svet, ki odpira vrata za rekonstrukcijo delovnih procesov, ki potekajo v in med različnimi zadolženimi institucijami za zmanjševanje emisij TGP, in za rekonstrukcijo mentalnega sveta z vsemi razlikami v teh inštitucijah in na sploh.

Za intervjuje kot načinom zbiranja informacij izkustvene ravni smo se odločili, ker do potrebnih informacij za našo analizo ne bi mogli priti, prav tako pa so bili opravljeni tudi poskusi naročnika, da bi prišel do potrebnih informacij o kadrovske zmogljivostih.

Intervjuji so praviloma trajali eno uro, najdaljši je trajal tri ure, najkrajši tri četrt ure. Pri pogovoru so sodelovali trije udeleženci: intervjuvanec (vsakokrat drugi; le enkrat smo posneli intervju dvakrat na prošnjo intervjuvanca), vodja pogovora (vedno Andrej A. Lukšič) in snemalec (trije raziskovalci na projektu), ki so na osnovi posnetka tudi naredili avtentični prepis. Prepis je bil poslan v dopolnilo intervjuvancu s prošnjo, da dopiše še kakšna dejstva ali informacije, ki so pomembna za pojasnitev povedanega, in vsi intervjuvanci so se bolj ali manj aktivno odzvali na to prošnjo, eden s prošnjo, da intervju še enkrat posnamemo, kar smo tudi storili.

Intervjuji so vsebinsko pokrivali področja, opredeljena z naročnikovimi pričakovanji, in sicer (a) kadrovske zmogljivosti za izvajanje podnebnih aktivnosti (b) uporaba analitičnih podlag za odločanje o podnebnih aktivnostih ter (c) ključne komunikacijske in organizacijske ovir pri načrtovanju in izvajanju podnebnih aktivnosti.

Izbor intervjuvancev je bil narejen na osnovi dejstva, da so različne institucije različno intenzivno vključene v izvajanje normativnih aktov, ki se nanašajo na zmanjševanje TGP. Tako je bilo prvotno vključenih v raziskavo 33 intervjuvancev iz 7 inštitucij, in sicer iz MZL 14 intervjuvancev, iz MOP 8 intervjuvancev, iz MKGP 4 intervjuvancev, iz Eko sklada 3 intervjuvanci, iz MF, SVRK in AE pa je bilo načrtovano, da bo vključen po en intervjuvanec. Na prvotnem seznamu je bilo med intervjuvanci 20 žensk in 13 moških. Prvotni spisek intervjuvancev, ki je vseboval tudi spisek tistih, ki so bili nadomestni intervjuvanci, se je na koncu skrčil na 22 opravljenih oz. 21 uporabljenih

intervjujev v obsegu 540 strani. Skupaj je bilo intervjuvanih 21 oseb, od tega 12 ženskega in 9 moškega spola.

II.3.2 Vsebinska analiza intervjujev

Avtorizirane intervjuje smo vnesli v tematsko matriko, in sicer razdeljeno po naslednjih tematskih sklopih - kadrovske težave, strokovne analize in izobraževanje, sistemsko-pravne in druge ovire, jih kodirali in kategorizirali in na koncu naredili vsebinsko analizo.

1. Kadrovski vidik

Frekvence topik, prikazane v grafu in povzete spodaj, so razvrščene v tri razrede glede na pogostost pojavljanja, in govorijo o tem, kolikokrat so se v vseh intervjujih pojavile enake topike, ki smo jih uvrstili pod skupni pojem kadrovske težave.

Pogosto omenjene topike (6 ali več): preobremenjenost (18); sodelovanje (15); kadrovski problemi/podhranjenost (14); neprimerni kadri (13); vezanost na EU predpise in strategije (8); strokovna avtonomija (7); sodelovanje pri oblikovanju ukrepov na ravni EU (7); neformalna komunikacija (6); časovna stiska (6); .

Večkrat omenjene topike (3-5): dobra strokovna podkovanost ožje ekipe (5); nadzor na terenu (5); problem strokovne podkovanosti zaposlenih (4); nadzor postopka (notranji/zunanji) (4); evalvacija (4); problem motivacije na delovnem mestu (4); problem menjave kadrov (4); timsko delo (3); nevrednotenje dela (3); delo izven delovnega časa (3); političnost zaposlovanja (3).

Manjkrat omenjene topike (1-2): pomanjkanje ekonomistov in družboslovcev (2); kadrovski problem vodenja (2); problem okoljskega pravnega znanja (1); izmenjava znanj znotraj ekipe (1); neobstoj kadrovskih pritiskov (1); neobstoj problema zaposlovanja (1); neobstoj preobremenjenosti (1); generacijske spremembe/spolna struktura v kadrih (1); razdrobljenost dela (1).

Kadrovska podhranjenost pri delu na ukrepih OP TGP se manifestira na mnogotere različne načine.

Preobremenjenost pri delu je nekaj, kar v veliki meri zaznamuje delo na ukrepih OP TGP. Ena intervjuvanka izpostavlja, da če bi želela postoriti vse, »bi rabila vsaj 3 klone« (I-1). Takšna kadrovska podhranjenost v bistvu onemogoča kontinuiteto in na splošno celovito delo na OP TGP. Oziroma, kot izpostavlja drug intervjuvanec: »Mi nimamo ljudi. En človek, ki je malo boljši, v tej hiši pokriva 3, 4 ali celo 5 zakonov. In točno glede na to, kako Slovenija izvaja zakonodajne spremembe, delamo kot najhujša gasilska brigada. Samo gasimo /.../« (I-21).

Ker je premalo zaposlenih, določena področja sploh niso pokrita: »Tako določena področja sploh niso pokrita in rešujemo le zadeve, ki so nujne« (I-2). Zaradi kadrovske podhranjenosti prihaja pogosto do časovnih stisk, saj »[n]e moreš bit na dveh dogodkih hkrati« (I-1). Pomanjkanje kadrov se izraža tudi v nespecializaciji za določeno področje, temveč (površno) poznavanje več področij. Če bi bilo več oziroma zadosti zaposlenih, bi se lahko en zaposleni »posvetil prilagajanju podnebnim spremembam, en bi se posvetil mednarodnim pogajanjem, drugi EU pogajanjem, tretji trgovalni shemi z emisijami, /.../ Bolj striktno bi lahko bila ločena področja. Ker je ljudi manj, se to prepleta« (I-19). Kadrovska podhranjenost in (pre)velik obseg delovnih nalog povzročata, da prihaja tudi do dela izven delovnega časa (nadure ali delo od doma čez vikende), saj, »vsak dan ostane še kaj, to zagotovo. Moram pa reči, da si včasih kakšno stvar vzamem domov, da jo lahko v miru dokončam« (I-4). Poleg tega, da so vsi posredno ali neposredno vezani na predpise in

direktive Evropske unije, dodatno delo predstavlja tudi aktivno sodelovanje pri oblikovanju ukrepov na ravni EU.

Naslednja moteča zadeva je političnost zaposlovanja, ki je sicer zelo razširjen problem v javni upravi: »Tole sicer ni stvar te debate, a na našem ministrstvu je 30% ljudi, ki niso strokovnjaki za to področje. Pa jim lahko daš še takšne zelo preproste naloge, pa jih še vedno ne bodo učinkovito in uspešno naredili. To negativno zaposlovanje povzroča, da je ta procent vedno večji, ker vsaka vlada pusti svoje, ki jih iz kabinetov plasira na nižje ravni. In ker so to nadaljuje in ker ne vem kako se bo to ustavilo bomo imelo čez 20 let 50% ljudi, ki bodo skrbeli za to, da bodo ohranjali visoko plačo, in da bodo manipulirali, za tem pa bodo skrivali svojo nesposobnost. In to je katastrofa na naših ministrstvih« (I-5).

Ob tem pa je jasno izražena problematičnost prepogoste menjave (vodilnih) kadrov, kar onemogoča neko sistematičnost in dolgoročno naravnost pri delu. Poleg tega pa je eksplicitno naslovljeno pomankanje družboslovcev in ekonomistov v ekipah, ki skrbijo za implementacijo ukrepov OP TGP. Zaradi specifičnosti dela na ukrepih OP TGP je izpostavljen tudi problem poznavanja okoliskega prava ter odnosa do pravnih služb, ki je nekje zadovoljiv, marsikje pa tudi šepa.

Poleg tega je možno zaznati tudi problem strokovne podkovanosti zaposlenih na ministrstvih/direktoratih/sektorjih, pri čemer pa se v nekaterih primerih jasno izraža zadovoljstvo z ožjo ekipo sodelavcev. Tudi na splošno je večkrat izpostavljen pomen timskega dela: »Mora biti vedno timsko delo, najmanj dve osebi, če ne širše iz različnih strok« (I-14). Znotraj ekip prav tako prihaja do izmenjave znanj in informacij, kar krepi sodelovanje in kvaliteto dela: »Dejansko s tem, ko posameznik naredi delo na svojem strokovnem področju, tudi nas nekaj nauči. Skušamo delovati na ta način, da se tudi drugi naučimo nekaj iz tistega področja« (I-3).

Jasno je izraženo, poleg vseh sistemskih, strukturnih, komunikacijskih in drugih ovir, tudi dokaj zadovoljivo sodelovanje znotraj in med institucijami, ki skrbijo za implementacijo ukrepov, pri čemur jih zelo veliko stavi na neformalno komunikacijo. To timsko delo, kjer prihaja do povezovanja in sodelovanja, ni sicer vedno formalizirano, je pa zelo učinkovito: »Po navadi je vsak nosilec svojega ukrepa, ampak kadar je potrebno, potem z različnimi sodelujemo. Redko, da formaliziramo z nekimi sklepi, da gre za delovno skupino. Gre sicer za timsko delo, se pogovarjajo z drugimi. Pa si izmenjaš za boljše razumevanje in izvajanje, preveriš, kako imajo to druga ministrstva, pokličeš /.../ Na terenu vprašaš, ali bi se dalo to izvajati. Zelo zanimivo je, in si mogoče kdo ne predstavlja, da je pisati predpis tako raznoliko« (I-10).

V veliki meri je izražena strokovna avtonomija pri delu na ukrepih OP TGP. To najbolje povzame intervjuvanka, ki pravi: »Vsak sektor ima svojo strokovno avtonomijo, oni poznajo najbolj detajlno predpise. In oni jih tudi pripravijo« (I-10). Navznoter sodelovanje in informiranje znotraj ekip poteka na (tedenskih) kolegijih na različnih nivojih: »Tedensko imamo kolegije, zdajle smo ga imeli, direktorata, kjer se pregleda kaj se je naredilo in kaj se še mora narediti« (I-1). Ti sestanki pa ravno omogočajo timsko delo: »Mi temu sicer rečemo kolegij, ker nas je dejansko premalo, da bi lahko bili vsi vključeni v isto delo istočasno; moramo si porazdeliti delo, ampak še zmeraj je to neko skupinsko delo, ker je na koncu rezultat skupinski. Zato si enkrat na teden na kolegijih projektne pisarne izmenjamo te informacije« (I-3).

Vsekakor je problem tudi v razdrobljenosti dela ter v nevrednotenju dela, ki ga zaposleni opravljajo. To se kaže tudi kot pomanjkanje motivacije, ki je sicer, kot so izpostavljali intervjuvanci in intervjuvanke, velik problem v javni upravi: »Namesto, da bi se fokusirali na rezultate, se fokusirajo na to, zakaj ne. Imaš tudi take. To je potem sposobnost vodenja, da spraviš Gausovo krivuljo na drugo stran, da znaš motivirati ljudi, da bodo nekaj naredili, ne pa da boš imel Gausa na drugi strani, ker bodo rekli, zakaj nečesa ne morejo« (I-17).

Posledično predstavlja dodatno težavo tudi neučinkovitost vodenja. Seveda, gre za splošnejši fenomen v javni upravi: »Problem je, ker JU ni stimulativna, in tisti dober kader v JU ne vidi prihodnosti« (I-15). Vsekakor pa se počasi izraža generacijska sprememba v strukturi zaposlenih kot tudi specifična spolna struktura kadrov (več žensk kot moških).

V primeru manka motivacije formaliziran nadzor dela in evalvacije na različnih ravneh predstavljata veliko prednost.

Pri celi zgodbi izstopa en pogled, ki ne vidi pretiranih problemov pri implementaciji ukrepov OP TGP. Po tej zgodbi ne obstajajo kadrovske pritiski, ne obstaja problem pri zaposlovanju in tudi ne obstaja kadrovska podhranjenost: »nadomestne zaposlitve se izvajajo, tudi za porodniške, hitro. Mislim, da znamo tudi prej kot v enem mesecu zapolniti prazno delavno mesto. Odvisno od delovnega položaja, ker so postopki različni. Ampak, ta hip ne morem imeti pritožb nad tem, da nam hiša ali vlada ne bi stala ob strani /.../ Še enkrat, toliko, kot se sedaj zaposluje, še nisem videl, pa imam 20-letne izkušnje. Pa sem bil v več organih na več ministrstvih« (I-6).

