

Gunnar Helgi Kristinsson

Íbúalýðræði í skipulags- og umhverfismálum

Erindi flutt á málþingi Skipulagsstofnunar um Samráð við skipulag og mat á umhverfisáhrifum, laugardaginn 29. janúar 2005 á Grand Hótel, Reykjavík, kl .9.00-13.00

Víða um hinn vestræna heim eru vonir bundnar við aukna þátttöku íbúa í margvíslegum störfum stjórnkefisins. Merki um þessa þróun má finna í aukinni notkun stjórnækja við opinbera stefnumótun sem byggja á milliliðalausri aðkomu almennings að stefnumótun - eða að fundin eru ný og hliðsett fulltrúakerfi samhliða hinu hefðbundna fulltrúalýðræði. Aukin notkun þjóðaratkvæðagreiðslna er dæmi um þetta sem og vaxandi tilraunir með notendafulltrúa, hugmyndatorg, netlýðræði og fleira í þeim dúr.

Nokkrar ástæður eru fyrir þessari þróun.

Í fyrsta lagi hafa gildabreytingar sem stundum eru kenndar við endalok efnishyggjunnar – eða post-materialisma - aukið áhuga fólks á að hafa áhrif á nærumhverfi sitt og taka þátt í mótun samfélagsins – ekki endilega í gegnum hefðbundna stjórnmalaflokka eða hagsmunasamtök á vinnumarkaði heldur í gegnum miklu fleiri og fjölbreyttari farvegi en áður tíðkaðist. Þessi gildabreyting, sem tengist hærra menntunarstigi og aukinni velmegun, hefur sett vaxandi svip á stjórnmal undanfarna áratugi. Henni hefur fylgt að gildi hagkvæmni og hagvaxtar eru að nokkru leyti dregin í efa en önnur gildi – þeirra á meðal gildi umhverfisverndar – eru sett á oddinn (eða að minnsta kosti framar í forgangsröðina).

Í öðru lagi hefur stjórnun í opinbera geiranum – þar á meðal í sveitarfélögum - þróast yfir í flóknari farvegi en áður þar sem fjölpættari aðilar koma við sögu stefnumótunar og stjórnsýslu. Rætur þessarar þróunar er að finna í fjárhagsvanda hins opinbera. Þeir aðilar sem koma við sögu hinnar nýju opinberu stjórnunar geta verið einkafyrirtæki, samtök af ýmsu tagi og meira eða minna sjálfstæðar stofnanir, til hliðar við hinn hefðbundna farveg stjórnmála og skrifstofuveldis. Þetta hefur gert að verkum að tengingin við kjósendur – sem opinberi geirinn á að þjóna – verður í sumum tilvikum langsóttari en áður. Á móti þeirri þróun er teflt auknum áhrifum íbúa og notenda opinberrar þjónustu.

Í þriðja lagi hefur hnattvæðingin gert að verkum að samkeppni ríkir í vaxandi mæli milli stórra þéttbýlissvæða um íbúa og atvinnustarfsemi – og í vaxandi mæli nær þessi samkeppni yfir landamæri ríkja. Hluti af samkeppninni fer þannig fram að reynt er að gera stórborgir fýsilegri til búsetu með því að stuðla að endurvakningu samfélags og nálægðar með ýmsum hætti, þar á meðal hverfaskiptri þjónustu, notendafulltrúum, íbúasamráði og þvíumlíku. Tilgangurinn er að koma til móts við þarfir íbúanna fyrir nálægð og skapa um leið ánægju með þjónustu og starfsemi sveitarfélagsins.

Í fjórða lagi er staðbundinni þátttöku og nálægðarlýðræði teflt gegn dvínandi þátttöku fólks í flestum lýðræðisríkjum í almennum kosningum og hefðbundnum stjórnmalaflokkum. Samhliða dvínandi þátttöku í hefðbundnum pólitískum farvegi

hefur traust á stjórnámálamönnum víða minnkað og margir hafa af því áhyggjur að dvínandi þátttaka leiði til þess að sá félagsauður sem er forsenda sterkra lýðræðiskerfa fari minnkandi. Félagsauður felst í getu íbúanna til að treysta hver öðrum og starfa saman að úrlausn sameiginlegra viðfangsefni. Rannsóknir benda til að árangur samfélaga og sveitarfélaga á ólíkum sviðum – t.d. opinberri stjórnsýslu, efnahagsmálum, heilbrigðismálum – sé nátengdur félagsauði þeirra.

