

## K trajnostni obravnavi ekonomske multifunktionalnosti

### Povzetek

Sedanje politike enostransko obravnavajo ekonomske funkcije (tj. bogastva in učinke), zato je pestrost ogrožena razvojna prvina. V prispevku utemeljujemo multifunktionalni pristop. Najprej izluščimo tri enostranske modele: kompetitivnega, socialnega in razvojnega. Kot enostranske jih trajnostno diagnosticiramo s pomočjo razlikovanja uporabniške (vhodne) in učinkovne (izhodne) plati ekonomskih izbir (Rodenburg, Nijkamp, 2001). Vhodna je posledica večuporabnosti bogastev in njihovih različnih obnovitvenih možnosti in po tem razlikujemo akumulativne (pridobitne, neprido-

bitne), fiksne in neobnovljive funkcije. Po izhodni plati pa razlikujemo blagovne učinke od neblagovnih (javne, pozitivne ali negativne zunanje; OECD, 2001). Z razlikovanjem treh vhodnih in izhodnih ekonomskih funkcij sestavimo matriko, ki v devetih presečnih poljih opredeli ravno toliko parov funkcij, ki po svojih trajnostnih lastnostih odreja avtonomne pristope k njihovem upravljanju. Takšna upravljavska topografija kaže poti transformiranja sedanjih enostranskih ekonomskih politik v trajnostno.

Multifunktionalni pogled zavrne premiso po neskončni akumulaciji

kapitala kot vladajočem načelu družbene organiziranosti (Wallerstein, 2000), torej ne omejuje akumuliranja blagovnih učinkov, ampak samo ekonomsko enostranskost. Posledica višje ekonomske pluralnosti ni samo lažje akumuliranje dodane vrednosti zaradi znižanja socialnih in okoljskih 'izgub trenja', ampak predvsem akvizicija doslej neuporabljenih virov blaginje za zadovoljitev doslej neupoštevanih potreb. Sprožilec pluralizacije ekonomskih politik je vrednotenje razvojnih gibanj v luči ohranjanja ekonomske pestrosti, kar je v Sloveniji še pretežno neizkoriščena možnost.

### Summary

The policies currently applied in Slovenia handle economic functions (i.e. resources and impacts) unilaterally, which makes versatility an endangered developmental element. This paper argues for a multifunctional approach. We first identify three unilateral models: the competitive model, the social model and the developmental model. We diagnose them as sustainably unilateral by making a distinction between the user (input) and the impact (output) aspects of economic choice (Rodenburg, Nijkamp, 2001). The input aspect is attributable to the multiusefulness of resources and their different renewal capabilities, according to which functions can be divided into accumulative functions (profitable, non-

profitable), fixed functions and non-renewable functions. On the output side, we differentiate between production-related and external impacts (public, positive or negative external impacts; OECD, 2001). Using the three separate input and output economic functions, we design a matrix which in its nine cross-sections defines nine pairs of functions that determine autonomous approaches to their management based on their sustainable characteristics. Such a management topography suggests ways of transforming the present unilateral economic policies into a sustainable policy.

The multifunctional perspective rejects the assumption of infinite capital accumulation as the ruling principle of social organisation

(Wallerstein, 2000). Hence, it only limits economic unilaterality rather than the accumulation of production-related impacts as such. Greater economic plurality not only facilitates the accumulation of value added as a result of social and environmental 'friction loss', but also allows for the acquisition of hitherto untapped sources of prosperity to satisfy the hitherto unheeded needs. The trigger for the pluralisation of economic policies lies in the assessment of developmental trends with regard to the preservation of economic versatility, which remains a largely unexploited potential in Slovenia.

### 1. Uvod

Standardni ekonomski modeli se najbolj zanimajo za akumuliranje ustvarjenih bogastev in učinkov (UMAR, 2001). Ekonomsko aktivnost obravnavajo,

kot da proizvaja in akumulira samo blagovne učinke. Ekonomska enostranskost je nazadnje privedla do tega, da sta pomen države in trga pri ustvarjanju blaginje prenapihnjena, močno zapostavljeni pa so družina, skupnost in samoregulacija (Kornai, 1992).<sup>1</sup>

\* bojan.radej@siol.net, svobodni razvojni ekonomist

<sup>1</sup> V European Association for Evolutionary Political Economy; letna konferenca 2001; [http://eaepe.tuwien.ac.at/\[19.VIII.2003\]](http://eaepe.tuwien.ac.at/[19.VIII.2003]).

Trajnostno gledano pa so ozko namenske ali učinkujoče, tj. monofunkcionalne le dejavnosti, ki enih ekonomskih funkcij, recimo blagovnih, ne uporabljajo na škodo drugih, na primer stranskih učinkov. Primer trajnostno nesporne monofunkcionalnosti so naložbe finančnega kapitala, ker ne zahtevajo kombiniranja z drugimi ekonomskimi funkcijami (razen minimalno dodatnega dela in računalniške tehnologije), niti njihovo akumuliranje ne povzroča negativnih stranskih učinkov. Enostranskost ekonomskih politik tako večinoma ni posledica upravljanja monofunkcionalnih zmogljivosti, ampak odmišljanja enih funkcij v prid drugih. Na primer: zemlja je multifunkcionalno bogastvo, ki se lahko uporablja pridobitno ali nepridobitno, zato uporaba trajnostno gledano ne more biti odvisna od posamičnih funkcionalnih interesov, ampak od njihove primerjave glede na uspešnost medgeneracijskega ohranjanja funkcij.

Nekatere ekonomske zmogljivosti so multifunkcionalne bodisi v uporabi kot naravna bogastva, bodisi v učinkih, kot kmetijstvo ali industrija, ki preskrbujeta blagovne učinke skupaj z zunanjimi. Tretje pa so multifunkcionalne celo v obojem kot človeški in socialni kapital. Nekaterih zmogljivosti ni mogoče akumulirati kot neobnovljivih (fosilna goriva, biotska pestrost) ali fiksnih, ki z uporabo v najboljšem primeru samo ohranjajo že doseženo funkcionalnost (zemlja, biotska raznovrstnost). Drugih, npr. nefinančnih naložb ali socialnega kapitala sploh ni mogoče uporabiti drugače kot v kombinaciji z drugimi. Večina ekonomskih zmogljivosti je pravzaprav takšnih. Zato bi pričakovali, da bo vrednotenje razvojnih gibanj in nazadnje tudi samo upravljanje ekonomskih zmogljivosti izhajalo iz imperativa ohranjanja ekonomske multifunkcionalnosti. V resnici pa jih ne, zato je v standardnih modelih ekonomska pestrost med najbolj zanemarjenimi sestavinami sedanjega načina razvoja.

Standardni modeli multifunkcionalne zadeve večinoma obravnavajo enostransko in to tako v smislu enostranske obravnave vsake med njimi kot v smislu prevlade enih funkcij (akumulativnih in blagovnih) nad drugimi (fiksni in neobnovljivimi). Enostranskosti pa ni mogoče omejiti z enostranskostjo, ker vedno zahteva žrtvovati en vidik, da bi dosegli drugega. Pluralnost ni seštevka enostranskosti, ampak dosežek njenega presejanja z neizključljivo obravnavo raznolikosti pojavnega sveta. Enostranska obravnava pluralnih zadev prebiva v izključevalnih polarnostih,<sup>2</sup> je

posledica redukcionističnega opazovanja stvarnosti, 'ki opredeljuje konstante tam, kjer bi bilo treba opredeliti singularnosti' (Burchell, 1991). Podlaga za diverzificirano obravnavo ekonomskih izbir je simultana večfunkcionalnost ekonomskih sistemov, ki ni povezana s percepcijo, ampak je aksiomatična in implicitna v samem konceptu sistema.<sup>3</sup> Multiplikacija ustvarja nova območja diametralnih razmerij (ibid) in sinergij in s tem razširja območja ustvarjalnega ekonomskega angažiranja.

Posledica enostranskosti je odmišljanje funkcij, in sicer ravno tistih, ki jih v časovnem horizontu večine odločitev ni mogoče ustvariti kot neobnovljive vire ter fiksne dejavnike, zemljo, pitno vodo in zrak, v ožjem smislu pa tudi vse, česar ni mogoče na hitro spremeniti, kot infrastrukture, prostorske ureditve, skupne globalne dobrine ter danosti (lokalne posebnosti). Rezultat odmišljanja na koncu zaznamo kot slabšanje stanja okolja, degradacijo skupnih globalnih dobrin in človekovih pravic.