Tabela 4: Kadrovski vidik

	I-1	I-2	I-3	I-4	I-5	I-6	I-7	I-8	I-9	I-10	I-11	I-12	I-13	I-14	I-15	I-16	I-17	I-18	I-19	I-20	I-21	
Preobremenjenost	+	+	+	+	+			+	+	+	+	+	+	+	+	+		+	+	+	+	18
Časovna stiska	+				+				+	+			+							+		6
Sodelovanje	+		+	+		+	+		+	+	+	+	+	+	+		+	+	+			15
Delo izven delovnega časa	+		+											+								3
Neprimerni kadri	+	+		+	+		+	+			+	+	+	+			+	+	+			13
Političnost zaposlovanja	+				+															+		3
Dobra strokovna podkovanost ožje ekipe	+				+				+						+	+						5
Kadrovski problemi/podhranjenost		+	+	+	+		+	+				+	+	+		+		+	+	+	+	14
Pomanjkanje ekonomistov in družboslovcev		+			+																	2
Problem strokovne podkovanosti zaposlenih		+			+	+											+					4
Problem okoljskega pravnega znanja		+																				1
Sistemski problem neodločanja		+																	+			2
Nadzor postopka (notranji/zunanji)			+											+			+	+				4
Strokovna avtonomija			+		+					+	+	+				+		+				7
Izmenjava znanj znotraj ekipe			+																			1
Nadzor na terenu			+							+	+				+			+				5
Evalvacija				+			+										+				+	4
Kadrovski problem vodenja					+															+		2
Neobstoj kadrovskih pritiskov						+																1
Neobstoj problema zaposlovanja						+																1
Neobstoj preobremenjenosti						+																1
Generacijske spremembe/spolna struktura v kadrih						+																1
Sodelovanje pri oblikovanju ukrepov na ravni EU					+		+	+	+		+	+			+							7
Neformalna komunikacija									+		+	+	+	+				+				6
Vežanost na EU predpise in strategije					+		+		+	+	+	+	+	+								8
Timsko delo										+	+			+								3
Problem motivacije na delovnem mestu															+	+	+			+		4
Problem menjave kadrov					+												+		+	+		4
Razdrobljenost dela																		+				1
Nevrednotenje dela																		+	+	+		3

2. Strokovne analize ter izobraževanje oz. usposabljanja

Frekvence topik, prikazane v tabeli in omenjene spodaj, so razvrščene v tri razrede glede na pogostost pojavljanja, in govorijo o tem, kolikokrat so se v vseh intervjujih pojavile topike, ki smo jih uvrstili pod skupni pojem Strokovne analize in izobraževanje oz. usposabljanje.

Pogosto omenjene topike (6 ali več): prenos dobrih praks iz EU v SLO in obratno (14); možnost dodatnega izobraževanja/usposabljanja (11); naročanje strokovnih podlag (8); povezovanje s fakultetami (7); sodelovanje z inštituti (6).

Večkrat omenjene topike (3-5): slabe strokovne podlage (5); samostojna priprava strokovnih podlag (5); organiziranje delavnic in usposabljanj (4); samoiniciativnost glede dodatnega usposabljanja (5); naročanje strokovnih podlag v tujini (3).

Manjkrat omenjene topike (1-2): omejen dostop do sredstev za dodatno usposabljanje (2); neobstoj izrazitega prenosa znanja iz EU (1); slabi delovni pogoji (1); pomanjkanje centralne institucije za pripravo strokovnih podlag (1); potreba po povezovanju z raziskovalnimi inštitucijami (1); problem dostopnosti študij (1) nenaročanje analiz za trende (1); interdisciplinarnost pri delu (1); kritika zaradi prepogoste samostojne izdelave strokovnih podlag (1); problem metodologije (2); potreba po ozaveščanju o ukrepih (1); sodelovanje pri CRP-jih (2); finančna služba kot svetovalno telo (1); nenaročanje strokovnih podlag (2); nemožnost dodatnega izobraževanja (1); slaba povezava z Univerzo (1); preobremenjenost domače stroke (2); prevelika tržna usmerjenost raziskovalnih inštitutov (1); slaba uporaba strokovnih podlag (2); potreba po ureditvi odnosa z raziskovalnimi inštituti (1); problem birokracije pri naročanju strokovnih podlag (1); nekritični uvoz tujih izkušenj (1); stroka nima stika z realnostjo (1).

Večkrat je izpostavljeno dobro sodelovanje, na formalni in/ali neformalni ravni, z državami članicami EU, pri čemer gre za dvosmerno izmenjavo informacij, izkušenj in znanja pri implementaciji konkretnih ukrepov: »[D]obimo informacije iz tujine, predvsem nekaj držav iz Evrope ima to zelo zgledno, potem damo povpraševanje tem državam, in dobimo informacije, kako je pri njih neka stvar urejena« (I-11).

Hkrati pa se izpostavlja tudi konkretni prenos informacij o tem, kaj se dogaja na ravni EU, neposredno do uporabnikov. Pri nekaterih je izpostavljen tudi nekritični »uvoz« izkušenj iz tujine, drugi pa opozarjajo na to, da ne obstaja nek izrazit prenos znanja iz EU, pri čemer je to (deloma) vezano tudi na kadrovske podhranjenosti, saj »ko prideš v tujino na sestanek, je tam za posamezen člen direktive po en človek, pri nas smo pa eden za tri direktive« (I-1). Ta kadrovska podhranjenost onemogoča izmenjavo izkušenj in znanj, saj »ker smo kadrovske toliko podhranjeni, gre to vse skupaj preko atašejev, kajti dejansko nimaš koga poslati na to« (I-7).

Kar se tiče dodatnega izobraževanja in usposabljanja, je le-to v veliki meri omogočeno zaposlenim: »udeležujemo se vseh teh seminarjev [o tehnoloških napredkih], ki jih organiziramo in organizirajo na področju Slovenije« (I-4). So tudi primeri, ko nadrejeni prijavljajo svoje kolege na dodatna usposabljanja: »Če zaznam, da bi sam ali nekdo od podrejenih potreboval neko nadgradnjo znanja, se prijavim/prijavi na izobraževanje in se to odobri« (I-11). Vsekakor pa mora obstajati samoiniciativnost pri zaposlenih, kajti morajo sami spremljati področje in vedeti, kaj se kje dogaja: »Mora obstajati proaktivnost, ti moraš vedeti, kaj se dogaja, kaj je treba narediti, kje manjka .../«

(I-16). Jasno, pri nekaterih je eksplicitno izražena omejitev sredstev, ki so jim na voljo: »Glede na to, da pišemo predpise je bilo tisto zelo fajn, so bila kvalitetna predavanja, potem so še Word, Excell, ipd. /.../ V kolikor je kotizacija npr. 1000€, tega niti ne odpreš in za to ne napišeš prošnje« (I-1).

Velik poudarek se daje na prisotnost na terenu ter na udeležbi na konferencah: »Tudi veliko sodelujemo na dogodkih, konferencah – znanje se pretaka in ni samo to, kar pač od nekoga nekje prebereš. Se tudi na neformalni ravni najde dovolj idej in je – mi smo dosti odprto ministrstvo in tudi dosti vložimo v to, da se informirana na terenu. Edino, kar imamo težavo je, da imamo na določenih področjih kadrovske zasedbe tako majhno, da nam predstavlja težavo udeležba tako na delovnih skupinah kot tudi na konferencah« (I-7).

Nekateri izpostavljajo tudi možnost udeležbe na konferencah in možnost dodatnega izobraževanja/usposabljanja v tujini: »Gremo tudi tukaj na akademijo na MJU. Tudi ta izobraževanja izkoriščamo, ampak za naše so bolj aktualne, oz. zanimive, bolj jih motivirajo, te 'tujinske' zgodbe, saj imamo večinoma kader, ki obvlada tuje jezike. Pa tudi zaradi tega, da dobiš kontakte. Konec koncev tukaj rabiš imeti informacije, kaj se dogaja v tujih državah« (I-17).

Nekatere institucije tudi organizirajo izobraževanje in usposabljanje za druge akterje. Poleg tega je izraženo potreba po interdisciplinarnem pristopu k reševanju problemov ter oblikovanju in implementaciji ukrepov.

Kar se tiče naročanja strokovnih podlag, jih večina naroča, pri čemer obstaja tudi kar nekaj nejevolje glede pomanjkanja sodelovanja z domačimi raziskovalnimi institucijami: »Naročamo kar veliko, imamo sredstva zagotovljena, in če tukaj rabimo strokovne podlage si jih lahko tudi naročimo. Če se mudi, imamo možnost zagotoviti strokovne podlage. In jih tudi naročamo, dobivamo, objavljamo na spletni strani« (I-16).

Verjetno bi tudi sami znotraj institucij delali več strokovnih podlag, a se kadrovska podhranjenost odraža tudi na tem področju. Ker si veliko analiz in študij ne morejo zagotoviti z obstoječimi kadri, se te študije naroča: »Mi si to planiramo in zagotovimo, ker v resnici ne moremo širšega pogleda zagotoviti z notranjimi kadri. Mi smo potem dejansko v stanju z materialom, ki ga dobimo, funkcionirati naprej in to je po mojem dejansko smisel« (I-7).

Pomembno je tudi vnaprej predvideti in načrtovati naročanje strokovnih podlag: »Vsako leto, ko načrtujemo, je zaželeno, da v sklopu proračuna načrtujemo zadevo vnaprej. Če to načrtujemo, jo lahko naročimo. Če je višja vrednost, moramo izvesti javni razpis. Odvisno od višine projekta. Če načrtujemo finančna sredstva, in obrazložimo zadevo, ni težav. Če vodstvo odobri, če se potrdi ta načrt, ni več težav glede tega. Problem je, če nekdo sedaj pride z neko idejo, da bi imel neko študijo, nikjer pa je ni načrtoval. Če pa se načrtuje in argumentira, se vedno lahko kaj podobnega naredi« (I-11).

Nekateri so celo kritizirani, ker naj bi prepogosto pripravljali strokovne podlage, nekateri pa smatrajo, da imajo dovolj akumuliranega znanja in izkušenj, da ne potrebujejo strokovnih podlag.

Ker je veliko inštitutov odvisnih predvsem od tržnih projektov, se pojavljajo problemi, da inštituti sploh ne odgovorijo na povpraševanje za kakšno strokovno analizo, saj zaradi preobremenjenosti nimajo ne časa ne kadrov za takšne stvari: »Problem je samo, da včasih določenih stvari nočejo vzeti, ker so že preobremenjeni« (I-16). Za nekatere predstavlja birokracija pri naročanju

strokovnih podlag velik problem, zaradi česar se manjkrat odločajo za naročanje le-teh. Nekatere institucije na splošno ne naročajo strokovnih podlag, druge ne naročajo analiz za trende, ker jih je težko predvideti ali ker imajo, po lastnem prepričanju, akumuliranega dovolj znanja.

Se je pa tudi že dogajalo, da so zaradi pomanjkanja odzivnosti in/ali kompetentnosti domačega izobraževalnega, akademskega in raziskovalnega okolja, naročali študije v tujini. Obstaja tudi problem pri metodologiji, ki se uporablja v strokovnih podlagah, saj ni poenotena in zaradi tega prihaja do dodatnih komplikacij.

Kaže se tudi določeno nezadovoljstvo s prejetimi strokovnimi podlagami, ki so včasih neuporabne in slabe: »Druga stvar, ki jo jaz vidim, je ta, da mi nimamo nobenega inštituta znotraj države, ki bi bil sposoben strokovno pripravljati zadeve za nas... pa ne govorim o tem, da IJS ali KI niso sposobni to delati« (I-2). Včasih predstavlja problem tudi nedostopnost določenih študij.

Vsekakor pa je jasno izražena potreba po povezovanju javne uprave z znanstveno in raziskovalno sfero, ki danes skoraj da ne obstaja, zaradi česar se kaže tudi nerazumevanje potreb v JU s strani raziskovalne sfere: »Obstaja ločenost akademske sfere od tega, kar mi tukaj počnemo. Na Univerzi ni vedenja, ki bi ga mi potrebovali. Izjema je, deloma IJS /.../ (I-12). Seveda pa se pojavi tudi vprašanje korektne in učinkovite uporabe strokovnih podlag v pripravi ukrepov ali v reševanju problemov.

Sicer nekatere institucije sodelujejo z raziskovalnimi inštituti in Univerzami (fakultetami) pri CRP-ih. Izražena je potreba po centralni instituciji, ki bi skrbela za pripravo strokovnih podlag kot tudi o formalni ureditvi trajnejšega sodelovanja z raziskovalno sfero: »Urediti bi bilo treba, da če že imaš nekega zunanjega partnerja, ki ti pripravlja strokovne podlage, da bi bilo to sodelovanje bolj stalno, kajti tukaj gre za naloge, ki lahko presegajo ozka področja enega ministrstva ali sektorja, ne pa, da je odvisno od vsakokratnega javnega naročila, in od tega, ali boš ti dobil istega partnerja, ali pa boš dobil novega in se bo le-ta moral na novo učiti« (I-19). Vsekakor pa se premalo dela na mehkih ukrepih, na ozaveščanju o ukrepih OP TGP.

