

Univerza  
v Ljubljani  
Fakulteta  
*za gradbeništvo  
in geodezijo*



**MARUŠA GOLUŽA**

**KONFLIKTI PRI UMEŠČANJU PROMETNE  
INFRASTRUKTURE V PROSTOR V SLOVENIJI**

**DOKTORSKA DISERTACIJA**

**INTERDISCIPLINARNI DOKTORSKI ŠTUDIJSKI PROGRAM  
GRAJENO OKOLJE**

**Ljubljana, 2022**

Univerza  
v Ljubljani  
Fakulteta  
za gradbeništvo  
in geodezijo



Doktorandka  
**MARUŠA GOLUŽA**

**KONFLIKTI PRI UMEŠČANJU PROMETNE  
INFRASTRUKTURE V PROSTOR V SLOVENIJI**

Doktorska disertacija

***CONFLICTS RELATED TO TRANSPORT  
INFRASTRUCTURE IMPLEMENTATION IN SLOVENIA***

Doctoral dissertation

Ljubljana, april 2022

Univerza  
v Ljubljani  
Fakulteta  
*za gradbeništvo  
in geodezijo*



**Mentor:** izr. prof. dr. Drago Kos, UL FDV

**Somentorica:** izr. prof. dr. Maruška Šubic-Kovač, UL FGG

**Poročevalci za oceno doktorske disertacije:**

doc. dr. Alma Zavodnik Lamovšek, UL FGG

doc. dr. Naja Marot, UL BFF

izr. prof. dr. Metka Sitar, UM FGPA

doc. dr. Peter Lipar, UL FGG

»Ta stran je namenoma prazna«

## **POPRAVKI – ERRATA**

Stran z napako

Vrstica z napako

Namesto

Naj bo

»Ta stran je namenoma prazna«

## **ZAHVALA**

Zahvaljujem se mentorju, izr. prof. dr. Dragu Kosu, za nepogrešljive vsebinske usmeritve in nasvete pri pisanju disertacije. Somentorici, izr. prof. dr. Maruški Šubic-Kovač, pa se zahvaljujem za koristne jezikoslovne predloge in nasvete pri tehničnem urejanju disertacije. Hvala tudi dr. Davidu Boletu, mojemu raziskovalnemu mentorju na Geografskem inštitutu Antona Melika ZRC SAZU, da je vseskozi spremljal moje delo, me spodbujal in usmerjal, ko sem sama izgubila kompas.

Najlepše se zahvaljujem tudi sodelavcem na Geografskem inštitutu Antona Melika za spodbudno znanstveno-raziskovalno okolje. Možnost sodelovanja pri raziskovalnih projektih je neprecenljiva. Hvala za prijetna druženja, zaupanje in vzgled.

Hvala tudi mojim najdražjim. Mami, hvala, ker mi stojiš ob strani – zaradi tebe je bilo usklajevanje pisanja disertacije in zasebnega življenja veliko lažje. Tomislav, Mila in Vito, hvala za ljubeč dom, razumevanje, potrpežljivost in podporo.

»Ta stran je namenoma prazna«



**BIBLIOGRAFSKO-DOKUMENTACIJSKA STRAN IN IZVLEČEK****UDK: 626.1:711:328.34(497.4)(043)****Avtor: B. Sc. Maruša Golūža****Mentor: izr. prof. dr. Drago Kos****Somentor: izr. prof. dr. Maruška Šubic-Kovač****Naslov: Konflikti pri umeščanju prometne infrastrukture v prostor v Sloveniji****Tip dokumenta: Doktorska disertacija****Obseg in oprema: 168 str., 15 pregl., 21 sl., 3 pril., 281 virov****Ključne besede: prostorsko načrtovanje, prometna infrastruktura, konflikti, legitimnost, tretja razvojna os, avtocestni križ****Izvleček**

Posegi v prostor so vedno potencialno konfliktni. Teoretske razprave o reševanju konfliktov največkrat obravnavajo racionalne in participativne pristope k odločanju. Legitimnost prvih temelji na objektivnosti strokovnih presoj, ki pa so zaradi odtujenosti od družbenih vrednot v praksi pogosto nelegitimni. Slednji skušajo ta legitimacijski primanjkljaj odpraviti z vključevanjem javnosti v odločanje in deliberacijo. Zaradi utopičnosti načel resničnosti, pravilnosti in iskrenosti, po katerih naj bi se ravnali akterji, tudi participativni pristopi v praksi niso vedno legitimni. Raziskav, ki bi brez sodb o ustreznosti pristopov celovito proučevale dejanske postopke odločanja, je v prostorskem načrtovanju malo, v Sloveniji pa jih praktično ni. V raziskavi smo obravnavali konflikte pri prostorskem umeščanju prometne infrastrukture. Zanimale so nas vloge akterjev, vzroki za konflikte, argumentacije in pristopi k reševanju konfliktov. Namen raziskave je bil ugotoviti, kako v praksi, ki je vedno potencialno konfliktna, dosežati legitimnost. V raziskavi smo primerjali študiji primerov umeščanja avtocestnega odseka v Trebnjem in hitre ceste med Šentrupertom in Velenjem. Uporabili smo kvalitativne metode raziskovanja: analizo dokumentov in časopisnih člankov ter intervjuje. Rezultate smo interpretirali s pomočjo teorije kompleksnosti in teorije akter-omrežje, ki predvidevata dinamičnost odločanja. Raziskava je pokazala, da na reševanje konfliktov vplivajo različni družbeni dejavniki, zato se pogoji legitimacije spreminjajo. Odločanje zato zahteva kontinuirano deliberacijo med akterji in prilagodljivost postopkov odločanja, odločitve pa morajo vedno temeljiti na čim širšem družbenem in strokovnem konsenzu. Pri prostorskem umeščanju prometne infrastrukture je pomembna tudi deliberacija med teritorialnimi enotami, kar je v Sloveniji zaradi odsotnosti regionalne ravni problematično. Čeprav je raziskava omejena na prometno infrastrukturo v Sloveniji, je metodologijo možno uporabiti tudi za raziskovanje drugih prostorskih konfliktov, tudi izven meja Slovenije.

»Ta stran je namenoma prazna«

**BIBLIOGRAPHIC AND DOCUMENT INFORMATION AND ABSTRACT****UDC: 626.1:711:328.34(497.4)(043)****Author: B. Sc. Maruša Golūža****Supervisor: Assoc. Prof. Drago Kos, Ph.D.****Co-advisor: Assoc. Prof. Maruška Šubic-Kovač, Ph.D.****Title: Conflicts related to transport infrastructure implementation in Slovenia****Document type: Doctoral thesis****Scope and tools: 168 p., 15 tab., 21 fig., 3 ann., 281 ref.****Keywords: spatial planning, transport infrastructure, conflicts, legitimacy, the third development axis, motorway intersection****Abstract**

Spatial planning is always potentially conflictual, especially the planning of transport infrastructure. Conflict resolution is therefore an important segment of theoretical discussions, which usually focus on rational and participatory approaches. While the legitimacy of technical rationality is based on the objectivity of scientific decision-making, the participatory approach focuses primarily on achieving legitimacy through public participation and deliberation. In practice, both approaches have shortcomings – the former is criticized for its ignorance of the social context, while the latter is criticized for its utopian principles of truthfulness, correctness, and sincerity, on which deliberation is based. In Slovenia, studies that examine actual conflict resolution processes without assessing the appropriateness of planning approaches are rare or practically non-existent. This study, addressing conflicts in transport infrastructure implementation, focused on two case studies, the planning of the highway through Trebnje and the planning of the motorway between Šentrupert and Velenje. We investigated the roles of involved actors, the causes of conflicts, arguments, and approaches to conflict resolution. The aim of the research was to determine how to achieve legitimacy in practice, which is always potentially conflictual. We used the following qualitative research methods: analysis of documents and newspaper articles, and analysis of interviews. The results were interpreted using the complexity theory and the actor-network theory, which emphasize the dynamic nature of decision-making. Research has shown that conflict resolution is influenced by various social contextual factors, which is why the conditions for achieving legitimacy change. Decision-making therefore requires continuous deliberation between involved actors and the adaptability of decision-making processes. In addition, decisions must always be based on the broadest possible social and scientific consensus. Deliberation between territorial units is also important in spatial planning of transport infrastructure, which is problematic in Slovenia due to the absence of a regional administrative level. Although this study is limited to transport infrastructure in Slovenia, its methodology can also be used to study other spatial conflicts, including those on an international level.

»Ta stran je namenoma prazna«

**KAZALO VSEBINE**

POPRAVKI - ERRATA	I
ZAHVALA	III
BIBLIOGRAFSKO-DOKUMENTACIJSKA STRAN IN IZVLEČEK	V
BIBLIOGRAPHIC AND DOCUMENT INFORMATION AND ABSTRACT	VII
KAZALO VSEBINE	IX
KAZALO PREGLEDNIC	XIII
KAZALO SLIK	XV
TABLE OF CONTENTS	XVIVII
LIST OF TABLES	XX
LIST OF FIGURES	XXIII
SEZNAM PRILOG	XXIV
<b>1 UVOD</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Problematika konfliktnosti umeščanja prometne infrastrukture v prostor</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Namen, cilji in raziskovalna vprašanja</b>	<b>7</b>
<b>1.3 Zgradba raziskave</b>	<b>8</b>
<b>2 KONFLIKTNOST UMEŠČANJA PROMETNE INFRASTRUKTURE V PROSTOR</b>	<b>10</b>
<b>2.1 Splošno o konfliktnosti</b>	<b>10</b>
2.1.1 Neizbežna konfliktnost prostorskega načrtovanja	11
2.1.1.1 <i>Prostor kot družbena kategorija</i>	11
2.1.1.2 <i>Omejenost fizičnega prostora kot vir konfliktnosti</i>	13
2.1.2 Pomen legitimnosti za zmanjševanje konfliktnosti prostorskega načrtovanja	15
2.1.2.1 <i>Funkcionalistični pogled na legitimnost</i>	15
2.1.2.2 <i>Kritični pogled na legitimnost</i>	17
2.1.2.3 <i>Pragmatični pogled na legitimnost</i>	18
2.1.3 Vpliv krize legitimnosti na konfliktnost prostorskega načrtovanja	19
2.1.4 Teorija komunikativnega delovanja in njene kritike	21
2.1.4.1 <i>Postmoderne kritike teorije komunikativnega delovanja</i>	23
2.1.4.2 <i>Praktične omejitve teorije komunikativnega delovanja</i>	24
<b>2.2 Naslavljanje problema konfliktnosti v prostorskem načrtovanju</b>	<b>25</b>
2.2.1 Celostno racionalno prostorsko načrtovanje	26
2.2.2 Komunikativni obrat v teoriji prostorskega načrtovanja	27
2.2.3 Dosedanje raziskovanje konfliktov v prostorskem načrtovanju	33
2.2.3.1 <i>Konflikti v kontekstu znanstveno-tehnične racionalnosti</i>	34

2.2.3.2	<i>Postmoderni in poststrukturalistični pogledi na konflikte</i>	35
2.2.4	Legitimnost med strokovnostjo in demokratičnostjo odločanja	36
<b>3</b>	<b>KONCEPTUALNI OKVIR RAZISKAVE</b>	<b>39</b>
<b>3.1</b>	<b>Teorija kompleksnosti</b>	<b>39</b>
3.1.1	Značilnosti kompleksnih (prilagodljivih) sistemov	39
3.1.2	Kompleksni sistemi in prostorsko načrtovanje	41
3.1.3	Poststrukturalistični pogled na kompleksnost prostorskega načrtovanja	43
<b>3.2</b>	<b>Teorija akter-omrežje</b>	<b>46</b>
3.2.1	Proces nastajanja kot preobrazba omrežij akterjev	47
3.2.2	Stopnje preobrazbe omrežij akterjev	49
<b>4</b>	<b>METODOLOGIJA ZA PROUČEVANJE KONFLIKTOV</b>	<b>53</b>
<b>4.1</b>	<b>Študija primerov kot kvalitativna metoda raziskovanja</b>	<b>53</b>
<b>4.2</b>	<b>Izbor proučevanih primerov</b>	<b>55</b>
<b>4.3</b>	<b>Zbiranje in analiza podatkov</b>	<b>56</b>
<b>4.4</b>	<b>Struktura rezultatov raziskave</b>	<b>60</b>
<b>5</b>	<b>ANALIZA KONFLIKTNOSTI IZBRANIH PRIMEROV UMEŠČANJA PROMETNE INFRASTRUKTURE V PROSTOR V SLOVENIJI</b>	<b>62</b>
<b>5.1</b>	<b>Značilnosti načrtovanja prometne infrastrukture v Sloveniji</b>	<b>62</b>
5.1.1	Soodvisnost prostorskega načrtovanja in načrtovanja prometne infrastrukture	62
5.1.2	Vpliv izbranih geografskih značilnosti na konfliktnost umeščanja prometne infrastrukture v prostor v Sloveniji	64
5.1.2.1	<i>Vpliv poselitvenega vzorca</i>	64
5.1.2.2	<i>Vpliv politike policentričnega razvoja</i>	66
5.1.2.3	<i>Vpliv upravno-teritorialne delitve Slovenije in odsotnost regionalne ravni</i>	67
5.1.3	Zgodovina in formalni okvir načrtovanja prometne infrastrukture v Sloveniji	68
<b>5.2</b>	<b>Primer umeščanja odseka avtoceste mimo Trebnjega v prostor (1995–2006)</b>	<b>78</b>
5.2.1	Stopnja opredelitve problema	78
5.2.2	Stopnja oblikovanja argumentacij	80
5.2.3	Stopnja usklajevanja interesov in uveljavljanja akterjev	83
5.2.4	Stopnja doseganja legitimnosti	84
<b>5.3</b>	<b>Primer umeščanja hitre ceste med Šentrupertom in Velenjem v prostor (2004–2019)</b>	<b>90</b>
5.3.1	Stopnja opredelitve problema	90
5.3.2	Stopnja oblikovanja argumentacij	92
5.3.3	Stopnja usklajevanja interesov in uveljavljanja akterjev	95

---

5.3.4	Ponovna opredelitev problema	99
5.3.5	Ponovno oblikovanje argumentacij	103
5.3.6	Ponovno usklajevanje interesov in uveljavljanje akterjev	104
5.3.7	Spodletela legitimnost	105
<b>5.4</b>	<b>Primerjava rezultatov študij primerov</b>	<b>107</b>
5.4.1	Omrežja akterjev in vloge akterjev v omrežjih	107
5.4.2	Legitimacijski problemi in njihov vpliv na konflikte	114
5.4.3	Argumentacijske strategije akterjev	121
5.4.4	Prostorsko-načrtovalski pristopi za zmanjševanje konfliktnosti	128
<b>6</b>	<b>DISKUSIJA: LEGITIMNOST UMEŠČANJA PROMETNE INFRASTRUKTURE V PROSTOR</b>	<b>133</b>
<b>6.1</b>	<b>Omrežja akterjev in njihove vloge pri umeščanju prometne infrastrukture v prostor</b>	<b>133</b>
<b>6.2</b>	<b>Vzroki za konflikte pri umeščanju prometne infrastrukture v prostor</b>	<b>140</b>
6.2.1	Konflikti med državnimi odločevalci in nosilci urejanja prostora	140
6.2.2	Konflikti med državno in lokalno ravno upravljanja	141
6.2.3	Konflikti med državo in družbo	142
6.2.4	Konflikti med teritorialnimi enotami	145
6.2.5	Konflikti v stroki	146
6.2.6	Povzetek priporočil za doseganje legitimnosti v praksi	148
<b>6.3</b>	<b>Vpliv argumentacijskih strategij in delovanja akterjev na legitimnost umeščanja prometne infrastrukture v prostor</b>	<b>149</b>
<b>6.4</b>	<b>Pristopi k reševanju konfliktov</b>	<b>151</b>
<b>7</b>	<b>ZAKLJUČEK</b>	<b>155</b>
<b>7.1</b>	<b>Priporočila za bolj legitimno umeščanje prometne infrastrukture v prostor in predlogi za nadaljnje raziskovanje</b>	<b>159</b>
<b>8</b>	<b>SUMMARY</b>	<b>165</b>
<b>VIRI</b>		<b>169</b>
<b>PRILOGE</b>		<b>189</b>

»Ta stran je namenoma prazna«



**KAZALO PREGLEDNIC**

Preglednica 1: Omejitve delovanja državne uprave in prostorskega načrtovanja (Forester, 1984) .....	31
Preglednica 2: Vzroki za konflikte (Almeida, Costa in Nunes de Silva, 2017). .....	35
Preglednica 3: Zastopanost intervjuvancev glede na glavne štiri skupine akterjev. ....	58
Preglednica 4: Primeri kodiranja transkribiranih intervjujev v programu Atlas.ti. ....	59
Preglednica 5: Osnovni kazalniki dnevne mobilnosti potnikov, Slovenija, 2017 (Dnevna mobilnost potnikov, 2017). ....	67
Preglednica 6: Povzetek rezultatov študije variant: dolinska različica avtoceste mimo Trebnjega. ....	81
Preglednica 7: Povzetek rezultatov študije variant: pobočna različica avtoceste mimo Trebnjega. ....	81
Preglednica 8: Povzetek rezultatov študije variant: prednosti in slabosti izbrane različice F2 (Študija variant ..., 2007). ....	94
Preglednica 9: Povzetek stališč in pripomb akterjev na predlagano različico F2 (Študija variant ..., 2008). ....	96
Preglednica 10: Povzetek rezultatov študije variant: različica F3b (Študija variant ..., 2012). ....	103
Preglednica 11: Vloge ključnih akterjev pri umeščanju proučevanih primerov prometne infrastrukture v prostor. ....	108
Preglednica 12: Povzetek pristopov k oblikovanju argumentacij in značilnosti delovanja akterjev... ..	122
Preglednica 13: Pristopi k zmanjševanju konfliktnosti: primer umeščanja odseka avtoceste mimo Trebnjega.....	130
Preglednica 14: Pristopi k zmanjševanju konfliktnosti: primer umeščanja odseka hitre ceste na tretji razvojni osi med Šentrupertom in Velenjem.....	132

»Ta stran je namenoma prazna«

**KAZALO SLIK**

Slika 1: Shema raziskovalne vrzeli na področju doseganja legitimnosti v prostorskem načrtovanju. ....	6
Slika 2: Zgradba raziskave. ....	9
Slika 3: Participatorna lestev (prirejeno po Arnstein, 1969: str. 217). ....	28
Slika 4: Trikotnik ciljev trajnostnega razvoja (Evropske prostorske razvojne perspektive, 2000: str. 10)...	33
Slika 5: Značilnosti kompleksnih prilagodljivih sistemov (Rodrigue, 2020). ....	40
Slika 6: Spekter racionalnosti v prostorskem načrtovanju in njegoa povezava s sistemskim pristopom (De Roo, 2012: str. 145). ....	43
Slika 7: Časovna razsežnost prostorskega načrtovanja (Hillier, 2008; De Roo, 2012). ....	44
Slika 8: Značilnosti stopenj preobrazbe omrežij akterjev (Callon, 1984; Latour, 2004; Boelens, 2010). ....	52
Slika 9: Shematična ponazoritev vzpostavljanja omrežja akterjev skozi stopnje preobrazbe. ....	60
Slika 10: Poti po vrstah prevoznih sredstev in dnevih, Slovenija, 2017 (Dnevna mobilnost potnikov, 2017). .....	66
Slika 11: Rimske ceste na slovenskem ozemlju (Ašanin Gole in Polenšek, 2002: str. 6). ....	69
Slika 12: Nacionalni program izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji do leta 1999, Priloga 1 (1996). ....	72
Slika 13: Nacionalni program izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji do leta 2004, Priloga 2 (1996). ....	72
Slika 14: Nacionalni program izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji 2003–2013, Priloga 1 (Resolucija o nacionalnem programu izgradnje avtocest, 2004). ....	76
Slika 15: Avtocesta mimo Trebnjega: pobočna (levo) in dolinska (desno) različica (Hudoklin in Simoneti, 2004). ....	80
Slika 16: Fotografija zgibanke Kaj bo z avtocesto Pluska–Ponikve?, (2004), v podporo dolinski različici avtoceste, nastale na pobudo lokalnih podjetij iz Trebnjega. ....	85
Slika 17: Prikaz pododsekov in poteka obravnavanih variant na odseku med Velenjem in avtocesto A1 Šentilj–Koper. ....	93
Slika 18: Shematični prikaz nastajanja omrežja akterjev in dejavnikov, ki so vplivali na njihovo vlogo v omrežju: primer odseka avtoceste mimo Trebnjega. ....	113
Slika 19: Shematični prikaz nastajanja omrežja akterjev in dejavnikov, ki so vplivali na njihovo vlogo v omrežju: primer odseka hitre ceste na tretji razvojni osi na odseku F2-2. ....	113
Slika 20: Ključni legitimacijski problemi in njihov vpliv na konflikte med akterji: primer avtocestnega odseka mimo Trebnjega. ....	114
Slika 21: Ključni legitimacijski problemi in njihov vpliv na konflikte med akterji: primer odseka tretje razvojne osi med Šentrupertom in Velenjem. ....	115