V aktualnih ekonomskih politikah identificiramo tri modele enostranskega upravljanja ekonomskih funkcij: konkurenčnega, socialnega in razvojnega. Z diagnozo njihove enostranskosti v prispevku identificiramo pogoje za konstrukcijo četrtega, trajnostnega modela upravljanja ekonomskih funkcij, ki uveljavlja imperativ medgeneracijskega ohranjanja zalog, vrst in funkcij ekonomskih zmogljivosti.<sup>4</sup> Enostranskost je mogoče izraziti v posebni matriki, ki jo tvorita dva vidika multifunkcionalnosti. Vsaka ekonomska izbira ima svojo vhodno (ustvarjalno) in izhodno (učinkovno) plat (Rodenburg, Nijkamp:6). Po vhodni plati se multifunkcionalnost nanaša na uporabe bogastev. Trajnostno je uporabnost bogastev smiselno razlikovati glede na 'predznak' njihove obnovljivost kot akumulativna, neobnovljiva in fiksna.

Po izhodni plati se multifunkcionalnost nanaša na raznovrstnost učinkov uporab bogastev. Učinki so blagovni in neblagovni, ti pa so javni ali zunanji (OECD:11). Trajnostno gledano je najbolj problematičen sedANJI način obravnave relacije med 'notranjimi' (blagovnimi) in zunanjimi (pozitivni ali negativni) učinki.

Obravnavani vidiki ekonomske funkcionalnosti so urejeni v shemi 1.

Uporabne in učinkovne funkcije tvorijo kvadratno matriko z devetimi možnimi kombinacijami funkcij (Shema 2). Vsak par predstavlja poseben upravljavski problem, ki ga določa trajnostni predznak sodelujočih funkcij. V prispevku skušamo utemeljiti,

<sup>2</sup> Shiva V. Earth Democracy. Tikkun, Jan-Feb 2003.

<sup>3</sup> Behan R.W. 1990. Multiresource forest management: a paradigmatic challenge to professional forestry. Journal of forestry, 88:12 in Stevens, Montgomery:1.

<sup>4</sup> Solow R. M. 1986. On the intergenerational allocation of natural resources. Scandinavian Journal of Economics, št. 88:141-9.

**Shema 1: Dimenzije ekonomske funkcionalnosti**

Monofunkcionalnost	Multifunkcionalnost					
	vhodna			izhodna		
	akumulativni	fiksni	neobnovljivi	blagovni učinki	neblagovni učinki	
					zunanji	javni

da bi morali za ohranjanje pestrosti ekonomskih izbir organizirati večstopenjska pogajanja oz. algoritme ekonomskih izbir. V prvem koraku bi identificirali in uveljavili interese minimizacije uporabe neobnovljivih bogastev in negativnih zunanjih učinkov. V naslednjem koraku bi se preostali zainteresirani enakopravno izpogajali še za razporeditev fiksnih funkcij na pridobitne in nepridobitne uporabe. Za tretji korak bi na pogajalski mizi ostale samo še zadeve iz domene uporabe pridobitnih ekonomskih funkcij, kjer so odločilne primerjave alternativ po njihovi stroškovni učinkovitosti (konkurenčnosti), socialni pravičnosti in razvojnem prispevku. Procedura ekonomske pluralizacije, ki jo tukaj predlagamo, sledi temu, kar je Foucault (v Burchell:74) imenoval kavzalna multiplikacija vzročnosti in pomeni analizo dogodka glede na multiple procese, ki ga tvorijo. Postopek multiplikacije razkrije, da imamo v ekonomski sferi opravka s specifičnimi racionalnostmi, ki se vse podrejajo višjemu aspektu, ki ga uokvirja trajnostni/medgeneracijski pogled. Prispevek preizprašuje neodvisnost socialnih, razvojnih in konkurenčnih ciljev razvoja. S pomočjo odkritih specifičnih relacij diametralnosti in sinergij med njimi skušamo oblikovati miselni okvir za razvojno vrednotenje in dialog o trajnostnem razvoju. Na koncu ocenimo, da trajnostna transformacija ekonomske paradigme iz enostranskosti v pluralno (medgeneracijsko) ne spreminja ekonomskega razvoja, ampak predvsem način njegovega vrednotenja in ekonomskega upravljanja.

V zadnjem desetletju je bilo o izhodni multifunkcionalnosti veliko napisanega v zvezi s pogajanja v svetovni trgovinski organizaciji o liberalizaciji trgovine s kmetijskimi pridelki. Povod za to je visoko subvencioniranje kmetijske pridelave v EU, utemeljeno z multifunkcionalnostjo kmetijstva v Evropi (OECD, 2001; Abler, 2003; Blanford, Boisvert, 2001; Buttel, Zepeda, 2002; Nuppenau 2003). V standardni ekonomski teoriji je bilo doslej največ pozornosti deležno upravljanje blagovnih učinkov ekonomskih dejavnosti. Med neblagovnimi učinki je še najbolj obdelano področje negativnih zunanjih učinkov (Pigou, Coase; Baumol, Oates), najmanj pozornosti pa so bile doslej v razpravah o multifunkcionalnosti deležne pozitivne eksternalije.

Vhodni vidik multifunkcionalnosti je bil v literaturi deležen manjše pozornosti. Posvečajo se

mu avtorji, ki se ukvarjajo z enakim dostopom do ekonomskih priložnosti (Solimano, 1999; Gradstein, Milanović, 2002; Schiff, 2004), ekonomskimi človekovimi pravicami (UN, 1976, 1993; Simpson, 2002), dostopnostjo osnovnih dobrin (Scanlon, Cassar, Nemes, 2004; Coffman, 2001), socialno konfliktnostjo ekonomskega razvoja (Narayan, 1999; Rodrik, 1998), skupnimi dobrinami (Klamer, 2003), sinergijami in ekonomijami smotrov (Rosset, 1999; Das Gupta, Grandvoinet, Romani, 2002). Najmanjše pozornosti je v literaturi deležno hkratno proučevanja obeh vidikov ekonomske pestrosti (Rodenburg, Nijkamp).

Zanimanje za ekonomsko multifunkcionalnost izhaja iz negativnih posledic kompetitivnega modela. Konkurenca diverzificira samo blagovne funkcije, vzporedno pa zaradi socializiranja znatnega dela negativnih zunanjih učinkov siromaši pestrost neblagovnih in neakumulativnih ekonomskih funkcij. Zato je treba zavrniti premiso po neskončni akumulaciji kapitala kot vladajočem načelu družbene organiziranosti (Wallerstein, 2000). Akumuliranje ustvarjenih blagovnih učinkov, za katero se na prvem mestu zavzema SGRS (UMAR, 2001), je samo eno od območij ekonomske ustvarjalnosti, ki je glede na ostala ekonomska območja le redko avtonomno. Zato je potrebno o pridobitni ekonomiji oblikovati sicer avtonomen, vendar funkcionalno povsem specifičen diskurz.

Socialni, okoljski in alokacijski defekti kompetitivnega modela so podlaga za socialne (ex-post) in razvojne (ex-ante) intervence v ekonomske izbire. Socialni model upravljanja ekonomskih funkcij se ukvarja z učinki in zato kompetitivnega dopolni samo v posledicah s prerazdelitvijo (enostransko ustvarjenih) dohodkov v prid žrtev in žrtvovanih neblagovnih učinkov. Predvidevanje, da bo gospodarska rast vodila k višji socialni kakovosti, pa se ni uresničila. Socialni disproporciji so ostali približno enaki celo v obdobjih najvišje gospodarske rasti, ker ugodne učinke rasti absorbirajo predvsem tisti, ki so že izhodiščno na boljšem.<sup>5</sup> Zato konvencionalni socialni model ni zmožen varovati ekonomske pestrosti tudi vzročno, ker alokacijski problemi ležijo izven domene socialnih politik. Nasprotno velja za razvojni model upravljanja

<sup>5</sup> Knack, S., P. Keefer. 1997. Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation. Quarterly Journal of Economics, Vol. 112, pp. 1251-88. Knack, Keefer, 1997, v Narayan:24.

ekonomskih funkcij, ki alokacijske defekte trga korigira z vnaprejšnjim alokacijskim usklajevanjem funkcionalnih interesov v prid nepridobitnih funkcij in s tem vzdržujejo primerjalno višjo vhodno pestrost. Ti posegi pa obenem niso zmožni neposredno vplivati na končno porazdelitev rezultatov, ker to ni predmet alokacijskih, ampak socialnih usklajevanj. Tako je doslej še vsak enostranski poskus popravljanja tržne enostranskosti z ločevanjem pravic (do avtonomne rabe ekonomskih funkcij) od odgovornosti (do povzročenih učinkov) in odgovornosti od pravic privedel samo v še večjo enostranskost.