Tabela 5: Strokovne analize in izobraževanje oz. usposabljanja

	I-1	I-2	I-3	I-4	I-5	I-6	I-7	I-8	I-9	I-10	I-11	I-12	I-13	I-14	I-15	I-16	I-17	I-18	I-19	I-20	I-21	
Prenos dobrih praks iz EU v SLO in obratno	+	+	+		+	+	+			+	+	+		+	+	+	+				+	14
Dodatno izobraževanje/usposabljanje	+	+		+			+		+		+	+	+				+	+			+	11
Omejen dostop do sredstev za dodatno usposabljanje	+															+						2
Neobstoj izrazitega prenosa znanja iz EU	+																					1
Slabi delovni pogoji	+																					1
Pomanjkanje centralne institucije za pripravo strokovnih podlag		+																				1
Slabe strokovne podlage		+								+					+				+	+		5
Potreba po povezovanju z raziskovalnimi inštitucijami		+																				1
Samostojna priprava strokovnih podlag			+	+			+		+		+											5
Problem dostopnosti študij			+																			1
Naročanje strokovnih podlag				+		+	+	+							+	+			+	+		8
Povezovanje s fakultetami				+	+	+				+			+		+						+	7
Organiziranje delavnic in usposabljanj				+	+								+								+	4
Sodelovanje z inštituti				+	+					+			+						+	+		6
Samoiniciativnost glede dodatnega usposabljanja						+			+					+		+	+					5
Nenaročanje analiz za trende						+																1
Naročanje strokovnih podlag v tujini						+										+				+		3
Interdisciplinarnost pri delu							+															1
Kritika zaradi prepogoste samostojne izdelave strokovnih podlag							+															1
Problem metodologije								+							+							2
Potreba po ozaveščanju o ukrepih								+														1
Sodelovanje pri CRP-jih										+											+	2
Finančna služba kot svetovalno telo										+												1
Nenaročanje strokovnih podlag											+	+										2
Nemožnost dodatnega izobraževanja												+										1
Slaba povezava z Univerzo												+										1
Preobremenjenost domače stroke						+										+						2
Prevelika tržna usmerjenost raziskovalnih inštitutov																+						1
Slaba uporaba strokovnih podlag																+				+		2
Potreba po ureditvi odnosa z raziskovalnimi inštituti																			+			1
Problem birokracije pri naročanju strokovnih podlag																			+			1
Nekritični uvoz tujih izkušenj														+								1
Stroka nima stika z realnostjo															+							1
	5	5	3	6	4	7	6	3	3	6	4	5	4	3	6	8	3	1	5	5	5	

3. Sistemsko-pravne in druge ovire

Frekvence topik, prikazane v tabeli in povzete spodaj, so razvrščene v tri razrede glede na pogostost pojavljanja, in govorijo o tem, kolikokrat so se v vseh intervjujih pojavile topike, ki smo jih uvrstili pod skupni pojem Sistemsko-pravne in druge ovire.

Pogosto omenjene topike (6 ali več): problem na ravni miselnih predstav (12); problem pravne službe (6); problem na ravni koncepta (6).

Večkrat omenjene topike (3-5): problem razpršenosti ukrepov (5); odgovori na novinarska vprašanja (4); problematičen odnos z NVO (4); odgovori na poslanska vprašanja (4); problem komunikacije z mediji (4); boj med koncepti in prioriteta (4); problem neobstoja splošne celostne strategije (4); problem politike (4); komunikacijski problemi (4); problem medresorskega in strukturnega povezovanja (3); birokratski problemi (3); slaba struktura institucije (3); problem prioritet na ravni države (3); protislovja ukrepov (3); problem rigidnosti proračunskih postavk/neprelivanje sredstev (3).

Manjkrat omenjene topike (1-2): nova komunikacijska forma za rešitev konflikta (2); pomanjkanje dolgoročnih strategij (2); problem vključevanja javnosti v procese odločanja (2); strukturni problem neobstoja institucije za nadzor nad vsemi ukrepi (2); neizvajanje ukrepov in finančne posledice (2); strukturni problem odnosa med ministrstvi (2); problem politične volje (2); sistemski problem prenormiranosti (2); sistemski problem ne-odločanja (2); ad hoc delo (2); prehod od trdih k mehkim ukrepom (2); problem lobijev (2); problem premajhne samoiniciativnosti ministrstva (1); zastarelost baze (1); usklajevanje sestankov (1); neučinkovitost javne uprave (1); problem neobstoja koherentne strategije na specifičnem področju (1); sistemsko izključevanje držav iz oblikovanja programa na ravni EU (1); vsiljevanje svetovalcev s strani EU (1); problem prenosa med znanostjo in javno upravo (1); strukturni problem arbitrarnosti odločanja (1); neusklajenost pri načrtovanju (1); problem odgovornosti (1); nespoštovanje pripomb in kritike (1); problem izhodišča OP TGP (1); problem prenosa pravnih aktov iz EU ravni na raven države (1); stabilnost proračuna (1); sistemski problem uvajanja okoljske zakonodaje (1); problem energetske samozadostnosti (1); finančne omejitve za projekte (1); problem v komunikaciji z zastopniškimi/predstavniškimi organizacijami (1); finančne posledice slabih (strokovnih) podlag (1); konflikt med interesi na držav na ravni EU (1); dovoljena/nedovoljena državna pomoč (1); slaba pogajalska moč države na ravni EU (1); nepreglednost ukrepov (1); rigidnost sistema (1); konflikt med interesnimi skupinami (1); konflikt znotraj institucije (1); nestabilnost političnega sistema (1); problem regionalne neorganiziranosti (1); konflikt v fazi implementacije (1); problem projektnega dela v javni upravi (1); problem skupnih služb (1); problem sponzorskih sredstev (1); nejasnost na ravni koncepta ali strategije (1); slaba implementacija in neobstojevalvacije (1).

Tabela 6: Sistemsko-pravne in druge ovire

	I-1	I-2	I-3	I-4	I-5	I-6	I-7	I-8	I-9	I-10	I-11	I-12	I-13	I-14	I-15	I-16	I-17	I-18	I-19	I-20	I-21	
Odgovori na novinarska vprašanja	+		+									+				+						4
Problem na ravni miselnih predstav	+	+			+	+				+			+	+	+		+		+	+	+	12
Nova komunikacijska forma za rešitev konflikta	+													+								2
Problem premalo proaktivnosti ministrstva	+																					1
Problematičen odnos z NVO	+				+					+									+		+	4
Problem pravne službe	+					+				+		+		+	+							6
Odgovori na poslanska vprašanja			+							+		+				+						4
Komunikacijski problemi		+								+			+						+	+		5
Problem medresorskega in strukturnega povezovanja		+			+								+									3
Problem komunikacije z mediji		+												+			+		+			4
Birokratski problemi			+												+			+				3
Zastarelost baze				+																		1
Usklajevanje sestankov				+																		1
Neučinkovitost JU					+																	1
Pomanjkanje dolgoročnih strategij					+																+	2
Problem neobstoja koherentne strategija na specifičnem polju					+																	1
Boj med koncepti in prioritetami					+					+										+	+	4
Slaba struktura institucije					+													+	+			3
Problem razpršenosti ukrepov					+								+	+	+		+					5
Sistemsko izključevanje držav iz oblikovanja programa na ravni EU					+																	1
Vsiljevanje svetovalcev s strani EU					+																	1
Problem prenosa med znanostjo in JU					+																	1
Strukturni problem arbitrarnosti odločanja					+																	1
Problem vključevanja javnosti v procese odločanja					+					+												2
Neusklajevanje načrtovanja					+																	1
Problem prioritet na ravni države								+								+					+	3
Strukturni problem neobstoja ene institucije za nadzor nad vsemi ukrepi								+											+			2
Problem odgovornosti								+														1
Neupoštevanje pripomb in kritike								+														1
Problem izhodišča OP								+														1
Neizvajanje ukrepov in finančne posledice								+												+		2
Strukturni problem odnosa med ministrstvi								+		+												2
Problem neobstoja splošne celostne strategije								+								+			+	+		4

	I-1	I-2	I-3	I-4	I-5	I-6	I-7	I-8	I-9	I-10	I-11	I-12	I-13	I-14	I-15	I-16	I-17	I-18	I-19	I-20	I-21	
Problem na ravni koncepta								+					+		+	+		+	+			6
Problem prenosa pravnih aktov iz ravni EU na raven države									+					+								1
Stabilnost proračuna									+													1
Sistemski problem uvajanja okoljske zakonodaje									+													1
Protislovja ukrepov									+			+									+	3
Problem rigidnosti proračunskih postavk/neprelihanje sredstev									+										+		+	3
Problem energetske samozadostnosti									+													1
Problem politične volje									+	+												2
Finančne omejitve za projekte										+												1
Problem v komunikaciji z zastopniškimi organizacijami										+												1
Finančne posledice slabih podlag										+												1
Problem politike										+									+	+	+	4
Konflikt med interesi držav na ravni EU											+											1
Dovoljena/nedovoljena državna pomoč											+											1
Slaba pogajalska moči države na ravni EU													+									1
Nepreglednost ukrepov													+									1
Rigidnost sistema														+								1
Konflikt med interesnimi skupinami														+								1
Sistemski problem hipernormiranosti														+				+				2
Ad hoc delo														+					+			2
Konflikt znotraj inštitucije															+							1
Nestabilnost političnega sistema																	+					1
Problem regionalne neorganiziranosti																	+					1
Prehod od trdih k mehkim ukrepom																	+				+	2
Konflikti v implementaciji																	+					1
Problem projektnega delav v JU																			+			1
Problem skupnih služb																			+			1
Problem sponzorskih sredstev																				+		1
Problem lobijev					+															+		2
Nejasnost na ravni koncepta strategije																				+		1
Slaba implementacija in neobstoj evalvacije																				+		1
	6	4	3	2	16	2		9	7	12	2	4	7	9	6	5	7	4	13	10	9	137

V sklopu je izpostavljen problem odgovarjanja na novinarska in poslanska vprašanja. Problem, ki je vezan na odgovarjanja na novinarska in poslanska vprašanja, se pri različnih intervjuvancih kaže na različne načine. V nekaterih institucijah zaradi dobro delujočega (informacijskega) portala in/ali narave dela z obsegom novinarskih vprašanj nimajo težav; »[D]obro, novinarska in poslanska vprašanja se najdejo, niso tako zelo pogosta kot na drugih področjih« (I-3), vseeno pa je pri odgovarjanju na novinarska vprašanja problem predpostavka o vsevednosti zaposlenih. Ena izmed intervjuvank tako omenja: »Vse moraš poznati, celotno problematiko« (I-12). Drugim intervjuvancem odgovarjanje na novinarska vprašanja predstavlja dodatno delo, ki onemogoča kvalitetno in dosledno izvajanje nalog iz naslova delovnega mesta. En izmed intervjuvancev poudarja, da so zadeve, »kot so poslanska vprašanja pred sejami, novinarska vprašanja in zaradi tega obraza politike ali pa ministrov je to največja prioriteta, vse druge stvari stojijo, če je treba.« (I-16). V tem odgovoru se pokaže problem poslanskih vprašanj. Pristojni za odgovore na poslanska vprašanja ta posredujejo podrejenim, ki morajo zaradi tega ostalo delo pustiti za kasneje. To delo navadno ni vpisano v opis del in nalog, »[t]ega [dela] se ne vidi, in zakaj včasih prihaja do zamud pri sprejemanju predpisov? Ravno zaradi tega« (I-10).

Problematika obremenjenosti z novinarskimi vprašanji se nanaša na odnos zaposlenih z mediji. To vprašanje sicer ni bilo del vprašalnika v sklopu analize, vendar ga nekateri intervjuvanci omenjajo. Odnos z mediji je problematičen predvsem z vidika senzacionalnosti, saj »[V] medijih prihajajo ven samo problemi. V medijih je samo 10% zgodbe« (I-14). Parcialno poročanje je problematično, vendar je zgolj del širše zgodbe. Nedosledno pripravljene novinarski prispevki lahko povzročijo veliko škode. Veliko se jih sploh ne zaveda, »kako lahko naredi škodo, pa sploh nekaj, ker novinar sploh ne pride sem in niti ne vpraša« (I-2).

Poleg omenjenega je problem tudi vpliv interesnih skupin preko medijev, ki nato usmeri pogled v del sicer širšega področja. Nekateri mediji, zaradi povezanosti z določenimi političnimi in interesnimi frakcijami tudi načrtno sabotirajo ukrepe: »Enkrat bi rad napisal, kako so načrtno rušile ukrep določene interesne skupine« (I-14).