»Ta stran je namenoma prazna«

**TABLE OF CONTENTS**

POPRAVKI - ERRATA	I
ZAHVALA	III
BIBLIOGRAFSKO-DOKUMENTACIJSKA STRAN IN IZVLEČEK	V
BIBLIOGRAPHIC-DOCUMENTALISTIC INFORMATION AND ABSTRACT	VII
KAZALO VSEBINE	IX
KAZALO PREGLEDNIC	XIII
KAZALO SLIK	XV
TABLE OF CONTENTS	XVIII
LIST OF TABLES	XX
LIST OF FIGURES	XXIII
SEZNAM PRILOG	XXV
<b>1 INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Conflictive nature of transport infrastructure implementation</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Research aims, objectives, and research questions</b>	<b>7</b>
<b>1.3 Structure of the thesis</b>	<b>8</b>
<b>2 CONFLICTS IN TRANSPORT INFRASTRUCTURE IMPLEMENTATION</b>	<b>10</b>
<b>2.1 Conflicts in general</b>	<b>10</b>
2.1.1 Challenging conflicts in spatial planning	11
2.1.1.1 <i>Space as a social category</i>	11
2.1.1.2 <i>Boundedness of space as a source of conflict</i>	13
2.1.2 Significance of legitimacy for conflict management in spatial planning	15
2.1.2.1 <i>Functionalist understanding of legitimacy</i>	15
2.1.2.2 <i>Critical understanding of legitimacy</i>	17
2.1.2.3 <i>Pragmatist understanding of legitimacy</i>	18
2.1.3 Legitimacy crisis and its impact on conflicts in spatial planning	19
2.1.4 Theory of Communicative Action and its criticism	21
2.1.4.1 <i>Postmodern criticism of the Theory of Communicative Action</i>	23
2.1.4.2 <i>Practical limitations of the Theory of Communicative Action</i>	24
<b>2.2 Conflict management in spatial planning</b>	<b>25</b>
2.2.1 Comprehensive rational approaches to planning	26
2.2.2 The communicative turn in the spatial planning theory	27
2.2.3 Previous research of conflicts in spatial planning	33
2.2.3.1 <i>Conflicts in the context of scientific and technical rationality</i>	34
2.2.3.2 <i>Postmodern and poststructuralist views on conflicts</i>	35

2.2.4	Legitimacy between scientific and democratic correctness	36
<b>3</b>	<b>CONCEPTUAL FRAMEWORK OF RESEARCH</b>	<b>39</b>
<b>3.1</b>	<b>Theory of Complexity</b>	<b>39</b>
3.1.1	Complex adaptive systems	39
3.1.2	Complex systems and spatial planning	41
3.1.3	Poststructuralist view on complexity in spatial planning	43
<b>3.2</b>	<b>Actor-Network Theory</b>	<b>46</b>
3.2.1	The process of becoming as a translation of actor networks	47
3.2.2	Phases of translation in the Actor-Network Theory	49
<b>4</b>	<b>METHODOLOGY FOR CONFLICT ANALYSIS</b>	<b>53</b>
<b>4.1</b>	<b>Multiple case study research as a qualitative approach to analysis</b>	<b>53</b>
<b>4.2</b>	<b>Selection of individual case studies</b>	<b>55</b>
<b>4.3</b>	<b>Data collection and analysis</b>	<b>56</b>
<b>4.4</b>	<b>Results interpretation according to research questions</b>	<b>60</b>
<b>5</b>	<b>CONFLICT ANALYSIS IN SELECTED CASE STUDIES</b>	<b>62</b>
<b>5.1</b>	<b>Characteristics of transport infrastructure planning in Slovenia</b>	<b>62</b>
5.1.1	Interdependence of spatial planning and transport infrastructure planning	62
5.1.2	Selected geographical characteristics of Slovenia and their impact on transport infrastructure planning	64
5.1.2.1	<i>Influence of settlement patterns on transport infrastructure planning</i>	64
5.1.2.2	<i>Influence of polycentricity on transport infrastructure planning</i>	66
5.1.2.3	<i>The influence of administrative divisions on transport infrastructure planning</i>	67
5.1.3	Historical and legal framework of transport infrastructure planning in Slovenia	68
<b>5.2</b>	<b>Case study: implementation of the highway through Trebnje (1995–2006)</b>	<b>87</b>
5.2.1	Problematisation phase	87
5.2.2	Consultation phase	80
5.2.3	Hierarchization phase	83
5.2.4	Institutionalization phase	84
<b>5.3</b>	<b>Case study: implementation of the motorway between Šentrupert and Velenje (2004–2019)</b>	<b>90</b>
5.3.1	Problematisation phase	90
5.3.2	Consultation phase	92
5.3.3	Hierarchization phase	95
5.3.4	Repetition of the problematisation phase	99
5.3.5	Repetition of the consultation phase	103

5.3.6	Repetition of the hierarchization phase	104
5.3.7	Failed institutionalization	105
<b>5.4</b>	<b>Comparison of results from both case studies</b>	<b>107</b>
5.4.1	Actor networks and roles of actors in networks	107
5.4.2	Problems related to legitimacy and their influence on conflicts	114
5.4.3	Actors' argumentation strategies	121
5.4.4	Spatial planning approaches to conflict management	128
<b>6</b>	<b>DISCUSSION: LEGITIMACY OF TRASPOT INFRASTRUCTURE IMPLEMENTATION</b>	<b>133</b>
<b>6.1</b>	<b>Actor-networks and the role of actors in transport infrastructure planning</b>	<b>133</b>
<b>6.2</b>	<b>Causes of conflicts in transport infrastructure implementation</b>	<b>140</b>
6.2.1	Conflicts between state decision-makers and national carriers of spatial planning	140
6.2.2	Conflicts between state decision-makers and local administrative levels	141
6.2.3	Conflicts between the state and the public	142
6.2.4	Conflicts between territorial units	145
6.2.5	Conflicts between and within professions	146
6.2.6	Overview of recommendations for acquiring legitimacy	148
<b>6.3</b>	<b>Influence of argumentation strategies and actors' agency on the legitimacy of transport infrastructure implementation</b>	<b>149</b>
<b>6.4</b>	<b>Approaches to conflict management</b>	<b>151</b>
<b>7</b>	<b>CONCLUSIONS</b>	<b>155</b>
<b>7.1</b>	<b>Recommendations for legitimate approaches to transport infrastructure implementation</b>	<b>159</b>
<b>8</b>	<b>SUMMARY</b>	<b>165</b>
	<b>BIBLIOGRAPHY</b>	<b>169</b>
	<b>APPENDICES</b>	<b>189</b>

»Ta stran je namenoma prazna«



**LIST OF TABLES**

Table 1: Bounds upon administrative and planning action (Forester, 1984).....	31
Table 2: Causes of conflicts (Almeida, Costa in Nunes de Silva, 2017).....	35
Table 3: Number of interviewees according to four main groups of actors.....	58
Table 4: Examples of codes ascribed to transcribed interviews in the Atlas.ti software. ....	59
Table 5: Basic data on daily passenger mobility, Slovenia, 2017 (Dnevna mobilnost potnikov, 2017). .....	67
Table 6: Overview of evaluation results: a valley variant of the motorway past Trebnje.....	81
Table 7: Overview of evaluation results: a slope variant the motorway past Trebnje. ....	81
Table 8: Overview of evaluation results: advantages and disadvantages of the chosen F2 variant (Študija variant ..., 2007). ....	94
Table 9: Overview of comments on the proposed F2 variant (Študija variant..., 2008). ....	96
Table 10: Overview of evaluation results: the F3b variant (Študija variant ..., 2012). ....	103
Table 11: Roles of key actors in transport infrastructure implementation in both case studies. ....	108
Table 12: Overview of actors' argumentation strategies and agency characteristics. ....	122
Table 13: Approaches to conflict management: implementation of a motorway section through Trebnje. .....	130
Table 14: Approaches to conflict management: implementation of a highway section on the third development axis between Šentrupert and Velenje.....	132

»Ta stran je namenoma prazna«

**LIST OF FIGURES**

Figure 1: Scheme of the research gap in the field of achieving legitimacy in spatial planning.....	6
Figure 2: Structure of the thesis. ....	9
Figure 3: Ladder of citizen participation (Arnstein, 1969: p. 217). ....	28
Figure 4: Triangle of objectives: sustainable spatial development (European spatial development perspectives, 2000: p. 10).....	33
Figure 5: Key characteristics of complex adaptive systems (Rodrigue, 2020). ....	40
Figure 6: Rationality spectrum for spatial planning and its relation to systems approach to planning (De Roo, 2012: p. 145).....	43
Figure 7: Temporal dimension of spatial planning (Hillier, 2008; De Roo, 2012). ....	44
Figure 8: Translation phases and their characteristics (Callon, 1984; Latour, 2004; Boelens, 2010)...	52
Figure 9: Schematic illustration of an actor-network formation through translation phases. ....	60
Figure 10: Trips by modes of transport and days, Slovenia, 2017 (Dnevna mobilnost potnikov, 2017). .....	66
Figure 11: Roman roads on Slovenian territory (Ašanin Gole and Polenšek, 2002: p. 6). ....	69
Figure 12: National programme for motorway construction in Slovenia until 1999, Appendix 1 (1995). .....	72
Figure 13: National programme for motorway construction in Slovenia until 2004, Appendix 2 (1995). .....	72
Figure 14: National programme for motorway construction in Slovenia 2003–2013, Appendix 1 (Resolucija o nacionalnem programu izgradnje avtocest, 2004).....	76
Figure 15: Motorway past Trebnje: slope (left) and valley (right) variants (Hudoklin in Simoneti, 2004). .....	80
Figure 16: Photograph of a leaflet Kaj bo z avtocesto Pluska–Ponikve? (2004) in favour of the valley motorway variant, initiated by local entrepreneurs from Trebnje.....	85
Figure 17: Overview of considered variants on a section of the motorway between Velenje and the Šentilj–Koper A1 motorway. ....	93
Figure 18: Schematic presentation of an actor-network formation and influence of factors on actors’ roles in it: the motorway section through Trebnje. ....	113
Figure 19: Schematic presentation of an actor-network formation and influence of factors on actors’ roles in it: the third development axis, section F2-2. ....	113
Figure 20: Key problems related to legitimacy and their influence on conflicts between actors: the motorway section through Trebnje. ....	114
Figure 21: Key problems related to legitimacy and their influence on conflicts between actors: the third development axis between Šentrupert and Velenje.....	115

»Ta stran je namenoma prazna«

## **SEZNAM PRILOG**

PRILOGA A: SEZNAM OSNOVNIH TEM ZA IZVEDBO INTERVJUJEV

PRILOGA B: SEZNAM INTERVJUVANCEV

PRILOGA C: PRIMER KODIRANJA INTERVJUJA V PROGRAMSKEM OKOLJU ATLAS.ti

»Ta stran je namenoma prazna«

## 1 UVOD

### 1.1 Problematika konfliktnosti umeščanja prometne infrastrukture v prostor

Uvodno poglavje začinjamo s pojasnilom naslova doktorske disertacije, ki je pomembno za nedvoumno razumevanje vsebine raziskave. Naslov »Konflikti pri umeščanju prometne infrastrukture v prostor v Sloveniji« pove, da so temeljni predmet raziskave konflikti. Pregled znanstvene in strokovne literature je pokazal, da opredelitve »konfliktov« niso enoznačne. Poznamo različne konflikte, ki se pojavljajo na primer na medosebni ravni, v družini, med interesnimi skupinami, med institucijami ali med državami. Konflikti se razlikujejo tudi po stopnji nasilnosti delovanja akterjev. V tem primeru gre lahko za povsem nenasilna dogovarjanja in prepričevanja, različnih oblik zlorabe moči, kot so grožnje in izsiljevanja, do vojne kot izraza nasilnega konflikta (Bartos in Wehr, 2002). S pojmom »konflikt« v tej raziskavi se sklicujemo na pomen, ki ga konfliktom pripisujejo predvsem sociološke razprave. V tem pogledu so konflikti razumljeni kot neizbežen sestavni del družbenih odnosov. Do konfliktov pride zaradi treh ključnih razlogov (Počkar et al., 2009):

- omejenosti temeljnega vira in neenakomernega dostopa do njega,
- različnih interesov in ciljev posameznikov in družbenih skupin glede upravljanja z virom ter
- različne razporeditve moči v družbi, zaradi katere imajo določene družbene skupine in posamezniki večji vpliv na odločitve kot drugi.

Umeščanje prometne infrastrukture v prostor pomeni proces odločanja o tem, kje v prostoru bo načrtovana prometna infrastruktura zgrajena. Pri tem se vedno soočamo z omejenostjo temeljnega vira – prostora. Umestitev v prostor vedno pomeni tudi izključitev drugačnih interesov in drugih rab prostora, ki so bile na tem mestu prisotne prej. Avtocesta tako lahko na primer nadomesti kmetijsko rabo, zavarovana območja ali območja poselitve, saj sočasnost različnih rab praviloma ni mogoča. Pri tovrstnih odločitvah vedno naletimo na različne formalno in neformalno opredeljene interese in cilje akterjev glede želenega in pričakovanega prostorskega razvoja. Umeščanje prometne infrastrukture v prostor lahko izzove tudi konflikte zaradi neenakomernega vpliva na odločitve. V tem pogledu lahko pričakujemo konflikte zaradi teženj po večjem ali celo prevladujočem vplivu na odločitve, do katerih lahko pride na primer med državno in lokalno ravno oblasti, med različnimi sektorji, med strokami ali med državo in lokalnim prebivalstvom. Gospodarski interesi, ki so pri umeščanju nove prometne infrastrukture v prostor praviloma zelo močni, so na primer pogosto v nasprotju z varstvenimi interesi, kot je varstvo narave ali kmetijskih zemljišč. Prav tako lahko do konfliktov pride zaradi nasprotovanj lokalnega prebivalstva ali posameznikov, ki so lastniki zemljišč, na katera naj bi bila umeščena nova prometna infrastruktura.

Postopki umeščanja prometne infrastrukture v prostor so zaradi opisanih razlogov vedno potencialno konfliktni in s tem nerazdeljivo povezani s konceptom legitimnosti, ki mu v raziskavi pripisujemo ključni pomen. Omejenost prostora, nasprotovanja akterjev zaradi različnih interesov in ciljev ter neenakomerna razporeditev moči sprožajo konflikte v družbi. To pomeni, da procesi umeščanja prometne infrastrukture v prostor nujno zahtevajo legitimacijo odločitev. Doseganje legitimnosti in hkratio zmanjševanje konfliktnosti postopkov odločanja zahtevata komunikativno delovanje akterjev. Šele, ko akterji soočijo svoje argumente z drugimi v razpravi, lahko ugotovijo, ali so družbeno in

strokovno sprejemljivi in kot taki v javnem interesu. Na tak način akterji opredelijo sebe v odnosu do drugih akterjev, ki sodelujejo v procesu odločanja (Erman, 2007).

V raziskavi uporabljamo izraz »akter« (angl. *actor*) in ne sorodnega izraza »deležnik« (angl. *stakeholder*). Oba izraza sta sicer uveljavljena v literaturi s področja prostorskega načrtovanja, pri čemer pa odločitev avtorjev o uporabi enega ali drugega izraza praviloma ni pojasnjena. Pojem »deležnik« ponazarja udeleženca (Slovenski slovar knjižnega jezika, 2021) oziroma nekoga, ki je vključen v neko organizacijo, projekt ali sistem in ima s tega naslova odgovornost in interes za uspeh te organizacije, projekta ali sistema (Cambridge Dictionary, 2021). Pojem »akter« pa je v Slovarju slovenskega knjižnega jezika (2021) razložen kot nekdo, ki odločilno vpliva na kakšno gibanje ali delovanje. Akter je razložen tudi kot povzročitelj oziroma dejavnik. Ker se v raziskavi opiramo na teorijo akter-omrežje, ki govori o omrežjih akterjev in dejavnikov, in ker nas med drugim zanima tudi delovanje akterjev v konfliktnih postopkih umeščanja prometne infrastrukture v prostor, bomo uporabljali izraz »akter«.

Konflikti med akterji so neposredno povezani s konceptom legitimnosti. Legitimnost ima praviloma dvojni pomen: kot legalnost – osnovanost na zakonu – in kot razumnost, upravičenost, sprejemljivost oziroma usklajenost s splošno veljavnimi pravicami in normami v družbi (Slovar slovenskega knjižnega jezika, 2021; Cambridge Dictionary, 2021). Legitimnost umestitve nekega objekta v prostor je torej odvisna tako od tega, ali sta postopek odločanja in objekt skladna s trenutno veljavno zakonodajo, kot tudi od tega, ali je takšen poseg družbeno in strokovno sprejemljiv in upravičen. Doseganje legitimnosti je ključnega pomena za reševanje konfliktov in obratno, nelegitimnost načrtovanih posegov v prostor praviloma poveča konfliktnost. Posledica spodletelega procesa doseganja legitimnosti in nerešenih konfliktov sočasni ali celo trajni zastoji v procesih umeščanja objektov v prostor, tudi če gre za sicer kakovostne projekte (Simoneti et al., 2009). To lahko pomeni neuresničevanje razvojnih projektov ali slabo načrtovane, okolju škodljive posege v prostor. Posledice nelegitimnega odločanja v prostorskem načrtovanju kot obliki družbenega delovanja lahko dolgoročno vodijo tudi v politično apatijo državljanov in še dodatno zmanjšujejo zaupanje v državo in njene institucije. Dobro delujoč demokratični sistem naj bi sprejemal konflikte kot sestavni del postopkov odločanja, ki spodbujajo komunikativno delovanje med akterji in tako prispevajo k legitimnosti odločitev (Mouffe, 2016).

Raziskavo smo omejili na proučevanje konfliktov pri umeščanju prometne infrastrukture v prostor v Sloveniji. To ne pomeni, da konfliktov v drugih državah ali pri umeščanju drugih vrst objektov v prostor ni. Odločitev je zgolj posledica nujnega oženja polja raziskave, ki bi v nasprotnem primeru lahko postala težko obvladljiva in nepregledna. Že sam pojem »prometna infrastruktura« je zelo širok. V Geografskem terminološkem slovarju (2005) je »prometna infrastruktura« opredeljena kot omrežja, objekti in naprave cestnega, železniškega, rečnega, jezerskega, pomorskega in letalskega prometa. Raziskavo smo zato nadalje zožili le na en segment prometne infrastrukture – na avtoceste in hitre ceste. Avtoceste in hitre ceste sodijo med prostorske ureditve državnega pomena, katerih načrtovanje je po Zakonu o urejanju prostora (2017) v pristojnosti države. Avtoceste in hitre ceste sodijo v skupino državnih cest, ki so po Zakonu o cestah (2010) namenjene povezovanju regij in pomembnejših naselij v državi z enakimi regijami in naselji v sosednjih državah. Državne ceste povezujejo tudi regije in pomembnejša naselja znotraj države ter pomembnejša naselja znotraj regij. Avtoceste so prvenstveno namenjene daljinskemu prometu motornih vozil, medtem ko se hitre ceste navezujejo na avtoceste, namenjene so za promet motornih vozil in povezujejo najpomembnejša središča regionalnega pomena. Tako pri avtocestah kot



pri hitrih cestah gre torej za velike državne cestne infrastrukturne projekte, ki so tako z vidika količine prostora, ki ga zasedajo, števila akterjev, ki sodelujejo v postopku umeščanja v prostor, kot tudi z vidika intenzitete vplivov na okolje in družbo edinstveni in nadpovprečno konfliktni. Poleg tega gre za zvezne linijske objekte, ki prečkajo več teritorialnih enot, v čemer se avtoceste in hitre ceste bistveno razlikujejo od drugih točkovnih objektov in večine manjših lokalnih cestnih projektov. Pomemben dodaten vir konfliktnosti postopkov umeščanja avtocest in hitrih cest v prostor so tako tudi nesoglasja med regijami in posameznimi občinami. Umeščanje avtocest in hitrih cest v prostor zaradi zveznosti odpira tudi vprašanja prostorske pravičnosti oziroma upravičenosti umestitve ceste v okolje, ki dostop do moderne cestne infrastrukture že ima, zato, da omogoči boljšo prometno povezavo regiji, ki dostopa do avtoceste ali hitre ceste še nima. V zadnjih desetletjih smo bili v Sloveniji priča številnim, tudi medijsko izpostavljenim konfliktom pri umeščanju avtocest in hitrih cest v prostor. To so bili konflikti na različnih odsekih avtocestnega križa, pa tudi drugi, še nerešeni konflikti glede umestitve avtocestnega odseka med Postojno in Jelšanami in hitre ceste na celotni tretji razvojni osi.

Doseganje legitimnosti je v postopkih umeščanja državne prometne infrastrukture v prostor izjemno pomembno za uresničevanje razvojnih ciljev države. Prometna infrastruktura namreč ni namenjena zgolj potovanjem ljudi in prevozu blaga, temveč ima tudi večplastne in nepredvidljive vplive na okolje, družbo in gospodarstvo, ki so lahko pozitivni ali negativni. Prometna infrastruktura lahko pomembno prispeva k dvigu družbenega in gospodarskega blagostanja države, hkrati pa poveča obremenitve okolja z onesnaževanjem in navsezadnje z odvzemom fizičnega prostora drugim rabam in habitatom. Čeprav so številne študije dokazale, da cestna prometna infrastruktura ne prinaša nujno gospodarskega razcveta (na primer Flyvbjerg, Bruzelius in Rothengatter, 2003; Crescenzi in Rodrigues-Posé, 2012), je eden pogostejših vzrokov za načrtovanje novih avtocest ali hitrih cest pogosto še vedno prav spodbujanje gospodarskega razvoja manj razvitih regij (glej na primer Evropske prostorske razvojne perspektive, 2000; Dühr, Colomb in Nadin, 2010; Bela knjiga ..., 2011). Prometni infrastrukturni projekti zato na eni strani zahtevajo visoko raven zaupanja državljanov v državne institucije in stroko, ki sodelujejo v postopkih umeščanja prometne infrastrukture v prostor, na drugi strani pa je pomembno tudi doseganje družbene sprejemljivosti odločitev skozi celoten proces umeščanja prometne infrastrukture v prostor. V procesu odločanja morajo zato sodelovati tako institucionalni akterji kot družba.

Umeščanje prometne infrastrukture v prostor vedno poteka v specifičnem družbeno-prostorskem kontekstu, od katerega je odvisna legitimnost odločitev. Družbeno-prostorski kontekst sestavljajo različni zavedni in nezavedni dejavniki in okoliščine, ki vplivajo na konfliktnost, delovanje akterjev in tudi na končne odločitve. Sestavljajo ga družbeno-politične, gospodarske in geografske razmere, zakonodaja, diskurzi, vrednote, prakse delovanja, odnosi moči, ideologije, specifične geografske danosti in drugi (Latour, 2005). Družbeno-prostorski kontekst se spreminja v prostoru in času, zato se z njim spreminjajo tudi pogoji legitimacije. Tudi v raziskavi izhajamo s stališča, da se omrežja akterjev, ki jih povezuje nek skupni projekt – konkretni primer umestitve prometne infrastrukture v prostor –, namensko vzpostavijo v specifičnem družbeno-prostorskem kontekstu. Od slednjega je odvisno, zakaj sploh pride do konflikta, na kakšen način akterji uveljavljajo svoje konfliktne interese in kakšne odločitve so na koncu sprejete. Zaradi vpliva konteksta umeščanje prometne infrastrukture v prostor sproži konflikte, drugod pa ne, čeprav gre za istovrstni projekt. Konflikti so lahko posledica nasprotovanja lokalne skupnosti, različnih stališč stroke, različnih sektorskih politik, neusklajenosti občinskih prostorskih in razvojnih načrtov z državnimi in podobno.