Spurningin er þessi: leysir íbúasamráð þau vandamál sem því er ætlað að leysa?

Áður en við tökumst á við hana er kannski rétt að skoða ofurlítið hugtakið sjálft, því ekki virðast allir meina það sama þegar um þetta er fjallað. Frægur er þátttökustigi Arnsteins (1969) þar sem þátttöku er skipt í átta þrep – eins og í stiga – eftir því hversu mikil áhrif íbúanna á ákvarðanir eru í raun og veru. Ég hyggst til einföldunar nota styttri stiga en Arnstein. Íbúasamráð getur samkvæmt þeim stiga verið þrenns konar.

Í fyrsta lagi er sú tegund samráðs sem er í rauninni aðallega kynning. Hún gengur út á að tryggja að stjórnvöld kynni áform sín í skipulagsmálum og veiti íbúunum færi á að koma með athugasemdir um þau. Þetta er gert þegar mál eru þegar komin í nokkuð mótaðan farveg – enda kannski lítið að kynna fram að þeim punkti – og veitir í raun íbúunum takmörkuð færi á að hafa áhrif á ákvarðanir. Hvernig farið er með athugasemdir frá íbúum ræðst af afstöðu embættismanna og stjórnámálamanna. Dæmi um kynningu af þessu tagi eru ýmis lágmarksákvæði Skipulags- og byggingarlaga í skipulagsmálum.

Í öðru lagi er sú tegund samráðs sem ég kys að kalla samstarf. Eins og kynning á slíkt samráð sér stað innan ramma fulltrúalýðræðis og þess skrifstofuveldis sem almennt ríkir í opinberri stjórnsýslu. Hins vegar er tilgangur samstarfsins ekki bara sá að kynna fyrirfram mótaðar lausnir fyrir íbúunum heldur að skipa aðkomu þeirra að ákvörðunum með þeim hætti að þeir hafi raunveruleg tækifæri til að hafa áhrif á mikilvæg atriði. Í skipulagsmálum getur þetta þýtt að leitað er álits íbúanna á frumstigum skipulagsvinnu, að kerfisbundið er leitast við að draga inn í ákvarðanatökuna alla mikilvæga hagsmunaaðila og að tillit sé tekið til þeirra óska sem fram koma í slíkum farvegi. Önnur dæmi um samstarf af þessu tagi geta verið ráðgefandi atkvæðagreiðslur meðal íbúa sveitarfélags og áheyrnarfulltrúar í ýmsum nefndum á vegum sveitarfélaga.

Þriðju tegund samráðs felst í valdaafsali á afmörkuðu sviði. Í því felst að kjörnir fulltrúar láta af hendi vald sitt út fyrir hinn hefðbundna farveg sveitarstjórnarinnar og starfsmanna hennar yfir til íbúanna sjálfra, í formi almennra og bindandi atkvæðagreiðslna, hverfisstjórna, notendaráða. Í skipulagsmálum mætti hugsa sér að tiltekið hlutfall íbúa gæti til að mynda þvingað fram bindandi atkvæðagreiðslu um tiltekna framkvæmd – þótt við núverandi aðstæður vanti að vísu lagaskilyrði til að slíkt geti gerst. Hér eru mál komin út fyrir ramma hins hefðbundna fulltrúalýðræðis yfir í flóknari og brotakenndari farveg.

Veltum nú aðeins tilgangi íbúalýðræðis fyrir okkur á gagnrýninn hátt. Skilar það þeim tilgangi sem að er stefnt?