Nedoslednost novinarskih prispevkov ter vpliv interesnih skupin rezultirata v oblikovanje negativne medijske klime, pri čemer se iščejo in medijsko osvetljujejo oz. prikazujejo zgolj negativne plati izvajanja določenih ukrepov, kar ustvarja slabo vzdušje: »Predvsem medijski [negativizem] je grozljiv« (I-19).

Eden izmed intervjuvancev izpostavlja še vidik političnega vpliva novinarskih člankov, saj »[n]ovinarski članki ti znižujejo rating. Rating znižujejo našim šefom. Oni so tukaj politično nastavljeni« (I-17). Problem negativizma rezultira v temu, da dobre zgodbe ne pridejo do javnosti, kar ustvarja sliko (še) slabšega delovanja javne uprave. Ena intervjuvanka tako izpostavlja, da »v Sloveniji res ne znamo povedati, da je nekaj dobro. Zakaj znamo vedno tisto negativno, ko prižgeš tv, pa imaš negativno, zakaj ne rečeš, poleg vseh stvari, tole je bilo res dobro« (I-2).

Širše lahko problem komunikacije z mediji umestimo med komunikacijske probleme, kamor nekateri intervjuvanci prištevajo problem kriznega komuniciranja, komunikacijo z javnostjo, komunikacijo s tistimi, ki jih ukrepi neposredno zadevajo in problem komunikacije znotraj in med oddelki.

Komunikacija v nenačrtovanih in kriznih situacijah je zelo pomembna za optimalno reševanje nastalih problemov ali konfliktov. Institucije, vključene v izvajanje OP TGP se s tovrstnimi situacijami glede na naravo dela srečujejo vse pogostejše, saj se posledice podnebnih sprememb že kažejo. Ena izmed intervjuvank tako eksplicitno izpostavlja, da »[t]ukaj nimamo znanj...ampak krizno komuniciranje in tak način, kot bi ga sedaj veliko rabili, pa nekako ni prepoznan kot tisti, da bi se mi izobrazili« (I-2).

S tem je povezano tudi področje vklučevanja javnosti v sam proces odločanja in nato izvajanja. Širša javnost oz. civilna družba je v ta proces vključena na koncu, v fazi pridobivanja okoljevarstvenega soglasja, kar »je velik problem prostorskega načrtovanja. Oni imajo v postopku priprave občinskega prostorskega načrta vključevanje javnosti v fazi, ko so že vse odločitve sprejete« (I-5). Ena intervjuvanka še izpostavlja, da »[bi] to bi res morali, ker potem smo že na začetku tisti, ko se mi moramo vedno nekaj dokazovati« (I-2). Druga intervjuvanka dodaja, »da je ministrstvo premalo proaktivno oz. premalo seznanjeno in se informira« (I-1).

Problem komunikacije med izvajalci ukrepov in tistimi, ki jih ukrepi neposredno zadevajo, izhaja iz slabe komunikacije institucij z zastopniškimi organizacijami. Intervjuvanci opažajo, da »ti predstavniki.. Vedno se najde kdo, ki reče, da ni bil seznanjen. Tudi na njih je mogoče velika odgovornost, da pravočasno in primerno informirajo teren. In povzamejo tisto, med tem ko.. Mi ne moremo iti do vsakega« (I-10). Deloma te naloge opravljajo tudi nevladne organizacije. Intervjuvanka nadaljuje, da »[z]ato pa imamo te nevladne organizacije, na katere računamo, da pokrijejo teren in znajo izluščiti tisto, kar je za smer...pomembno« (I-10).

Problematičen odnos z NVO sicer navajajo tudi nekateri drugi intervjuvanci, ki pravijo da »[N]e more ta ista NVO, pa to je itak problem NVO-jev pri nas, 'šimfat' ministrstvo, zraven pa se financirajo tako, da delajo za nas projekte. To je malo nerodna situacija« (I-5).

Komunikacijski problem se nato dodatno razvije, ko se posamezniki začnejo obračati neposredno na institucije kot neposredne nosilke ukrepov. Na njih se obračajo z vprašanji, ki »se [jih] izvedbeno nanašajo. S tem se pa ne izognemo temu, da nam vsak posameznik piše. Ker mi smo prijazna uprava, in nam zelo veliko časa, vam res moram povedat, da vzamejo posamezniki z vprašanji, vezanimi konkretno na ...njegov osebni problem. (I-10). Tovrstna obremenitev zaposlenim vzame »[o]gromno, 40% [časa]« (I-10).

Pri problemu komunikacije med oddelki znotraj institucije se težava nanaša na prenos informacij, ki v primeru ne-komunikacije ne poteka, kar negativno vpliva na proces izvajanja ukrepov. V eni izmed institucij je intervjuvanka povedala, da »[t]ukaj pa kar tako, en dela to levo, drug to. Ko sem bila jaz tam, v sosednji pisarni nisi vedel kaj drug dela« (I-20).

Na tem mestu je potrebno poudariti, da dve mnenji odstopata.

En intervjuvanec pravi, da veliko stvari pride do njega mimo kolegija: »[V]eliko stvari se rešuje tako projektno, *ad hoc*« (I-19).

Druga intervjuvanka pa glede komunikacijskih problemov pravi, da »ni nekih velikih diskrepanc« (I-12). Dodati je še potrebno, da imajo nekatere institucije člane, ki delujejo tudi v drugih institucijah. V takih primerih ena intervjuvanka navaja, da »[G]lede na to da so vsi predstavniki v ministrstvih na visokih položajih in zelo vpleteni v dogajanja, je zelo težko sklicati sejo« (I-5).

Intervjuvanec (I-19) zgoraj omenja projektni način reševanja manjših zapletov, ki se pojavljajo med delom. Projektni način dela v javni upravi ne deluje. Za ta način je namreč značilno, da delo poteka nelinearno, v različnih časovnih okvirih pod različnimi obremenitvami z razpršenimi obveznostmi med več različnih dejavnost. V javni upravi ta način ne deluje, saj je večina zadev, t. j. sestanki, kolegiji ter način dela skupine, vnaprej dogovorjenih in načrtovanih. Gre za predvidljiv in linearen ter vsebinsko dolgoročno zasnovan način dela, ki pa ni nujno vedno najučinkovitejši.

Pomanjkanje poznavanja dela med zaposlenimi, ki delajo na OP TGP znotraj institucije nas pripelje do problema medresorskega in strukturnega povezovanja. »Same povezave med službami, direktorati so bolj slabe« (I-5). Učinkovito izvajanje ukrepov je s tega vidika problematično, saj imajo »težave, ker se institucije med seboj in strokovnjaki ne znajo dogovoriti« (I-13).

Podobno opažajo tudi nekateri drugi intervjuvanci, pri čemer se v svoji kritiki nanašajo na slabo strukturo institucije. Ena izmed intervjuvank pravi, da je sicer formalno pozicija njene službe urejena, »ampak je nelogično postavljena struktura. In je vzeta iz konteksta« (I-5). Iz tega izhaja, nadaljuje, da »glede na to, kje smo in kakšne probleme imamo, se vidi, da je celotna struktura precej manj učinkovita, kot bi morala biti« (I-5).

Na ravni institucije je problem odnos med posameznimi oddelki, prav tako pa se problem povezovanja nakazuje tudi na ravni med ministrstvi. Ukrepe OP TGP v osnovi izvaja 11 institucij, a pogosto pride to neskladij, navaja ena intervjuvanka: »Če moje ministrstvo nagaja drugemu ministrstvu, nagajaš samemu sebi – dejansko smo vsi v istem loncu« (I-8). Neskladja so strukturne narave, saj »[p]rioritete niso rangirane na vladnem nivoju, so enakopravne in kdor je močnejši tisti zmaga. In to je napaka. Če bi država želela, z mojega vidika, če bi želeli hitreje in kakovostno priti do enega cilja, bi morali dejansko rangirat prioritete« (I-10). Problem torej nastane, ker prioritete niso rangirane na ravni države, ampak je »vsak ukrep, ki je zapisan v operativnem programu je tudi v okviru nekega drugega sodelovanja, akta, mi pa sodelujemo tudi na teh področjih, podnebnih sprememb« (I-8). Podobno sliko nakazuje drugi intervjuvanec, ki pravi, da »[S]o ovire, kadar ima recimo vlada ali pa koalicija, nekaj napisano v neki svojih pogodbah, ali pa kar so objavili, pa ti to delaš, pa kako drugo ministrstvo tega ne dela« (I-16). Slednje se kaže tudi kot neusklajevanje načrtovanja. Trenuten način dela povzame intervjuvanka: »Kar sedaj imamo so izključno sektorska planiranja, ki se ne usklajujejo« (I-5).

Načrtovanje dela po sektorjih je ustaljen princip dela, vendar pa je za učinkovito izvajanje OP TGP nujno vzpostaviti splošno celostno strategijo delovanja. Gre tako za problem neobstoja

koherentnih strategij specifičnega področja, ker »tukaj je težava, in upam da bomo to počasi začeli presegati s temi celostnimi ...strategijami« (I-8), kot za problem oblikovanja dolgoročnih strategij in v končni fazi neobstoja splošne celostne strategije oz. nejasnost, kakšna naj bi bila taka strategija. Ena intervjuvanka izpostavlja: »Če bi pa mi imeli neko strateško vizijo, da bomo zelena oaza...bi se lažje odločili, tako pa se ta odločitev prelaga naprej« (I-20).

Pomanjkanje celostnih strategij onemogoča načrtovanje. En intervjuvanec tako doda: »Najprej naredi strategijo, celostno, da boš videl sam, katere stvari rabiš. Da se bo to lepo umestilo v tvojo strategijo« (I-21).

Na tem mestu je potrebno omeniti, da se poleg neobstoja strategij pojavlja tudi problem boja med različnimi koncepti znotraj istih institucij. Konflikti znotraj institucij delo še dodatno upočasnjujejo.

Problem na ravni miselnih predstav predstavlja sečišče tako problema neobstoja koherentnih strategij, pomanjkanja celostnih splošnih strategij kot tudi problema na ravni koncepta. Več kot polovica intervjuvancev je eksplicitno izrazila, da je pri izvajanju OP TGP to eden izmed ključnih problemov. Eden izmed njih tako dodaja, da »[g]re za konceptualno, saj zato jaz pravim, da gre v ozadju za filozofijo. Ti moraš premakniti ljudi v drugačno razmišljanje« (I-20).

Na tem mestu je potrebno poudariti, da se z novim OP TGP nakazuje prehod od trdih k mehkim ukrepom, kar predstavlja tudi ukrepe na področju spreminjanja načina razmišljanja.

Ena izmed rešitev je oblikovanje novih komunikacijskih form, ki združujejo posameznike iz različnih strok, interesne skupine in javnost. Ena intervjuvanka navaja primer, ko je prišlo do blokad: »takrat smo, da bi se izognili konfliktu, ustanovili delovno skupino« (I-1). Podobno navaja intervjuvanec, ki pravi: »To je bilo v okviru ministrstva, kot posvetovalno telo, in sem povabil, tako je, v okviru ministrstva, za pripravo predpisa, povabil sem vseh 15 interesnih skupin: od zveze potrošnikov do projektantov, in jih dal v isto sobo« (I-14). Na ta način se razrešijo tudi konflikti, ki nastanejo med interesnimi skupinami.

Sistemska izključevanje držav iz oblikovanja programa na ravni EU je problem, saj se EU »na deklarativni ravni zavzema za to, v resnici pa jim ne paše, da je do tega sploh prišlo in ne želijo, da bi države članice zelo posegale v pripravo neke strukture vsebin za naslednjo programsko obdobje« (I-5).

Sočasno s tem pride do vsiljevanja evropskih svetovalcev domačim institucijam: »EU že toliko časa obstaja, da so se usidrali razni svetovalci. Pri nas vidim, ...oni iščejo v novih državah članicah, ki smo »polni neznanja in rabimo kup strokovne pomoči«, biznis. In si ga hočejo tako nastaviti, da bo institucionaliziran, in da bomo mi morali njih najemati« (I-5).

Učinkovito izvajanje ukrepov OP TGP onemogoča razpršenost ukrepov med različne institucije; nekatere ukrepe tako izvaja več različnih institucij, po drugi strani pa ima določena institucija lahko več različnih ukrepov, ki jih mora izvajati. Nepreglednost ukrepov v smislu tega, kdo jih sploh predlaga ponazori intervjuvanka: »14 dni smo v hiši iskali nosilca, ki je predlagal ukrep« (I-13).

Drugi problem je protislovnost samih ukrepov. Ena intervjuvanka tako navaja problem pri kmetijstvu: »[V]se subvencije na področju kmetijstva so okolju škodljive« (I-12). Ukrepi se medsebojno izključujejo, pri čemer na eni strani izpuste TGP zmanjšujemo, z drugimi ukrepi jih pa spodbujamo.

Strukturni problem v ozadju je neobstoj ene institucije za nadzor nad izvajanjem vseh ukrepov. »Imaš neke naloge, ampak nimamo posebej sestankov za koordinacijo operativnega programa« (I-8).