Tri modele upravljanja ekonomskih funkcij najprej obdelamo ločeno, kakor se tudi uporabljajo. Noben model enostranskosti ne preseže v obeh dimenzijah (vhodni in izhodni) hkrati, s tem pa pravzaprav še naprej ohranjajo ravno enostranskost samo. S tem standardni ekonomski pristopi vzdržujejo visok prag odpornosti sistemov za strukturne spremembe. Enostranske socialne in razvojne intervence izzvane z enostranskostjo prevladujočega kompetitivnega modela je treba prevrednotiti! Ne z zamenjavo kompetitivnega vidika enostranskosti s socialno ali/ in razvojno, ampak s stališča ohranjanja pestrosti ekonomskih izbir. Z opredelitvijo treh vidikov enostranskosti dobimo koordinate za oris četrte, trajnostne vizije, ki je po vhodni in izhodni plati simultana. V prispevku s pomočjo te strukture ekonomske funkcionalnosti predlagamo opustiti rast konkurenčnosti, dohodka ter socialno pravičnost kot vodilne razvojne cilje. Trajnostno gledano so to samo specifični vidiki medgeneracijskega ohranjanja zmogljivosti glede na njihovo skupno razpoložljivost, pestrost in donosnost.

Rast in diferenciacija ekonomskega sistema sta trajnostno gledano le dve plati iste evolucije (Brown:17). Pluralni pogled na ekonomsko funkcionalnost del izgub trenja zaradi enostranskosti pretvori v nov vir blaginje in omogoči, da zasledujemo vse tri delne cilje hkrati. Sedanje mrtve izgube enostranskih modelov so lahko neizčrpen vir prihodnje blaginje. To tezo empirično potrjujejo neformalna letna svetovna poročila o stanju okolja (World Watch Institute), kjer ocenjuje, da 80 % vseh izkopanih surovin na koncu obleži nekoristno kot embalaža, ostanek ali odpadek. Izgube pretvorbe in prenosa dosejajo okoli 70 % primarne energije. Škode enostranske gospodarske rasti so še višje, če upoštevamo, da je od vseh načrpanih naravnih bogastev kar tri četrtine neobnovljivih. Za Nizozemsko ocenjujejo, da aktivnosti, ki ustvarijo 30 % bruto domačega proizvoda, k razvrednotenju okolja prispevajo 70-odstotni delež. Nesorazmerno visok 'prispevek' umazanih industrij k rasti BDP je ocenjen tudi za Slovenijo (Zakotnik, Radej, 2003).

Enostranske, ex-post ali ex-ante intervence v ekonomske izbire v multifunkcinanem okviru ohranijo pomembno vlogo, ki pa je hkrati močno skrčena na to, na kar se same po sebi nanašajo. Ex-post in ex-ante pogled standardnih teorij in praks v ekonomskih izbirah reducira percepcijo časa na pogled sedanje generacije, ta pa ravna pretežno kratkoročno. Zato je sedanja generacija avtonomna le v odločitvah, ki v celoti spadajo samo v njen časovni horizont, torej le v zvezi z akumuliranjem učinkov (in posledic) v sedanosti. To pa je še vedno zelo prostrano območje zanimanja, ki ne pokriva samo akumuliranja pridobitnega ampak tudi socialnega in človeškega kapitala ter obnovitvene kapacitete obnovljivih naravnih bogastev. Oportunitetna obravnava tudi le-teh bi ne samo zlila socialne politike s konkurenčnimi in alokacijskimi, ampak bi tudi nepredstavljivo razširila samo kompetitivno območje. Danes na primer sploh ne poznamo - kaj šele upoštevamo - oportunitetnega stroška ne/uporabe socialnega in človeškega kapitala ter obnovljivih naravnih bogastev. Zato ne vemo, če pridobitni kapital morda kratkoročno ne narašča na škodo naraščanja nepridobitnih vrst akumulativnega kapitala. Trajnostna kompetitivnost tako ne pomeni le manj enostranske konkurence med pridobitnimi alternativami, ampak predvsem razširitev kompetitivnih presoj na relaciji med pridobitnimi in nepridobitnimi funkcijami bogastev (Radej, 2003).

## 2. Dve plati ekonomske multifunkcionalnosti

### 2.1. Multifunkcionalnost uporab (vhodna)

Aktualne ekonomske politike pri odločanju o alokaciji ekonomskih bogastev in njihovih funkcij pogosto izhajajo le iz ambicij po gospodarski rasti (hitrosti akumuliranja dodane vrednosti). Primerov za to je veliko, omenimo samo dva bližja. Slovenski socialni sporazum do leta 2005 določa, da je njegov 'osnovni cilj blaginje prebivalcev, ... glavna naloga [za uresničitev tega cilja, op. av.] pa izboljšanje konkurenčne sposobnosti ... gospodarstva'.<sup>6</sup> Naloga socialnega sporazuma je seveda omejitev konkurenčnosti v prid višji socialni pravičnosti, zato bi bil socialni sporazum verodostojen, če bi cilje pravičnosti uveljavil nad cilji učinkovitosti. Drug primer so vse poosamosvojitvene nacionalne razvojne strategije (1995, 2001, osnutek za obdobje do l. 2013),<sup>7</sup> ki rast konkurenčnosti obravnavajo kot enega od treh primarnih razvojnih ciljev.

Prednostna obravnava akumuliranja blagovnih učinkov je lahko racionalna izbira samo kratkoročno usmerjeni sedanji generaciji. Samostojno uporabljena bogastva, ki ustvarjajo

<sup>6</sup> Socialni sporazum za obdobje 2003 - 2005; predlog parafiran dne 15. aprila 2003; 9. in 10. odstavek.

<sup>7</sup> <http://www.gov.si/umar/>

učinke samo v sebi naturalno lastni obliki, obravnavamo kot vhodno monofunkcionalna, na primer finančne naložbe pridobitnega kapitala. Pri odločanju med monofunkcionalnimi alternativami se ni potrebno usklajevati z drugimi alokacijskimi funkcijami (generacijami), ker je pomembna le primerjava donosnosti alternativ. Kadar gre za čiste pridobitne alternative, o uporabi pripadajočih funkcij nedvomno najbolje odloča kriterij učinkovitosti in tržne konkurence.

Če bi bile ekonomske funkcije vrednotene in upravljane medgeneracijsko pretehtano, bi v nekaterih primerih moral prevladati multifunkcionalni pogled. Kadar uporaba enih funkcij bogastev povzroča učinke, ki prizadenejo druge, ki pa niso akumulativne, jih ni več mogoče obravnavati samo s stališča sedanje generacije (njihove trenutne donosnosti). Upoštevati bi bilo potrebno vse funkcije hkrati in njihovo upravljanje (in vrednotenje) organizirati tako, da o teži posamezne od sodelujočih funkcij odloča le to, kako se katera funkcija obnavlja oziroma ohranja. Med njimi pa so z medgeneracijskega stališča pomembne razlike, zaradi katerih je multifunkcionalnost uporab lahko bolj ali manj pomembna. Kadar gre za neobnovljive funkcije, je multifunkcionalni vidik manj pomemben, ampak je treba skrbeti predvsem za minimiziranje skupne porabe, izločanje nekoristnih in izbiro neodpovedljivih uporab. Kadar se neobnovljive funkcije bogastev kombinirajo z akumulativnimi ali fiksnimi, bi trajnostno morali prevladati funkcionalni interesi neobnovljivih bogastev. Multifunkcionalnost ni najpomembnejši kriterij niti pri upravljanju akumulativnih funkcij. Akumulativnost pomeni povečevanje nečesa, kar že so, zato je odločilna presoja alternativ po njihovi donosnosti. Kot prevladujoč kriterij se multifunkcionalne presoje v povezavi z akumulativnimi funkcijami pojavijo v dveh primerih: pri kombiniranju pridobitnih in nepridobitnih akumulativnih bogastev (socialnega, človeškega kapitala ter obnovljivih naravnih bogastev)<sup>8</sup> in pri kombiniranju akumulativnih s fiksnimi bogastvi.

V prvem primeru je odločilna izenačenost pogojev akumuliranja (kapitalizacije) pridobitnih in nepridobitnih kapitalov, npr. industrijskega kapitala s socialnim ali človeškim. Trajnostna pravičnost bi zahtevala izenačitev oportunitetnih stroškov uporab in dosegljivih donosov vseh vrst akumulativnih bogastev. Minimana donosnost pridobitnega kapitala je določena z donosom naložb od investiranja v državne vrednostne papirje. Vsak donos, ki je nižji od tega, obravnavamo kot izgubo, kar pridobitne funkcije varuje pred najslabšimi akumulativnimi uporabami. Najnižje še sprejemljive stopnje donosnosti

socialnega, človeškega kapitala in stopnje obnovljivosti naravnih bogastev pa niso določene. Mnenje, da so naravni, socialni ali človeški viri oportunitetno gledano zastonj, je napačno! Če so bogastva uporabna za različne (ne/pridobitne) funkcije, potem oportunitetno gledano niso zastonj, niti kadar so prosto dostopna (Tietenberg:328). Oportunitetno pravilo tako ne varuje nepridobitnih bogastev (niti akumulativnih, kaj šele neakumulativnih) pred netrajnostno rabo. Dokler je ohranjanje akumulativnih bogastev mogoče samo v pridobitni funkciji, je to spodbuda za enostransko pridobitno obravnavo tudi nepridobitnih akumulativnih bogastev. To torej ni potrebno zaradi boljšega zadovoljevanja potreb, niti učinkovitosti uporab relativno redkih komercialnih virov, ampak zaradi pristranskih ekonomskih pravil. Posledica te napake je njihova degradacija v prid pridobitnih bogastev. S stališča ohranjanja vhodne multifunkcionalnosti bi bilo potrebno nepridobitna akumulativna bogastva v ekonomski uporabi trajnostno obravnavati kot kapital, vse dokler se tudi pridobitna bogastva upravljajo kot kapital (Radej, 2003).