Fyrsta atriðið sem ég nefndi laut að gildabreytingum og óskum borgaranna um áhrif á umhverfi sitt. Lítil vafi virðist leika á því að óhefðbundin þátttaka af ýmsu tagi hefur færst í vöxt á undanförunum árum og áratugum, einkum meðal þeirra sem aðhyllast hin nýju gildi post-materialisma. Það þýðir með öðrum orðum að ungt fólk með góða menntun og örugga lífsafkomu er líklegri til að nýta sér ný þátttökutækifæri en aðrir. Það er þannig mikilvægt að átta sig á því að þróun nýrra þátttökutækifæra er ekki alveg pólitískt hlutlaus aðgerð: það er aðgerð sem eykur áhrif tiltekinna hópa í samfélaginu umfram annarra. Í könnun sem ég lét framkvæma árið 2000 meðal íbúa sveitarfélaga á Íslandi kom til dæmis í ljós að tæplega 60% þeirra sem höfðu háskólapróf höfðu einhvern tíma reynt að hafa áhrif á ákvarðanir í sínu sveitarfélagi, samanborið við rúmlega 40% þeirra sem höfðu grunnskólapróf eða minna. Rannsóknir benda til að tilraunir til að auka þátttöku skili mestum áhrifum meðal þeirra hópa sem virkir voru fyrir.

Annað atriðið laut að því að tefla aukinni þátttöku og áhrifum íbúanna í sveitarfélögum gegn flóknari stjórnun í opinbera geiranum vegna aukins margbreytileika rekstraraðila og rekstrarforma. Samhliða því sem einkaaðilar koma til að mynda meira að rekstri skóla en áður eða skipulagi íbúabyggðar og athafnasvæða væri hægt að gera auknar kröfur um ítök foreldraráða í skólum eða íbúahópa og annarra hagsmunaaðila í skipulagsmálum. Þetta er að ýmsu leyti aðlaðandi hugmynd. Eftir því sem tengslin við hina kjörnu fulltrúa verða fjarlægari og teoretískari er almenningur dreginn aftur inn í opinbera stefnumótun á hinum enda hennar – þeim þar sem þjónustan er veitt, skipulagsvinnan unnin o.s.frv.

Spurningin er, hversu góðir fulltrúar fyrir almannahag eru þeir einstaklingar sem mæta á fundi um skipulagsmál, veljast sem foreldrafulltrúar í skólum og þar fram eftir götunum. Rannsóknir stjórnmálafræðinga benda eindregið til þess að sá hópur sem er virkur í stjórnmálum sé ekki bara ólíkur öðrum hvað það varðar að hann er virkur. Hann hefur líka öðru vísi skoðanir: Hinir virku eru hugmyndafræðilegri og eindregnari í skoðunum sínum. Virkir repúblíkanar í Bandaríkjunum eru lengra til hægri en kjósendur Repúblíkanaflokksins og virkir demókratar lengra til vinstri en kjósendur Demókrata, svo dæmi sé tekið. Sama mynstur er að finna í íslenskum stjórnmálum:

Tafla 1. Staðsetning svarenda 2003 á hægri-vinstri kvarða frá 0 (lengst til vinstri) upp í 10 (lengst til hægri). Óflokksbundnir kjósendur viðkomandi flokks og flokksbundnir í flokksnum. Meðaltöl.

	Óflokksbundnir	Flokksbundnir
Sjálfstæðisflokkur	7,1	7,9
Frjálslyndir	5,3	6,5
Framsóknarflokkur	5,0	5,7
Samfylkingin	4,0	3,7
Vinstri grænir	3,2	1,3

Gögn úr kosningarannsókn 2003 fengin frá Ólafi Þ. Harðarsyni.

Hinir virku eru hugmyndafræðilegri og lengra út til kantanna en kjósendur í öllum tilvikum – Framsókn hefur að vísu nokkra sérstöðu þar sem kjósendur þess flokks eru

nákvæmlega á miðjunni en meðlimirnir eilítið meira til hægri. (Þetta mætti skýra í löngu máli en ekki gefst ráðrúm til þess hér.)

Punkturinn er þessi: ekki er hægt að ganga að því sem gefnu að þeir sem taka þátt í því að reyna að hafa áhrif hafi líkar skoðanir hinum sem heima sitja. Að opna tækifæri til áhrifa þýðir þannig ekki endilega betri samsvörun opinberrar stefnumótunar og óska almennings. Viss hættu er á því að hinn virki minnihluti kunni að draga stefnumótun í áttina frá því sem annars yrði niðurstaða fulltrúalýðræðisins (sem enn að minnsta kosti byggir á þátttöku mikils hluta almennings í kosningum – sérstaklega hér á landi).