Izhodišče OP TGP je problematično, ker »[p]rvi OP in spremljanje, izvajanje OP je temeljilo na številki emisij iz leta 1990, to pomeni imeli smo za 8% zmanjšanje emisij, zdaj gledamo kaj se dogaja na osnovi leta 2005. Seveda, cilji, ki jih v okviru EU ali na svetovni ravni dobimo, jih lahko zdaj izpolnjujemo, ampak ko se približujemo tisti politiki 2050, 2030, je potrebno veliko več vložiti za manjše učinke« (I-8).

Intervjuvanci kot problem omenjajo tudi zastarelost podatkovnih baz: »odločbe generiramo praktično avtomatično iz te naše podatkovne baze, ki pa je sicer zastarela in enostavno ne zmore več širine in obsega del, ki jih moramo mi upravljati« (I-4).

Nekateri drugi omenjajo še birokratske probleme, kot so postopki izbire javno-zasebnega partnerstva, ki so »časovno [so] najbolj potratni« (I-3) in birokratski zapleti pri razpisnih prijavah, ko »ljudje začnejo urejati papirje šele takrat, ko je razpis že zunaj« (I-18).

Posamezni intervjuvanci navajajo primere, ko dajo pripombe na izjave ministrstev v okviru določenih sporazumov, se le-te neupoštevajo, »potem se pa mi vseeno kot strokovni sodelavci potrudimo, da je v tistem vladnem gradivu« (I-8).

Določene institucije tudi ne prevzemajo odgovornosti, ker »potem bi vsak bil odgovoren za svoje in bi moral svoj prispevek obrazložiti, spremljati, delati na tem« (I-8).

Preko tega komentarja pridemo do problema neodločanja, ko »vedno se tako čim bolj megleno napiše« (I-20). Strategija neodločanja predstavlja sprejetje odločitve, kjer se ne odloči nič, ampak se zadevo samo odloži v kasnejše odločanje.

Podoben problem je arbitrnost odločanja, kjer se enakih vprašanih odloča različno: »[I]maš lahko iz ene regije človeka, ki bo to potrdil, v drugi regiji, recimo Celje, kjer je ena ženska, ki nič ne razume, pa ne« (I-5).

Potrebno bi bilo tudi uvesti sankcioniranje neizvajanja ukrepov in uvedba finančnih posledic. Na nekaterih področjih OP TGP je to ustaljena praksa, nekatere institucije pa so sicer zadolžene za izvajanje ukrepov, ampak, »saj tudi če so zadolžena pa je napisan kdo, pa se ne izvaja« (I-20).

Intervjuvanka dodaja, da je povezano s tem, da so plačani »vsi enako, ali delaš ali pa ne« (I-20). Dodaja, da je implementacija ukrepov slaba in evalvacija pomanjkljiva. En intervjuvanec še omenja, da »pri implementaciji imaš vedno izzive« (I-17).

Nestabilnost političnega sistema so z vidika organizacije in izvajanja ukrepov velik problem, ki pa ga izrecno omenja zgolj en intervjuvanec: »te turbulence so tukaj dosti velika rak rana« (I-17).

To je nato povezano z slabo pogajalsko močjo države na ravni EU: »podamo pripombe, koliko pa smo močni kot država, pa je drugo vprašanje« (I-13).

Vpliv politike na sam proces izvajanja ukrepov je ocenjen kot zelo močan: »v bistvu neke strukture so napeljene, ki več ne funkcionirajo, ker je povsod samo politika« (I-20).

Problem pravne službe navaja več intervjuvancev z različnih zornih kotov. Večina jih pravi, da je pravnikov z okoljskim znanjem premalo. Ena intervjuvanka tako pravi, da »direktorat, kjer nas je 30-35, imamo 1 pravnico, eno na novo, ki se ji bo tudi zmešalo« (I-1). Problem pri skupnih pravnih službah je podoben, tako da »naša pravna služba, čeprav bi si želeli, da pri nastajanju predpisa sodeluje, ne sodeluje, ampak je v končni fazi... Ker jih ni dovolj« (I-10). Problem skupnih služb, ne zgolj pravnih, zaznavajo tudi ostali intervjuvanci: »ja problem so te skupne službe: generalni sekretariat, finančna služba, kadrovska služba« (I-19).

Prenos znanja med znanstveno sfero in javno upravo je zelo slab, saj znanje ne prehaja od izobraževalnih centrov k upravljalnim. Intervjuvanka navaja primer poskusa sodelovanja z fakulteto, kjer ji je profesor zatrdil, da »mi za enkrat nimamo nosilca za ta predmet in sigurno še 10 let na tem področju ne bomo nič počeli« (I-5). Nadaljuje: »To je bilo njegovo stališče. Čeprav je ministrstvo ugotovilo, da ne proizvajajo kadra, ki ga potrebujemo na ravni Slovenije« (I-5).

Problem sponzoriranja športnih prireditev s strani državnih podjetij je lahko sporno, kar specifično omenja tudi ena intervjuvanka: »in potem imaš recimo primer, da je ELES glavni sponzor kajakov pa smučarskih skokov in se to nobenemu ne zdi nič čudnega, gre pač za neka prelivanja denarja« (I-20).

Preko tega odgovora pridemo do vprašanja lobijev, saj »lobiji in politika povozijo stroko, ker menda na hidroelektrarni Brežice, pa tam dol Krško, da so recimo bili tile meritveni ukrepi določeni, da je treba neke vrbe prestavit in jih niso« (I-20).

Problem hipernormiranosti je širši problem pri oblikovanju predpisov, ki urejajo specifično področje. Gre za problem pravne kulture in vzpostavljanje zakonodajnega okvira: »Ne morete predvideti vsake življenjske situacije. To pa je problem naše zakonodaje, kako je pisana. Vse želi normalizirati/normirati« (I-14).

Soroden problem je prenos evropske zakonodaje v Slovenijo. Zaradi specifičnih značilnosti posameznih držav ta prenos ni tako preprost, kot je pogosto prikazan, saj »[N]e moreš Operativnega programa vpeljati v Nemčiji na enak način, kot pri nas. Eni rečejo, kaj je to, topla voda, prepíšeš člen, pa je, kar sicer ne drži« (I-14). Na ta način sistem postaja tog in rigid.

Sistemijski problem zagotavljanja stabilnega proračuna je po besedah ene intervjuvanke ta, da »zna biti v navzkrižju z okoljsko zakonodajo, ker se pojavljajo razni pritiski za oprostitev, za električna vozila, oprostitev za elektrarne, za obnovljive vire energije« (I-9). Dodaten problem

uvajanja okoljske zakonodaje je, da »na eni strani nekaj subvencioniramo in potem nekaj povzročimo, po drugi strani pa potem plačujemo subvencije, da se tisto odpravi« (I-9), rigidnost proračunskih postavk pa omejuje prelivanje sredstev. Nekaterih okoljskih ukrepov tudi ni več mogoče vpeljevati, »[K]er dejansko-to so sedaj spet ti evropska predpisi.. tukaj so hitro tanke meje, da ni nedovoljena državna pomoč« (I-11).

Sodelovanje z EU in posameznimi državami članicami navadno poteka preko sestankov, srečanj in kolegijev, pri tem pa posamezne države predstavijo svoje predloge. Eden izmed intervjuvancev poudarja, da se tudi v Bruslju oblikujejo »neformalne skupine /.../ neki bloki držav se formirajo« (I-11). Dodaja, da se prav tako razvijajo tudi konflikti: »Skozi neke svoje enostranske ukrepe ščitijo svoj trg. Tudi novi evropski ukrepi... Velike države zagovarjajo protekcionizem, mi pa smo za liberalizacijo, ker smo majhni in izvozno usmerjeni« (I-11).

Ukrepi, predvideni z OP TGP so tudi finančno podprti. Določene aktivnosti v sklopu izvajanja, ki so nujne za kvalitetno izvedbo projekta pa ne. Intervjuvanka dodaja: »[P]ač imamo določene projekte, ki mogoče niti niso finančno podprti, ampak posredno vplivajo na vse te stvari« (I-10).

Intervjuvanci dodajajo, da v nekaterih primerih nimajo dobrih strokovnih podlag za odločanje. Podlage so stare ali netočne, kar lahko povzroči tudi finančne posledice zaradi posledičnega pomanjkljivega izvajanja ukrepov.

Eden izmed odgovorov govori še o slabi kohezijski regijski organiziranosti; kohezijsko je namreč Slovenija razdeljena v dve regiji, vzhodno in zahodno, ker pa v Sloveniji ni druge ravni lokalne samouprave, ukrepe izvajajo občine, ki padejo v posamezno kohezijsko regijo.

Ena intervjuvanka odpira temo energetske samozadostnosti in vprašanje neodvisnosti: »[S]aj se spomnite ukrajinske krize, ko so Rusi zaprli pipe, recimo. Kakšne take stvari se, če si neodvisen, ne zgodijo« (I-9). Odgovor se navezuje na vezavo zgolj na obnovljive vire energije, ki jih za enkrat še ni tolikšen odstotek, da bi omogočali samozadostnost.

II.4 Zaključek empiričnega dela

Analiza intervjujev je ostala na ravni splošnega vpogleda na tri vsebinske sklope skozi topike, ki so jih omenjali intervjuvanci ne glede na to, v kateri inštituciji so zaposleni, na katerem oddelku delajo, za katere vrste ukrepov so zadolženi ter na kateri ravni izvajanja so vključeni – vse to namreč v veliki meri določa raven njihovega splošnega dojemanja in njihovo izkušnjo, ki jo sporočajo skozi intervju.

Izpostavljamo naslednje ovire in težave ter dobre prakse iz empiričnega dela. Intervjuvanci_ke so omenili:

- da so bili delovno preobremenjeni,
- da so opravljali predvsem druga opravila in zato niso mogli delati na ukrepih OP TGP, za kar so primarno odgovorni in poklicani,

- da nimajo dovolj ustreznega usposabljanja predvsem v komunikacijskih veščinah in so predlagali, da v sistemsko vzpostavljene institucije izobraževalne vsebine sledijo njihovim dejanskim potrebam,
- da je komunikacija znotraj institucije med političnimi odločevalci in birokrati-izvrševalci prešibka in jo je treba okrepiti, predvsem pa si želijo hitrejšega ukrepanja, ko opozorijo na kakšne vrzeli, na katere naletijo pri svojem delu in ki jih lahko odpravijo le politični odločevalci (organizacijske ovire, komunikacijske težave znotraj ali med institucijami, sistemske povezave z znanostjo, financiranjem ekspertiz ipd.),
- da je sodelovanje s strokovnjaki na univerzah in raziskovalnih institucijah slabo in da bi jo bilo treba z ustreznimi ukrepi okrepiti tam, kjer je šibka, tam, kjer je ni, vzpostaviti, tam, kjer je, pa okrepiti in stabilizirati,
- da je izvajanje ukrepov OP TGP treba ustrezno organizirati, ker se je z reševanjem podnebnih problemov, ki so prepoznani kot javni in zelo kompleksni, mogoče spopasti le z dobro organizirano skupino posameznikov v institucijah javne oblasti, ki si usklajeno prizadevajo dosegati skupne cilje, sicer vsaka institucija na svojem področju in v skladu s svojim posebnim poslanstvom deluje neusklajeno z drugimi in zato prihaja do implementacijskega primanjkljaja..

Iz empirične analize pa lahko zaključimo še, da

- tam, kjer so bili cilji ukrepov jasno opredeljeni (subvencije), kjer je bila za to na razpolago zadostna količina kadrov, z dobrim vodenjem in z delovno vzpostavljeno atmosfero, z jasno opredeljenimi postopki, je delo dobro teklo;
- tam, kjer je pri implementaciji prihajalo do ovir sistemske narave ali pomanjkljivosti, so implementacijski proces zastali, okoljski birokrati pa so čakali ali iskali rešitve in posegali po inovativnih rešitvah, ki včasih niso bili ustrezni glede na poslanstvo in pravno regulativno (kmetijstvo-melioracije);
- tam, kjer je bilo treba oblikovati nov komunikacijski prostor in vanj povabiti prizadete družbene skupine in strokovnjake, da bi skupaj prišli do najbolj sprejemljive regulacijske rešitve, so se pokazali uspehi;
- tam, kjer je bilo treba npr. za nove predloge in aktivnosti pridobiti soglasje Ministrstva za finance, so se stvari zapletale predvsem zaradi »nerazumevanja osnovnega poslanstva« s strani predlagateljev, ki mu je ministrstvo zvesto sledilo;
- tam, kjer je bilo treba usklajevati predloge na ravni EU, so bile prav tako različne prakse; povezovanje enakomislečih birokratov iz drugih držav v pragmatično koalicijo je bilo praviloma uspešnejše kot slovensko soliranje, če je do tega sploh prihajalo.