Drugi vidik vhodne multifunkcionalnosti se nanaša na upravljanje fiksnih virov, ki so funkcionalni za akumulativne in za neakumulativne funkcije. V takem primeru bi trajnostno gledano akumulativne funkcije morale biti podrejene multifunkcionalnim presojam. Če so viri fiksni, še ne pomeni, da so na voljo v nespremenljivem obsegu, ampak le, da jih vrednotimo glede na skupno razpoložljivost, ne glede na vloženo delo (kot Marshal, Ricardo, Marx). Fiksne funkcije so sicer lahko tudi rezultat akumuliranja (kot infrastruktura, dediščina, prostorska ureditev), vendar v tako oddaljeni preteklosti, da to v očeh sedanje generacije, ki ima kratkoročen (do srednjeročen) horizont, ne more postati določujoče. Ker so konstantni po opredelitvi, o uporabi njihovih funkcij ni mogoče odločiti s stališča akumulativnosti, ampak le s stališča njihove večuporabnosti. Pri uporabi fiksnih funkcij je treba maksimirati multifunkcionalnost. Sistem je pa bolj multifunkcionalen, če ima več funkcij ali kadar se samo zmanjša njegova monofunkcionalnost (Rodenburg, Nijkamp:3).

## 2.2. Multifunkcionalnost učinkov (izhodna)

Izhodna multifunkcionalnost se nanaša na pestrost rezultatov uporab bogastev (OECD:6). Ekonomska dejavnost je učinkovno (izhodno) multifunkcionalna, če (OECD:7): (a) njen output sestavljajo blagovni (*commodity*) in neblagovni (*non-commodity*) učinki, ki so proizvedeni povezano (*jointly*); (b) nekateri neblagovni učinki so proizvedeni kot učinki, za katere trg ali ne obstaja ali pa slabo deluje. Razlogi

<sup>8</sup> Vsakoletni prirast obnovljivih bogastev (npr. lesa) se lahko sproti uporabi ali ohrani za povečanje skupnih zalog in stopnje obnovljivosti.

povezane preskrbe multifunkcionalnih učinkov so (OECD:12): (a) tehnološki, npr. pridelek hrane – onesnaževanje s pesticidi; (b) nerazdružljivi vložki v proizvodnjo, npr. raba energije – podnebne spremembe; (c) fiksna ponudba vložkov v proizvodnjo, npr. delovne sile ali odelovalne površine zemlje.

V devetdesetih letih 20. stoletja so zanimanje za ta vidik multifunkcionalnosti pokazali agroekonomisti v Franciji (Buttel, Zepeda:1), ki so dokazovali, da kmetijstvo ni pomembno samo kot gospodarska dejavnost, ampak tudi za ohranjanje poseljenosti, habitatov ter biotske pestrosti, kulturne krajine, dediščine itn. Z multifunkcionalnostjo kmetijstva se evropski (in japonski) agroekonomisti branijo pred očitki konkurentov iz drugih delov sveta zaradi subvencioniranja pridelave hrane, ki povzroča motnje v svetovni trgovini in škodi predvsem razvoju revnejših izvoznih hrane. Zaradi tega so bile evropske države izpostavljene nasprotujočim težnjam: doma oziroma navznoter po omejitvi tržnih napak, navzven pa po odpravi tržnih preprek svobodni trgovini (Blandford, Boisvert:18). Ta argument je bil posebej izpostavljen v zadnjem krogu pogajanj o liberalizaciji trgovine s kmetijskimi pridelki v svetovni trgovinski organizaciji.

Dileme v zvezi s subvencioniranjem vzporednih in stranskih učinkov komercialnih dejavnosti niso nove. Pojavile so se že v razpravah o liberalizaciji mednarodne trgovine z industrijskimi izdelki (Bonilla, Tin: 2, 25). Rast industrije ni samo širila trgov in zviševala materialne blaginje, ampak je usmerjala tudi družbeno modernizacijo, učvrstitev nacionalnih držav in nematerialni ekonomski razvoj (socialni in človeški kapital). Da bi pred konkurenco obvarovali akumuliranje ugodnih netržnih učinkov industrijske rasti, so mnogi zagovarjali carinsko zaščito, izvozne subvencije in druge mednarodno diskriminatorne netržne trgovinske ukrepe.

Razlogov za upoštevanje izhodne multifunkcionalnosti je še več, saj se ta ne obravnava le v povezavi s protekcionizmom. Kot princip upravljanja je relevantna tudi pri obravnavi razvojnih platform (infrastrukturne dejavnosti, prostorsko urejanje, Rodenburg, Nijkamp, 2001; urejanja voda, Coffman, 2001; organizacija dela, Iravani, Sims, Oyen, 2004; lokalna razvojna partnerstva, Rosset, 1999; skupne globalne dobrine, Kramer, 2003; kulturna produkcija<sup>9</sup>) in v dejavnostih, ki uporabljajo multifunkcionalne tehnologije (informacijska tehnologija,<sup>10</sup> kozmetika<sup>11</sup>).

Standardna ekonomika blagovne in neblagovne učinke obravnava ločeno. Blagovne obravnava kot notranje, vse druge pa kot zunanje, zato eden do drugega nujno nastopajo sovražno. Ekonomske politike jih skušajo umirjati s prerazdelitvijo dohodkov v prid izhodiščno zapostavljenih funkcij, ali pa z obdavčenjem blagovnih učinkov za povzročene negativne eksternalije, kompenziranjem žrtev in refundacijo preskrbovalcev pozitivnih zunanjih učinkov.

Kurativne intervence so samo socialno upravičene, trajnostno pa so nezadostne. Res umirjajo sovražnosti med blagovnimi in neblagovnimi učinki, obenem pa s tem ravno financirajo njihovo nadaljnjo medsebojno ločenost. Še huje pa je, da kurativne intervence ohranjajo izločenost tretjih, ki se jih delitev učinkov sploh ne tiče, ker jih sami preskrbujejo integralno, kot na primer tisti, ki se ukvarjajo z zniževanjem ireverzibilnosti ekonomskega razvoja, izboljševanjem standardov človekovih pravic ali kvalitete življenja pri že doseženi ravni materialnega standarda.

### 3. Upravljanje ekonomske multifunkcionalnosti

Izhajamo iz konkurenčnega modela, ki je podlaga večine ekonomskih sistemov držav z visoko blaginjo. Konkurenca diferencira le blagovne učinke, obenem pa zaradi tržnih napak siromaši pestrost neakumulativnih in neblagovnih funkcij. Posledica maksimiranja učinkovitosti so diskontinuitete (krize), ireverzibilnost in asocialni učinki (Solimano, 1999). Ekonomska teorija je zaradi teh enostranskosti konkurenčnega modela v štiridesetih, petdesetih in šestdesetih letih 20. stoletja predlagala dva pristopa k upravljanju tržnih defektov. Prvi, razvojni pristop zajema intervence, povezane z ohranjanjem vhodne pestrosti. Namenjene so vzdrževanju določene ravni pravičnosti v ekonomskih možnostih (*ex-ante*, Deininger, Olinto:3). Drugi, socialno korektivni pristop obsega le izhodno plat multifunkcionalnosti, in sicer inštrumente za vzdrževanje določene ravni (*ex-post*, *ibid*:3) pravičnosti v dohodkih in rezultatih.

Kompetitivna ureditev prevladuje v številnih ameriških državah, socialnokorektivna (socialno-demokratska) v Evropi in razvojne v JV Aziji. Enak princip razlikovanja je Andersen (1994) uporabili v primerjalni analizi tradicionalnih tržnih evropskih držav, Cernat (2001) pa za potranzijske države

<sup>9</sup> Lull J. Superculture for the Communication Age. <http://members.aol.com/JamesLull/superculture2.html> [junij 2004]

<sup>10</sup> <http://www.sandia.gov/media/quantran.html>; <http://www.sandia.gov/media/quantran.html>

<sup>11</sup> Challenger C. Cosmetics raw material suppliers fill a growing appetite for multifunctionality - Focus 2002: Consumer Specialties, Chemical Market Reporter, Nov 11, 2002.