Zaradi množičnosti različnih interesov in vse večje refleksivnosti posameznikov državni odločevalci vse težje legitimirajo načrtovane posege v prostor, kot je prometna infrastruktura. Za postmoderne družbe je značilno, da se je moč odločanja prenesla z države na različne sfere družbe (Marres, 2005), ki jih je vse težje usklajevati, na primer na (Marres, 2005):

- mednarodno raven – države se morajo pri umeščanju prometne infrastrukture v prostor prilagajati nadnacionalnim zahtevam in razmeram;
- regionalno in lokalno raven – države so s prenosom velikega dela pristojnosti za prostorski razvoj na regije in občine izgubile del svoje avtonomije pri odločanju;
- institucije – na prostorsko načrtovanje in umeščanje objektov v prostor vplivajo različne sektorsko institucionalizirane politike;
- stroke – strokovne presoje postajajo vse bolj specializirane in podvržene hitremu napredku v znanosti. Odločitev največkrat ni mogoče enoznačno strokovno utemeljiti kot pravih ali najboljših;
- individualno raven posameznikov – prostorsko načrtovanje se sooča z vse večjo zainteresiranostjo organizirane civilne družbe in posameznikov, ki želijo sodelovati v postopkih umeščanja objektov v prostor;
- pravne institucije – prostorsko načrtovanje je močno odvisno od formalnopравnih okvirov. Navsezadnje v skrajnih primerih prostorskih konfliktov vlogo odločevalca lahko prevzame tudi sodna veja oblasti.

Odločitev, da raziskavo geografsko omejimo na slovenske primere umeščanja avtocest in hitrih cest v prostor, je osnovana na posebnostih načrtovanja prometne infrastrukture v Sloveniji. Prvi razlog za osredotočenje na slovenske državne cestne infrastrukturne projekte je izrazita avtomobilna usmerjenost, značilna za slovensko družbo. Leta 2017 se je Slovenija uvrstila v evropski vrh po številu osebnih avtomobilov na 1000 prebivalcev (leta 2017 9. mesto s 517 avtomobili), po izdatkih gospodinjstev za osebno mobilnost (16 odstotkov) in po deležu vseh poti, ki jih Slovenci opravimo z osebnim avtomobilom (86 odstotkov) (Šulin Košar, 2017). Na avtomobilčnost slovenske družbe je vplivalo več dejavnikov, kot so razgibanost reliefa, razpršena poselitev in posledično težja organizacija učinkovitega javnega potniškega prometa. Dodatno k množičnosti uporabe osebnega avtomobila in vedno novim potrebam po (avto)cestni prometni infrastrukturi prispeva vse večja centralizacija Slovenije. Kljub močni podpori avtomobilističnemu prometu je umeščanje novih cest v prostor lahko zelo konfliktno, čemur smo bili priča pri umeščanju tretje razvojne osi v prostor. Z avtomobilčno ideologijo je povezan tudi drugi razlog za omejitev raziskave na Slovenijo. V Sloveniji imamo namreč relativno malo izkušenj z umeščanjem drugih linijskih objektov, na primer železniških prog. Slovenska prometna politika je v preteklosti uresničevala skoraj izključno cestne projekte, kot je avtocestni križ, medtem ko je razvoj železniškega omrežja ostajal zgolj neuresničena strateška usmeritev. Z izjemo drugega tira med Divačo in Koprno, ki so ga sicer tudi zaznamovali konflikti, v Sloveniji nimamo izkušenj z umeščanjem železniške infrastrukture v prostor.

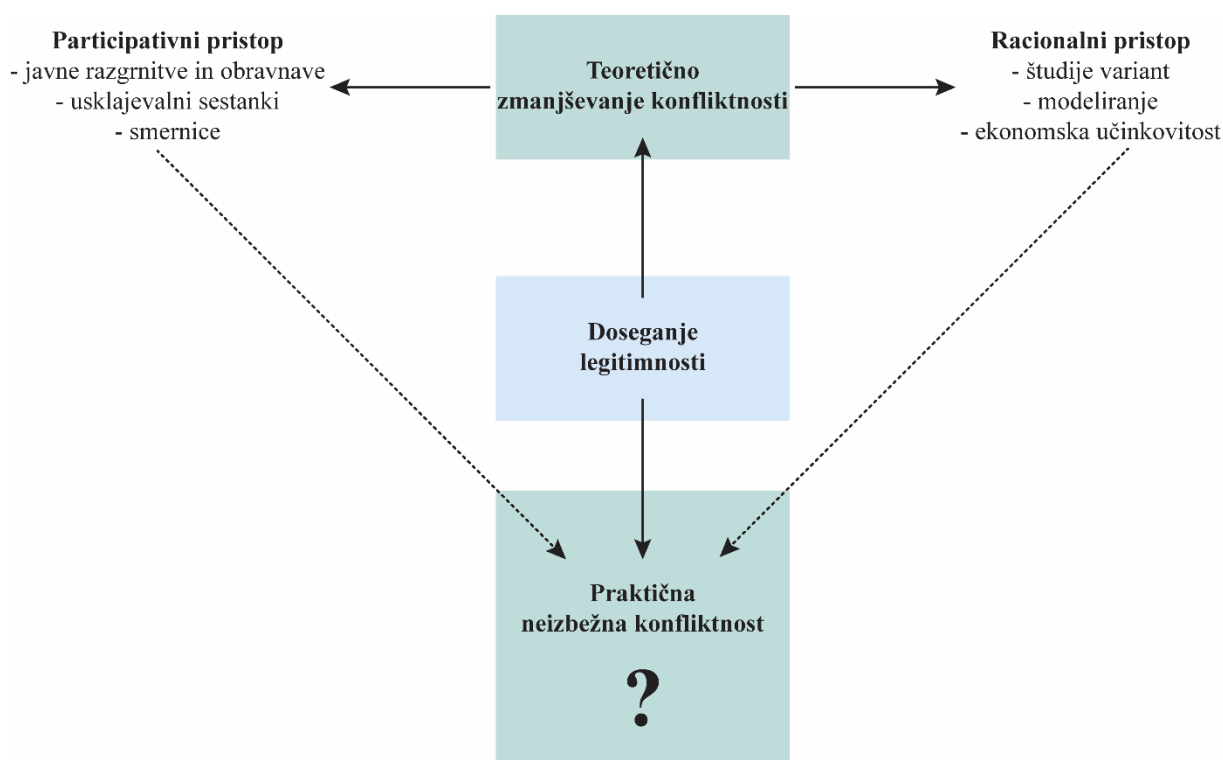
V raziskavi bomo obravnavali dva primera, ki sodita v dva časovno in prostorsko različna konteksta načrtovanja. Prvi proučevani primer je umeščanje avtoceste mimo Trebnjega v prostor. Gre za enega najbolj konfliktnih postopkov odločanja o umestitvi avtoceste v prostor na slovenskem avtocestnem križu. Ravno zaradi konfliktnosti je bil ta del zgrajen kot zadnji odsek dolenskega kraka avtoceste.

Umeščanje v prostor se je začelo leta 1996 v okviru Nacionalnega programa izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji in se končalo leta 2006 s sprejetjem uredbe o državnem lokacijskem načrtu. Avtocesta na tem odseku je bila sicer zgrajena štiri leta kasneje, leta 2010. Drugi proučevani primer je postopek umeščanja odseka hitre ceste med Šentrupertom in Velenjem na severnem delu tretje razvojne osi. V raziskavi smo obravnavali postopek umeščanja hitre ceste, ki se je formalno začel leta 2004 in končal petnajst let kasneje, leta 2019, z razsodbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije. Ustavno sodišče je zavrnilo očitke savinjskih občin Braslovče, Polzela in Šmartno ob Paki, da je uredba o državnem prostorskem načrtu na tem odseku hitre ceste neustavna (Odločba o ugotovitvi ..., 2019). Kljub razsodbi sodišča konflikt ni bil razrešen, saj lokalno prebivalstvo umestitev v prostor še vedno dojemajo kot nelegitimno.

Umeščanje prometne infrastrukture v prostor v raziskavi obravnavamo kot proces reševanja konfliktov in s tem doseganja legitimnosti odločitev. O doseganju legitimnosti odločitev v teoriji prostorskega načrtovanja razlagata dva različna pristopa – celostni, racionalni pristop in participativni. Vsak od njiju ima določene praktične omejitve, ki lahko zmanjšujejo legitimnost načrtovanja. Racionalni pristop, ki temelji na formaliziranih, s strokovnimi presojami podprtih pristopih k odločanju, sledi predvsem načelu strokovne upravičenosti in legalnosti, medtem ko mu pri doseganju družbene sprejemljivosti – legitimnosti pogosto v praksi spodleti. Konflikti se vse pogosteje pojavljajo tudi na strokovni ravni. Stroke so vse bolj diferencirane in specializirane in se njihova stališča lahko razlikujejo. Tudi problemi, s katerimi se sooča prostorsko načrtovanje, postajajo vse bolj kompleksni, prepleteni, nepredvidljivi in zato »težko rešljivi« (Rittel in Webber, 1973). Državne institucije in stroka ne zmorejo več legitimno odločati o vseh zadevah brez vključevanja civilne družbe v postopek odločanja. Odziv teorije prostorskega načrtovanja na legitimacijski primanjkljaj racionalnega pristopa k načrtovanju je bil razvoj participativnih oblik načrtovanja. Ti naj bi z omogočanjem sodelovanja civilne družbe pri odločanju dosegali večjo družbeno sprejemljivost odločitev oziroma legitimnost. Praksa prostorskega načrtovanja nasprotno kaže, da tudi participativno odločanje spremljajo številne praktične omejitve. Ključni legitimacijski problemi participativnega načrtovanja so predvsem nesimetrični odnosi moči, strateško delovanje akterjev, neizbežno izključevanje določenih opcij in nujna racionalizacija postopka odločanja (Flyvbjerg in Richardson, 2002; Hillier, 2003).

Naraščajoča konfliktnost prostorskega načrtovanja daje zagon teoretičnim razpravam in raziskovanju praktičnih načinov, kako na čim bolj legitimen način reševati konflikte v »pogojih neodločljivosti« (Mouffe, 2000) oziroma v pogojih, ko je izključevanje neizbežno del postopka odločanja. Bistvo doseganja legitimnosti je iskanje ustreznega ravnovesja med zasledovanjem javnega interesa (koristi za družbo kot celoto) in partikularnih, zasebnih, pogosto ekonomskih interesov. Sodobni poststrukturalistični pogledi na prostorsko načrtovanje se ne opredeljujejo več do večvrednosti enega ali drugega modela legitimiranja odločitev in odločanja. Nasprotno izpostavljajo, da morajo biti postopki odločanja prilagodljivi družbeno-prostorskemu kontekstu, da morajo omogočati deliberacijo med različnimi akterji ter spodbujati stalno vpraševanje vrednot, veljavnosti diskurzov in ustreznost prostorsko-razvojnih usmeritev (Hillier, 2008; De Roo, 2012). Teorija prostorskega načrtovanja se s tem vse bolj usmerja k upoštevanju dinamičnega vidika načrtovanja, torej spremenljivosti v smislu veljavnosti znanja, vrednot in interesov.

Podobno kot teoretične razprave tudi empirične raziskave konflikte v prostorskem načrtovanju obravnavajo kot zastoje v postopkih odločanja. Raziskave, ki temeljijo na znanstveno-tehnični racionalnosti, izhajajo iz predpostavke, da je konflikte možno preprečiti z bolj racionalnim prostorskim načrtovanjem. Avtorji so med drugim razvili model načrtovanja rabe zemljišč, podprt z geografskimi informacijskimi sistemi (Zwick in Carr, 2007), in raziskovali tipe konfliktov in njihovo prostorsko razmestitev (von der Dunk et al., 2011; Guštin in Potočnik Slavič, 2020). Druga skupina raziskav, ki izhajajo iz komunikativne racionalnosti, pa temelji na predpostavki, da je konflikte možno razreševati s participativnimi pristopi k odločanju (na primer Innes in Booher, 2010, 2016). Tretja skupina raziskav pa konflikte obravnava posredno, prek ugotavljanja legitimacijskih problemov participativnega modela odločanja (Flyvbjerg in Richardson, 2002). Pomanjkljivost prve skupine raziskav je predvsem ignoranca do družbeno-prostorskega konteksta načrtovanja. Zaradi vpetosti v kontekst so konflikti nepredvidljiv in neizogiben del prostorskega načrtovanja, ki se ga ne da preprečiti. Avtorji v drugi in tretji skupini raziskav konflikte obravnavajo skozi prizmo participativnega odločanja. Skupno jim je predvsem stališče, da so participativni pristopi k odločanju nujni za doseganje večje legitimnosti odločitev. Hkrati pa se zavedajo tudi možnih praktičnih omejitev takega pristopa, saj praksa prostorskega načrtovanja ni nikoli imuna na strateško delovanje akterjev, odnose moči in izključevanje.



Slika 1: Shema raziskovalne vrzeli na področju doseganja legitimnosti v prostorskem načrtovanju.

*Figure 1: Scheme of the research gap in the field of achieving legitimacy in spatial planning.*

Raziskav, ki bi brez sodb o ustreznosti enega ali drugega pristopa k načrtovanju proučevale dejanski potek konfliktnih postopkov odločanja, je v strokovni literaturi relativno malo. Izpostaviti velja raziskavo Flyvbjerga (1998), v kateri je na primeru načrtovanja nove prometne politike v mestu Aalborg na Danskem razložil, kako odnosi moči omogočajo uveljavitev določenih diskurzov in racionalizirajo načine delovanja akterjev, ki niso nujno v skladu s splošno uveljavljenimi smernicami trajnostnega načrtovanja prometne infrastrukture ali participativnega prostorskega načrtovanja. V Sloveniji so

dejanske konfliktna postopke odločanja proučevali predvsem prostorski sociologi. Kos je na primeru umeščanja džamije v Ljubljani (2013) raziskoval, kako so se skozi čas spreminjale argumentacije nasprotnikov, ki so privedle do enega najdlje trajajočih postopkov odločanja v zgodovini Slovenije. Raziskav, ki bi konflikte v prostorskem načrtovanju proučevale z vidika nastajanja omrežij akterjev, vzrokov za konflikte, argumentacijskih strategij akterjev in doseganja legitimnosti odločitev s pomočjo različnih pristopov k razreševanju konfliktov, v Sloveniji še ni.

S pričujočo raziskavo, ki temelji na proučevanju omrežij akterjev, želimo prispevati k celovitejšemu razumevanju konfliktov v prostorskem načrtovanju. Raziskava bo temeljila na kvalitativnem metodološkem pristopu, s katerim bomo proučili, kako dejansko, v praksi potekajo postopki umeščanja prometne infrastrukture v prostor. Izbrana primera bomo proučili z naslednjih vidikov:

- kdo so akterji, ki so sestavljali omrežje akterjev, in kakšne so bile njihove vloge,
- kakšni so vzroki za konflikte med akterji,
- kakšne vrste argumentacij so akterji uveljavljali v postopku odločanja in
- kako so uporabljeni prostorsko-načrtovalski pristopi za usklajevanje interesov med akterji prispevali k legitimnosti odločitev.

Pri zasnovi empiričnega dela raziskave in interpretaciji rezultatov analize smo se oprli na dva teoretična koncepta, teorijo kompleksnosti in teorijo akter-omrežje, ki govorita o razmerju med sistemom in njegovim okoljem oziroma med omrežjem akterjev in njegovim družbenim kontekstom. S tem bomo dosedanje razumevanje konfliktov, ki je bilo z nekaterimi izjemami omejeno predvsem na postopkovne vidike racionalnosti odločanja, nadgradili z vidiki prilagodljivosti in odvisnosti od družbeno-prostorskega konteksta. Kontekstualni dejavniki namreč lahko pomembno vplivajo na vzpostavljanje omrežij akterjev, na konfliktnost, pa tudi na odločitve.

Raziskava je zasnovana interdisciplinarno in vsebinsko posega tako na znanstveno področje prostorskega načrtovanja kot tudi sociologije in geografije. Z raziskavo želimo povezati in z novimi empiričnimi vidiki nadgraditi obstoječe teorije. Pričakujemo, da bodo nova spoznanja nadgradila dosedanje razumevanje prostorskih konfliktov, okoliščin, ki vplivajo na konfliktnost in dinamiko odnosov med akterji. Pričakujemo, da bodo rezultati raziskave koristni in uporabni tudi v praksi, tako pri načrtovanju prometne infrastrukture kot tudi v prostorskem načrtovanju na splošno.

## **1.2 Namen, cilji in raziskovalna vprašanja**

Osrednji namen raziskave je proučiti konfliktna postopka umeščanja prometne infrastrukture v prostor v Sloveniji. Raziskava se osredotoča na proučevanje dejanskih postopkov doseganja legitimnosti v primerih umeščanja prometne infrastrukture v prostor. Da bi izpolnili namen raziskave, smo si zadali naslednje cilje:

- opredeliti konceptualni okvir za raziskovanje in pojasnjevanje problematike doseganja legitimnosti v prostorskem načrtovanju;

- izvesti kvalitativno analizo vlog akterjev in dejavnikov ter odnosov med njimi v izbranih primerih umeščanja prometne infrastrukture v prostor: severnega dela 3. razvojne osi in odseka avtoceste mimo Trebnjega;
- izvesti kvalitativno analizo argumentacijskih strategij akterjev v postopkih umeščanja izbranih primerov prometne infrastrukture v prostor;
- oceniti vpliv formalnega (državnega) sistema prostorskega načrtovanja na kakovost deliberativnih procesov reševanja izbranih primerov konfliktov;
- raziskati posebnosti umeščanja linijske prometne infrastrukture v prostor;
- oblikovati priporočila za večjo legitimnost pri umeščanju linijskih in drugih objektov v prostor.

V skladu z namenom in cilji raziskave smo si zastavili osrednje raziskovalno vprašanje, ki se glasi:

### **Kako operativno dosegati legitimnost neizbežno konfliktnih postopkov umeščanja prometne infrastrukture v prostor?**

V ta namen smo si zastavili štiri pomožna raziskovalna vprašanja, s pomočjo katerih bomo skušali odgovoriti na zastavljeno osrednje raziskovalno vprašanje. Proces doseganja legitimnosti v konfliktnih postopkih umeščanja prometne infrastrukture v prostor smo razčlenili na akterje, legitimacijske probleme, argumentacijske načine in pristope k odločanju, uporabljene v proučevanih primerih. Raziskovalna vprašanja, ki se navezujejo na številne obsežne teoretične predpostavke, se glasijo:

- Kdo so glavni akterji in dejavniki, ki so vplivali na umeščanje prometne infrastrukture v prostor v izbranih študijah primerov, in kakšne so bile njihove vloge?
- Kateri so ključni legitimacijski problemi in kako vplivajo na konfliktnost odnosov med akterji?
- Kakšne vrste argumentacij uveljavljajo akterji v postopkih odločanja in na kakšen način?
- V kolikšni meri uporabljeni pristopi za zmanjševanje konfliktnosti ustrezajo načelom deliberativnega odločanja?

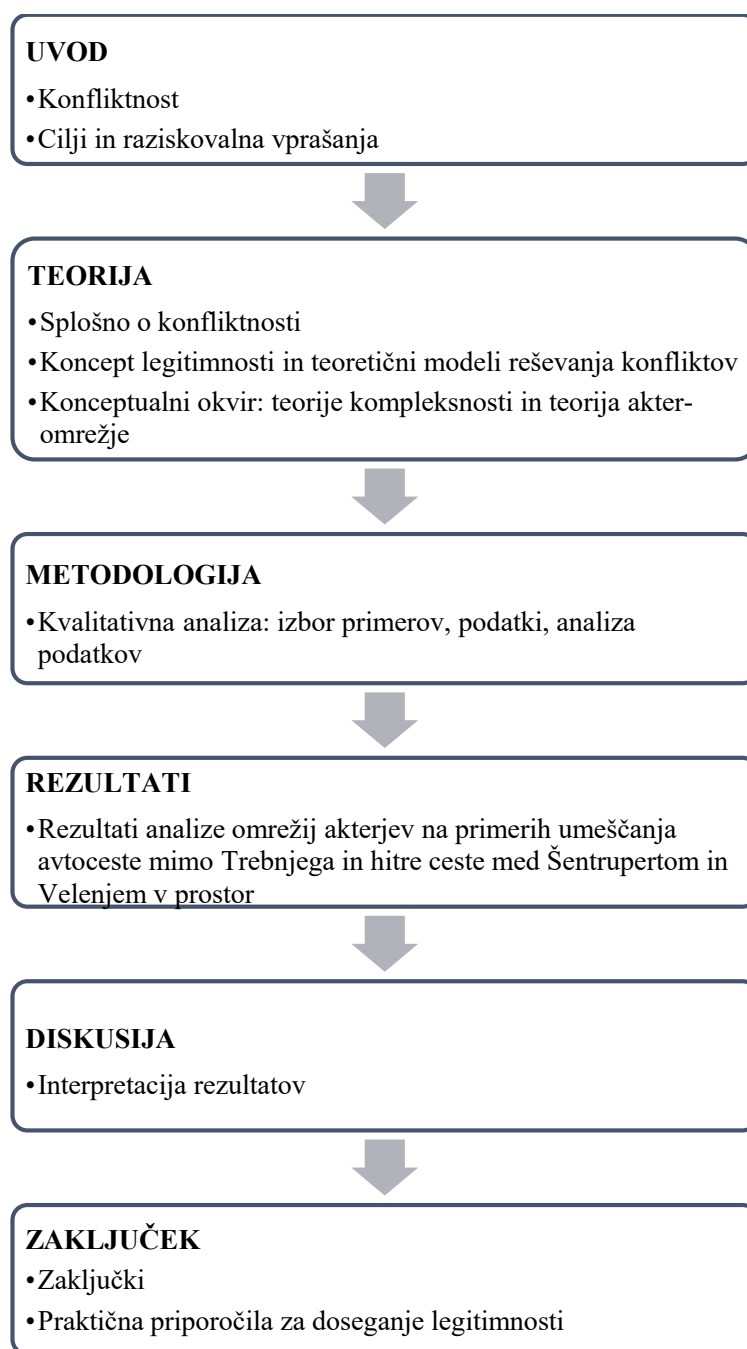
### **1.3 Zgradba raziskave**

Delo je razdeljeno na šest delov. Uvodu sledi teoretično poglavje, v katerem bomo argumentirali, zakaj je prostorsko načrtovanje vedno potencialno konfliktno in zakaj je legitimnost odločanja pomembna za zmanjševanje konfliktnosti. Predstavili bomo tudi teoretične pristope za zmanjševanje konfliktnosti v postopkih odločanja in njihove kritike, ki govorijo o tem, zakaj so teoretični modeli odločanja v praksi težko uresničljivi in pogosto ne vodijo v družbeno sprejemljive oziroma legitimne odločitve. Teoretično poglavje bomo nadaljevali s predstavitvijo dosedanjih raziskav konfliktov v prostorskem načrtovanju. Zaključili ga bomo s konceptualnim okvirom raziskave, ki temelji na teoriji kompleksnosti in teoriji akter-omrežje. Oba teoretična koncepta dobro združujeta v teoretičnem poglavju predstavljene predpostavke in nudita uporabno ogrodje za sistematično proučevanje konfliktnih postopkov odločanja.