V nadaljnji analizi bi bilo smiselno intervjuje pregledati še skozi institucije in tako dobiti uvid, v katerih institucijah in oddelkih so katere vrste problemi pri uveljavljanju ukrepov OP TGP bolj pogosto pojavljajo, kje jih rešujejo in na kakšen način ter kje jih puščajo ob strani; razkrile bi se slabe in dobre prakse - dobre bi bilo smiselno univerzalizirati, na slabe pa poiskati (nove) rešitve in na ta način s specifičnim pristopom reševanja problemov, ki jih ima okoljska birokracija in na katere opozarja, dvigniti splošno učinkovitost izvajanja ukrepov OP TGP. Izhodiščna teza bi lahko bila, da nekatere institucije delujejo bolj učinkovito pri implementaciji ukrepov OP TGP kot

druge, in sicer tiste, kjer so cilji opredeljeni, rezultati merljivi, nadzor omogočen in učinkovit, kjer so tudi postopki jasni in preprosti, ki imajo strokovno in številčno ustrezno kadrovske zasedenost, ki se lahko oprejo na strokovno podkovane zunanje institucije in njihove izkušnje, kjer so medsebojni odnosi urejeni in kjer se nesporazumi sproti rešujejo, kjer so zmanjšani zunanji vplivi, ki bi motili njihovo delo na implementaciji ukrepov in ki razpolagajo zadostno višino finančnih sredstev, da si to lahko zagotovijo – takšni pogoji dela zagotavljajo okoljski birokraciji, da je njena učinkovitost maksimalna. Tam pa, kjer institucije na dosežajo teh standardov, se zdi, da njihova učinkovitost pada, pri tem pa se pozablja, da obstajajo različne ravni implementacije, da so usmerjene k različnim ciljnim skupinam ipd., da imajo zato specifične logike in terjajo drugačne vzorce ravnanj (niso ciljno racionalne narave). Na primer pri velikih okoljskih investicijah je interes po političnem, lobističnem, civilno družbenem ipd. vplivu večji kot pri manjših investicijah kot je npr. nakup električnega skuterja; pri oblikovanju izvedbe okoljskega ukrepa je interes najmočnejših agensov, da se sistemsko izključijo iz komunikacijskega in odločevalskega procesa tiste, ki so npr. na konceptualno nasprotnem bregu ipd.

III. del – povzetek s predlogi

Izvajanje OP TGP je vpeto v razkorak med normativnim in dejanskim, med pričakovanim in zapovedanim ter realiziranim. Ta razkorak predstavlja mentalni okvir, v katerem se odvija vsa drama implementacijskega primanjkljaja, ki je lahko dojet kot rezultat neučinkovitega delovanja ali pa kot spodbuda po eni strani za javno oblast, da spremeni politične pogoje za implementacijo, in po drugi pa za okoljsko birokracijo, da je bolj učinkovita pri svojem delovanju.

Za učinkovitost delovanja in za rezultate dela okoljske birokracije, ki zagotavlja zmanjševanje emisij TGP kot pričakovano okoljsko dobrino, so zainteresirani - sicer zaradi različnih razlogov - tako politični odločevalci kot državljani; skupaj z okoljsko birokracijo so zainteresirani, da se dvigne učinkovitost javnega, političnega in administrativnega delovanja in da se bolj dosledno izvaja doktrina administrativnega racionalizma na področju okolja, sicer z različnimi strokovnimi, političnimi in javnimi poudarki.

Učinkovitost neke institucije (ali več njih) je mogoče ugotavljati na različne načine, prav tako jo je mogoče spodbujati in dvigovati z različnimi pristopi, prijemi in ukrepi, na koncu pa vendarle štejejo le rezultati, s katerimi se legitimira delo okoljske birokracije in okoljska politika. Tovrstni rezultati niso vidni na prvi pogled, zato je bilo treba z zahtevno znanstveno metodologijo ugotoviti učinke ukrepanja na zmanjševanje TGP v ozračju in jih tudi numerično in grafično prikazati (raziskave IJS).

V naši raziskavi smo se osredotočili na problem implementacije ukrepov okoljske birokracije, ki deluje v različnih javnih institucijah. V ospredju je bilo vprašanje, kako zmanjšati implementacijski primanjkljaj in dvigniti učinkovitost njihovega delovanja.

Razloge za to nismo iskali le v neposrednem delovanju same okoljske birokracije, njeni zavzetosti za delo, njeni usposobljenosti, vodenju, delovnih strategijah ipd., torej na »subjektni« ravni, temveč tudi v sistemskih, pravnih in finančnih razmerah, v katerih birokracija dela, ki pa jih s svojimi odločitvami vzpostavljajo odločevalci, torej smo jih iskali tudi na »objektivni« ravni.

Razloge za implementacijski primanjkljaj pa moramo iskati tudi v posebnem tipu okoljskega diskurza, t.j. administrativnem racionalizmu, ki usmerja delovanje tako okoljske birokracije kot odločevalcev in ki se skozi njuno delovanje tudi bolj ali manj učinkovito udejanja, torej v formi mentis, v njeni notranji strukturi, omejitvah in zapovedih, ki jih predpisuje in dopušča obema vrstama subjektov.

1. V nadaljevanju predlagamo ukrepe, ki izhajajo iz uvida v notranjo strukturo administrativnega racionalizma, saj implementacijski primanjkljaj korenini tudi v administrativnem racionalizmu kot formi mentis, ki s svojo notranjo mentalno strukturo postavlja možnosti, omejitve in zapovedi in tako usmerja delovanje tako okoljske birokracije kot odločevalcev. S tem želimo opozoriti, da je že na tej ravni mogoče zaslediti praviloma spregledane elemente in učinke, ki povzročajo implementacijski primanjkljaj v procesu realizacije ukrepov OP TGP.

Administrativni racionalizem: Konec 20. stoletja so se k družbenim in ekonomskim problemom pridružili še okoljski problemi, pred katerimi so izolirani posamezniki povsem nemočni, in jih je mogoče reševati z birokratsko organizacijo oziroma z veliko na poseben način organiziranih posameznikov, ki se usklajeno prizadevajo za njihovo racionalno reševanje. Takšen racionalni pristop k reševanju kompleksnih družbeno-ekonomskih in okoljskih problemov neizogibno vodi k vse večji birokratizaciji in racionalizaciji sodobnih družb.

Predlog odločevalcem: Razširiti spoznanje o kompleksnosti okoljskih problemov in o tem, da je okoljska birokracija eden od pomembnih instrumentov spopadanja z njimi.

Moč administrativnega racionalizma: Administrativni racionalizem preko delovanja okoljske birokracije govori o svoji vitalnosti, ki se kaže v tem, da je sposoben proizvesti nekatere okoljske dobrine, ki jih večina z naklonjenostjo odobrava. Njegova politična moč se skriva v praktičnih učinkih (proizvaja okoljske dobrine) in to ga kljub ostrim kritikam ohranja pri življenju. Za dvig učinkovitosti bi morala okoljska birokracija ne le iz lastnega izkustva, temveč tudi na konceptualni ravni poznati administrativni racionalizem kot formo mentis svojega delovanja, saj ta, ko rešuje kompleksne okoljske probleme, proizvaja pogoje za implementacijski primanjkljaj. Poznavanje administrativnega racionalizma je pogoj za kreativno iskanje novih možnosti in rešitev.

Predlog odločevalcem: Okoljska birokracija se mora temeljito seznaniti z administrativnim racionalizmom kot formo mentis svojega delovanja, da bi bila lažje kos izzivom, težavam in oviram, s katerimi se srečuje pri svojem delu.

Hierarhija in ekspertizem: Administrativni racionalizem, ki stavi na hierarhijo in ekspertizem, je pri spopadanju z okoljskimi vprašanji prevladujoč način. Z rastjo ekosistemskih problemov raste tudi politično-institucionalna kompleksnost; ta dvojna kompleksnost, ki opredeljuje reševanje okoljskih problemov, terja »povezovanje« naravoslovnih, tehničnih in družboslovnih znanj in vedenj.

Predlog odločevalcem: Spodbuditi na ravni univerz in inštitutov v Sloveniji, da se začnejo konceptualno in raziskovalno z vprašanjem družbenih, institucionalnih, političnih in drugih dimenzij okoljskih problemov resneje ukvarjati.

Načrtovanje: Administrativni racionalizem pozna načrtovanje od zgoraj navzdol, in sicer najprej postavi glavne cilje in nato opredeli še sredstva, s katerimi jih namerava doseči. OP TGP je nastal na osnovi postavljenega cilja na globalni in evropski ravni, ustrezno modificiran glede na metodologijo izračunavanja dovoljenih emisij v ozračje, ki ga je Slovenija sprejela kot mednarodno obvezo in ki jo mora izpolnjevati ter o tem poročati mednarodni skupnosti. OP TGP opredeljuje področja ter ukrepe, ki jih naj posamezne inštitucije izvajajo ali posamezno ali skupaj z drugimi s ciljem, da bi se na lokalni ravni zmanjšale emisije TGP, kar bi vplivalo na zmanjšanje emisij na globalni ravni.

Predlog odločevalcem: Evalvirati, na katerih področjih v Sloveniji je najmanj sprejetih ukrepov, ki bi lahko na lokalni ravni hitreje zmanjšali onesnaževanje ozračja.

Regulacije: V dosedANJI praksi po svetu so se zato oblikovali trije prevladujoči načini oblikovanja regulacij: konfliktni, strokovno-posvetovalni, spodbujevalni. V slovenski politični praksi je še mogoče zaslediti prevladujoč konfliktni pristop, ki pa ga je treba preseči tudi pri izvajanju ukrepov OP TGP.

Predlog odločevalcem: Pri pisanja regulacij ter oblikovanju in realizaciji ukrepov OP TGP spodbuditi prehod od konfliktnega pristopa k strokovno-posvetovalnim kot tudi spodbujevalnim in sodelovalnim pristopom.

Strokovni in institucionalni instrumenti: Na institucionalni ravni se je mogoče reševanja okoljskih problemov lotevati z ustanavljanjem različnih okoljskih agencij in uradov ter ekspertnih posvetovalnih komisij in profesionalnih birokracij za menedžiranje z naravnimi viri, ki so si podvrženi načelu hierarhije, na strokovni ravni pa jih je mogoče proučevati in obravnavati z različnimi ocenami vpliva na okolje ter tehnikami racionalistične analize ukrepov, s čimer se preskrbijo strokovne podlage za načrtovanj in oblikovanje ukrepov ter njihovo izvajanje. Javni oblasti so tako na razpolago različni instrumenti, ki ji pomagajo, da pride do boljšega vpogleda v problematiko na lokalni ravni, in sicer od ocene rizika, ocen okoljskega vpliva, ocene stroškov in koristi, ocene regulacijskega vpliva ipd. kot tudi nove komunikacijske in odločevalske forme, ki ne sledijo logiki hierarhije.

Predlog odločevalcem: Uvesti še neizkoriščene instrumente in jih medsebojno povezavi tako, da bodo prispevali k boljši institucionalni mreži kot tudi interdisciplinarnim strokovnim podlagam za oblikovanje in izvajanje ukrepov OP TGP.

OP TGP je bil zastavljen na način vsebinskega členjenja, kar se je kazalo v normativnih aktih, ki so se na OP navezovali in ki so pokrivali posamezne vsebinske sklope in podsklope; določene so bile tudi skupine institucij oziroma posamezne institucije, oddelki in skupine v njih, ki so bile zadolžene za izvajanje ukrepov na določenih sklopih oz. podsklopih. Ustanovljen je bil tudi organ za koordiniranje dela institucij na ukrepih. V praksi pa se je izkazalo, da so tu stvari zastale.

Predlog odločevalcem: Za koordiniranje dela med institucijami oblikovati ustrezen organ, ki bo imel več odločevalskih kompetenc in možnost oblikovanja interdisciplinarnih strokovnih podlag.

Nekatere institucije zadolžene za izvajanje ukrepov OP TGP niso bile ustrezno notranje strukturirane, da bi posamezen ukrep lahko ustrezno obravnavale oz. implementirale. V teh primerih se je vodstvo institucij odločilo ali da so ustanovili nove oddelke (tudi s kadrovsko preureditvijo) ali pa so obstoječim naložili izvajanje še novih ukrepov (lahko tudi brez dodatnih kadrov ali finančnih sredstev), kar je bilo v času varčevanja prej pravilo kot izjema; dodatna obremenitev je imela za posledico ali »implementacijski primanjkljaj« ali pa opravljanje nujnih opravil zunaj delovnega časa kot neplačano delo.

Predlog odločevalcem: Evalvirati implementacijske procese znotraj posameznih institucij in organizacijsko ter kadrovsko okrepiti oddelke, kjer je to potrebno.