**Shema 2: Pristopi k upravljanju ekonomske multifunkcionalnosti**

		IZHODNA MULTIFUNKCIONALNOST (ex-post, v učinkih)	
		nizka: obravnavajo se samo blagovni učinki	visoka: obravnavajo se blagovni in neblagovni učinki
VHODNA MULTIFUNKCIONALNOST (ex-ante, v možnostih)	nizka: bogastva se obravnavajo monofunkcionalno	<b>konkurenčni</b>	<b>socialni</b>
	visoka: bogastva se obravnavajo multifunkcionalno	<b>razvojni</b>	<b>trajnostni</b>

Srednje in Vzhodne Evrope. V Evropi kompetitivni model prakticirajo Velika Britanija, Nizozemska in Italija, socialnega Nemčija in skandinavske dežele, razvojnega pa Francija in Avstrija. Med postranzicijskimi kompetitivni model prakticirajo Estonija, Češka in Madžarska, socialnega Latvija in Litva, razvojnega pa Poljska in Slovaška. Slovenija, Romunija in Bolgarija pa so tako nekonsistentno kombinirale lastnosti vseh treh modelov kapitalizma, da ni bilo mogoče določiti, po katerem so se pravzaprav razvijale (ibid:8).

Tri doslej omenjene modele upravljanja ekonomske pestrosti v nadaljevanju osvetlimo podrobneje s stališča njihove enostranskosti. Ne skušamo jih zavrniti, ampak medgeneracijsko prevrednotiti in s tem zlititi v enovit trajnostni mehanizem upravljanja ekonomskih funkcij. Vse štiri pristope prikazuje Shema 2.

V nadaljevanju obravnavamo vsak pristop posebej s stališča ohranjanja ekonomske pestrosti.

### 3.1. Konkurenčno upravljanje multifunkcionalnosti

Konkurenčni pristop je preverjeno najboljši način upravljanja pridobitnih skladov, njegov prispevek k visoki zadovoljenosti materialnih potreb in dohodu per capita je nedvomen. Niti med kritiki konkurenčnega pristopa ni veliko dvoma, da zviševanje konkurenčnosti zelo uspešno diverzificira blagovne učinke. Z usklajevanjem mnogih neodvisnih odzivov posameznikov na neznano trg širi obzorja oportunitetnosti in omogoča, da se nenehno učimo na dosežkih svojih tovarišev (Hayek:142). Z asimilacijo nadosebnih izkušenj (ibid:143) trg zbere in uredi več informacij, kot bi jih bilo mogoče pridobiti kakorkoli drugače (ibid:10). Tako se preko meja vednosti posameznika proizvodni dejavniki specializirajo in diferencirajo, pojavljajo se nove redkosti in sinergije (ibid:137). Tržna evolucija spodbuja različnost in obratno, različnost ravno razširja meje na njej temelječega reda, ki s tem postane neomejeno razširljiv (ibid:90). Zato

konkurenčno upravljanje pridobitnih bogastev, če ga opazujemo izolirano, že izpolnjuje trajnostni kriterij neposlabševanja pridobitnih možnosti prihodnjih generacij, tako po obsegu kot po pestrosti.

Konkurenca sicer res povečuje pestrost izbir, vendar v veliki meri le na račun zmanjševanja razlik med izbirnimi možnostmi, ki postajajo vse manj pomembne. Svet postaja vse bolj 'deskast' in vse manj 'drevesast',<sup>12</sup> vse bolj proizveden - in vse manj izviren. Petina bogatega sveta se utaplja v izbirah, ki imajo vse manjši smisel (potrošništvo), dvema tretjinama svetovnega prebivalstva pa ob nadaljevanju sedanjih trendov v naslednjih dvajsetih letih grozi, da ne bodo imeli dostopa niti do pitne vode (UNESCO, 1999).<sup>13</sup> Petina prebivalstva se utaplja v presežkih varčevanja, večina ostalih živi v pomanjkanju sredstev celo za osnovne infrastrukturne naložbe (Houtard, Polet, 2000).

Kljub nedvomnemu prispevku je kompetitivni model teoretično in politično neuspešen (Pasquino, v Burchell in dr.:106). Teoretično zato, ker ni sposoben zaznati problemov, ki jih povzročajo, premalo je občutljivo za stvari, ki presegajo okvire, v katerih deluje (Bromley:78). Kompetitivni model na primer ni občutljiv za neizenačenost začetnih ekonomskih možnosti (obdarjenosti s kapitalom, dostopa do ekonomskih funkcij, časovnega horizonta, izobrazbe, spola, verske opredeljenosti, nacionalne pripadnosti itn). Roemer te dejavnike obravnava kot zadetek na rojstni loteriji (v Pribac ur., 2005). Trg ne upošteva, da obstaja neka minimalna raven dostopnosti virov in alokacijske svobode, do katere je posameznik upravičen, ne zaradi stiske ali zaslug, temveč preprosto zato, ker je član neke skupnosti (Paine v Pribac ur., 2005).

Pridobitništvo je neuspešno tudi politično, ker sili k enostranski naprtitvi svoje interpretacije (oportunitetnosti) vsem drugim, ki so zato do njega postali netolerantni (Pasquino, ibid.). Nepridobitne preference na trgu nimajo zadostne podpore, upoštevajo se le, če so skladne s pridobitnimi. Trajnostno bi bilo pridobitne presoje potrebno v

<sup>12</sup> Feynman R. 1977. Osobitosti fizikalnih zakona, Školska knjiga, Zagreb, str. 102.

<sup>13</sup> UNESCO Courier, februar 1999 v Scanlon J., A. Cassar, N. Nemes. 2004. Water as a human right. IUCN environmental law programme. Gland: IUCN, Cambridge, UK. Environmental policy and law paper, št. 51. ix+53 str.

razvojnem smislu preurediti, omejiti na tisto, za kar so nesporno relevantne, a to je le prvi potreben korak. Pridobitne presoje so idealne le kot ideali, odločilne le za pridobitne zadeve, ki nimajo ireverzibilnih stranskih učinkov, niti ne zasedajo fiksnih faktorjev. Največkrat pa se pridobitne funkcije realizirajo šele v povezavi z nepridobitnimi, kar zahteva multifunkcionalno obravnavo kompetitivnih opcij.

Danes vsakdo pozna in v svojih odločitvah anticipira oportunitetni strošek uporabe pridobitnega kapitala (obrestno mero), nihče pa ne ve, kolikšen je oportunitetni strošek ne/uporabe ali počasnejšega akumuliranja socialnega,<sup>14</sup> človeškega in okoljskega kapitala (stopnje njegove obnovljivosti). Zahteva po oportunitetni obravnavi tako pridobitnih kot nepridobitnih bogastev ne pomeni težnje h egalitarnosti, saj je omejena samo na ekonomske uporabe. Posplošitev oportunitetnega principa na nepridobitna bogastva je samo avtentičen pogoj pluralne obravnave ekonomskih funkcij (Houtard, Polet: 85). Pridobitni vidik pa s tem vendarle ponuja splošno relevantno analogijo za trajnostno preureditev ekonomskega upravljanja in vrednotenja vseh vrst akumulativnih bogastev.

### 3.2. Socialna obravnava multifunkcionalnosti

Multifunkcionalne dejavnosti povzročajo raznovrstne učinke, ki pa niso vsi enako zaželeni, niti enakomerno porazdeljeni. Pozitivni blagovni učinki so družbeno večinoma koncentrirani, neblagovni (pozitivni in negativni) pa so razpršeni. Nakopičene družbene asimetrije same po sebi zahtevajo ukrepanje, ki pa neposredno ni utemeljeno z multifunkcionalnostjo, ampak z družbeno pravičnostjo delitve. Ker je naravnani v prid tistih, ki jih trg spregleduje, hkrati bolje upošteva izhodni vidik ekonomske pestrosti. Expost redistribucije v prid neblagovnih funkcij so zaslužne za višjo izhodno ekonomsko pestrost, kot bi jo spontano generiral trg.

Socialno upravljanje je omejeno na stranske učinke, ne posega pa v vzvode za enostransko obravnavo ekonomskih bogastev. Povzročitelji negativnih zunanjih učinkov so kaznovani z dajatvami, žrtve negativnih zunanjih učinkov so kompenzirane s subvencijami, povzročitelji pozitivnih pa refundirani. Socialne intervence so potrebne, ne pa zadostna podlaga trajnostnega razvoja, ker ni pomembno zgolj internalizirati že povzročenih zunanjih učinkov, ampak je treba minimizirati akumuliranje blagovnih učinkov na račun neblagovnih.

Socialno redistributivni inštrumentarij usmerja sistem kriterijev, ki določa zavezance za dajatve ali upravičence za prejemke, kar oblikuje normativno unificiran pogled na stvarnost. To pa oblikuje organsko odvisnost človeka, ne od narave, ampak od institucij<sup>15</sup> in njihovih intervenc. Inštrumentarij s tem odreja 'radikalni monopol' nad postavljanjem standardov o tem, kaj je pomembno in možno,<sup>16</sup> nad sodbo o človeški potrebi kot pravi potrebi in o možnosti njene zadovoljitve. Hkrati pa vse več antagonizmov učinkuje izven socialno-tržnih razmerij, na primer glede upravljanja globalnih dobrin, uresničevanja človekovih pravic, zniževanja ireverzibilnosti razvoja. Zato socialne intervence zgrešijo pomemben del prebivalstva, potreb in potencialov. Teorije socialne stabilnosti dokazujejo, da takšni procesi zvišujejo stroške socialnih interakcij in ustvarjajo negativne socialne dobrine.