Predstavitvi konceptualnega okvira sledi metodologija kvalitativne analize konfliktnosti v izbranih študijah primerov. V metodološkem poglavju bomo predstavili postopek izbora študij variant, način pridobivanja podatkov in informacij ter način oblikovanja odgovorov na raziskovalna vprašanja.

Metodološki zasnovi raziskave sledi empirični del, v katerem bomo predstavili obe študiji primera in ključne ugotovitve. Te so sistematično predstavljene glede na štiri pomožna raziskovalna vprašanja, ki obravnavajo omrežja akterjev, vzroke za konflikte, argumentacijske strategije akterjev in legitimnost uporabljenih pristopov za reševanje konfliktov.

Po empiričnem delu raziskave sledi diskusija, v kateri bomo s pomočjo predstavljenih teoretičnih konceptov interpretirali in primerjali rezultate raziskave. Sklepno poglavje je namenjeno odgovoru na glavno raziskovalno vprašanje s priporočili, kako v praksi dosegati večjo legitimnost odločanja.



Slika 2: Zgradba raziskave.

Figure 2: Structure of the thesis.

## 2 KONFLIKTNOST UMEŠČANJA PROMETNE INFRASTRUKTURE V PROSTOR

Konflikte prvenstveno proučuje sociologija v konfliktnih teorijah (Počkar et al., 2009), seveda pa tudi druge vede, med drugim prostorsko načrtovanje (Allmendinger in Tewdwr-Jones, 2002; Forester, 2009; Innes in Booher, 2014; Innes in Booher, 2016). V konfliktnih teorijah so se oblikovala različna pojmovanja družbenih konfliktov, katerih podroben pregled presega vsebinske okvire te doktorske naloge. V teoretičnem poglavju, ki sledi, bomo predstavili predvsem koncepte, povezane z družbenimi konflikti, ki so relevantni za razumevanje in razlaganje konfliktov v prostorskem načrtovanju, konkretno pri prostorskem umeščanju prometne infrastrukture. Teoretično poglavje je sestavljeno iz dveh vsebinskih sklopov. V prvem sklopu bomo razložili, zakaj je prostorsko načrtovanje neizbežno konfliktno, in predstavili koncept legitimnosti, ki ima ključno vlogo pri zmanjševanju konfliktnosti v prostorskem načrtovanju. V drugem sklopu pa bomo podrobneje predstavili teoretične pristope k zmanjševanju konfliktnosti in empirično raziskavo konfliktov v prostorskem načrtovanju. V teoretičnem poglavju bomo večinoma govorili na splošno o konfliktih v prostorskem načrtovanju, kjer je smiselno, in izpostavili primere, ki veljajo za umeščanje prometne infrastrukture v prostor.

### 2.1 Splošno o konfliktnosti

S proučevanjem in razlaganjem družbenih konfliktov se prvenstveno ukvarjajo konfliktne teorije, katerih vplivi segajo tudi na druga strokovna področja, med drugim na področje prostorskega načrtovanja. Konfliktne teorije pojasnjujejo izvor konfliktov in njihovo vlogo v delovanju družbe. Za začetnika konfliktnih teorij velja Karl Marx, ki je sredi 19. stoletja, v obdobju vzpona kapitalizma, razpravljal o razrednih konfliktih med kapitalisti in delavskim razredom. Menil je, da so konflikti med tema dvema družbenima slojema stalno prisotni zaradi tekmovanja za omejene vire (Coser, Dahrendorf in Collins, 2006). Na razvoj konfliktnih teorij in na današnje razumevanje družbenih konfliktov je imel močan vpliv zlasti Max Weber. Weber je v začetku 20. stoletja Marxovo pojmovanje konfliktov, omejeno na ekonomske odnose, razširil na polje odnosov med sistemom (državo in gospodarstvom) in družbo. Opažal je, da je zaradi modernizacije družbe in posledičnega naraščanja kompleksnosti družbenih (pod)sistemov potrebno vedno več truda za vzdrževanje družbenega reda z legitimacijo odločitev (Kos, 1993; Coser, Dahrendorf in Collins, 2006). Lewis Coser je Webrovo idejo aktivnega delovanja posameznikov v konfliktih razvijal naprej in predpostavil, da so konflikti naraven in neizbežen del družbenih odnosov, ki pa ne pomenijo nujno blokad. Menil je, da so konflikti ključnega pomena za oblikovanje družbenih in interesnih skupin, za njihov obstoj in za delovanje družbe kot celote. Coser je med drugim predpostavil, da je delovanje udeležencev v konfliktih ciljno usmerjeno, s čimer je izpostavil predvsem dinamični vidik konfliktnih postopkov odločanja (Coser, Dahrendorf in Collins, 2006).

Razumevanje konfliktnosti družbenega delovanja je zelo pomembno tudi za področje prostorskega načrtovanja. Prostorsko načrtovanje je namreč eno prvih področij regulacije nasploh in vzorčno regulativno področje delovanja države. Z urejanjem prostora se ukvarja več podsistemov, med katerimi zaradi neusklajenosti vse pogosteje prihaja do konfliktov ali celo blokad pri izvajanju javnih politik (Kos, 1993).



### 2.1.1 Neizbežna konfliktnost prostorskega načrtovanja

Konfliktom v prostorskem načrtovanju se tako rekoč ne moremo izogniti. Razlogi za neizbežno konfliktnost prostorskega načrtovanja so različni, povezani tako z družbenimi odnosi kot tudi dejstvom, da je fizični prostor vir, ki je količinsko omejen.

#### 2.1.1.1 Prostor kot družbena kategorija

Zavedanje, da je konfliktnost človekovih posegov v prostor posledica različnih kultur, vrednot, in dejstvo, da ljudje različno dojemamo prostor, sta se v humani geografiji in v prostorskem načrtovanju začela krepiti v šestdesetih letih 20. stoletja (Aitken in Valentine, 2006; Parker in Doak, 2012). Ideja o ločevanju na fizično in dojeto, družbeno ustvarjeno realnost v teoriji prostorskega načrtovanja izvira iz filozofskega gibanja iz začetka 20. stoletja – fenomenologije. Za začetnika fenomenologije velja nemški filozof Edmund Husserl, njegov učenec Alfred Schutz pa je fenomenologijo povezal s sociologijo. Shutzeva fenomenologija je pomembna predvsem zaradi tega, ker je poudarila subjektivno dojetje realnosti, prostora, in s tem zavrnila prevladujoč koncept objektivnega, strokovnega raziskovanja in razumevanja družbenih pojavov. Berger in Luckmann (1966) sta fenomenološki pristop uporabila v konceptu družbene konstrukcije realnosti. Družbena konstrukcija realnosti poteka v treh korakih: v prvem posameznikova subjektivnost (namen, pomen, dejanja) ustvarja družbeni prostor (eksternalizacija). Ta se čez čas institucionalizira (objektivacija) in postane navidezno objektivna. V tretjem koraku objektivni, družbeni prostor posameznik ponotranji in ga ponovno uporablja v lastnih interpretacijah prostora (internalizacija) ter tako vpliva na posameznikova nadaljnja dejanja. Posamezniki si torej ustvarjajo svoje lastne predstave o svetu, ki so hkrati tudi njihova posledica (Sibeon, 2004; O'Byrne, 2011). Gre za stališče, prisotno tudi v teoriji prostorskega načrtovanja, ki predpostavlja stalnost sprememb (De Roo in Boelens, 2016). Prakse upravljanja s prostorom in razumevanje prostora so do določene mere odvisne od preteklosti (angl. *path dependency*), se obnavljajo in vzdržujejo, deloma pa so tudi spremenljive. Spremembe se sčasoma uveljavijo do te mere, da postanejo nova realnost, ki je ponovno podvržena kritikam, uporom, težnjam po spremembah in uveljavljanju le-teh.

Družbeno razsežnost prostora je v sedemdesetih letih 20. stoletja proučeval tudi francoski sociolog Lefebvre (2013). Koncept družbene produkcije prostora je povezal s prostorsko pravičnostjo, ki se je kasneje uveljavila predvsem na področju humane geografije in urbanizma (glej Soja, 1989; Harvey, 1996). Lefebvrova družbena produkcija prostora predpostavlja, da je prostor zapleten družbeni konstrukt, ki vpliva na dojetje prostora in na načine upravljanja z njim. Ker ljudje različno dojemamo prostor in imamo različne predstave o tem, kako upravljati s prostorom, prihaja do konfliktov (Lefebvre, 2013).

Lefebvre (2013) je ločil med tremi različnimi družbenimi produkcijami prostora: fizično, miselno in družbeno, ki vplivajo na neizbežno konfliktnost družbenih odnosov:

- Fizična produkcija prostora predstavlja fizični, objektivni prostor, ki ga urejamo in uporabljamo. Spreminjamo ga z individualnimi in kolektivnimi prostorskimi praksami. Družba je fizični prostor zaznamovala z družbeno-teritorialno organizacijo in administrativnimi delitvami prostora. Prostorska politika je sredstvo, s katerim država poskuša obvladovati prostor in ga povezati v ozemeljsko celoto. Vendar pa prostor navznoter nikoli ni celovit, enoten, ampak vsebuje zametke mnogih konfliktov (Lefebvre, 2013). Konflikti v tem kontekstu so posledica prekrivanja oziroma

izključevanja določenih rab prostora. Z vidika prostorskih politik je lahko konfliktno prekrivanje pristojnosti za upravljanje s prostorom med različnimi sektorji in resorji (tako imenovana horizontalna struktura prostorske politike) in med različnimi upravnimi ravni (tako imenovana vertikalna struktura prostorske politike). Čeprav na ravni države obstaja prostorski sektor, imajo na prostor velik vpliv tudi lokalne oblasti ali občine in drugi »neprostorski« sektorji in resorji, kot so kmetijstvo, varstvo narave in kulturne dediščine ali promet. Njihove pristojnosti za upravljanje s prostorom se lahko prekrivajo in izključujejo. Prostor v smislu teritorija je vedno potencialno konflikten, bodisi zaradi tekmovanja za nadzor nad prostorom in upravljanjem z njim bodisi zaradi nasprotovanja oblasti, ki se udejanja skozi civilne iniciative, proteste in podobno (Kos, 1997a).

- Miselna produkcija prostora predstavlja miselni prostor, kot prostor znanja in logike. Prostor v tem kontekstu je miselni konstrukt, zamišljeni prostor ali, kot ga je opredelil Lefebvre (2013), prostor prostorskih načrtovalcev. Miselna produkcija prostora vpliva na razumevanje in dojetanje prostorskih praks, hkrati pa je tudi njihov rezultat. Prostorske prakse odražajo družbene, kulturne in zgodovinske razmere, pa tudi ideologije. To pomeni, da je tudi strokovno znanje, s katerim razpolagajo prostorski načrtovalci in druge stroke, vedno relativno in odvisno od družbeno-prostorskega konteksta, ki se spreminja glede na prostor in časovna obdobja. Stroke zato navznoter niso enotne, temveč so tudi znanstvena spoznanja in prepričanja različna, začasna in spremenljiva z napredkom v znanosti (Lefebvre, 2013).
- Družbena produkcija prostora predstavlja družbeni prostor kot prostor prebivalcev – kako uporabniki prostora dojemajo prostor in kakšen je njihov odnos do prostora. Družbeno dojetanje prostora se oblikuje skozi zgodovino in socializacijo. Izraža kulturne značilnosti, odnose moči v družbi, ideologije in pripadnost različnim družbenim skupinam. Družbeni prostor je preplet subjektivnega in objektivnega doživljanja prostora. Iz te raznolikosti dojetanja prostora – pluralizma prostorskih predstav – izvirajo neskladja interesov, ki so eden ključnih vzrokov za konflikte v prostorskem načrtovanju (Lefebvre, 2013).

Lefebvrov koncept družbene produkcije prostora (2013) torej odpira nekatere ključne vidike konfliktnosti v prostorskem načrtovanju. Prvi je individualno razumevanje in dojetanje prostora, ki se kaže v različnosti interesov, želja in potreb glede prostorskega razvoja. Individualno ali kolektivno ustvarjene predstave o prostoru so lahko med seboj zelo različne in zato tudi konfliktno. Drugi vidik konfliktnosti je tekmovanje za oblast oziroma za nadzor in upravljanje s prostorom, ki se kaže tako med različnimi upravnimi ravni (na primer med državno in lokalno ravno upravljanja) kot tudi med različnimi sektorji in resorji, ki s svojimi politikami vplivajo tudi na prostorski razvoj, kot so kmetijstvo, okoljevarstvo, energetika ali promet. Konflikti so lahko tudi posledica nasprotovanja in nezaupanja javnosti v oblast in obstoječe državne prostorske politike. Nasprotovanja javnosti prostorskim politikam se najbolj očitno kažejo z vse pogostejšim nastajanjem civilnih iniciativ pri načrtovanju posegov v prostor. Tretji vidik konfliktnosti prostorskega načrtovanja pa je vprašanje stroke in znanja, ki nista ne enotna ne univerzalna. Znanstvena spoznanja in iz njih izhajajoči strokovni diskurzi se s časom spreminjajo, z vse večjo produkcijo znanja pa postajajo tudi vse bolj razdeljena, specializirana in tako vse težje združljiva. Strokovne presoje ustreznosti posegov v prostor zato pogosto niso enotne, ne znotraj posameznih strok ne med različnimi strokami. Zaradi številnih negotovosti in konfliktov postaja

usklajevanje interesov vse bolj pomemben vidik doseganja legitimnosti posegov v prostor in s tem zmanjševanja konfliktnosti.

### 2.1.1.2 Omejenost fizičnega prostora kot vir konfliktnosti

Konfliktnost prostorskega načrtovanja je poleg družbene produkcije prostora tudi posledica omejenosti fizičnega prostora. Prostor je ključna dobrina za kakovostno in dostojno življenje posameznika in družbe, zato je z njim treba ravnati skrbno, razumno in načrtno – trajnostno (Simoneti, 2010). Prostor sodi v skupino tako imenovanih skupnih virov. To so dobrine, katerih razpoložljivost se, za razliko od javnega dobrega (na primer svetloba, zrak ali cesta), z uporabo manjša (Šmid Hribar et al., 2018). Ker se količina razpoložljivega prostora z rabo manjša, s tem sorazmerno narašča verjetnost konfliktov. Prostor namreč praviloma ne omogoča sočasnosti različnih rab. Na istem mestu na primer hkrati ne moremo graditi ceste in tovarne, izjema je povečevanje razpoložljivega prostora z gradnjo v višino in globino, značilno za urbani prostor. Na splošno pa so za večino človekovih dejavnosti v prostoru, kot so kmetijstvo, poselitev, industrija in prometna infrastruktura, najugodnejša ravninska območja (Ravbar, 2016a; Ravbar, 2016b). Nujno je torej usklajevanje različnih interesov. V zadnjih desetletjih postaja vse bolj pomemben vidik usklajevanja interesov trajnostni razvoj, ki predvideva usklajevanje prostorskih in okoljskih zmožnosti na eni strani in družbenih potreb na drugi (Prosen in Foški, 2010).

Fizični prostor je eden temeljnih vzvodov oblasti in moči države, vendar pa s prostorom ne upravlja zgolj država, temveč tudi posamezniki. Za razumevanje konfliktnosti so zato pomembna tudi lastniška razmerja, ki posameznikom do določene mere omogočajo omejevanje dostopa do prostora. Prostorska politika države mora upoštevati tudi lastniška razmerja in iz njih izhajajoče lastninske pravice, ki pa niso nikoli absolutne. Lastniki tako ne morejo povsem samovoljno uporabljati svojih zemljišč, saj je smotrnost rabe na nekem območju formalno omejena s pogoji za uporabo zemljišč (Simoneti, 2010).

Pogoji rabe zemljišč so v prvi vrsti določeni z namenom preprečevanja konfliktov. Zato ne čudi, da je bila regulacija uporabe fizičnega prostora eno prvih področij družbene regulacije, ki izvira že iz zgodnjih kultur. Sprva je bila regulacija potrebna zaradi določanja lovskih območij, kasneje pa je botrovala tudi razvoju poljedelskih družb (Kos, 1993). Lastninske pravice so se zaradi sprememb družbenih ureditev in političnih razmer skozi zgodovino precej spreminjale. Fevdalni sistem je bila prva gospodarsko-družbena ureditev, ki je formalno uvedla pravico do uporabe zemlje in vzpostavila hierarhijo lastninskih pravic glede na družbeni položaj (Gilbert, 2007). Prehod iz fevdalizma v kapitalizem so zaznamovale težnje po vzpostavitvi prostega trga in čim manjši državni regulaciji na vseh področjih družbenega delovanja. Industrijska revolucija in kapitalizem sta spodbujala individualizem in privatizacijo prostora. Slednja je omogočila razvoj trga nepremičnin, s tem pa tudi akumulacijo bogastva (Gilbert, 2007). Lastninske pravice so postale eden od temeljnih pogojev za ustvarjanje premoženja in uveljavljanja zasebnih interesov. V družbi zato vedno obstajajo tudi tendence po čim manjši državni regulaciji lastninskih pravic (liberalni »*laissez faire*« pristop v 19. stoletju). Razkorak med liberalno »svobodno« in državno »omejujočo« ideologijo je prisoten tudi danes. Predstavlja enega temeljnih nasprotij moderne dobe, ki poteka med zagovorniki prostega trga in čim manjše regulacije družbe na eni strani ter zagovorniki družbene regulacije in načrtovanja na drugi (tudi konflikt med individualizmom in kolektivizmom) (Gantar, 1993). Razmerje med zasebnim in javnim interesom je tako danes eden ključnih virov konfliktov v demokratičnih družbah, ki jih lahko zaznavamo tudi na področju prostorskega načrtovanja (Aitken in Valentine, 2006), konkretno pri rabi prostora.

Prostorske politike prek državnega sistema prostorskega načrtovanja formalno varujejo in uresničujejo javni interes. Pristojnost države za uresničevanje javnega interesa je utemeljena z dvema vzvodoma: formalno, prek reprezentativne demokracije, in tehnično, z racionalnim in vsaj na papirju apolitičnim usmerjanjem prostorskega razvoja (Gualini, 2010). Lastništvo, na drugi strani, daje lastnikom zemljišč določene pravice do uveljavljanja lastnih, zasebnih interesov, ki se ne skladajo nujno z javnim interesom. Država mora zato pravice, ki izhajajo iz lastništva, regulirati, da uresničuje javni interes. Namen prostorskega načrtovanja je preprečevanje samovoljnega delovanja posameznikov, investitorjev ali lastnikov zemljišč. Ti naj bi namreč delovali po načelih ekonomske logike, ki se ne ozira na morebitne negativne okoljske posledice njihovih dejanj. Idejo uresničevanja javnega interesa v prostorskem načrtovanju in preprečevanja negativnih posledic samovoljnega delovanja posameznikov je prepričljivo ponazoril Hardin (1968) v svojem znamenitem prispevku Tragedija skupnega (angl. *The tragedy of the commons*). Avtor govori o usodni človeški lastnosti, da vsak posameznik išče predvsem lastno korist, s tem pa lahko uniči tisto dobro, ki jo izkorišča. Primere tragedije skupnega lahko najdemo marsikje v vsakdanjem življenju. Zelo nazoren primer so cestni prometni zastoji. Avtoceste in hitre ceste omogočajo hitra potovanja med kraji, vendar ko se za ta način potovanja odloči preveč ljudi, na cestah prihaja do zastojev. Zaradi upoštevanja zgolj lastne koristi mnogih uporabnikov avtomobilov – potovati hitreje – se vožnja vseh udeležencev v prometu zaradi zastojev močno podaljša.

Javni interes je ohlapen pojem, ki ga je pogosto težko jasno opredeliti, tako v smislu politične reprezentativnosti kot tudi v utilitarnem smislu koristi. Kolikšna podpora javnosti je zadostna, da lahko govorimo o javnem interesu, ter kdo in kolikšen delež javnosti ima od nekega posega v prostor korist, sta ključni vprašanji, na kateri je zelo težko enoznačno odgovoriti. Kljub ohlapnosti pojma »javni interes« ima koncept v prostorskem načrtovanju tri pomembne vloge (Alexander, 2002):

- uresničevanje javnega interesa upravičuje obstoj prostorskega načrtovanja kot enega izmed temeljnih področij delovanja države;
- uresničevanje javnega interesa in dopuščanje individualnih iniciativ sta normativni vodili v praksi prostorskega načrtovanja. Skozi bolj ali manj participativne postopke odločanja naj bi v prostorskem načrtovanju pridobili čim višjo podporo družbe;
- pri sprejemanju odločitev o posegih v prostor naj bi javni interes prevladal nad zasebnim.