Þriðja atriðið sem ég nefndi hafði að gera með hnattvæðinguna og samkeppni borgarsvæða. Þátttökutækifæri eiga samkvæmt þessari hugmynd að auka aðdráttarafl viðkomandi svæðis og stuðla að ánægju íbúanna. Hvergi í íslenskum lögum eru eftir því sem ég best veit víðtækari og ítarlegri fyrirmæli um íbúasamráð en í Skipulags- og byggingarlögum (nr. 73/1997). Þýðir það að íbúarnir séu ánægðari með þjónustu sveitarfélaganna á því sviði en t.d. í skólamállum eða á sviði félagsþjónustu?

Tafla 2. Ánægja og óánægja með þjónustu sveitarfélaga (%)

	Félags- þjónusta	Skólamál	Byggingar- og skipulagsmál
Ánægð(ur)	60	65	50
Hlutlaus	20	13	19
Óánægð(ur)	19	22	31
SAMTALS	100	100	100
N	1199	1240	1248

Heimild: Gunnar Helgi Kristinsson (2001). Staðbundin stjórnsmál (Reykjavík: Háskólaútgáfan)

Tveir þriðju hlutar íbúanna eru ánægðir með þjónustuna í skólamállum og um 60% eru ánægð með félagsþjónustu. Einungis helmingur er hins vegar ánægður með sveitarfélögin í byggingar- og skipulagsmálum og nærri þriðjungur óánægður. Það er þannig langt því frá augljóst að kynning og samráð skili þeim góða árangri í skipulags- og byggingarmálum að gera íbúana ánægðari. Að vísu koma nokkrar túlkningar til greina á þessum niðurstöðum.

Í fyrsta lagi mætti túlka sambandið svo að vandi stefnumótunar í skipulagsmálum sé slíkur að þrátt fyrir ákvæði laganna sé ekki mögulegt að ná fram víðtækri sátt í málaflökknum – og það endurspeglar í lítilli ánægju með sveitarfélögin á þessu sviði.

Annars konar túlkun gæti verið að lítil ánægja í þessum málaflökkum sé afleiðing af samráðsferlinu: samráð sé orsök óánægjunnar og helsta skýring.

Þriðja túlkunin er sú að samráð nái ekki tilgangi sínum – sem er meðal annars að stuðla að sátt og ánægju - vegna þess að það sé ekki hugað að

grundvallarsjónarmiðum um hver tilgangur samráðs sé og hvernig samráð eigi að ganga fyrir sig.

Bandaríski stjórnmálafræðingurinn Morris P. Fiorina hefur haldið því fram að ein helsta ástæðan fyrir dvínandi trausti á stjórnvöldum víðast hvar í Lýðræðisríkjum sé ekki skortur á þátttöku heldur of mikil þátttaka.

Hinir virku – eins og ég hef nefnt – eru að ýmsu leyti alls ekki dæmigert fólk sem endurspeglar hinn breiða fjölda. Ef þeir fá að hafa mikil áhrif á niðurstöður stjórnvalda, umfram aðra kjósendur, leiðir það til ákveðinnar slagsíðu í opinberri stefnumótun. Þeir eru auk þess oft ákafari í skoðunum og áhrif þeirra skapa iðulega átök sem ekki eru til þess fallin að auka trúverðugleika opinbera geirans. Afleiðingin er sú að opinberi geirinn er umlukinn meiri átökum en ef almenningur réði ferðinni og niðurstöðurnar minna að skapi venjulegs fólks. Þannig er þátttaka hins virka minnihluta í raun undirrót óánægju.

Án þess að ég vilji að öllu leyti skrifa undir kenningar Fiorina þá eru þær verðug áminning um að það er ekki sjálfgefið að bara vegna þess að opnað hafi verið fyrir alls kyns þátttökutækifæri þá hljóti alls kyns góðir og jákvæðir hlutir að fylgja í kjölfarið. Eða að niðurstaðan sé lýðræðislegri.