Socialno korektivni pristop je omejen predvsem pri obvladovanju takšnih pozitivnih zunanjih učinkov, ki ne zahtevajo internalizacije, kot so pozitivni zunanji učinki, ampak odpirajo možnost ločene preskrbe, tj. mimo blagovne proizvodnje in s tem tudi mimo socialne spodbude. Vsi zunanji učinki, pozitivni in negativni, so stroškovno neučinkoviti, ker so krivi za oblikovanje tržnega ravnovesja na družbeno neoptimalni ravni (Baumol in Oates, 1988). Vendar pa se pozitivni zunanji učinki razlikujejo v pomembni okoliščini. Njihova preskrba je lahko povezana z oportunitetnimi stroški blagovnega proizvajalca ali pa ne (OECD:65). V prvem primeru preskrba pozitivnih učinkov povečuje stroške blagovnega producenta (višje inpute ali nižje dobičke) in zato zahteva eksplicitne odločitve o razporeditvi virov na blagovne in eksterne učinke. Pri neugodni kombinaciji vhodnih in izhodnih cen iztržek blagovnega producenta lahko pade pod določeno minimalno raven, kar ogrozi njegovo konkurenčnost, vendar pa obenem tudi pozitivne zunanje učinke. Takrat lahko proizvodnja pozitivnih eksternalij za blagovnega producenta postane zanimivejša od proizvodnje blagovnih učinkov ali vsaj glavno upravičenje zanjo.

V drugem primeru, to je pri ničelnih oportunitetnih stroških, pa so pozitivni zunanji učinki neodvisni od odločitev blagovnega producenta, zato o njihovi obravnavi ne odločajo njegovi stroški ampak povpraševanje (oblika krivulje družbenih koristi). Preskrbo takšnih zunanjih učinkov je včasih mogoče organizirati ločeno od blagovne proizvodnje kot dve enako pomembni ekonomski dejavnosti. Primeri za to so lahko že obstoječe

<sup>14</sup>Knack, S., P. Keefer. 1997. Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation. Quarterly Journal of Economics, Vol. 112, pp. 1251-88, v Narayan:24.

<sup>15</sup>Illich I. Deschooling Society, Penguin, 1973, str. 9, v Alwyn:145.

<sup>16</sup>Ibid.



osnovne storitve pospeševalne službe v kmetijstvu ali energetsko svetovanje. Le - te lahko inducirajo nove blagovne dejavnosti kot pri ponudbi obnovljivih virov energije ali zelenih blagovnih znamk, ki so sčasoma ustvarili novo območje ekonomske dejavnosti in nov vir blaginje. Tako bi bilo blaginjo mogoče konsistentneje zviševati pri nespremenjeni ravni javnofinančnih transferjev, če bi se le povečalo učinkovito povpraševanje po teh učinkih, ki jih zdaj obravnavamo kot zunanje (pozitivne). Za ohranjanje ekonomske multifunkcionalnosti po izhodni plati ni treba prerazdeliti še več produkta. Potrebujemo novo politično ekonomijo solidarnosti, ki bi neenakost v rezultatih (izhodni vidik) povežala z neenakostjo v možnostih (vhodni vidik). Izhodna multifunkcionalnost obnavlja vprašanje, v katero smer naj pravzaprav sploh učinkujejo ekonomske korektivni socialni instrumenti. Sedanje politike otežujejo širjenje ekonomskega območja v nepridobitno sfero.

Sedanja enostranska socialna politika trajnostno gledano ostaja relevantna samo za urejanje vprašanj, ki se striktno tičejo le sedanje generacije, ostale generacije pa so do rešitev ravnodušne. Kaj so ta vprašanja, ne odloča sedanja generacija sama, ampak to določijo trajnostne lastnosti funkcij ekonomskih bogastev, na katere naj bi se nanašale socialne intervence. Socialni dialog ne more zajeti interesov fiksnih in izčrpljivih ekonomskih funkcij ter pozitivnih zunanjih učinkov. Te vidike ekonomske multifunkcionalnosti zajame šele trajnostni dialog o razvoju. Za socialne intervence to ne pomeni le, da morajo postati avtonomne glede na konkurenčne in razvojne cilje, ampak tudi, da jih je treba podrediti medgeneracijski perspektivi. Socialni dialog ostaja nujen za urejanje vprašanj v zvezi z usklajevanjem akumuliranja pridobitnih, socialnih, človeških in obnovljivih naravnih bogastev. Danes pod izrazom socialni dialog poznamo precej ožje razmerje, ki zajema le pridobitni in socialni kapital. Vplivno območje socialnega dialoga je torej še v veliki meri nezasedeno.

### 3.3. Razvojno upravljanje multifunkcionalnosti

Razvojna politika se ukvarja z različno funkcionalnostjo ekonomskih bogastev. Z *ex-ante* intervencami v ekonomske izbire naj bi zagotavljala

enakopravnejši dostop do ekonomskih funkcij in jih s tem ohranjala bolje kot spontana tržna alokacija.

Normativno omejevanje enostranskih alokacij ekonomskih funkcij zajema postopke vključevanja funkcionalnih interesov v sprejemanje alokacijskih odločitev. Ureditev s tega področja zajema pripravo in usklajevanje razvojnih dokumentov (javnih naložb, zakonodaje, proračuna, ukrepov ekonomske politike). Njeni instrumenti so tudi presoje vplivov alternativnih alokacij na različne 'stranske' učinke, kot na primer enakost spolov, okolje,<sup>17</sup> regulativo,<sup>18</sup> institucije,<sup>19</sup> družbo,<sup>20</sup> medgeneracijske učinke (*sustainability impact assessment*) itn. Ti postopki so se v zadnjih desetletjih uveljavili, vendar obenem razkrili številne implementacijske težave. Nove formalne zahteve so pri razvojnih zadevah pogosto samo povečale prepad med vrednotami in cilji ter med zapisanim in udejanjenim, sodne izterjave za neizpolnjene formalne zaveze in umilne formalnih zahtev (kot pri uredbah za pitno vodo, brisanju prvotno predvidenih območij Natura 2000) in nazadovanju razvojnih ambicij (kot v primeru šestega akcijskega razvojnega programa EU ali slovenske razvojne strategije za obdobje 2007-2013, ki sta ublažila trajnostne usmeritve, sprejete že v predhodnih programih, torej petem akcijskem programu, oziroma razvojne strategije do leta 2006).

Nekatere slabosti normativnega usmerjanja ekonomskih funkcij rešujejo prostovoljna razvojna partnerstva, ki poudarjajo premoščevalne ekonomske interakcije med homogeno povezanimi interesnimi skupinami.<sup>21</sup> Razvojni partnerji glede na svoje prednostne preference o alokaciji ekonomskih funkcij odločajo v najboljšem primeru s soglasjem vključenih. V izhodiščno neizenačenih pogojih je takšno odločanje nemoralno, destruktivno in v nasprotju z idejo demokracije.<sup>22</sup> Vključene stranke so v partnerskih skupinah omejene v svoji enostranskosti z vnaprejšnjim pristankom na dogovorno reševanje medsebojnih razmerij. Kljub tej omejitvi enostranskosti pa partnerji dialog o razvoju moderirajo okoli vprašanj, ki so še naprej opredeljena enostransko. Tako se lahko zgodi, da razvojni dialog pripelje do medgeneracijsko škodljivih rešitev. Priročen primer je partnerstvo med Elektro Primorska in lokalnim prebivalstvom o postavitvi prvih

<sup>17</sup> EC-DGXI. 1998. A Handbook on Environmental Assessment of Regional Development Plans and EU Structural Funds Programmes. European Commission, August 1998, 99 str. + Priloge; Radej B. 2000. Normativne in metodološke podlage za izvedbo strateških okoljskih presoj v Sloveniji. Ljubljana: Regionalni center za okolje - Slovenija.

<sup>18</sup> Cf. [http://www.olis.oecd.org/olis/2002doc.nsf/LinkTo/env-jm-mono\(2002\)10](http://www.olis.oecd.org/olis/2002doc.nsf/LinkTo/env-jm-mono(2002)10); [http://europa.eu.int/comm/environment/enveco/priority\\_study/index.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/enveco/priority_study/index.htm)

<sup>19</sup> Hacking I. 1986. Culpable Ignorance of Interference Effects, v MacLean D. ur., Values at Risk. New Jersey: Rowman & Allanfield.

<sup>20</sup> Dasgupta P., I. Serageldin, ur. 2000. Social Capital: A Multifaceted Perspective. Washington: WB.