Z izvajanjem ukrepov OP TGP so se v institucijah pojavili tudi novi koncepti (npr. trajnostni koncept mobilnosti; OVE; URE ipd.), ki so na nek način v nasprotju z uveljavljenimi; ti so tudi za enkrat bolj kadrovske, finančne in strokovno podprti. Vodstvo institucij se je znašlo pred dilemo, koliko institucionalno, kadrovske in finančne podpreti uveljavljanje novih in koliko ohraniti stare koncepte in njihove strukture; rečeno drugače, bolj ko bodo vztrajali na obstoječih, manjši bo učinek na zmanjševanju emisij TGP, slabši bo končni rezultat realizacije OP TGP.

Predlog odločevalcem: Odločevalci morajo jasno oblikovati politične prioritete in predvideti ukrepe za prehod iz enega k drugemu konceptu reševanja okoljskih problemov na osnovi vseh potrebnih interdisciplinarnih strokovnih ocen.

2. V nadaljevanju predlagamo ukrepe, ki izhajajo iz uvida v neustrezno urejena razmerja in razmere, v katerih deluje okoljska birokracija, ki izvaja ukrepe OP TGP.

Vpetost okoljske birokracije v različna razmerja: Implementacijski primanjkljaj običajno pripisujemo le slabemu delovanju okoljske birokracije zaradi nemotiviranosti za delo, neustreznosti ali slabi strokovni usposobljenosti, neustreznem vodenju, napačnih delovnih strategijah ipd., nima svojih korenin le tu, temveč tudi v neustrezno urejenih razmerjih navzven.

Predlog odločevalcem: Evalvirati je treba delo v posameznih institucijah, ki se ukvarja z implementacijo ukrepov OP TGP, in ugotoviti, kakšen delež za implementacijski primanjkljaj pade na ramena okoljske birokracije, kakšen pa na razmerja in razmere, v katerih ta deluje. Na osnovi tega sprejeti ustrezne popravilne ukrepe.

(Politični) posegi v birokratske strukture in obrambni ukrepi: V racionalni proces delovanja birokratskih institucij se vsakodnevno vmešavajo različni drugi agensi, ki povzročajo zmešnjavo in zastoje v njihovem delovanju. Posegi lahko prihajajo tako iz vrst izvoljenih uslužbencev, lobistov, poslancev, predstavnikov političnih strank, javnosti in neposredno prizadetih.

Intervjuvanci so se zavzemali za večjo stalnost in strokovno avtonomijo, za posebne strokovno oblikovane skupine okoljskih menedžerjev in tudi za nove komunikacijske forme, v katerih ne bi bil komunikacijski proces voden po pravilu pro et con, temveč na osnovi deliberacije oziroma temeljitega premisleka tako o kompleksnih okoljskih problemih kot o predstavah, ki jih imajo o tem udeleženci razprave. V takšnih temeljitih deliberacijah pa lahko sodelujejo le okoljsko usposobljeni birokrati (interdisciplinarno sodelovanje).

Predlog odločevalcem: Ustrezneje oblikovati stike navzven, tako da bi se izognili zunanjim pritiskom, ki moti njihovo normalno delo, in da se ne bodo iskale rešitve v smeri centralizacije in večje zaprtosti oziroma zavzemanja za doslednejše uveljavljanje administrativnega racionalizma ali vzpostavljanja okoljskega menedžmenta, temveč da se za premoščanje tudi političnih konfliktov podpre ustanavljanje alternativnih forumov, v katerih bi se razpravljalo in odločalo po temeljitem razmisleku o tem, kje so razlike in kje skupne točke (deliberacija). Tovrstne spremembe terjajo tudi permanentno izobraževanje okoljske birokracije v smeri komunikacijskih veščin tega tipa.

Notranje in zunanje usklajevanje: Okoljska birokracija se dnevno giblje v trikotniku delovnih obveznosti (nadrejeni, ukrepi, stranke/javnost), ki jih mora vsak birokrat učinkovito in pravočasno zadovoljiti, hierarhijo pomembnosti nalog, ki jo ne določa sam, pa gre na račun izvajanja ukrepov iz OP TGP ali njegove preobremenjenosti. Situacije so lahko različne. Pri posameznem okoljskem birokratu se lahko implementacijski primanjkljaj in učinkovitost dela ujemata, lahko pa se izključujeta: lahko je učinkovit pri opravljanju cele vrste drugih nalog, ne pa tudi pri implementaciji ukrepa (izpolnjuje dnevne želje nadrejenih, ne pa nalog, ki izhajajo iz ukrepa), ker zmanjka časa med delovnim časom. V takih primerih so se intervjuvanci reševali tako, da so si jemali delo domov in s tem preprečevali, da bi prihajalo do implementacijskega primanjkljaja; lahko pa je bilo ob odsotnosti vsakodnevnih želja nadrejenih delo na ukrepu opravljeno in do implementacijskega primanjkljaja ni prihajalo. Do implementacijskega primanjkljaja lahko prihaja tudi zaradi neznanja in nedelavnosti, nekateri nadrejeni pa so tudi omenjali, da so jih podrejeni, ko so jim naložili dnevno delo, zavračali, nekateri pa celo obtožili nadlegovanja na delovnem mestu.

Predlog odločevalcem: Narediti zunanjo evalvacijo delovnih procesov glede obremenjenosti, ustrezno normirati opravila in zapolniti kadrovske vrzeli, kjer obstajajo.

Ukazovanje in pogajanje kot način usklajevanja: Usklajevanje z drugimi akterji okoljska birokracija izvaja z ukazovanjem ali s pogajanjem, ki je sicer drugje v praksi bolj uveljavljen.

Predlog odločevalcem: V nadaljevanju opuščati ukazovalni in krepiti pogajalski način usklajevanja, ki bo uokvirjen z interdisciplinarnimi strokovnimi podlagami.

Pogajanje - prilagodljivo menedžiranje: Koncept »prilagodljivega menedžiranja« je oprt na spoznanje, da je na vsakdanji ravni najlažje ugotoviti, kaj deluje v praksi, in za to pooblastiti v-prakso-potopljene okoljske birokrate za ukrepanje. Ta mikro-oblast bi v idealnem primeru delovala po načelu »učenje skozi prakso« po zgledu znanstvenega eksperimentiranja, toda ob sprejemanju visoke negotovosti. Nenaklonjenosti okoljskih birokratov do »učenja skozi prakso« izhajajo iz neznosnosti občutka o negotovosti.

Predlog odločevalcem: Podpreti koncept mikro oblasti in okoljsko birokracijo ustrezno pripraviti na negotovost in jo usposobiti za ta način delovanja. Če se zaznajo kakršne koli ovire, je treba spodbujati in omogočiti nove pristope in načine, ki bi sploh ali lažje omogočili udejanjanje ukrepov OP TGP.

Učenje okoljske birokracije: V sam administrativni racionalizem je s hierarhijo vgrajen zaviralni element, saj komunikacija poteka v skladu s hierarhijo, ki onemogoča učenje; bolj ko je organizacija disciplinirana, manj učenja lahko pričakujemo; bolj ko se organizacija uči, s tem da odpre in decentralizira strukturo, težje je ohraniti disciplino z administrativnimi sredstvi in verjetnejše je, da bo nastal implementacijski primanjkljaj.

Predlog odločevalcem: Poiskati je treba ustrezno ravnovesje in tako najti rešitev za ta paradoks; postopoma ga uvajati v vsakdanje delo okoljske birokracije pri udejanjanju OP TGP.

Zavest o administrativni racionalnosti: Javna oblast in birokracija v Sloveniji jemljeta Webrovo spoznanje, da je birokracija najvišja racionalna forma družbene organiziranosti, kot tiho predpostavko, ki je globoko vgrajena v birokratske institucije kot kolektivna zavest; zato ni presenetljivo, da okoljska birokracija želi le dobro in profesionalno izvajati svoje aktivnosti na področju podnebnih sprememb.

Predlog odločevalcem: Ko glede na kriterije administrativne racionalnosti politično vzpostavljeni pogoji za delovanje okoljske birokracije niso takšni, da bi lahko aktivnosti na OP TGP izvajati s čim manjšim implementacijskim primanjkljajem, ji je treba sistemsko na ravni koordinacijskega organa za izvajanje OP TGP omogočiti, da politične odločevalce opozori na ovire in težave in da ti potem ustrezno ukrepajo.

Politični boj v političnih arenah med zagovorniki različnih konceptov: V bodoče ne bo več mogoče na podnebne spremembe reagirati le z parcialnimi, četudi ustreznimi administrativnimi rešitvami in z znanstveno utemeljenimi ukrepi; potrebno bo graditi na spoznanja, da gre pri podnebnih spremembah za kompleksen problem, ki terjajo interdisciplinarno obravnavo in horizontalno implementacijsko povezovanje, v igri pa so še različni koncepti, interesno in ideološko pogojeni, ki vstopajo v različne javne sfere in politične arena z namenom, da dobijo javno in politično podporo; med njimi se bo bila javna in politična bitka; politični konflikti o reševanju kompleksnih okoljskih problemov bodo zato neizogibni.

Predlog odločevalcem: Okrepiti medinstitucionalno delovanje z ustanovitvijo ustreznih komunikacijskih form, katerih naloga bo ukvarjanje s kompleksnimi podnebnimi problemi na interdisciplinarnih strokovnih podlagah z namero dolgoročnega zagotavljanja okoljske dobrine (zmanjševanja emisij TGP).

Predlog odločevalcem: Spodbuditi interdisciplinarno raziskovanje na področju podnebnih sprememb oziroma na temah posameznih vsebinskih področjih. Spodbujati tudi interdisciplinarno študentsko raziskovanje na magistrskem in doktorskem študiju na identificiranju realnih težavah in ovirah pri udejanjanju ukrepov OP TGP.

Zakovitost skromnih učinkov: V prvih fazah implementacije ukrepov je praviloma lahko doseči očiten in pomemben napredek, saj so ti usmerjeni na najlažje in najbolj vidne probleme. Po začetnih uspehih pa je v naslednjih fazah težko trajno izboljševati stanje z enakim vložkom in z enakim učinkom. Kompleksnost problema zmanjševanja emisij TGP narašča, finančni vložki so vse večji, učinki pa so na prvi pogled vse manj vidni.

Predlog odločevalcem: Pri pisanju nove generacije ukrepov OP TGP je treba imeti v mislih dejstvo, da bodo rezultati ukrepov manj vidni in da njihovo reševanje ne bo mogoče zvesti le na tehnično raven. V sedanjih ukrepih ta raven prevladuje, mehki ukrepi pa so bili sicer načrtovani, pa pomanjkljivo izvedeni.

Preseganje administrativnega racionalizma: Okoljska birokracija se naj uči na lokalni ravni ob tem, da ostaja zvesta osrednjim ciljem in načelom administrativnega racionalizma, kar

pomeni, da se administrativni racionalizem v nekem segmentu rekonceptualizira zato, da bi se lahko ohranil.

Predlog odločevalcem: Administrativni racionalizem konceptulno nadgraditi z vladovanjem, kar je v duhu EU in s tem pri oblikovanju regulacij dati večjo težo habermasovski pragmatičnosti in ne le strokovnosti, in politično podpreti tiste agense, ki terjajo, da se naj v komunikacijske in odločevalske procese vključuje pragmatični element, da bi se izvajanje ukrepov OP TGP spodbujalo in olajšalo.

REFLEKSIVNI DEL

(odzivi intervjuvancev na analitični del)

V prvem krogu smo dobili 2 odgovora intervjuvancev na 21 poslanih naslovov, nekaj jih še pričakujemo, nekaj intervjuvancev pa se je v tem času prezaposlilo na druga delovna mesta.

Prvi odziv

Spoštovani,

zahvaljujemo se vam, da ste nas vključili v pripravo končnega raziskovalnega poročila o kadrovskih kapacitetah in odgovornostih za izvajanje ukrepov zmanjševanja emisij toplogrednih plinov.

Ministrstvo za okolje in prostor, Oddelek za podnebne spremembe podpira izvajanje raziskovalnih aktivnosti z namenom izboljšati upravljanje vsebin, povezanih s podnebnimi spremembami. Sistemsko naslavljanje ključnih izzivov iz tako kompleksne problematike zahteva celovit pristop, del katerega so zagotovo tudi družboslovne raziskave.

Pri snovanju programov aktivnosti za boj proti podnebnim spremembam in med njihovim izvajanjem, se je že večkrat ugotavljalo, da učinkovitost izvajanja politik in ukrepov ne bo odvisna izključno od njihove vsebine, temveč tudi od nekaterih zunanjih dejavnikov iz družboslovnega polja. Pričujoča raziskava se ukvarja prav s tem in je ena prvih tovrstnih. Kljub temu, da se osredotoča le na del zaznanih problemov in le na del področja podnebnih sprememb, predstavlja potrebno analitično osnovo in s tem tudi potencial za pripravo strokovnih priporočil, kako v prihodnje izboljšati učinkovitost podnebnega ukrepanja.