Iz tega sledi, da legitimnost prostorskega načrtovanja temelji na ravnovesju med javnim in zasebnimi interesi. Določanje »smotrne« rabe prostora torej nikoli ni omejeno zgolj na določanje rabe fizičnega prostora. Pomeni usklajevanje interesov družbe in zasebnih interesov posameznikov.

Izhodišče raziskave so tri osnovne predpostavke o konfliktnosti prostorskega načrtovanja. Prvič, da je prostor družbeno ustvarjen, zato v prostoru sočasno obstaja množica različnih predstav o prostoru, interesov in materialnih praks upravljanja s prostorom. Konflikti v prostorskem načrtovanju so zato vedno potencialno verjetni in odvisni od širšega, spreminjajočega se družbeno-prostorskega konteksta. Drugič, ker je prostor družbeno ustvarjen, je legitimacija odločitev, ki naj bi bile v javnem interesu, vse bolj težavna. Država zato vse težje upraviči posege v prostor, kot so ceste državnega pomena. Tako v stroki kot v družbi namreč obstajajo različne, tudi konfliktno predstave o tem, kaj je dobro in koristno za družbo, gospodarstvo in okolje. V postopkih umeščanja takšnih objektov v prostor so zato nujni participativni pristopi k odločanju, ki pa težko privedejo do soglasja vseh akterjev. In tretjič, konflikti

pri umeščanju objektov v prostor so dinamični in kompleksni. Gre za kompleksne, politične procese legitimacije posegov v prostor, ki so nepredvidljivi in odvisni od družbeno-prostorskega konteksta.

### **2.1.2 Pomen legitimnosti za zmanjševanje konfliktnosti prostorskega načrtovanja**

Konfliktnost v prostorskem načrtovanju je tesno povezana s konceptom legitimnosti oziroma družbene sprejemljivosti in upravičenosti posegov v prostor. Eno ključnih vprašanj v teoriji in praksi prostorskega načrtovanja je torej, kako legitimirati načrtovane posege v prostor, da bodo ti čim bolj sprejeti v družbi, da bodo upravičili javni interes in bodo tako tudi manj konfliktni. Z legitimnostjo družbenega delovanja in z njo povezanimi konceptoma racionalnosti in odnosov moči so se neposredno in posredno ukvarjali številni teoretiki, predvsem s področja sociologije. Celovit pregled tega izjemno obsežnega polja zanimanja presega okvir raziskave, zato bomo v tem podglavju predstavili zgolj ključne poudarke koncepta legitimnosti, ki so pomembni za razumevanje legitimnosti v prostorskem načrtovanju.

Pojem »legitimnost« nima enotne opredelitve, temveč so se skozi zgodovino izoblikovali različni pogledi na ta koncept. V nadaljevanju bomo izpostavili funkcionalistični, kritični in pragmatični pogled na razumevanje koncepta legitimnosti. Klasičen, funkcionalistični pogled na legitimnost razlaga v smislu racionalizacije delovanja države, kot temeljnega procesa modernizacije družbe (Habermas, 1983). Ena najbolj znanih in celovitih kritik racionalizacije družbenega delovanja je delo Habermasa – Teorija komunikativnega delovanja (1983; 1989). Habermas je namreč ravno v modernizaciji družbe videl ključni vzrok za odtujenost in s tem tudi nelegitimnost odločitev vladajočih. Njegov kritični pogled na družbeno delovanje tako predstavlja kritiko nedemokratskega, neparticipativnega načina odločanja, ki vodi v konflikte. Habermasova teorija komunikativnega delovanja pa je predvsem poziv k deliberativnemu odločanju, ki temelji na participaciji in sporazumevanju med načeloma enakopravnimi udeleženci (Habermas, 1983; 1989). Tretji vidik legitimnosti je pragmatičen in se osredotoča na dejanske prakse odločanja, ki so pogosto izključujoče, nedemokratske, odvisne od ustaljenih odnosov moči v strukturah družbenih sistemov. Gre za skupino teoretikov, ki sicer ne nasprotuje Habermasovemu konceptu deliberativnega načina odločanja, vendar izraža skepso do njegove praktične izvedljivosti, predvsem zato, ker odnosov moči v družbi ne moremo nevtralizirati. Doseganje legitimnosti je v tem pogledu izrazito političen, strateški proces (Foucault, 1979).

#### **2.1.2.1 Funkcionalistični pogled na legitimnost**

Ena najbolj znanih opredelitev legitimnosti je opredelitev sociologa Maxa Webra iz prve polovice 20. stoletja. Temelj legitimnosti v tem pogledu je racionalnost, razumskost oziroma objektivnost presojanja in odločanja o zadevah, brez vpliva čustev, zgodovine ali vere. Racionalnost zato velja kot temeljna razsvetljenska kategorija in osnova modernizacije družb (Healey, 1997; Gordon, 2009). Weber je racionalizacijo družbenega delovanja dojemal kot neizbežen proces modernizacije oziroma kot odziv na naraščajočo kompleksnost družbenih in organizacijskih struktur ter sistemov. Racionalizacija družbenega delovanja je sicer nujna za organizacijo in urejanje skupnih zadev družb in za varovanje pravic posameznikov (Healey, 1997), na drugi strani pa, kot je menil Weber, ravno proces racionalizacije vodi v »birokratsko železno kletko«, ki počasi posega na vsa področja družbenega delovanja (Gordon, 2009). Sindrom »železne kletke« lahko v prostorskem načrtovanju zaznamo ravno v primeru konfliktov in negotovosti. Državni odločevalci se zato pogosto zatekajo k načelom utilitarnosti, učinkovitosti in vnaprej predpisanim univerzalnim postopkom objektivnega vrednotenja različnih opcij, kot so na primer študije variant. Predpisi in resorne zakonodaje postajajo vse bolj

zapleteni, se med seboj prekrivajo ali celo izključujejo. Odločitve, ki so sprejete na podlagi navidezno objektivnega odločanja, pogosto ne dosegajo družbene in strokovne sprejemljivosti in zato sprožajo konflikte. Potrebne je vedno več energije za reševanje konfliktov in legitimacijo odločitev (Kos, 1993).

Formalnopravna moč predstavlja zgolj eno izmed treh različnih virov moči oziroma legitimnosti politične avtoritete. Poleg formalnopravne moči je Weber predpostavil tudi tradicionalno moč oziroma vir legitimnosti, ki temelji na navadah in zaupanju državljanov v politično avtoriteto ter karizmatično (osebno) moč posameznika (Badie, 2001; Tyler, 2001; Gordon, 2009; Fabienne, 2017). Legitimnost politične avtoritete je po Webru torej odvisna tako od formalne strukture vladanja kot tudi od tega, ali je takšno vladanje družbeno sprejemljivo oziroma v skladu z družbeno ustvarjenimi normami. Avtoritarno odločanje je zato lahko učinkovito le, če je v družbi dojeto kot racionalno in upravičeno (Gordon, 2009). Za politično avtoriteto, ki skuša ohraniti svoj dominantni položaj odločevalca in preprečiti konflikte, je značilna birokratizacija oziroma strategija delovanja, ki sledi formalnopravnim predpisom (Gordon, 2009). Če državljani avtoriteto dojemajo kot legitimno, prisila postane nepotrebna, s tem pa se vzpostavi družbeni red in politična avtoriteta lahko legitimno in učinkovito uporablja moč ter odloča na teritoriju države (Hardin, 2009). V odnosu med politično avtoriteto in družbo vedno obstaja možnost nasprotovanj oziroma konfliktov. Formalno-sistemska logika delovanja, značilna za moderne kapitalistične družbe (Kos, 1993), je lahko v praksi za določene posameznike in družbene skupine sprejemljiva, drugi pa jo dojemajo kot neupravičeno. Posamezniki in družbene skupine namreč lahko različno razlagajo probleme. Potreba po notranji organizaciji družbe in racionalizaciji delovanja družbenih sistemov skozi zgodovino v procesu modernizacije družb narašča z naraščanjem populacije in raznolikosti v družbi. Racionalizacija družbenega delovanja je torej na nek način naraven odziv družbenih sistemov na naraščajočo kompleksnost družbe (Gordon, 2009; Coser, Dahrendorf in Collins, 2006). Kljub različnim, konfliktnim racionalizacijam istega problema pa je Weber predpostavil, da je možno priti do skupnih, legitimnih odločitev na podlagi etike odgovornosti. Doseganja družbene sprejemljivosti Weber v svoji teoriji ni podrobneje opredeljeval. Z vprašanjem doseganja legitimnosti se je kasneje ukvarjal nemški sociolog in filozof Jürgen Habermas v Teoriji komunikativnega delovanja (1983, 1989), kateri bomo več pozornosti namenili v nadaljevanju.

Funkcionalistični pogled na legitimnost je relevanten tudi za področje prostorskega družbenega delovanja oziroma prostorskega načrtovanja, saj gre za eno prvih in ključnih področij družbene regulacije. Navsezadnje je ena temeljnih nalog prostorskega načrtovanja prav racionalno umeščanje objektov in razmeščanje dejavnosti v prostoru (Gantar, 1993). Postopki odločanja so v prostorskem načrtovanju praviloma formalnopravno določeni s prostorsko zakonodajo, ki določa postopek priprave prostorskih načrtov. Dopustnost sprememb v prostoru poleg prostorske določajo tudi druge resorne zakonodaje. V praksi se pogosto izkaže, da se ti predpisi lahko izključujejo, so konfliktni in da zadoščanje postopkovnim, formalnopravnim predpisom ne pomeni tudi legitimnosti oziroma sprejemljivosti. Čeprav je postopkovna legitimnost pomembna, so praviloma v jedru konfliktov predvsem nasprotujoče si vsebinske in vrednotne racionalizacije različnih akterjev. Za legitimnost oziroma za zmanjševanje konfliktnosti umeščanja objektov v prostor je torej zelo pomembno prav premoščanje oziroma usklajevanje obeh vidikov legitimnosti – legalnosti in družbene sprejemljivosti. Legitimnost prostorskega načrtovanja je namreč utemeljena z javnim interesom, zato je odvisna tudi od tega, ali so odločitve o spremembah v prostoru družbeno sprejemljive oziroma v javnem interesu (Alexander, 2000; Alexander, 2002).

Legitimnost politične avtoritete velja kot pomembno sredstvo za zmanjševanje konfliktnosti. Če je politična avtoriteta v očeh javnosti dojeta kot legitimna, bodo ljudje vsaj nekaj časa podpirali in sprejemali odločitve državnih odločevalcev tudi v primeru, da so le-te v nasprotju z njihovimi osebnimi, ekonomskimi, političnimi ali drugimi interesi (Badie, 2001). Če javnost zaupa v institucije in njihove produkte, kot so na področju prostorskega načrtovanja prostorski načrti in politike, bodo tudi postopki odločanja o umeščanju objektov v prostor ali sprejemanja politik bolj učinkoviti in manj konfliktni. Nasprotno pa so postopki odločanja v primerih, ko odločevalci v očeh javnosti nimajo zaupanja, težje izvedljivi in tudi dražji za državo (Tyler, 2001). Ker je prostorsko načrtovanje v prihodnost usmerjena oblika družbenega delovanja, prostorski načrti in strategije pogosto nimajo takojšnjih (pozitivnih) učinkov. Za učinkovitost dolgoročnega prostorskega načrtovanja je zato legitimnost državnih odločevalcev oziroma zaupanje državljanov v dobro delovanje institucij in njihove produkte ključnega pomena.

### 2.1.2.2 Kritični pogled na legitimnost

Kritični pogled na koncept legitimnosti se je uveljavil v petdesetih in šestdesetih letih 20. stoletja. V središču zanimanja so predvsem odnosi moči, posledice dominacije, konflikti, odtujenost in tako imenovana »napačna zavest« (angl. *false consciousness*). Raziskovalci in teoretiki so se ukvarjali predvsem z vprašanji, ki naslavlajo problematiko izključevanja, omejevanja participacije in dostopa do informacij ter dominacije. Bachrach in Baratz (1962, cit. po Gordon, 2009) sta takšne postopke, v katerih so odnosi moči izrazito nesimetrični in temeljijo na izključevanju in omejevanju participacije, imenovala neodločevalski postopki.

Pomemben kritični prispevek k razumevanju legitimnosti je Lukesova koncepcija moči. Z njo je pokazal, da dominacija akterjev ne sproža nujno konfliktov, temveč se uveljavlja in vzdržuje skozi prakse družbenega delovanja. Lukes (2009) je predpostavil, da poleg »vidne moči«, ki je posledica formalnopравnih predpisov in položaja v družbeni hierarhiji odločevalskih struktur, obstajajo tudi manj vidni načini izvajanja moči. To so različne oblike manipuliranja (na primer z informacijami) in globoko zakoreninjena prepričanja o določenih zadevah, ki jih akterji uporabljajo kot samoumevna (Healey, 1997). Posledica izvajanja prikritih oblik moči je, da ljudje sprejmejo odločitve vladajočih struktur zato, ker ne vidijo nobene možne alternative. To vodi v politično apatijo, čeprav se jim zdijo te odločitve nelegitimne. Prikrite oblike moči elitam omogočajo vzdrževanje *statusa quo*, dominacije in hkrati zmanjšujejo verjetnost, da bi družba določenim odločitvam nasprotovala. Legitimacija prikritih oblik moči in dominacije se udejanja skozi čas, z rutinizacijo izvajanja takšnih praks odločanja (Lukes, 2009). Lukesova koncepcija moči je sorodna Marxovi teoriji, ki govori o nezavednem vplivu struktur. Posledično se ljudje ne zavedajo svojih interesov in zato tudi ne izkoriščajo svoje relativne avtonomije in pravice do participacije pri odločanju. To omogoča odločevalcem, da sami presojujejo kaj je v javnem interesu. Pasivnost državljanov v odločanju o skupnih, javnih zadevah je lahko pogojena tudi s prepričanjem ljudi v intelektualno večvrednost vladajoče strukture, kar ji daje suvereno moč odločanja (Gordon, 2009).

Pomemben prispevek kritičnega pogleda na razumevanje legitimnosti je zavedanje, da izvajanje moči ne sproža nujno konfliktov. Primere prikritih oblik moči relativno pogosto najdemo tudi v praksi prostorskega načrtovanja. Tako na primer Slovenija pri načrtovanju prometne infrastrukture še vedno prednostno načrtuje ceste, čeprav slovenska prometna in prostorska politika na načelni in strateški ravni

podpirata razvoj trajnostnih oblik prometa. O tem bo več govora v poglavju, v katerem bomo predstavili slovenski kontekst načrtovanja prometne infrastrukture. Poleg tega, da določena znanja in diskurzi niti ne doživijo širše javne in strokovne razprave, smo, kot ugotavljajo nekateri raziskovalci (na primer Nared et al., 2015), še vedno relativno pogosto priča tudi odklonilnemu odnosu državnih odločevalcev do participacije javnosti. Razloge za to lahko prav tako iščemo v ustaljenih vzorcih delovanja vladajočih struktur in odločevalcev. Do konfliktov oziroma do dejanskega odpora ljudi do določenih projektov tako sploh ne pride, prav tako pa tudi ne do vprašanj legitimnosti takšnih postopkov odločanja. Kritični pogled na odnose moči in legitimnost razumemo predvsem kot kritiko odločanja na osnovi prikritih oblik moči in poziv k bolj demokratičnim oblikam odločanja.

### 2.1.2.3 Pragmatični pogled na legitimnost

Tretji vidik legitimnosti se osredotoča na prakso družbenega delovanja in dejanske odnose moči v družbenih sistemih. Pragmatiki se pri pojmovanju legitimnosti in odnosov moči opirajo predvsem na francoskega filozofa Michaela Foucaulta. Foucault ni razpravljal neposredno o legitimnosti družbenega delovanja, temveč o tem, kako določeni diskurzi, znanje in načini delovanja sčasoma postanejo samoumevni in s tem legitimni. Legitimnost družbenega delovanja tako ne izvira iz racionalnosti in formalnopravne skladnosti, temveč temelji na odnosih moči in interakcijah, ki omogočajo, da se določena prepričanja, diskurzi in načini delovanja skozi čas legitimirajo (Foucault, 1970). Ena glavnih Foucaultovih tez je prepletenost odnosov moči in znanja – racionalnosti. Moč vpliva na to, katero znanje se uveljavi v družbi, vpliva na interpretacijo realnosti in tako postane legitimno. Foucault je na tej osnovi razvil tezo o dvojni vlogi odnosov moči: negativni in produktivni. Medtem ko je negativna vloga moči v družbenih odnosih predvsem moč izključevanja, zatiranja, cenzuriranja, zlorabe konteksta in prekrivanja, je produktivna vloga moči, nasprotno, omogočanje razvoja znanja in širitev znanj znotraj sistemov. Moč torej poganja znanstveni razvoj, vpliva na način in obseg posredovanja znanja in tudi na oblikovanje resnice v družbi (Foucault, 1995; Gordon, 2009).

Foucault je izpostavil tudi odvisnost znanja in njegove legitimnosti od družbeno-prostorskega konteksta. Diskurz, ki je legitimen v nekem časovnem obdobju, v določeni družbi (kulturi), lahko v drugačnem prostorskem in časovnem kontekstu ali v kulturi z drugačnim vrednotnim sistemom ni družbeno sprejemljiv. S konceptom »arheologije znanja« (angl. *archaeology of knowledge*) je ponazoril, da sta znanje in dojemanje realnosti odvisna od družbenega konteksta in vrednotnega sistema, ki se vzpostavi skozi zgodovino (Foucault, 1972). Ker bi to pomenilo, da je trenutno znanje odvisno zgolj od preteklosti in kot tako nespremenljivo, je kasneje ta koncept nadgradil s konceptom »razvoja znanja« (angl. *genealogy of knowledge*). Z »razvojem znanja« je izpostavil predvsem spremenljivost oziroma začasnost znanja in diskurzov (Foucault, 1980). Znanja pa ne določa le zgodovina. Tudi znanje je družbeno ustvarjeno, plod aktivnega strateškega delovanja ljudi in odnosov moči v družbi. Skozi odnose moči se namreč uveljavljajo diskurzi in znanje. Gonilo produkcije znanja so konflikti, nasprotovanja, dvomi in težnje po prevladi, osmišljanju realnosti in legitimiranju svojih prepričanj. Diskurzi, kot ključna stična točka odnosov moči in znanja, so zaradi nasprotovanj in konfliktov vedno le začasni, odvisni od družbenega, časovnega in prostorskega konteksta (Foucault, 1980). Ker ne obstaja ena, edina pravilna resnica, so lahko tudi stališča o tem, kaj je legitimno, različna (»družbena konstrukcija legitimnosti«) (Gordon, 2009; Adjei-Poku, 2018).



Kljub poudarku na relativnosti znanja pa Foucault ni zagovarjal popolne relativizacije resnice. Proces legitimacije različnih stališč, interpretacij in znanja temelji na preverjanju njihove veljavnosti. Določene interpretacije lahko temeljijo na strokovnih dejstvih, lahko pa so uporabljene zgolj kot sredstvo moči, s katerimi akterji skušajo upravičiti lastne (partikularne) interese. Doseganje legitimnosti odločitev torej ne temelji zgolj na strokovnosti ali postopkovni ustreznosti, ima diskurzivno plat, ki je politična, strateška, izkustvena in odvisna od konteksta (Gordon, 2009).

Povezavo med močjo in znanjem (racionalnostjo) lahko zaznamo praktično v vsakem konfliktnem postopku v prostorskem načrtovanju, kjer akterji na različne načine skušajo uveljaviti svoje interese in v ta namen lahko mobilizirajo tudi stroko, ki podpira njihova stališča. Flyvbjerg (1998) meni, da je koncept racionalnosti brez upoštevanja odnosov moči prazen, kar velja tako za vsebinsko racionalno (znanstveno-tehnično) kot proceduralno (komunikativno) racionalnost. Racionalizacije interesov niso nujno racionalne, temveč parcialne in odvisne od družbeno-prostorskega konteksta. Osnovna strategija uporabe moči v konfliktnih postopkih odločanja so prav takšne racionalizacije, ki jih akterji predstavljajo kot objektivno resnico. Akterji, ki skušajo čim bolj učinkovito uveljaviti svoje interese, se sklicujejo tako na objektivna dejstva kot tudi na znanja, ki upravičujejo zgolj njihove interese. Flyvbjerg (1998) zato meni, da prevlada racionalizacij, ki temeljijo na izkrivljanju resnice in uveljavljanju individualističnih interesov, kaže na šibkost demokracije (Flyvbjerg, 1998) in povečuje konfliktnost odločanja. S to ugotovitvijo se lahko deloma strinjamo, vseeno pa ne gre zanemariti dejstva, da so legitimna lahko tudi stališča akterjev, ki ne temeljijo nujno na strokovnih, objektivnih temeljih. Tudi na primer na čustvih in nezaupanju temelječi interesi so lahko popolnoma legitimni in jih je treba ustrezno obravnavati. Postopki odločanja so kompleksen preplet pogajanj, konfliktov in tekmovanja. Moč akterjev kot vir legitimacije ni odvisna od njihovega položaja v hierarhiji družbenega sistema, v institucijah, temveč je nepredvidljiva. Akterji v postopku odločanja ne vedo vnaprej, kdo bo »zmagal« (Gordon, 2009) oziroma kateri interesi ali stališča bodo dosegli večjo raven legitimnosti v družbi. Vladajoče strukture imajo pri legitimaciji svojih interesov resda na voljo več sistemskih, formalnih mehanizmov, s katerimi lahko vplivajo na izvedbo postopkov odločanja in na končne odločitve. To pa ne pomeni, da je javnost nasproti vladajočim strukturam oziroma odločevalcem popolnoma nemočna. Tudi družba ima na voljo tako formalne kot neformalne vzvode, s katerimi se lahko upira nelegitimnim, izključujočim praksam delovanja sistemskih akterjev. Javnost se lahko vključuje v formalne postopke načrtovanja, ko le-ti to dopuščajo, hkrati pa so lahko močan vir moči in vpliva javnosti na odločitve tudi mediji, podpora stroke, podpora lokalnih skupnosti in podobno. Čeprav ima v sodobni teoriji participativnega prostorskega načrtovanja vključevanje javnosti praviloma emancipacijski, pozitiven predznak, pa je treba opozoriti tudi na možnost nelegitimnega delovanja posameznikov in interesnih skupin (Kos, 1993). Rušenje sistemskih institucij in oviranje postopkov umeščanja objektov v prostor lahko bistveno zmanjša učinkovitost državnega sistema prostorskega načrtovanja tudi v primeru, ko gre za kakovostne in potrebne projekte.