Fjórða atriðið sem ég nefndi í upphafi sem ástæðu vaxandi áherslu á þátttöku og íbúalýðræði er dvínandi þátttaka í kosningum og stjórnmálaflokkum í flestum þróuðum lýðræðisríkjum. Þetta á að vísu ekki við hér á landi þar sem kosningaþátttaka og aðild að stjórnmálaflokkum hafa ekki dvínað að ráði. En í öðrum löndum hefur vaxandi fjöldi kosninga – til dæmis þjóðaratkvæðagreiðslna og Evrópuþingskosninga í nágrannalöndum okkar – haldist í hendur við dvínandi þátttöku í kosningum almennt. (sbr. Dalton et al. bls. 130-31). Gegn þessari þróun vilja margir efla þátttöku í heimabyggð með íbúalýðræði, notendastjórnnum og þvíumlíku.

Ef við ætluðum að auka félagsauð samfélags með því að auka þátttökutækifæri í skipulagsmálum þyrftum við að geta gengið út frá því að tveimur skilyrðum væri fullnægt:

- a) annars vegar þyrfti þátttakan að vera nægilega víðtæk til að hafa umtalsverð áhrif á félagsauð í samfélagi;
- b) hins vegar þyrfti reynsla þátttakenda af þáttökunni að vera nægilega jákvæð til að efla þau þáttökugildi sem að var stefnt.

Viss ástæða er til að efast um að þátttaka í skipulagsmálum á Íslandi uppfylli þessi skilyrði. Ég á ekki gögn um hversu stór hluti fólks hefur tekið þátt í skipulagsmálum á Íslandi. Um helmingur íbúanna hefur hins vegar reynt að hafa áhrif á ákvarðanir sveitarfélaga í að minnsta kosti eitt skipti í einhverjum málaflokki – en ef undan er skilin langsamlega fyrirhafnarminnsta aðferðin, að skrá sig á undirskriftalista, er það innan við þriðjungur sem hefur reynt slíkt - og í Reykjavík raunar mun lægra hlutfall.

Ef skoðuð er ánægja fólks með þjónustu sveitarfélaganna eftir því hvort það hefur reynt að hafa áhrif eða ekki, kemur athyglisvert mynstur í ljós.

Tafla 3. Ánægja með þjónustu sveitarfélga eftir því hvort reynt að hafa áhrif (%)

	Hafa reynt að hafa áhrif	Hafa ekki reynt að hafa áhrif
Skólamál		
Ánægðir	60	61
Ekki ánægðir	40	39
Samtals	100	100
Félagsþjónusta		
Ánægðir	67	64
Ekki ánægðir	33	36
Samtals	100	100
Skipulags- og byggingarmál		
Ánægðir	46	55
Ekki ánægðir	54	45
Samtals	100	100

Heimild: Sveitarfélagarannsóknin, framkvæmd árið 2000 (Sjá Gunnar Helga Kristinsson (2001)).

Af þessum gögnum verður ekki dregin önnur ályktun en sú að almennt hafi virkni fólks í sveitarstjórnarmálum lítil áhrif á ánægju þess með þjónustu sveitarfélaganna, en að í skipulags- og byggingarmálum tengist virkni frekar neikvæðum viðhorfum til þjónustunnar heldur en jákvæðum. Skýringar á þessu kunna að vera ýmsar, en ekki er ósennilegt að ein þeirra sé sú að væntingar fagfólks annars vegar og íbúa hins vegar til samráðsferlisins séu ólíkar. Fagfólk hefur tilhneigingu til að líta á samráðsferli sem kynningu fyrst og fremst á meðan íbúarnir halda oft og tíðum að þeir séu að taka þátt í samstarfi eða jafnvel valdaafsali. Þegar þeir komast að því að samráðinu var kannski aldrei ætlað að vera mikið annað en kynning skapar það gremju og óánægju.

Flestir sem um íbúalýðræði fjalla binda – þrátt fyrir það sem hér hefur verið sagt - engu að síður við það nokkrar vonir. Vandinn er að finna út úr því hvers konar sambýli fulltrúalýðræðis og beinskeyttari forma þátttökulýðræðis geti virkað. Ég sting upp á eftirfarandi niðurstöðum:

Í fyrsta lagi: Litla lýðræðið – lýðræði þátttökunnar og hversdagsins – fer ennþá fram innan ramma hins stóra lýðræðis fulltrúafyrirkomulagsins. Enn þá kunnum við engar leiðir framhjá því. Það þýðir að sjaldnast er um valdaafsal að ræða. Kynning á opinberri starfsemi er hins vegar mikilvægt gildi í fulltrúalýðræði og samstarf stjórnvalda og almennings getur skilað ýmiss konar árangri (félagsauður, nýjar hugmyndir) ef gætt er að ákveðnum grundvallarsjónarmiðum eins og fyrir hverja þátttakendur geta talað og hvenær er hætta á að þeir skekki ákvarðanatöku frekar en leiðrétti hana.