<sup>21</sup> Portes A. 1998. Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology. Annual Review of Sociology. Vol. 22, pp. 1-24., v Narayan:8.

<sup>22</sup> Lewis, W. A. 1965. Politics in West Africa. London: Allen and Unwin, v Narayan:10.

slovenskih vetrnih elektrarn na Vremščici in Volovji rebri. Ti območji sta bili s svojo biotsko pestrostjo prvotno predvideni za uvrstitev med območja Natura 2000. Nato pa je lahko lokalno prebivalstvo po razlagi državnih organov samostojno žrtvovalo biotsko pestrost teh dveh območij (ki je medgeneracijska dobrina) za odškodnino za izgubljene sedanje blagovne učinke. Razvojni dialog je pogosto privedel do konfrontacij, ki so participativno obravnavo razvojnih vprašanj nadomestili z manipulacijo javnosti.

Vhodna multifunkcionalnost se tiče različnih načinov obnavljanja ekonomskih funkcij in zato zahteva diferencirane modele obravnave vsake med njimi. Glasovanje sodobnikov o ekonomskih izbirah je pomembno za zadeve, ki ne posegajo v skupno razpoložljivost in funkcionalnost fiksnih, niti v trajno zniževanje uporabe neobnovljivih virov. Ekonomska multifunkcionalnost je odvisna od pluralnosti samo v pluralnih zadevah, kamor pa ireverzibilnost (poslabševanje razvojnih možnosti prihodnjih generacij), globalne skupne dobrine ali človekove pravice ne spadajo.

Ex-ante presoje se ne nanašajo na prihodnost, ampak le na pogled sedanje generacije v prihodnost. To ni medgeneracijski pogled in zato ne more presojeti v medgeneracijskih zadevah. Še vedno pa je to pomemben pogled za številna vprašanja, na katera mora odgovoriti sedanja generacija pri upravljanju ekonomskih funkcij, ki se ne tičejo ireverzibilnosti in rabe fiksnih funkcij. Ex-ante presoje bi se v tej perspektivi morale še pomembno razširiti, in sicer s primerjav denarnih donosov v primerjavo donosnosti alternativnih (pridobitnih ali nepridobitnih) uporab akumulativnih ekonomskih funkcij. Maksimiranje neto sedanje vrednosti naložb se ne sme ukvarjati le s pridobitnimi akumulativnimi skladi, ampak mora ocenjevati ne/diskriminatornost pogojev akumuliranja pridobitnih in nepridobitnih akumulativnih skladov. Šele tako ex-ante razvojne intervence sedanje generacije lahko postanejo tudi medčasovno tvorne.

### **3.4. Trajnostno upravljanje multifunkcionalnosti**

Socialni in razvojni pristop k upravljanju ekonomskih funkcij vzdržujeta enostranski pogled na ekonomske izbire. Preteklost in prihodnost sta zreducirala na projekcijo sedanjosti v preteklost (ex-post) oziroma v prihodnost (ex-ante), s čimer vsiljujeta enostransko predstavo o času. Prihodnost v pogledu prihodnjih generacij zanje ne obstaja.

Ker sta metodi enostranski, zagotovita samo, da partnerji ekonomsko niso preveč enostranski drug do drugega. Socialne in razvojne intervence pa ravno zaradi ukvarjanja z enostranskostjo izključujejo vse, ki sploh ne funkcionirajo

enostransko. Ker jih spremlja visoka stopnja arbitriranja od zgoraj (države) in od zunaj (elit), sta neugodna celo za večino vključenih. Kot takšna socialni in razvojni dialog sčasoma zvišata prag odpornosti ekonomskih in družbenih sistemov za strukturne spremembe in sama postaneta dejavnik ekonomske enostranskosti.

Samo povezovanje ex-ante (alokacijskih) in ex-post (prerazdelitvenih) ukrepov zato ni najpomembnejše za multifunkcionalno upravljanje, ampak diverzifikacija modelov upravljanja avtonomnih funkcij. Trajnostni pristop ne predvideva seštevanja enostranskosti. Zanj so posamezne racionalnosti medsebojno avtonomne, pod pogojem, da ekonomske funkcije uporabljajo v okviru njihovih trajnostnih predznakov. Vanje se ideološke presoje o tem, kateri vidik ekonomske enostranskosti je pomembnejši, ne morejo več vmešavati, ker so relevantne samo še za to, na kar se trajnostno nanašajo.

Princip pluralnosti ne zahteva, naj vsi odločajo o vsem, ampak naj ima vsakdo avtonomijo v zastopanju trajnostnih lastnosti tistih funkcij, ki so najpomembnejše za njemu lasten model trajnostnega vzdrževanja blaginje. Upravljanje neobnovljivih funkcij bogastev ter negativnih zunanjih učinkov ne bi smelo biti odvisno od usklajevanj med zainteresiranimi, ker je pomembnejša njihova minimizacija. Kriterij multifunkcionalnosti je pomemben le pri kombiniranju pridobitnih in fiksnih ter/ali akumulativnih nepridobitnih funkcij ekonomskih bogastev. Te kombinacije funkcij v upravljanju ne morejo biti odvisne od dogovorov med zainteresiranimi, ampak so omejene s posebnimi trajnostnimi lastnostmi fiksnih in neobnovljivih funkcij. Pri upravljanju takšnih kombinacij bi moralo imeti varovanje preostalih zalog neobnovljivih funkcij in multifunkcionalnost fiksnih dejavnikov prednost pred hitrostjo akumuliranja nasploh in blagovnih učinkov posebej. Možnost od drugih funkcij povsem neodvisnega odločanja o uporabi ekonomskih funkcij mora biti trajnostno gledano skržena kvečjemu na samostojno uporabo akumulativnih bogastev in ustvarjanje pozitivnih zunanjih učinkov. Pri multifunkcionalnem upravljanju samostojno uporabljenih pridobitnih akumulativnih blagovnih funkcij niso potrebne večje spremembe, saj to vlogo že dobro opravlja trg.

Shematično so diverzificirane politike upravljanja ekonomskih funkcij prikazane v Shemi 3. Vrstice in stolpci so urejeni z elementi iz prvih dveh shem. Polja matrike opisujejo pristop k upravljanju posamezne kombinacije ekonomskih funkcij. Metoda upravljanja vsakega funkcionalnega para je določena z trajnostnim predznakom njunih funkcij. Tako pridemo do razgibane topografije ekonomskih racionalnosti, ki upošteva vsako

Shema 3: Matrika odnosov pri upravljanju ekonomske raznolikosti

		VHODNA MULTIFUNKCIONALNOST				
		Fiksne funkcije	Akumulativne funkcije	Neobnovljive funkcije	Pripadajoča paradigma	
IZHODNA MULTIFUNKCIONALNOST	Blagovne funkcije	Prevlada funkcija, ki maksimira trajnostno rento (regulirana konkurenca).	Odločilni glas imajo funkcije, povezane s hitrostjo akumuliranja (konkurenca).	Prevlada funkcija, ki prizna najvišje oportunitetne izgube (tehnična presoja, npr. kvote).	<b>Konkurenčna</b>	
	Neblagovne funkcije	Negativne eksterne	Obvezna internalizacija (predpisi) Prevlada funkcija, ki jih minimizira (tehnična presoja).	Kompenziranje žrtev (predpisi in pogajanja).	Prevlada funkcija, ki to relacijo trajno minimizira (pravica veta ogroženih zaradi poslabšanja fiksnega dejavnika).	<b>Socialno- tržna &amp; razvojno- tržna</b>
		Pozitivne eksterne in javne	Odločilni sta javna in civilnodružbena preferenca (participativni procesi).	Izenačene oportunitetne možnosti Refundiranje povzročiteljev; (pogajanja in predpisi).	Prevlada funkcija, ki to relacijo trajno maksimizira (dogovori, umetna konkurenca).	
	Vse skupaj	Med vsemi obnovljivimi prevlada najpestrejša alternativa.	Prevlada najbolj akumulativna alternativa.	Prevladajo funkcije, ki znižujejo odvisnost učinkov od ireverzibilnih izgub.	<b>Trajnostna</b>	
<b>Ekonomika multifunktionalnosti</b>		<b>Ekonomika rasti</b>	<b>Konzervacionistična ekonomika</b>			

funkcionalno preferenco ravno v okviru njenih trajnostnih lastnosti.

#### 4. Sklep

Za medgeneracijsko ohranjanje ekonomskih funkcij bi bilo v novi paradigmi razvoja potrebno temeljno preurediti smer in smotre intervenc države v ekonomske izbire. Trajnostno gledano ni pomembno samo umirjanje ekonomskih konfrontacij na območju med zasebnim in javnim oz. notranjimi (blagovnimi) in zunanji (neblagovnimi) učinki, ampak predvsem med binarnostjo in pluralnostjo. Svet sam po sebi ni binaren, to je samo vizija njegovega redukcionističnega opazovanja. Konfrontacije med njima so nujne zaradi vse konsistentnejših nasprotij, povezanih z enostranskostjo, ki odseva v naraščajočih socialnih napetostih in padajoči obnovitveni sposobnosti planeta.