### ***2.1.3 Vpliv krize legitimnosti na konfliktnost prostorskega načrtovanja***

Vse pogostejša nasprotovanja javnosti posegom v prostor in spremljajoč pojav civilnih iniciativ kažejo na to, da se prostorsko načrtovanje sooča z upadanjem družbene sprejemljivosti oziroma s tako imenovano krizo legitimnosti. Konflikti v prostorskem načrtovanju so v veliki meri posledica krize legitimnosti, ki jo teoretiki razlagajo kot posledico modernizacije družbe in posledičnega prehoda iz moderne v postmoderno reflektivno družbo oziroma kot krizo konsenza.

Luhmann (1982) je modernizacijo družbe opisal v kontekstu systemske teorije kot razpadanje sistema družbe na številne podsisteme. Na ravni države je tako prišlo do zapletene formalizirane in institucionalizirane delitve dela med različnimi družbenimi podsistemi, ki delujejo po svojih lastnih logikah, ne da bi bili podrejeni katerikoli osrednji regulacijski strukturi. Za podsisteme je značilno, da se področja njihovega delovanja lahko prekrivajo. Ker je njihovo delovanje navznoter zelo formalizirano in togo, je usklajevanje med njimi lahko težavno (Luhmann, 1982). Tako stanje družbe je poimenoval »bredsrediščna družba« (angl. *centreless society*), v kateri ni več nekega osrednjega odločevalskega telesa, ki bi lahko usmerjalo vse te podsisteme (angl. *plethora of governments that government cannot steer – a centreless society*) (Luhmann 1982). Za moderne države je značilno, da so področja dela razdeljena po sektorjih, ki so odgovorni za delovanje nacionalne države (na primer industrija, kmetijstvo), za zagotavljanje temeljnih človekovih pravic (na primer izobrazba, zdravstvo), za oblikovanje in izvajanje prostorske politike in številne druge. Prostorskemu načrtovanju je bila prepuščena skrb za usklajevanje sektorskih programov in skrb za ohranjanje kakovosti prostora kot življenjskega in delovnega okolja prebivalcev (Healey et al., 2003). Kot ugotavljajo Healey et al. (2003), se sistem prostorskega načrtovanja težko prilagaja spremenjenim družbenim, gospodarskim in okoljskim razmeram, ki so posledica globalizacije in zaostrovanja podnebne krize. Razlogi za to so razdeljenost in specializiranost posameznih sektorjev, znotraj njih pa uveljavljenost različnih diskurzov, prekrivajoče in izključujoče se resorne zakonodaje ter različne prakse delovanja ipd. Posledica tega je nerazumevanje, nezaupanje in zavračanje predlaganih posegov v prostor (Kos, 1993). Za legitimnost posegov v prostor zato ne zadostuje zgolj usklajenost s formalnimi predpisi, temveč tudi usklajenost politike ali odločitve z »okoljem«, v katerem deluje sistem. Povedano drugače, legitimnost odločitev o posegih v prostor je odvisna od tega, ali je akterjeva pravica, da odloča, dojeta kot legitimna, glede na vrednote in norme, sprejete v posameznih podsistemih delovanja države in v družbi na splošno (Parsons, 1960; Kos, 1993; Gordon, 2009).

Inch (2015) meni, da so prostorski konflikti eden najočitnejših posledic krize legitimnosti, s katero se soočajo praktično vse moderne družbe, za katere je značilna reprezentativna demokracija. Konfliktnost kot posledica krize legitimnosti se kaže v zmanjšanem zaupanju ljudi v dobro delovanje državnih institucij in javnih politik, tudi prostorskega načrtovanja (Sager, 1999). Opisani diferenciranost in specializiranost delovanja države na eni ter vse večji individualizacija in emancipacija posameznih akterjev na drugi strani vse pogosteje sprožajo konflikte. Te je zelo težko jasno opredeliti in zato tudi vse težje reševati (Healey, 1997; Kos, 2002a). Vse večja razdrobljenost sistema in večja avtonomija posameznikov in interesnih skupin zmanjšujeta preglednost postopkov odločanja, ki ne morejo več temeljiti na navidezno objektivni znanstveno-tehnični racionalnosti ne na ozki ekonomski logiki (Kos, 1993; Sager, 1999). Tudi stroka namreč ni zmožna več vsebinsko sama razreševati vseh problemov, saj tudi sama navznoter ni enotna ne zadosti prepričljiva, da bi sama odločala o posegih v prostor. Povečevanje števila izbir ter družbeni in tehnološki napredek sta zagotovo pripomogla k izboljšanju rešitev v prostorskem načrtovanju, hkrati pa je prav zaradi prevelikega števila možnih izbir vse težje izbrati in utemeljiti »prave« oziroma »najboljše« možnosti (Kos, 2002a). Legitimacija prostorskega načrtovanja postaja zato vse bolj težavna, kar je tudi sicer splošno prepoznan problem javnih politik v sodobnih, postmodernih družbah (Sager, 1999; Kos 2002a). Zaradi vse večje nepreglednosti, prepletenosti in nepredvidljivosti problemov so nujne določene pragmatične poenostavitve in rutiniranost postopkov odločanja, saj bi v nasprotnem primeru lahko prišlo do blokade ali celo do razpada sistema. To na eni strani spodbuja razmislek o ustreznosti in upravičenosti potencialno

omejujočih postopkov odločanja, ki jih zahteva velika kompleksnost sistema. Na drugi strani državno upravljanje javnih zadev spodbuja razmislek tudi o vsebinskih vidikih ustreznosti razvojnih projektov – na primer o tem, kaj sploh je napredek, kdo naj ga opredeli in zakaj je razvojne projekte sploh vredno uresničevati (Healey, 1997; Kos, 2002a).

Racionalno, tehnokratsko prostorsko načrtovanje je lahko omejujoče, vendar je hkrati lahko tudi učinkovito in transparentno zaradi jasno opredeljenih postopkov odločanja in meril za presojanje med različnimi možnostmi. Problem takšnih »zaprtih sistemov«, ki so visoko formalizirani, je problematična komunikacija s svojim okoljem, družbo. Prihaja do odmika delovanja državnih odločevalskih struktur od vrednot v družbi. Relativno »odprti sistemi«, ki so zmožni komuniciranja z okoljem, pa so lahko zato bolj legitimni. Obstaja pa verjetnost razblinjanja meje med sistemom in okoljem. Sčasoma postane nemogoče vzdrževati to dihotomijo, kar vodi v preveliko kompleksnost in eventualno v razpad, razkroj sistema ter popolno relativizacijo stališč in vrednot v družbi (Kos, 1993). Med sistemom in njegovim okoljem torej obstaja vzajemen odnos, pri čemer pa se postavlja vprašanje, na kakšen način (če sploh) lahko formalni postopki načrtovanja privedejo do legitimnih, družbeno sprejemljivih odločitev. Uresničevanje javnega interesa na eni strani in dopuščanje individualnih pobud na drugi predstavljata normativno vodilo v praksi prostorskega načrtovanja. Legitimnost odločitev naj bi dosegli skozi participativne pristope k odločanju, s katerimi prostorski načrtovalci skušajo pridobiti čim višjo podporo javnosti. Pri tem pa se je treba zavedati, da so lahko tudi individualne iniciative posameznikov ali interesnih skupin povsem legitimne. Habermasov koncept komunikativnega delovanja (Habermas, 1983, 1989), ki ga bomo podrobneje predstavili v nadaljevanju, je eden izmed zglednih modelov doseganja legitimnosti odločitev, ki predstavlja možnost uspešnega, produktivnega povezovanja med sistemom (institucijami, stroko) in družbo (Kos, 1993).

#### **2.1.4 Teorija komunikativnega delovanja in njene kritike**

Šestdeseta in sedemdeseta leta 20. stoletja so bila prelomno obdobje, ki je v središče pozornosti teorije prostorskega načrtovanja postavilo legitimacijo odločitev z vključevanjem javnosti v postopke načrtovanja in odločanja. Na razvoj teorije participativnega prostorskega načrtovanja je imel velik vpliv nemški sociolog in filozof Jürgen Habermas. V začetku sedemdesetih let je Habermas objavil knjigo »Križa legitimnosti« (1975), v kateri naslavlja temeljno vprašanje, ki zadeva moderne kapitalistične družbe. To je vprašanje, kako naj država upraviči in vzdržuje svojo vlogo pri nadzoru in izvajanju javnih politik v javnosti, torej pred ljudmi, ki jih te politike neposredno zadevajo. Avtor meni, da je določena raven posredovanja države nujna za preprečevanje negativnih posledic delovanja prostega trga in za zagotavljanje ustreznih pogojev za delovanje gospodarstva. Zaradi modernizacije družb, ki vodi v vse večjo diferenciranost in specializiranost družbenega delovanja in delovanja stroke, pa s tem vse bolj narašča tudi potreba po legitimaciji oziroma doseganju družbene sprejemljivosti družbenega delovanja (Plant, 1982). Habermas je bil v svojih delih kritičen do omejevanja politične argumentacije in izključevanja javnosti iz postopkov odločanja. Menil je namreč, da so politične odločitve lahko legitimne le, če so osnovane na argumentirani javni razpravi. Vsak posameznik naj bi imel možnost vplivanja na odločitve, bodisi osebno bodisi prek predstavnika, ki zastopa interese (skupin) posameznikov (Habermas, 1996).

To tezo je Habermas (1983, 1989) še poglobil v svojem najpomembnejšem delu »Teorija komunikativnega delovanja«. Teorija temelji na stališču, da je verodostojnost družbenega delovanja

možno presojati le skozi javno razpravo, skozi vključujoč, javen postopek odločanja. Habermas (1989) je v svoji teoriji opredelil normativna načela komunikativnega delovanja oziroma pogoje za izvedbo tako imenovanega idealnega modela komunikacije (angl. *ideal speech situation*). Cilj sporazumevanja med akterji je po Habermasu doseganje konsenza, ki ga udeleženci dosežejo skozi odprto, enakopravno, z argumenti podprto komunikacijo oziroma *deliberacijo*. Habermasov model idealne komunikacije predpostavlja:

- sodelovanje javnosti v postopkih odločanja, ki naj bi strokovno znanje dopolnila s praktičnim, lokalnim znanjem;
- deliberacijo<sup>1</sup> oziroma argumentirano razpravo med udeleženci (izraz deliberacija izvira iz latinskega izraza *deliberare*, kar pomeni vrednotenje, premišljanje in razmišljanje o neki zadevi (Steiner, 2012));
- doseganje konsenza, do katerega udeleženci v deliberaciji pridejo skozi komunikativno delovanje, spremembo lastnih preferenc in na podlagi izbiranja (in sprejemanja) najboljšega argumenta.

Komunikativno delovanje med udeleženci v deliberaciji je po Habermasu pragmatična aktivnost, namenjena sporazumevanju med udeleženci, ki ne sme biti obremenjena z odnosi moči. Komunikativno delovanje udeležencev bi moralo zato temeljiti na načelih univerzalnega moralnega spoštovanja, enakopravne vzajemnosti, prostovoljnosti in razumljivosti, jasnosti (Habermas, 1970; Habermas, 1983; Galtung in Kuur-Sörensen, 2007; Forester, 2009).

- Načelo univerzalnega moralnega spoštovanja pomeni, da imajo vsi, ki so sposobni sodelovati, možnost sodelovanja v deliberaciji. Udeleženci prek usklajevanja argumentov krepijo medsebojno razumevanje in stremijo k pravičnosti.
- Načelo enakopravne vzajemnosti pomeni, da imajo vsi udeleženci enake pravice predstaviti svoje mnenje in argumente. Vsi udeleženci imajo pravico biti slišani, hkrati pa so tudi vsi argumenti lahko podvrženi kritikam. S tem udeleženci stremijo k iskanju resnice.
- Načelo prostovoljnosti pomeni, da imajo vsi udeleženci pravico sodelovati brez prisile; vsi lahko svobodno izražajo svoja mnenja. Prek usklajevanja komunikacije in individualizacije udeleženci stremijo k svobodi.
- Načelo razumljivosti, jasnosti pomeni, da morajo udeleženci komunicirati med seboj na vsem razumljiv način. Skrb za medsebojno razumevanje je deloma tudi naloga prostorskega načrtovalca.

Habermas je pri oblikovanju pogojev za izvedbo idealnega modela komunikativnega delovanja predpostavil racionalnost vseh udeležencev v deliberaciji. To pomeni, da naj bi bil vsak udeleženec popolnoma informiran o zadevi, pri čemer ima ključno vlogo za zagotavljanje resničnih informacij stroka (načelo resničnosti). Stroka mora poskrbeti, da je komunikativno delovanje v največji možni meri

---

<sup>1</sup> Čeprav je ideja o deliberativnem odločanju začela dobivati na veljavi v šestdesetih letih 20. stoletja, ni bila nova. Že starogrški filozof Aristotel je trdil, da ljudje na podlagi deliberacije lahko sprejemajo boljše odločitve kot izključno stroka. Čeprav takratna politična ureditev ni bila demokratična v današnjem pomenu besede, Aristotelovo prepričanje, da deliberacija med svobodnimi in enakimi prebivalci (državljeni) izboljšuje postopke odločanja, spremlja idejo demokracije že vsaj od 5. stoletja dalje (Mouffe, 2000; Elstub in McLaverty, 2014). Sam izraz »deliberativna demokracija« pa je v uporabi šele od osemdesetih let 20. stoletja dalje, ko lahko govorimo o razvoju teorije deliberativne demokracije.

usklajeno z dosegljivim znanjem, in to znanje predstaviti na način, ki je razumljiv tudi nestrokovni javnosti. Udeleženci morajo delovati v skladu s pravnimi normami in moralnimi načeli (načelo pravilnosti). Tretje načelo pa je načelo iskrenosti, ki ima pomembno moralno in pravično osnovo. Pomeni, da morajo biti udeleženci prepričani v pravilnost in upravičenost svojega delovanja ter da v procesih odločanja delujejo etično (Habermas, 1983; Kos, 2002b).

Teorija komunikativnega delovanja, ki jo je zasnoval Habermas, namreč odpira kar nekaj vprašanj oziroma problemov, ki jih ne pojasni zadovoljivo, zato je bila v strokovnih in akademskih krogih poleg podpore deležna tudi nekaterih kritik. V nadaljevanju bomo povzeli le nekatere, tiste, ki so najbolj relevantne za razumevanje postopkov reševanja konfliktov v prostorskem načrtovanju. To so tako imenovane postmoderne kritike, ki naslavljajo vprašanja vloge znanosti in odnosov moči v družbi ter praktične omejitve participativnega odločanja, na primer vprašanja zmožnosti doseganja konsenza med udeleženci.

#### *2.1.4.1 Postmoderne kritike teorije komunikativnega delovanja*

Med postmoderne kritike uvrščamo predvsem odzive Habermasovih sodobnikov na njegovo teorijo komunikativnega delovanja. Teorija velja za eno zadnjih »velikih zgodb«, torej abstraktno, univerzalistično teorijo, ki epistemološko sodi še v obdobje modernizma. Kot taki naj bi ji na prehodu iz moderne v postmoderno »potekel čas« (Kos, 1993). Za postmodernizem je značilno občutno zmanjšanje prepričljivosti vseh velikih zgodb modernizma. Cilj modernizacije je bila racionalizacija delovanja družbe, ki temelji na razvoju znanosti in tehnologije. Družbi naj bi prinesla večjo svobodo in pravičnost. V realnosti je modernizacija prinesla povečevanje razlik življenjske ravni in izključenost določenih družbenih skupin. Postmodernizem izpostavlja pluralizem »majhnih zgodb«, torej glasove posameznikov in družbenih skupin, ki so tako ali drugače izključene iz političnega odločanja (Ruitenberg, 2018).

Izhodišče postmodernizma, ki je hkrati tudi kritika teorije komunikativnega delovanja, je relativizacija znanstvenega diskurza. Filozofsko-znanstveno delovanje, ki ima v teoriji komunikativnega delovanja še vedno status posebne prakse, s katero se legitimirajo tudi druge prakse, je s prehodom v postmoderno izgubilo svoj »posvečeni« status. Znanost na prehodu v postmoderno postaja le ena od mnogih (enakovrednih) okvirov za interpretacijo resnice (Kos, 1993). Konkretno v primeru konfliktov med različnimi strokovnimi in laičnimi znanji ter interesi to pomeni, da ne obstaja nobena objektivna resnica, na podlagi katere bi bilo možno kritično presojeti med konfliktnimi vrednotami, znanji in praksami. Ker univerzalne resnice torej ne obstajajo, dokazovanje večvrednosti določenega argumenta za Richarda Rortyja, enega največjih kritikov Habermasove teorije, nima nobene uporabne vrednosti. Čeprav Rorty načeloma podpira deliberacijo, proces argumentiranja razume le kot sredstvo za prepričevanje čim večjega kroga ljudi, ne pa za doseganje racionalnega konsenza, kot je to predpostavil Habermas (Rorty, 2000). Z vlogo znanosti je povezana tudi Rortyjeva kritika odprtosti postopkov odločanja za vse, ki jih neka odločitev zadeva. Prepričan je namreč, da vsi ljudje niso enako kompetentni za to nalogo. Meni, da bi bilo postopke odločanja bolj smiselno omejiti na določen kontekst in na akterje, med katerimi obstaja realna možnost, da bodo dosegli skupno sprejemljivo rešitev. Glede na kontekst bi bilo treba določiti tudi, kdo je kompetenten za sodelovanje pri odločanju in kaj šteje kot »osnovno znanje«. Rorty je, podobno kot Habermas, pripisoval pomembno vlogo znanosti in visokim etičnim standardom, zaradi česar je zagovarjal stališče, da je treba ljudi, da bi bili zmožni soodločanja, najprej primerno izobraziti

in preprečiti soodločanje ljudem, ki imajo moralno sporna, versko skrajna ali kako drugače netolerantna stališča (*»nismo tako tolerantni, da bi tolerirali netolerantnost«*) (Rorty, 2000, 22).

Do odprtosti postopkov odločanja je bil kritičen tudi Michael Foucault. Za Foucaulta (1972) je načelo »boljšega argumenta« v komunikativnem delovanju, s katerim naj bi odločali o resnici oziroma o pravi odločitvi, prazen koncept. Znanstveni diskurzi so za Foucaulta v svojem bistvu diskurzi moči, diskurzi, ki so se uveljavili z mehanizmi izključevanja, systemskega podpiranja določenih znanosti in »resnic« (Foucault, 1972). Čeprav Habermas priznava, da odnosi moči v družbi obstajajo in da jih ni mogoče izničiti (Habermas, 1970), pa njegova teorija komunikativnega delovanja ne ponuja nobene praktične rešitve, kako razlike v moči preseči, da bi dosegli idealne pogoje za komunikativno delovanje.

#### 2.1.4.2 *Praktične omejitve teorije komunikativnega delovanja*

Druga skupina kritik se nanaša na praktično izvedljivost idealnega modela komunikativnega delovanja. Nekateri avtorji (glej Swingedouw, 2005; Allmendinger in Haughton, 2012) na primer ugotavljajo, da so se s participativnim načrtovanjem problemi legitimacije le še poglobili, čeprav naj bi jih ta model odločanja odpravil (Swingedouw, 2005). Refleksivnost velikega števila posameznikov, zaradi katere se je v postopkih odločanja močno povečal nabor različnih racionalizacij problemov, lahko povzroči velike logistične, pa tudi metodološke in epistemološke probleme. Presoje resničnosti, pravilnosti in iskrenosti argumentov so zelo težavne, saj je težko oblikovati ustrezen (objektiven) metodološki okvir presojanja relevantnosti vseh racionalizacij. Giddens (1990) je kot bistveno razliko med modernimi in predmodernimi družbami videl prav v refleksivnosti posameznikov in institucij. S povečano refleksivnostjo in informiranostjo družbe o zadevah, o katerih odločajo, narašča tudi raznolikost racionalizacij problema. Nanje vplivajo različni kontekstualni dejavniki, kot so osebne interpretacijske sheme, pa tudi čustva, identiteta posameznikov. Hkrati z naraščanjem raznolikosti racionalizacij pa se povečuje tudi dvom v argumente udeležencev v postopku odločanja (tako imenovana institucionalizacija dvoma (angl. *institutionalization of doubt*, Giddens, 1990, 176). Dvom v resničnost, iskrenost in pravilnost delovanja udeležencev lahko tudi hitro izgine, če se v praksi, izkaže, da določena argumentacija oziroma delovanje »deluje« (Kos, 1993). Forester (2009), Sager (1999) in Kos (1993) na primer razlagajo, da je odločanje v praksi vedno omejeno, deloma zaradi povsem praktičnih omejitev (časa, denarja, zakonodaje), deloma pa tudi zaradi človeške narave. Akterji se namreč v participativne postopke odločanja ne vključujejo vedno z namenom izmenjave argumentov, medsebojnega učenja in iskanja skupnih rešitev, ki bi bile koristne za skupnost, ampak delujejo strateško, ščitijo lastne, osebne (lahko tudi sebične) interese (Forester, 2009). V praksi torej akterji ne delujejo vedno »racionalno«, temveč (pragmatično) tudi strateško (Healey, 1997; Flybvjerg in Richardson, 2002; Hillier, 2002; Hillier, 2003; Pløger, 2004; Forester, 2009; Baarveld, Smit in Dewulf, 2015; Heeres, Tillema in Arts, 2016; Legacy, 2016).