Konceptualizacija raziskave in umestitev predmeta raziskave v okoljski diskurz pomembno teoretsko utemeljita nekatere v praksi opažene vrzeli OP TGP 2020. Pojavljanje implementacijskega primanjkljaja kot posledica strukturiranosti OP TGP 2020, ki temelji na hierarhični organiziranosti na medinstitucionalni ravni in na notranjem členjenju institucij zadolženih za izvajanje ukrepov, se sklada z utemeljitvijo o pojavljanja problemov, če se za reševanje okoljskih problemov uporablja administrativni racionalizem. Iz raziskave sodeč, uporaba tega diskurza za reševanje kompleksnih problemov kot so podnebne spremembe, pogosto prinaša malo razreševanja z veliko premeščanja problemov. Določeni praktični učinki in okoljske dobrine so sicer doseženi, rešitev pa ni veliko.

Ta raziskava se zdi širše pomembna, ne samo z vidika nadaljnjega programiranja vsebin, ki jih sedaj pokriva OP TGP 2020, temveč tudi z vidika vzpostavljanja celotnega sistema upravljanja na področju podnebnih sprememb v Sloveniji. Da bi bili lahko ugotovljeni zaključki iz konceptualizacijskega in empiričnega dela raziskave v prihodnje med odločevalci čim bolj upoštevani, predlagamo njihovo dodatno izpostavitve v obliki jasnih priporočil, morda tudi v okviru zvezkov Podnebnega ogledala.

XXXX

Drugi odziv

Spoštovani!

Poročilo o opravljeni raziskavi je zelo obsežen dokument, ki bi ga bilo potrebno preštudirati večkrat in sicer iz različnih zornih kotov oziroma vidikov.

Bolj kot uvodni - teoretični del je zanimiva analiza; predvsem vidik povezanosti in prepletenosti. Zelo jasno je izkazano, da le medsebojno sodelovanje, razumevanje in povezovanje (ob zadostnem strokovnem znanju) omogoča doseganje zastavljenega cilja. To potrjujejo tudi povzetki besedil opravljenih intervjujev, kjer je mogoče ugotoviti celo vrsto podobnih razlogov, ovir in motenj, katerih posledica je (ne)doseganje zastavljenega cilja. Izkaže se, da je pri implementaciji pomembno ne le to, da so cilji jasno zastavljeni, potrebna je zadostna kadrovska podpora, strokovno znanje, finančna sredstva in še bi lahko naštevali. Dejstvo pa je, da na koncu štejejo le rezultati, za katere je poleg ustreznega delovnega okolja s čim manj zunanjimi motnjami, potrebna visoka motiviranost zaposlenih za delo.

Vsekakor je poročilo razkrilo kar nekaj dejstev, s katerimi se soočamo pri svojem delu dnevno in bo s tega vidika zagotovo pomagal pri premagovanju ovir.

Lep pozdrav,

XXXX

Tretji odziv

Spoštovani ,

pošiljam komentar na analizo o izvajanju ukrepov OP TGP.

Analiza izvajanja ukrepov OP TGP 2020 je napisana korektno, strukturirano in pregledno ter zajema vsebine, na katere se je spraševalec osredotočil pri izvedbi intervjujev. Ugotovitve analize jasno odražajo problematiko, ki je bila izpostavljena v intervjuju in sicer: kadrovske, komunikacijske, sistemsko pravne in strokovne probleme naše inštitucije -strokovnih sodelavcev, ki pokrivajo področje podnebnih sprememb oz natančneje področje izvajanja ukrepov OP TGP 2020.

Pravilno je bilo ugotovljeno, da se učinkovitost neke inštitucije meri v njenih rezultatih, s katerimi se legitimira in da so za to potrebni med drugim tudi rezultati, ki so prikazani numerično in grafično in ki so razumljivi tudi širši javnosti z namenom pridobitve njene naklonjenosti na področju podnebnih sprememb oziroma zavedanje o problematiki posledic, ki jih prinašajo podnebne spremembe človeštvu.

Prav tako je bilo tudi pravilno ugotovljeno, da je za učinkovitost uspešnosti ukrepov na področju podnebnih sprememb potrebno zavedanje o le teh tudi s strani političnih odločevalcev, ki

nenazadnje usmerjajo delo javnih uslužbencev in določajo njihove prioritete in pogoje za samo delovanje.

Kot rešitev za boljšo učinkovitost dela na področju podnebnih sprememb vidimo v vzpostavitvi službe za podnebne spremembe, ki bo delovala na nivoju države in ki bo usmerjevalec sektorske in medsektorske politike na področjih blaženja, prilagajanja in tehnološko-razvojnega prehoda v nizkoogljično družbo.

Lep pozdrav,

XXXX

LITERATURA IN VIRI

- Burleson, E., Lye, L.H., Robinson, N.A. (2012): Comparative Environmental Law and Regulation (spletni vir).
- Dryzek, J. (2018): Politika zemlje. Okoljski diskurzi, IČKZ, Ljubljana.
- Dryzek, J. (1987): Rational Ecology. Environment and Political Economy. New York.
- Hayek, von F. A. (1979): Law, Legislation, and Liberty. University of Chicago Press. Chicago.
- Lee, (1999): Appraising Adaptive Management. Conservation Ecology.
- Lukšič, A., Hočevar, M., Maraž, D., Vidmar, N. (2018): Zbirka intervjujev. Arhiv Inštituta za ekologijo, Ljubljana.
- Lukšič, A. (1999): Rizična tehnologija. ČKZ in Inštitut za ekologijo, Ljubljana.
- Morton, K. (2009): China and Global Environment. Lowy Institute. Sydney
- Offe, C. (1985): Družbena moč in politična oblast. DE, Ljubljana
- Popper, K. (1966): The Open Society and its Enemies. London.
- Sabel, C. in drugi (2000): Beyond backyard Environmetalism. Boston Review.
- Strokovne podlage za Drugo poročilo o izvajanju OP TGP-2020. Končno poročilo, drugi del Predlog Drugega poročila o izvajanju Operativnega programa ukrepov zmanjšanja emisij toplogrednih plinov do leta 2020 (2017). Inštitut Jožef Stefan, Center za energetska učinkovitost, Ljubljana.
- Thaler, R., Cass, S.; (2008): Nudge. Yale University Press. New Haven.
- Vogel, D. (2003): Comparing Environmental Governance, prispevek na konferenci Environmental Policy Integration and Sustainable Development, Avstralija.
- Weale, A. (1992): The New Politics of Pollution. Manchester University Press. Manchester.

PRILOGA: Projektna naloga

1. Izhodišče

Osnovni namen projekta LIFE ClimatePath2050 je prispevati k boljšemu podnebnemu upravljanju v Sloveniji na področju blaženja podnebnih sprememb - zmanjševanja emisij TGP, in sicer v vseh IPCC sektorjih: energetika, promet, industrija, kmetijstvo, raba tal in sprememba rabe tal ter odpadki. Operativni cilji projekta so:

1. nadgradnja obstoječega sistema za spremljanje izvajanja ukrepov za blaženje podnebnih sprememb in sicer brez dodatnega administrativnega bremena;
2. pripraviti projekcije emisij toplogrednih plinov za naslednjih 50 let za vse IPCC sektorje, vključno z oceno učinkov;
3. povečati uporabo kvantitativnih analiz v podporo odločanju med odločevalci in drugimi deležniki, in sicer projekcij emisij TGP in sistema za spremljanje izvajanja ukrepov;
4. prenesti rezultate na lokalno raven;
5. promovirati rezultate ukrepa za uporabo v drugih sektorjih, in s tem omogočiti vključevanje podnebnih ukrepov in ciljev v sektorske programe, ter tudi promovirati uporabo rezultatov ukrepa v drugih državah.

Sklop analiz za projekt LIFE ClimatePath2050 o upravljanju podnebnih politik in ukrepov:

(a) analize kadrovske zmogljivosti/obremenitev, (b) uporabe analitičnih podlag za odločanje in (c) ključnih komunikacijskih in organizacijskih ovir pri izvajanju ukrepov podpira zlasti doseganje cilja projekta, ki je zgoraj naveden pod številko 3. Sklop analiz bo prispeval k izvedbi več aktivnosti projekta LIFE ClimatePath2050, kot je podrobno navedeno v tabeli.

Poimenovanje v tem naročilu: Projekt LIFE ClimatePath2050		
Sklop analiz za projekt LIFE ClimatePath2050 o upravljanju podnebnih politik in ukrepov:		
	Aktivnost	Naslov analize v projektni nalogi
(a) analize kadrovske zmogljivosti/obremenitev	C5 - Koordinacijski proces v podporo odločanju	Survey of capacities for climate mitigation actions
(b) uporabe analitičnih podlag za odločanje		Survey of stakeholders use of analytical decision support at monitoring and planning climate actions
(c) ključne komunikacijske in organizacijske ovire pri izvajanju ukrepov	C4 - Sistem za spremljanje napredka pri izvajanju podnebnih aktivnosti	Analysis of barriers in legal and institutional arrangements and capacities for implementation of GHG measures in selected sectors (v to naročilo je vključena 1. faza navedene analize)

Projekt LIFE ClimatePath2050 (LIFE 16 GIC/SI/000043) je sofinanciran iz sredstev programa LIFE, finančnega inštrumenta Evropske unije za Okolje in podnebne spremembe na

prednostnem področju **Podnebno upravljanje in informacije** in iz sredstev Ministrstva za okolje in prostor RS, Sklada za podnebne spremembe.

2. Namen naloge

Namen Sklopa analiz, ki bodo izdelane v okviru tega naročila, je pripraviti:

- oceno stanja v Sloveniji glede uporabe analitičnih (kvantitativnih podlag) pri odločanju. Ocena bo služila kot izhodiščno stanje pri ugotavljanju prispevka projekta k večji uporabi analitičnih oz. kvantitativnih podlag pri odločanju;
- oceno stanja glede kadrovskih zmogljivosti oz. obremenitev za izvedbo podnebnih aktivnosti v Sloveniji (načrtovanja, izvajanja in spremljanja izvajanja ukrepov za zmanjševanje emisij TGP). V dosedanjih analizah je prepoznano, da Slovenija namenja izvajanju zelo malo kadrovskih zmogljivosti, vendar za enkrat ni empiričnih podlag oz. sistematične ocene, ki bi omogočala vrednotenje stanja;
- oceno stanja in priporočila za izboljšanje stanja glede ključnih komunikacijskih in organizacijskih ovir pri izvajanju ukrepov in politik.

3. Program dela

Analize (a) kadrovskih zmogljivosti/obremenitev za izvajanje podnebnih aktivnosti (b) uporabe analitičnih podlag za odločanje o podnebnih aktivnostih in (c) ključnih komunikacijskih in organizacijskih ovir pri načrtovanju in izvajanju podnebnih aktivnosti

Pričakovani rezultati prvega sklopa analiz politik in ukrepov za zmanjšanje emisij TGP so:

- a) ocena stanja v Sloveniji glede kadrovskih/obremenitev zmogljivosti:
 - za pripravo politik;
 - za izvajanje politik (vključno s spremljanjem izvajanja in vodenjem izvajanja);
- b) ocena stanja v Sloveniji glede uporabe analitičnih (kvantitativnih podlag):
 - pri načrtovanju/odločanju o politikah in ukrepih;
 - pri spremljanju/izvajanju/vodenju politik in ukrepov;
- c) analiza ključnih komunikacijskih in organizacijskih ovir pri izvajanju ukrepov in politik:
 - analiza stanja in ovir;
 - priporočila za odpravo ovir.

Pregled stanja kadrovskih zmogljivosti oz. obremenitev bo pripravljen na podlagi intervjujev in samoocenjevanja strokovnjakov, ki delajo na področjih načrtovanja, spremljanja, poročanja in izvajanja ukrepov na pristojnih ministrstvih na naslednjih področjih: učinkovita raba energije, obnovljivi viri energije, daljinsko ogrevanje in hlajenje, javni promet, ne motorizirani promet, strateško načrtovanje v sektorjih energetika, promet, industrija, kmetijstvo, gozdarstvo, odpadki zeleno javno naročanje, davki, zelena davčna reforma, implementacija programa razvoja podeželja, implementaciji kohezijske politike v Sloveniji, emisij f-plinov in odpadkov etc.

Izvedba intervjujev se omeji na osebe, odgovorne za pripravo, vodenje, izvajanje in spremljanje politike in ukrepov na nacionalni ravni in sicer na politike in ukrepe, za katere se namenja

znaten obseg javno finančnih sredstev. Ostale kadrovske zmogljivosti se oceni na podlagi samoocenjevanja.

Predvidene so naslednje faze izvedbe analize:

1. faza: določitev začetnega izbora intervjuvancev, priprava intervjujev, izvedba intervjujev.
2. faza: analiza intervjujev in priprava zaključkov za prvi dve točki analize: a) analiza kadrovskih zmogljivosti/obremenitev za izvajanje podnebnih aktivnosti in (b) analiza uporabe analitičnih podlag za odločanje o podnebnih aktivnostih.
3. faza: priprava zaključkov analize za točko (c) ključnih komunikacijskih in organizacijskih ovir pri načrtovanju in izvajanju podnebnih aktivnosti.