S trajnostnega stališča je ex-ante in ex-post enostransko interveniranje upravičeno le v domeni izbir sedanje generacije. Čeprav močno omejen, je enostranski pogled sedanje generacije kljub temu nesporno perspektiven vidik uveljavljanja trajnostnega razvoja (upravljanja, analize politik). Za bogastva z enakimi trajnostnim predznakom (obnovljivostjo) bi bilo razumno zahtevati enake možnosti uporabe ali pa vsaj enake principe vrednotenja politik. Ex-ante in in ex-post perspektivi pa sta pri identificiranju ekonomskih specifik še zelo nerazviti. Zelo dobro sta uspeli doslej prispevati k optimiranju pridobitnih naložb, neuspešni pa sta bili pri vrednotenju tekočih donosov od vseh drugih naložb obnovljivih akumulativnih bogastev. Tako v

resnici ne vemo, ali vsako leto dobički iz pridobitnih dejavnosti porastejo bolj ali manj od prirasta socialnega kapitala, človeškega kapitala in zalog obnovljivih naravnih bogastev. Če je rast različnih vrst akumulativnih bogastev neuravnovešena, potem je razvoj neuravnovešen že v očeh sedanje generacije.

Trajnostna transformacija iz binarnosti v pluralnost je radikalna in radikalnejša od tržne tranzicije, ki je zahtevala samo zamenjavo ene enostranskosti (socialne) z drugo (kompetitivno). Toda, če transformacijo najprej doživi samo analiza in vrednotenje (razvojnih in socialnih) politik, ne pa same politike (upravljanje), je sprememba samo simbolična, ne zahteva sprememb v realnem svetu, ampak jih le reflektira in jim daje možnost, da se same preuredijo. Obenem transformacija samo v vrednotenju ohrani visok družbeni potencial, ker izključene obvesti o njihovem položaju in jim ponudi racionalnost, s katero lahko svoje posebnosti uspešneje uveljavijo sami.

Z upoštevanjem v shemi predlagane strukture in racionalnosti je proučevani pojav zelo poenostavljen. Vendar pa je upravljanje pestrosti v številnih sestavinah, če je pravilno diferencirano, tako ali tako zelo enostavno (mednarodni standardi, domače prepovedi, stanje tehnike, naravne omejitve itn.). Pokazali pa smo, da ključni nacionalni dokumenti, ki določajo osnovne smeri razvojnih in socialnih dogovorov v Sloveniji, niti te enostavne strukture ne upoštevajo. Ker jim ne uspe ekonomskih problemov razvrstiti v pravi multifunktionalni kontekst, so razvojni dosežki ob zaključku tranzicije pri obstoječih možnostih in morda celo iskrenih naporih, nezadostni.

## Literatura

- Abler D. 2003. *Multifunctionality, agricultural policy, and environmental policy*. 23 str. <http://www1.oecd.org/agr/mf> (junij 2004).
- Andersen M.S. 1994. *Governance by green taxes: making pollution prevention pay*. Manchester: Manchester University Press. 247 str.
- Blanford D., R.N. Boisvert. 2001. *Non-trade concerns and domestic/international policy choice*. Predstavljeno na 77 seminarju EAAE/NJF št. 325, avgust 17-18, Helsinki, 31 str.
- Bonilla E.D., J. Tin. *That was then but this is now: multifunctionality in industry and agriculture*. International food policy research institute. TMD discussion paper št. 84 (maj 2002), 39 str.
- Burchell G., C. Gordon, P. Miller, ur. 1991. *The Foucault Effect: Studies in governmentality*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 303 str.
- Buttel F.H. L. Zepeda. 2002. *Multifunctionality: The European perspective and what it could mean for American agriculture*. University of Wisconsin, PATS staff paper series 5, January 2002, 4 str.
- Cernat L. 2001. *Institutions and Economic Growth: What Model of Capitalism for Central and Eastern Europe?*; Predstavljeno na konferenci Urada za makroekonomske analize in razvoj *Institutions in Transition, Slovenia*, julij, 25 p.
- Coffman L.S. 2001. *Low impact development creating a storm of controversy*, *Water resource impact*, 3(6), str. 7-9.
- Das Gupta M., H. Grandvoinet, M. Romani. 2002. *State-community synergies in development: laying the basis for collective action*. Development research group, World bank, 29 str. [www.wisc.edu/lrc/gebk0202.html](http://www.wisc.edu/lrc/gebk0202.html) [junij 2004]
- Dunajska deklaracija in program aktivnosti (*The Vienna declaration and the programme of action*), GA/CONF.157/23, sprejeta na Svetovni konferenci o človekovih pravicah, 25. junij 1993.
- Gradstein M., B. Milanović. 2002. *Does Legality=Egalité? A survey of the empirical links between democracy and inequality with some evidence on the transition economies*. World Bank Policy Research Working Paper 2875, avgust, 37 str.
- Houtard F., F. Polet, ed. 2000. *The Other Davos: Globalisation of resistance and struggle*. Thiruvalla: Christava Sahitya Samithy, 167 p.
- Iravani S.M., K.T. Sims, M.P.V Oyen. *Structural flexibility: A new perspective on the design of manufacturing and service operations*, [www.mccormick.northwestern.edu/](http://www.mccormick.northwestern.edu/) [junij 2004]
- Klamer A. 2003. *Globalisation & common goods: Homo moralis versus homo economicus, Or: the economy of the common goods oktober 2003*, v *European Association for Evolutionary Political Economy: letna konferenca 2001*; <http://eaepe.tuwien.ac.at/> [19. VIII. 2003].
- Narayan D. 1999. *Bonds and bridges: social capital and poverty*. World bank - Poverty group, 52 str., <http://www.worldbank.org/poverty/scapital/library/narayan.pdf>
- Nuppenau E.-A. 2003. *Multifunctionality, taxing for rural amenities and non-competitive markets: tradable and non-tradable goods in political economy models*. Predstavljeno na konferenci *Agricultural policy and the WTO: where are we heading?* Capri, junij 23-26, 16 str. OECD. 2001. *Multifunctionality: Towards an Analytical Framework*. Paris, 27 str.
- Radej B. *Pridobitništvo, kapitalizem in trajnostni razvoj - razprava o konsistenci agoniziranih naložbenih alternativ*. IB revija za trajnostni razvoj, 4(2003), Ljubljana: 37(4), december 2003.
- Radej B. 2004. *Subvencionirati lenobo?*, v Pribac I., ur. 2005. *Vsem brezplačno kosilo? Predlog univerzalnega temeljnega dohodka*. Ljubljana: Krtina, v pripravi na izid.
- Rodenburg C., P. Nijkamp. 2001. *Evaluation of multifunctional land use: design and application of policy criteria*. Vrije Universiteit Amsterdam, Faculty of economics and business administration, 15 str.
- Rodrik D. 1998. *Where did all the growth go? External shocks, social conflicts, and growth collapses*. Harvard University.
- Rosset P. *Small is bountifull*. *The Ecologist* 29(8), December 1999, 15 str., <http://www.mindfully.org/farm/small-farm-benefites-Rosset.html> (junij 2004).
- Scanlon J., A. Cassar, N. Nemes. 2004. *Water as a human right*. IUCN environmental law programme. Gland: IUCN, Cambridge, UK. *Environmental policy and law paper*, št. 51. ix+53 str.
- Schiff M. 2004. *On the inefficiency of inequality*. World bank Policy research working paper 3360, julij, 16 str.
- Simpson J.N. 2002. *Human rights, multifunctionality and Asian agriculture in the WTO trade negotiations*. Predstavljeno na simpoziju *WTO agricultural negotiations*. Tokijo, julij 26, 7 str., <http://www.jamesrsimpson.com/> (junij 2004)
- Solimano A. 1999. *Beyond Unequal Development: An Overview*, v Solimano A., E. Aninat, N. Birsdal, ur. *Distributive Justice and Economic Development*. The University of Michigan Press, str. 1-33.
- UMAR. 2001. *Strategija gospodarskega razvoja Slovenije do leta 2006: Slovenija v Evropski uniji*. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.
- UN. *International covenant on economic, social and cultural rights*, ZN, GA Res. 2200A (XXI), UN Doc A/6316 (1966), 993 UNTS 2, veljavna od 1. 1976.
- Wallerstein I. in dr. 2000. *Kako odpreti družbene vede*. Poročilo Gulbenkianove komisije o restrukturiranju družboslovja. Ljubljana: Zbirka /\*cf, (rdeča), 113 str., prevedla Z. Skušek.

**Ključne besede:** multifunkcionalnost, konkurenčnost, pravičnost, trajnostni razvoj

**Key words:** Key words: multifunctionality, competitiveness, fairness, sustainable development