Praktična omejitev koncepta komunikativnega delovanja je tudi problem izključenosti določenih družbenih skupin iz postopkov odločanja. Ker je v sodobnih pluralnih družbah praktično nemogoče zagotoviti soodločanje vsem akterjem, so taki postopki odločanja neizogibno izključujoči (Hendriks, 2006). Zaradi kompleksnosti problemov formalni postopki odločanja ne zmorejo predvideti in vključiti vseh akterjev niti končne odločitve ne morejo zadovoljiti interesov vseh sodelujočih. Problem izključenosti se nanaša tudi na tiste akterje, ki niso vajeni formalnih debat ali javnega nastopanja. V takih okoliščinah zelo težko sodelujejo tudi določene družbene skupine, ki zaradi svojega položaja ne

morejo ali ne želijo jasno izraziti svojih stališč (Hendriks, 2006). Izključevanje je lahko vsebinsko (teme, o katerih se javno razpravlja) ali postopkovno, povezano z možnostjo vključevanja akterjev v postopke odločanja. Postopki odločanja tako v praksi pogosto omogočajo le navidezno participacijo, ki akterjem ne daje prave možnosti vplivanja na odločitve ali pa jih celo izključuje iz procesa odločanja (Allmendinger in Haughton, 2012; Nared et al., 2015; Uršič, 2018). Praktična izvedba participativnega odločanja je tako na primer odvisna tudi od tega, ali so odločevalci in prostorski načrtovalci naklonjeni sami ideji sodelovanja širšega kroga akterjev (Legacy, March in Mouat, 2014; Nared et al., 2015; Uršič 2018; Goluža, 2020).

Ker formalni postopki načrtovanja nekaterim akterjem ne zagotavljajo zadovoljivega vpliva na odločitve, se ti zatekajo tudi k neformalnim oblikam delovanja, kot so protesti, nastanek civilnih iniciativ in podobno (Hillier, 2003; Gualini, 2010; Legacy, March in Mouat, 2014; Heeres, Tillema in Arts, 2016). Kot eno izmed posledic izključevanja lokalnih akterjev iz postopkov odločanja Pek Drapal in Kos (1999) izpostavljata tako imenovani sindrom NIMBY (angl. *not in my backyard*). Lokalna nasprotovanja so legitimen način uveljavljanja pravice do aktivnega soodločanja pri umeščanju objektov v njihovo okolje, vseeno pa so pogosto dojeti kot a-priori in v večini primerov neutemeljeno nasprotovanje lokalne skupnosti načrtovanim razvojnim projektom (Pek Drapal in Kos 1999). Več raziskovalcev zato meni, da bi se morali prostorski načrtovalci bolj zavedati neformalnih oblik delovanja akterjev, jih skušati bolje razumeti, sprejeti in jih obravnavati kot dopolnitev formalnih postopkov načrtovanja (Hillier, 2003; Hillier, 2008; Inch, 2012; Legacy, 2016), ki lahko prispevajo k bolj legitimnim končnim odločitvam (Marres, 2005). Formalno in neformalno sodelovanje akterjev v deliberaciji Mansbridge (1999) in Mansbridge et al. (2012) združujejo pod okriljem tako imenovanih deliberativnih sistemov, kjer deliberacija poteka na različnih mestih, akterji pa uporabljajo različne strategije komunikacije.

Med omejitve participativnega odločanja nekateri avtorji uvrščajo tudi »jezik«. Forester (1993) je na primer ugotovil, da številni konflikti v prostorskem načrtovanju nastanejo prav zaradi *komunikacijskih ovir*, torej zaradi medsebojnega nerazumevanja med akterji in načina komunikacije stroke in politikov z laično javnostjo, ki je pogosto odtujen in nerazumljiv. Uršič (2018) nerazumevanje med akterji, ki so med drugim tudi posledica slabo izpeljanih participativnih procesov, imenuje komunikacijski šum.

Na prakso participativnega načrtovanja pa vplivajo tudi strukturni dejavniki, kot so zakonodaja, strokovna usposobljenost prostorskih načrtovalcev, etična načela akterjev in podobno. Nared et al. (2015) na primer ugotavljajo, da prostorske zakonodaje držav v EU praviloma vključujejo mehanizme za usklajevanje interesov različnih akterjev, vendar pa ti predpisi praviloma niso zavezujoči in nejasni glede načinov izvedbe. Kafol Stojanovič in Zavodnik Lamovšek (2016) ter Marot (2010, 2018) na primeru slovenskega sistema prostorskega načrtovanja kot problematično izpostavljajo tudi prostorsko zakonodajo, ki prostorsko načrtovanje postavlja v podrejen položaj v odnosu do sektorskih politik, nejasna pa so tudi razmerja med ključnimi akterji na horizontalni ravni (med sektorji) in na vertikalni ravni (med različnimi upravnimi ravnmi) ter v odnosu do civilne družbe.

## **2.2 Naslavljanje problema konfliktnosti v prostorskem načrtovanju**

Ravnovesje med javnim interesom, ki naj bi ga uresničeval državni sistem prostorskega načrtovanja, in množico posameznih in kolektivnih interesov, ki izvirajo iz družbe, je v jedru vprašanja legitimnosti v

prostorskem načrtovanju. V teoriji prostorskega načrtovanja so se skozi zgodovino uveljavili različni pristopi k doseganju legitimnosti odločitev, ki so temeljili na različnih pojmovanjih racionalnosti (Gantar, 1993). Treba je še omeniti, da pristopi, ki jih bomo povzeli v nadaljevanju, kronološko nekako sledijo razvoju in miselnemu toku v socioloških teorijah in humani geografiji. Krepitev zavedanja o družbenih razsežnostih prostora in o naraščajoči kompleksnosti prostorskega načrtovanja je spodbudilo raziskovalce k oblikovanju bolj participativnih oblik odločanja, ki naj bi omogočali doseganje večje legitimnosti. To pa ne pomeni, da je klasična teorija celostnega racionalnega prostorskega načrtovanja, značilna za povojno obdobje, izgubila svoje zagovornike ali da ne vpliva več na načrtovalsko prakso. Ta je namreč največkrat preplet različnih pristopov, od znanstveno-tehničnih do bolj participativnih načinov odločanja, pomembno vlogo pri odločanju v prostorskem načrtovanju pa ima tudi finančni vidik načrtovanih projektov.

### **2.2.1 Celostno racionalno prostorsko načrtovanje**

Začetki teorije prostorskega načrtovanja temeljijo na konceptu znanstveno-tehnične racionalnosti. Cilj celostnega prostorskega načrtovanja je bil od samega začetka z racionalnim razmeščanjem dejavnosti v omejenem prostoru zagotavljati kakovostno bivalno okolje za vse prebivalce, zagotoviti enakopravno možnost dostopa do omejenih dobrin (na primer kmetijstvo, stanovanja, javne površine ipd.) in omogočiti razvojni potencial prostora, torej gospodarski razvoj (Kos, 1993). Celostno prostorsko načrtovanje, ki se je uveljavilo po drugi svetovni vojni, je temeljilo na znanosti in tehnološkem razvoju. Stroka je imela v celostnem racionalnem prostorskem načrtovanju ključno vlogo pri opredeljevanju problemov ter predvidevanju razvojnih možnosti in njihovih posledic. Nepristranski znanstveni razum je postal osnova za pravično družbeno prostorsko delovanje (Healey, 1997). Odločitve v celostnem racionalnem prostorskem načrtovanju so strokovno in tehnično utemeljene, značilna pa je tudi zelo močna logika (ekonomske) učinkovitosti (Healey, 1997; Sager, 1999).

Eden ključnih teoretikov in zagovornikov celostnega racionalnega prostorskega načrtovanja je Andreas Faludi. Avtor je zagovarjal tezo, da legitimnost tega pristopa temelji na strokovnih presojah v okviru formalnih postopkov odločanja (Faludi, 1973; Faludi, 1998). Faludi (1973) meni, da bi morali biti cilji v prostorskem načrtovanju opredeljeni »racionalno«, na osnovi trenutno dostopnega znanja. Celostno racionalno prostorsko načrtovanje ne predvideva konfliktov. V primeru konfliktov avtor zagovarja tudi sodelovanje javnosti, vendar pa naj bi participacija služila predvsem utemeljevanju upravičenosti racionalno opredeljenih ciljev, ne pa upoštevanju različnih interesov in želja akterjev (Sager, 1999).

Kritiko celostnega prostorskega načrtovanja, ki je še vedno temeljila na racionalnih pristopih, je zasnoval Charles Lindblom v teoriji malih korakov, imenovano tudi inkrementalno načrtovanje ali primerjalna metoda načrtovanja. Lindblom (1959) je izhajal s stališča, da so sodobni problemi, s katerimi se sooča prostorsko načrtovanje, preveč kompleksni, da bi jih bilo mogoče v celoti proučiti. Obenem avtor ugotavlja, da so postopki odločanja tudi vse bolj konfliktni ter časovno in finančno omejeni. Zato je zasnoval model načrtovanja, ki že v samem začetku izhaja iz čim manjšega števila (politično izvedljivih) opcij, ki jih nato postopoma, z manjšimi popravki in z usklajevanjem med akterji odločevalci skušajo pripeljati do končne odločitve. Končne odločitve kot cilja torej vnaprej ni mogoče povsem nedvoumno predvideti, vseeno pa gre za postopek, v katerem se odločevalci skušajo približati zelenim, že vnaprej sprejetim ciljem (Lindblom, 1959; Kos, 2002a). Odločevalci se pri tem osredotočajo predvsem na tehnično-organizacijske, izvedbene pogoje konkretnih projektov, manj pa na družbeno



sprejemljivost le-teh. Namen tega modela načrtovanja je povečanje učinkovitosti državne uprave pri uresničevanju svojih politik (Healey, 1997; Kos, 2002a). Podobne pristope k načrtovanju zaznamo v marsikaterem prostorsko-načrtovalskem postopku, tudi pri načrtovanju prometne infrastrukture. Javnost, največkrat civilne iniciative, pogosto opozarja na to, da odločevalci samovoljno določajo ozek nabor »možnih« različic. Javnost tako lahko na končne odločitve vpliva zgolj še s predlogi za optimizacije, s katerimi je možno omiliti negativne posledice na okolico. Primeri takšnih optimizacij pri načrtovanju prometne infrastrukture so med drugim protihrupne ograje, zamiki, nadvozi in podobno.

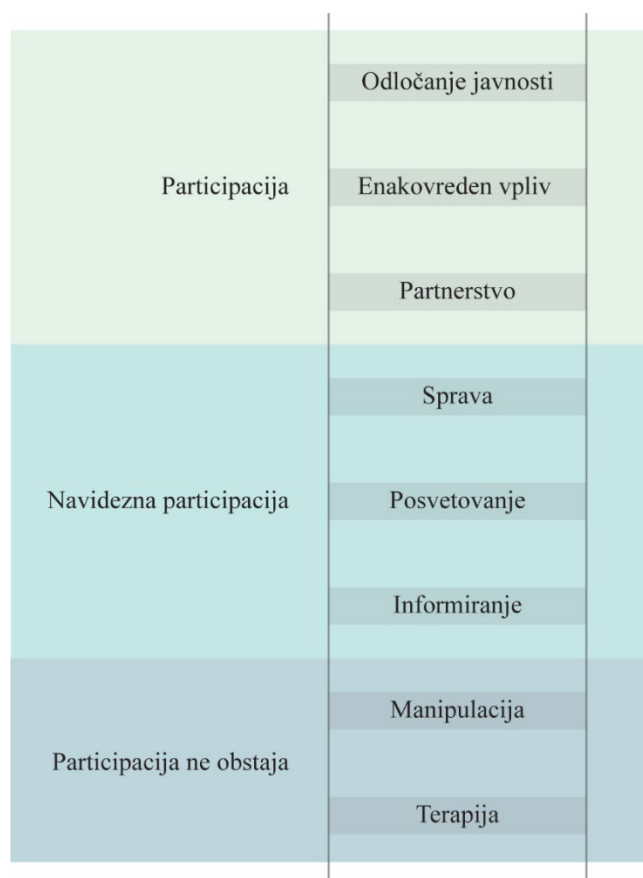
V praksi prostorskega načrtovanja se je marsikje uveljavilo tudi fizično razvojno načrtovanje, ki je temeljilo na coniranju rabe zemljišč. Cilj fizičnega razvojnega prostorskega načrtovanja je bil čim bolj racionalna raba zemljišč, s čimer naj bi se zmanjšali negativni učinki določenih rab prostora (na primer industrije na stanovanjske soseske). Za to so bili uporabljeni različni pristopi, kot je omejevanje razvoja določenih območij, rezervacija zemljišč, ki jih je praviloma odkupovala država za namene javnih projektov, kot je prometna infrastruktura. Tovrsten pristop k prostorskemu načrtovanju je popolnoma zanemaril družbeno dinamiko in tržne procese v prostoru (Healey, 1997). Kljub svoji neživljenjskosti je bil pristop pomemben za sodobno prostorsko načrtovanje, saj je skušal kar najbolje uskladiti gospodarsko, družbeno in okoljsko razsežnost prostora. Ideja usklajenega gospodarskega, družbenega in okoljskega razvoja še danes predstavlja temelj trajnostnega razvoja in ključno usmeritev sodelovanja med temi tremi sferami v prostorskem načrtovanju (Evropske prostorske razvojne perspektive, 2000).

### **2.2.2 *Komunikativni obrat v teoriji prostorskega načrtovanja***

V šestdesetih in sedemdesetih letih preteklega stoletja so teorijo prostorskega načrtovanja zaznamovala dela teoretikov, ki so kritizirali celostno racionalno prostorsko načrtovanje. Podpirali so bolj demokratične in s tem tudi domnevno bolj legitimne postopke odločanja. Urbanist Paul Davidoff (1965) je na primer izpostavil, da tudi stroka, ki naj bi zagotavljala objektivnost in pravičnost odločitev, v praksi ne more delovati povsem nevtralnno. Tudi stroka, vključno s prostorskimi načrtovalci, ima namreč različne vrednote, ki vplivajo na oblikovanje ciljev in odločitev. S tega vidika je nujno, da pri odločanju sodelujejo različni akterji (Davidoff, 1965).

Konec šestdesetih let je kritiko celostnemu racionalnemu načrtovanju izrazila tudi Sherry Arnstein (1969). Menila je, da odločitve, sprejete zgolj na osnovi znanstveno-tehnične racionalnosti, ne dosegajo ustrezne ravni legitimnosti. Zavzemala se je za večjo vključenost javnosti v postopke odločanja. Opredelila je različne ravni sodelovanja javnosti in njenega vpliva na odločitve ter jih ponazorila v tako imenovani participatorni lestvi (slika 3). Participacijo je opredelila kot prenos dela moči odločanja na javnost, ki je bila tradicionalno izključena iz političnih in gospodarskih procesov (Arnstein, 1969). Najnižje na lestvici, kjer participacije javnosti ni, sta manipulacija in terapija. Namen odločevalcev je predvsem izobraziti oziroma ozdraviti javnost z racionalnimi odločitvami. Srednji del lestvice sestavljajo tri stopnje tako imenovane navidezne participacije, ki javnosti omogočajo sodelovanje, vendar pa so odločitve še vedno v rokah vplivnejših akterjev: informiranje, posvetovanje in sprava. Participacija na teh treh ravneh sicer omogoča javnosti, da poda svoje mnenje, vendar pa si oblast še vedno pridržuje pravico, da teh mnenj ne upošteva, in sprejme odločitve po svoji oziroma po strokovni presoji. Na vrhu lestvice so tri stopnje participacije: partnerstvo, enakovreden vpliv in odločanje javnosti. Partnerstvo omogoča javnosti, da se pogaja z odločevalci glede končnih odločitev.

Enakovreden vpliv in odločanje javnosti dopuščata, da ima javnost enakovreden odločevalski položaj ostalim akterjem ali celo popoln nadzor nad odločanjem (Arnstein, 1969).



Slika 3: Participatorna lestev (prirejeno po Arnstein, 1969: str. 217).

Figure 3: Ladder of citizen participation (Arnstein, 1969: p. 217).

Arnsteinina participatorna lestvica (1969) je sicer zelo dobro orodje za ponazoritev različnih stopenj participacije, ki jo lahko aktualiziramo tudi v sodobnem prostorskem načrtovanju. Raziskovalci, ki proučujejo konkretne primere postopkov načrtovanja (na primer Nared et al., 2015; Golüža, 2020), namreč ugotavljajo, da so vzvodi za vključevanje javnosti sicer vključeni v zakonodajo, vseeno pa v praksi pogosto ne presegajo ravni navidezne participacije. Javne razgrnitve in javne obravnave, ki so v Sloveniji temeljni mehanizem, ki omogoča sodelovanje javnosti, so v praksi pogosto uporabljene le kot sredstvo za informiranje javnosti o načrtovanih posegih v prostor. Pobude in pripombe, ki jih podajo udeleženci teh dogodkov, za odločevalce niso zavezujoče in pogosto tudi ne doživijo širše javne razprave. Čeprav Arnsteinina participatorna lestev dobro ponazarja stopnje participacije javnosti, pa je njena pomanjkljivost predvsem v tem, da precej poenostavljeno deli družbo na (homogeno) javnost in (prav tako homogeno) oblast, ki sprejema odločitve. V realnosti namreč ne javnost ne odločevalci niso popolnoma homogene družbene skupine, na njihovo delovanje pa vplivajo tudi vrednote in drugi kontekstualni dejavniki.

Med enega prvih teoretikov na področju prostorskega načrtovanja, ki je participacijo javnosti izpostavil kot cilj in ne le kot dodatek k ustaljenim formalnim postopkom odločanja, štejemo tudi Johna Friedmanna. Njegova teorija transaktivnega prostorskega načrtovanja iz sedemdesetih let 20. stoletja

temelji na procesu medsebojnega učenja med akterji, v katerem so imeli prostorski načrtovalci predvsem vlogo prenašalca informacij med stroko in javnostjo. Namen takega dvosmernega sodelovanja je bil na eni strani izobraziti in seznaniti javnost s prostorskimi načrti in problemi ter na drugi strani nadgraditi strokovno zastavljene cilje prostorskega razvoja z laičnim znanjem prebivalcev (Sager, 1999; Friedmann, 2003; Friedmann, 2011). S tem se je začel tako imenovani komunikativni preobrat v teoriji prostorskega načrtovanja, ki je vodil v razvoj teorije participativnega načrtovanja.

V sedemdesetih letih 20. stoletja sta širše vprašanje vloge stroke v prostorskem načrtovanju obravnavala tudi Rittel in Webber (1973). Raziskovalca sta izpostavila, da so se družbene razmere, v katerih delujejo prostorski načrtovalci, spremenile. Pluralizem interesov v družbi na eni strani ter nezmožnost stroke in znanosti napovedati prihodnje trende v prostoru na drugi onemogočajo prostorskim načrtovalcem, da bi samostojno uresničevali skupne cilje vseh, torej javni interes (Rittel in Webber, 1973). Probleme in konflikte, s katerimi se sooča prostorsko načrtovanje, je zato nemogoče v celoti razrešiti. Poimenovala sta jih težko rešljivi problemi (angl. *wicked problems*). To so tisti problemi in konflikti, ki jih ne moremo v celoti opredeliti, razumeti ali raziskati ne razrešiti, saj ne moremo vnaprej predvideti vseh možnih rešitev in njih posledic. Pri reševanju težko rešljivih problemov lahko postanejo različne predstave o problemu in družbene vrednote enakovredne ali celo superiorne dejstvom in številkam (Rittel in Webber, 1973; De Roo, 2012; Turner in Baker, 2019). Avtorja Rittel in Webber sta že v sedemdesetih letih opazala spremembe družbenih razmer, ki postajajo vse bolj kompleksne in zaradi katerih postaja legitimacija prostorskega načrtovanja vse bolj težavna. Težko rešljive probleme sta opredelila kot probleme, ki dovoljujejo več razlag (racionalizacij) in rešitev za isti problem, probleme, katerih rešitve so praviloma dokončne in nepovratne, probleme, ki so vpeti v specifičen prostorski, časovni in družbeni kontekst, zaradi katerega način reševanja in rešitve niso vedno prenosljive, ter probleme, ki so lahko odraz širšega, večjega problema, zato jih je treba reševati na čim višji ravni.

- Problemi, ki dovoljujejo več razlag in rešitev za isti problem: Prostorski načrtovalci vse težje upravičijo odločitve za posege v prostor, saj jih ni možno enoznačno opredeliti kot pravilne ali napačne. V pripravo prostorskih načrtov se vključuje vse več akterjev, ki imajo pravico soodločati o posegih v prostor. Tako na primer pri načrtovanju prometne infrastrukture lahko sodelujejo različni sektorji, resorji in stroke, predstavniki lokalnih oblasti, domačini, nevladne organizacije in drugi. Vsak od njih ima lahko različne predstave in merila za opredeljevanje pravilnosti ali ustreznosti določenega poteka prometne infrastrukture. Njihova merila so lahko objektivna, preverljiva ali pa povsem osebna, odvisna od subjektivnih interesov in vrednot.
- Problemi, katerih rešitve so praviloma dokončne in nepovratne: Ne moremo jih izpopolnjevati na podlagi ugotovljenih napak. Vsak poseg v prostor je dokončen in se ga ne da izničiti. Ne moremo na primer zgraditi avtoceste, da bi videli, kakšen vpliv ima na prometne tokove, okolje ali poselitev, in nato naknadno odpravljati njenih morebitnih slabosti. Negativne posledice lahko le omilimo z določenimi ukrepi, na primer protihrupnimi ograjami, prostorsko politiko in podobno. Navsezadnje posegi v prostor, še posebej večji infrastrukturni projekti, terjajo tudi relativno visoke finančne vložke vlagateljev, ki so prav tako dokončni in jih v primeru slabe rešitve ni mogoče povrniti in uporabiti za drugo, boljše rešitev.