Í öðru lagi getur litla lýðræðið verið mikilvægt mótvægi við kjarnræðiseinkenni – eða elítisma - opinberrar ákvarðanatöku. Þeir sem að öðru jöfnu koma að opinberri stefnumótun eru fámennir hópar starfsfólks í stjórnsýslu, stjórnmalamanna og stundum fáeinna hagsmunasamtaka eða fyrirtækja. Þessir aðilar mynda áhrifanet sem

oft er óaðgengilegt fyrir almenning. Með því að opna aðgang almennings að ákvarðanatöku með víðtæku samráði er þetta net rofið og meiri líkur á að ólíkar raddir fái að heyrast áður en lokaákvarðanir eru teknar. Þetta eru rök umræðulýðræðis: Þeirrar kenningar að líta megi á lýðræði sem umræðukerfis sem miðar að víðtæku samkomulagi um pólitískar niðurstöður. ((Weale í Dowding et. al. p. 79) Lýðræði gengur öðrum þræði út á að skila öllum helstu rökum og sjónarmiðum inn í umræðuna og lýðræðissinnar trúa því að skoðanaskipti og umræða séu gagnleg við leit að góðum lausnum. Eftir sem áður eru það hinir kjörnu fulltrúa sem bera ábyrgð á niðurstöðum.

Í þriðja lagi má í einstaka tilvikum hugsa sér að um valdaafsal geti verið að ræða. Ef meirihluti sveitarstjórnar ætlar að ganga gróflega gegn eindregnum óskum meirihluta íbúanna gæti hugsast að löggjafinn ætti að búa til neyðarhemla sem gerðu tilteknum hluta íbúanna eða minnihluta sveitarstjórnarinnar kleift að framkalla almenna atkvæðagreiðslu um viðkomandi málefni. Í slíka neyðarhemla ætti einungis að grípa þegar mikið liggur við – enda myndi mikill fjöldi almennra atkvæðagreiðslna nær örugglega þýða minnkandi kosningaþátttöku sem dregur úr þeirri samsvörun sem að var stefnt á milli almannaviljans og ákvarðana. Eða hversu lýðræðisleg er niðurstaða kosninga þar sem þátttaka er innan við 50% eins og í þjóðaratkvæðagreiðslum í Sviss eða Evrópuþingskosningum – hvað þá þar sem hún er innan við 25% eins og tilhneiging er til í borgarastjórakosningum og skólanefndarkosningum í Bandaríkjunum. (Dalton bls. 130)

Tilvist neyðarhemla þvingar meirihluta sveitarstjórna til að fara varlega og skynsamlega með vald sitt – þótt of auðveld notkun þeirra geti leitt til pólitískrar lömunar og sé ekki í neinum skilningi sérlega lýðræðisleg. Takmarkað valdaframsal mætti einnig hugsa sér á ýmsum öðrum sviðum, til dæmis þannig að viss fjöldi íbúa geti gert kröfu um að málsmeðferð sé með tilteknum hætti, hvort heldur sem er í skipulags- eða umhverfismálum.

Meginniðurstaðan er þessi: Við búum við fullrúalýðræði sem gengur út frá ábyrgð fulltrúanna á ákvörðunum í skipulags- og umhverfismálum. Þeir bera ábyrgð á sínum gjörðum og þeirrar stjórnarsýslu sem undir þá heyrir. Þeim ber að kynna og svara fyrir gjörðir stjórnarsýslunnar og ef þeir ákveða að veita öðrum hlutdeild í valdi sínu bera þeir ábyrðina eftir sem áður sjálfir. Það getur hins vegar verið æskilegt að stuðla að þátttöku almennings til að fá fram víðtækari lýðræðislega umræðu og í sumum tilvikum getur verið ástæða til að setja valdi stjórnámálanna viss mörk – ekki síst þegar hætta er á að þeir gangi gegn skýrum óskum meirihluta kjósenda.