- Problemi, ki so vpeti v specifičen prostorski, časovni in družbeni kontekst, zaradi katerega način reševanja in rešitve niso vedno prenosljive: Umestitev prometne infrastrukture na določenih območjih lahko sproža številne konflikte, medtem ko je lahko podoben projekt v drugem okolju ali drugem časovnem obdobju sprejet brez večjih nasprotovanj. Legitimnost določenega projekta je tako lahko v različnih kontekstih različna in je torej odvisna od različnih dejavnikov, kot so odnos prebivalstva do prostora, trenutne gospodarske in politične razmere, način izvedbe postopka odločanja, trenutno uveljavljeni strokovni diskurzi ali ideološka prepričanja in drugi.
- Problemi, ki so lahko odraz širšega, večjega problema, zato jih je treba reševati na čim višji ravni: S tem rešitev postaja vse bolj splošna, ukrepanje pa zaradi večje kompleksnosti bolj težavno. Zmanjšanje kompleksnosti problema s tem, da ga razdelimo in rešujemo po posameznih delih, ne vodi nujno do rešitve večjega problema. Ker se z njim ne ukvarjamo, lahko situacijo na tak način celo poslabšamo (Rittel in Webber, 1973). Dober primer takšnega ravnanja odločevalcev je severni del tretje razvojne osi, ki je bil razdeljen na štiri pododseke z ločenimi postopki priprave prostorskih načrtov. Razlog za razdelitev na štiri dele sta bili prevelika konfliktnost in zapletenost projekta. Čeprav so odločevalci pričakovali, da bo umeščanje v prostor zaradi tega enostavnejše, se konfliktni odnosi med koroškimi zagovorniki in savinjskimi nasprotniki hitre ceste niso zmanjšali. Nasprotno, s pripravo štirih ločenih prostorskih načrtov je bila prekinjena komunikacija med njimi, s tem pa so se drastično zmanjšale možnosti za doseg sporazumne umestitve hitre ceste v prostor.

Na razvoj teorije participativnega prostorskega načrtovanja je imela velik vpliv tudi Habermasova teorija komunikativnega delovanja (1983; 1989), ki smo jo predstavili v poglavju 2.1.4. Eden ključnih legitimacijskih primanjkljajev celostnega racionalnega prostorskega načrtovanja je bil namreč prav odtujenost od vrednot in interesov v družbi, zaradi česar so bile odločitve pogosto družbeno nesprejemljive. Participativno prostorsko načrtovanje naj bi te pomanjkljivosti celostnega prostorskega načrtovanja odpravilo in tako prispevalo k manjši konfliktnosti. John Forester je bil eden prvih teoretikov, ki je Habermasovo idejo komunikativne racionalnosti prenesel na področje prostorskega načrtovanja. Menil je, da vse značilnosti funkcioniranja države, ki jih je predpostavil Habermas, veljajo tudi za prostorsko načrtovanje. Čeprav je bil Forester velik zagovornik ideje, da je legitimnost reševanja konfliktov v prostorskem načrtovanju močno odvisna od upoštevanja načel komunikativnega delovanja, je bil do možnosti doseganja racionalnega konsenza skeptičen. Na podlagi praktičnih izkušenj in raziskav je sklepal, da idealni model komunikacije, kot ga je predpostavil Habermas, ni nikoli uresničljiv. Ugotovil je namreč, da na delovanje udeležencev v postopkih odločanja vplivajo različni dejavniki. Ti so lahko kontekstualni, kot so na primer razumevanje, komunikacijski šumi, zaupanje, vrednote, zasledovanje partikularnih interesov oziroma strateško delovanje ipd. Lahko pa gre tudi za dejavnike, ki so posledica strukture sistema prostorskega načrtovanja, na primer prekrivanje in izključevanje področij delovanja različnih sektorjev in upravnih ravni, sistemsko izključevanje določenih akterjev, monopolistično opredeljevanje potreb in ciljev, podpiranje ideoloških racionalizacij in podobno (Forester, 1984). Kljub praktičnim omejitvam pa je Forester vseeno menil, da je deliberativni pristop k odločanju izjemno pomemben za demokratizacijo in s tem za legitimacijo postopkov odločanja o javnih zadevah (Forester, 1993; Sager, 1999).

Preglednica 1: Omejitve delovanja državne uprave in prostorskega načrtovanja (Forester, 1984).  
*Table 1: Bounds upon administrative and planning action (Forester, 1984).*

<b>Kontekstualno pogojene omejitve sporazumevanja</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Osebnostne lastnosti</li><li>– Nezaupanje</li><li>– Nerazumevanje in naključni šumi v komunikaciji</li><li>– Strateško delovanje (barantanje, neodzivnost, zavajanje idr.)</li></ul>
<b>Sistemske pogojene omejitve sporazumevanja</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Prekrivanje in izključevanje področij delovanja resorjev in upravnih ravni</li><li>– Sistemske izključevanje interesnih skupin</li><li>– Monopolistično opredeljevanje potreb in razvojnih ciljev</li><li>– Sistemske podpiranje ideologij</li></ul>

Participativno prostorsko načrtovanje se je postopoma uveljavilo kot model legitimnega odločanja, ki se je zmožen bolje prilagoditi vse bolj kompleksnim pogojem globalizacije, podnebnih sprememb, teženj po gospodarski rasti in trajnostnem razvoju. Državne institucije in stroka namreč niso več zmožne same sprejemati legitimnih odločitev o prostorskem razvoju (Kern in Bulkeley, 2009; Goldthau, 2014; Meegan et al., 2014). V sodobni teoriji prostorskega načrtovanja se je skozi čas vzpostavil konsenz, da je sodelovanje javnosti eden ključnih vzvodov legitimacije postopkov odločanja.<sup>2</sup> Innes in Booher (2004, 2010) izpostavljata naslednje prednosti participativnega prostorskega načrtovanja:

- boljši vpogled v preference prebivalstva in lokalno znanje, ki lahko izboljša prostorski načrt,
- zmanjšanje birokratizacije prostorskega načrtovanja in odtujenosti državnih institucij,
- večja pravičnost odločanja, saj obrobne družbene skupine, ki so pogosto izključene iz postopkov odločanja, dobijo s participacijo možnost vplivanja na odločitve,
- večja demokratičnost in legitimnost odločitev, ki so v javnem interesu.

Prostorsko načrtovanje se je torej krizi legitimnosti prilagodilo z »omrežnim« pristopom k odločanju, ki dopušča določeno mero prilagodljivosti različnim oblikam negotovosti, tako na področju delovanja akterjev kot tudi na vsebinskem področju. Pogosto je v literaturi uporabljen tudi izraz upravljanje, ki ga na primer Healey (1997, str. 206) opredeljuje kot »*urejanje skupnih zadev političnih skupnosti*«. Nekateri avtorji upravljanje pogosto povezujejo z novimi oblikami družbeno-prostorskih odnosov, ki se v prostorskem načrtovanju kažejo v participativnih oblikah načrtovanja in spremenjenih odnosih med javnim in zasebnim sektorjem ter javnostjo (Schmitt in Wiechmann, 2018). Koncept upravljanja namreč združuje formalne in neformalne oblike delovanja akterjev. Razvil se je kot nasprotje celostnemu

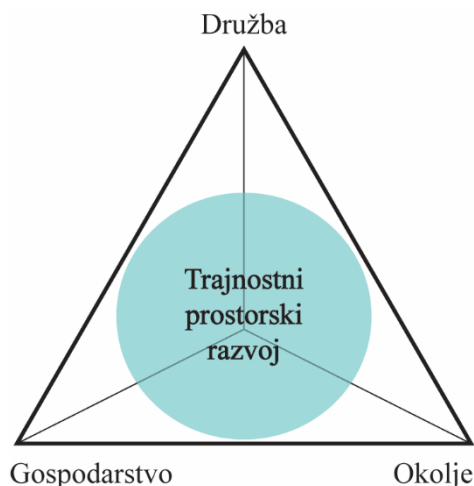
<sup>2</sup> Model načrtovanja v bivši Jugoslaviji, katere del je bila tudi Slovenija, se je po drugi svetovni vojni razlikoval od drugih evropskih držav. Namesto kapitalistične, ekonomske logike, značilne predvsem za zahodno Evropo, se je uveljavil model samoupravljanja. Ta model načrtovanja je bil v teoriji vzor demokratičnega odločanja, saj je ključno vlogo pri določanju pogojev za svoje življenjsko in delovno okolje dodelil civilni družbi. V praksi se je samoupravljanje izkazalo kot neučinkovito in neživljenjsko. Postopki odločanja so omogočali soodločanje vsem, kar je na široko odprlo vrata tudi nekritičnim, neracionalnim interesom in posameznikom, ki niso bili dovolj usposobljeni za odločanje o določenih zadevah. Na drugi strani pa je koncentracija gospodarske in politične moči na vrhu nacionalnega sistema marsikje nudila ugodne pogoje za različne oblike koruptivnih praks, ki niso bile vedno v skladu s potrebami ljudi (Healey, 1993; Kos, 1993; Centrih, 2014). Načela demokratičnosti samoupravnega sistema so bila tako v praksi pogosto kršena, saj je bila moč odločanja še naprej povsem v rokah monopolistične partije (Centrih, 2014). Model jugoslovanskega samoupravljanja je vzbudil veliko mednarodne pozornosti, zlasti v skandinavskih državah. Vseeno je obveljala ocena, da je bil jugoslovanski model samoupravljanja politično in ideološko zlorabljen in je zato v precejšnji meri kompromitiral samo idejo neposredne demokracije (Bibič, 1972).

načrtovanju, ki je temeljil na »racionalnih« izbirah. S konceptom upravljanja so se v teoriji prostorskega načrtovanja začela uveljavljati demokratična načela. Legitimnost prostorskega načrtovanja naj bi temeljila na enakovrednem upoštevanju javnosti pri odločanju. Eden ključnih ciljev upravljanja in vzpostavljanja lokalno specifičnih omrežij akterjev je zmanjševanje konfliktnosti med akterji s pomočjo participativnega odločanja (Healey, 1997).

Koncept upravljanja se je v osemdesetih letih formalno uveljavil na mednarodni ravni. Evropska listina o urejanju prostora oziroma Torremolinska listina (CEMAT, 1983), ki je bila izdana pod okriljem Konference ministrov, pristojnih za urejanje prostora pri Svetu Evrope, je postavila temeljna načela za upravljanje s prostorom v Evropi in cilje prostorskega načrtovanja. Prostorsko načrtovanje je bilo v Listini opredeljeno kot »*geografski izraz gospodarskih, družbenih, kulturnih in okoljskih politik družbe*« in kot *znanstvena disciplina, administrativna tehnika in politika, ki temelji na interdisciplinarnem in celostnem pristopu k odločanju*. V Listini so opredeljena štiri temeljna načela prostorskega načrtovanja, ki spodbujajo komunikacijo med različnimi akterji in tako skušajo zmanjšati konfliktnost prostorskega načrtovanja:

- Demokratičnost: Prostorsko načrtovanje mora temeljiti na participaciji vseh ljudi, ki jih določena odločitev zadeva, in njihovih političnih predstavnikov. Vsaka prostorska politika, na kateri koli ravni, mora temeljiti na participaciji. Prebivalci morajo biti informirani skozi celoten načrtovalski postopek.
- Celovitost: Prostorsko načrtovanje mora zagotoviti medsebojno sodelovanje in integracijo različnih sektorskih politik in različnih upravnih ravni (lokalna, regionalna, nacionalna, evropska).
- Funkcionalnost: Prostorsko načrtovanje mora upoštevati obstoj regionalne pripadnosti, ki izvira iz skupnih vrednot, kulture in interesov, ki včasih ne ustrezajo povsem administrativnim in teritorialnim mejam. Pri tem mora upoštevati tudi različne institucionalne okvire v različnih državah.
- Dolgoročnost: Prostorsko načrtovanje mora temeljiti na dolgoročnih trendih in razvoju na področju gospodarstva, družbe, kulture, ekologije in okolja.

S Torremolinsko listino je bil postavljen konceptualni okvir prostorskega načrtovanja v Evropski uniji, katerega delovanje naj temelji na sodelovanju med različnimi upravnimi ravni (od mednarodne do lokalne), celostnem pristopu (sodelovanju med različnimi sektorji), dolgoročnosti in javno-zasebnem partnerstvu (sodelovanje javnosti). Koncept upravljanja torej podpira participativne oblike odločanja, temelji na deliberaciji, razpršitvi moči odločanja med različne akterje in na doseganju konsenza med njimi, ki je temeljni cilj participativnega načrtovanja (Hillier, 2003). Prostorsko načrtovanje je s konceptom upravljanja torej dobilo ključno vlogo pri doseganju ciljev trajnostnega razvoja. Leta 1999 je Evropska unija oblikovala sicer nezavezujoč strateški dokument Evropske prostorske razvojne perspektive (2000), v katerem je predstavila trikotnik ciljev trajnostnega prostorskega razvoja, ki zahteva usklajevanje pogosto konfliktnih interesov gospodarskega in družbenega razvoja ter varovanja okolja (slika 4).



Slika 4: Trikotnik ciljev trajnostnega razvoja (Evropske prostorske razvojne perspektive, 2000: str. 10).

*Figure 4: Triangle of objectives: sustainable spatial development (European spatial development perspectives, 2000: p. 10).*

Kljub široki podpori participativnemu prostorskemu načrtovanju v teoriji in praksi prostorskega načrtovanja pa številni avtorji ostajajo kritični do tega modela odločanja. Glavne kritike participativnega prostorskega načrtovanja so sorodne že opisanim kritikam teorije deliberativne demokracije, predstavljene v poglavju 2.1.4, zato jih na tem mestu ne bomo podvajali.

V nadaljevanju sledi pregled raziskav konfliktov v prostorskem načrtovanju, ki izhajajo bodisi iz konteksta celostnega racionalnega bodisi iz participativnega prostorskega načrtovanja.

### **2.2.3 Dosedanje raziskovanje konfliktov v prostorskem načrtovanju**

Konflikti so neposredna posledica nelegitimnih postopkov odločanja (Sager, 1999), zato so eno temeljnih zanimanj raziskovalcev na področju prostorskega načrtovanja načini, kako konflikte omiliti ali celo odpraviti. Doseganje legitimnosti in z njo povezani konflikti so tako eden ključnih izzivov, s katerim se sooča prostorsko načrtovanje, ne glede na to, ali gre za celostni racionalni ali participativni pristop k načrtovanju.

V literaturi lahko zasledimo različne opredelitve konfliktov, ki so odvisne od teoretičnih ozadij, iz katerih izvirajo. Kljub raznolikosti opredelitev lahko zaznamo določene stične točke. Opredelitve konfliktov največkrat izpostavljajo najmanj dve konfliktne strani, predmet spora, dinamiko konflikta in kontekst konflikta (Wehr in Bartos, 2002). Konflikti se praviloma pojavijo v odnosih med najmanj dvema akterjema, ki imata nekompatibilne cilje oziroma interese, ki jih skušata uveljaviti. Beinart (1998) si je definicijo konfliktov sposodil iz psihologije pri ameriškem psihologu Mortonu Deutschu. Konflikte je opredelil kot »*rezultat nekompatibilnih dejavnosti, ko delovanje ene osebe moti, preprečuje ali ovira delovanje druge osebe*« (Beinart, 1998, str. 25). Von der Dunk et al. (2011, str. 149) so opredelitev konfliktov prilagodili specifičnemu kontekstu prostorskega načrtovanja in prostorske konflikte opredelili kot »*posledico nekompatibilnih interesov, ki jih imajo akterji v zvezi z določeno rabo zemljišča na nekem območju*«. Wilmot in Hocker (2011) sta pri opredelitvi konfliktov še posebej izpostavila *medsebojno odvisnost akterjev* oziroma konfliktnih strani (ko cilji ene strani pogojujejo cilje druge

konfliktne strani) in *zavedanje* akterjev, da med njimi obstaja konflikt zaradi nekompatibilnih ciljev ali zaradi omejenega vira. Nekateri avtorji izpostavljajo tudi procesni vidik konfliktov, s poudarjenim namernim delovanjem akterjev. Akterji pri uveljavljanju svojih interesov in ciljev namreč uporabljajo različne načine in pristope, s katerimi skušajo prepričati nasprotnike, da je njihova alternativa (naj)boljša, na primer s prepričevanjem, deliberacijo ali barantanjem (Wehr in Bartos, 2002). Wehr in Bartos (2002, str. 13) sta konflikte opredelila kot »*proces, v katerem akterji skušajo s svojim vedenjem doseči nekompatibilne cilje*«.

Dosedanje raziskave konfliktov v prostorskem načrtovanju lahko epistemološko razdelimo v dve skupini. V prvo skupino sodijo raziskave, ki izhajajo iz pozitivističnega, znanstveno-tehničnega razumevanja konfliktov. Konflikte obravnavajo kot probleme, pri katerih so jasne vzročno-posledične povezave, imajo jasno strukturo in so neodvisni od družbenega konteksta. V tem primeru gre za raziskave, ki skušajo odkriti zakonitosti pojavljanja konfliktov in njihove značilnosti. Cilj teh raziskav je podpreti prostorske načrtovalce z znanjem, kako (še bolj) racionalno določati rabo prostora, da bi preprečili ali zmanjšali možnost nastanka konfliktov. Druga skupina raziskav izhaja iz postmodernih kritik pozitivizma in v ospredje zanimanja postavlja družbeno razsežnost konfliktov. Konflikti so dojeti kot neizbežen, potencialno verjeten del družbenih odnosov in kot taki tudi neizbežna vsebina prostorskega načrtovanja. Raziskave v tej skupini konflikte razlagajo in rešujejo v kontekstu participativnega prostorskega načrtovanja, ki se je v teoriji prostorskega načrtovanja uveljavil kot priporočen model reševanja konfliktov. Ker gre za idealen model, empirične raziskave ponujajo predvsem pregled omejitev oziroma kritik takega pristopa k reševanju konfliktov.

#### 2.2.3.1 *Konflikti v kontekstu znanstveno-tehnične racionalnosti*

V prvo skupino raziskav konfliktov torej uvrščamo pristope, ki temeljijo na znanstveno-tehnični racionalnosti prostorskega načrtovanja. Za reševanje konfliktov v tem kontekstu je ključna stroka, ki naj bi bila zmožna poiskati najboljše možna sredstva za dosego zastavljenih (razvojnih) ciljev. Gre za tako imenovan racionalni oziroma celostni pristop k prostorskemu načrtovanju (Albrechts, 2003). V tem duhu avtorji konflikte razumejo kot posledico nekompatibilnih rab prostora, kar se odraža tudi v poimenovanju – konflikti v rabi zemljišč (med drugim von der Dunk et al., 2011; Mann in Jeanneaux, 2009; Peltonen in Sairinen, 2010). Za te raziskave je značilno, da temeljijo na kvantitativnih analizah prostorskih podatkov ali pa so podatki o konfliktih pridobljeni iz drugih virov, kot so na primer časopisni članki (von der Dunk et al., 2011; Guštin, 2015, Guštin in Potočnik Slavič, 2020). Namen kvantitativnih analiz konfliktov je največkrat ugotavljanje vzrokov za konflikte in njihove prostorske razmestitve na proučevanem območju (Goetz, Shortle in Bergstrom, 2004; Zwick in Carr, 2007; von der Dunk et al., 2011; Guštin, 2015; Cieślak, 2019; Guštin in Potočnik Slvaič, 2020), podpora odločanju prostorskim načrtovalcem v primerih konfliktov, pri čemer raziskovalci uporabljajo različne metode, na primer multikriterijsko analizo (Iojă et al., 2014), in ugotavljanje različnih tipov konfliktov z metodo razvrščanja v skupine (Zróbek in Zachaš, 2010; von der Dunk et al., 2011; Iojă et al., 2014; Steinhäuser et al., 2015). Namen tovrstnih analiz konfliktov je predvsem nuditi podporo prostorskim načrtovalcem za optimalnejše oziroma racionalno določanje rabe zemljišč in za ugotavljanje potencialnih območij konfliktov (Zwick in Carr, 2007; von der Dunk et al., 2011; Brown in Raymond, 2014; Iojă et al., 2014; Calvert in Mabee, 2015; Guštin, 2015; Steinhäuser et al., 2015; Zwick, Patten, Arafat, 2016; Cieślak, 2019). Kvantitativne metode so raziskovalci uporabili tudi kot podporo kasnejšemu vključevanju akterjev v postopke odločanja (Beinat, 1998; Beinat, 2001; Zwick in Carr, 2007; Zwick, Patten in Arafat,



2016). Goetz, Shortle in Bergstrom (2005) obravnavajo tudi možne ukrepe v prostorskem načrtovanju, s katerimi naj bi zmanjšali možnosti za konflikte, kot sta zaostrovanje varstvenih ukrepov (na primer varovanje kmetijskih zemljišč) in usmerjanje prostorskega razvoja na obstoječa poselitvena in degradirana območja. Konflikte sta posredno obravnavali tudi Marot (2010), ki je proučevala vlogo prostorske zakonodaje v sistemu prostorskega načrtovanja in tudi pri razreševanju konfliktov, ter Razpotnik Visković (2012), ki je v raziskavi obravnavala konflikte med kmetijami in drugimi uporabniki prostora. V raziskavi je podala smernice za umeščanje kmetij v prostor.

Opredelitve konfliktov zgolj v kontekstu nekompatibilne rabe prostora ocenjujemo kot preozke, saj ne upoštevajo družbenih vidikov prostorskega načrtovanja. V praksi je konfliktnost v veliki meri odvisna od družbenega konteksta. Prostorsko načrtovanje je v veliki meri politično determinirana dejavnost, v kateri se krešejo različna mnenja, interesi in čustva. Zaradi tega z analizo kvantitativnih podatkov ne moremo v celoti predvideti konfliktov ali jih celo preprečiti z racionalizacijo postopkov odločanja.

### 2.2.3.2 Postmoderni in poststrukturalistični pogledi na konflikte

V drugo skupino raziskav konfliktov smo uvrstili pristope, ki razlagajo konflikte v kontekstu družbenih odnosov in družbene produkcije prostora. Avtorji teh raziskav za konflikte uporabljajo zelo različne izraze. Poleg konfliktov (angl. *conflicts*) (Healey, 1997; Gualini, 2015; Innes in Booher, 2010) tudi razlike (angl. *differences*) (Forester, 2009), javni spori (angl. *public disputes*) (Forester, 2009; Pløger, 2004), prepiri (angl. *strifes*) (Pløger, 2004), napetosti (angl. *tensions*) (Gunn in Hillier, 2014), težko rešljivi problemi (angl. *wicked problems*) (Rittel in Webber, 1973; Innes in Booher, 2010; Innes in Booher, 2016) in nestrinjanje (angl. *dissent*) (Hillier, 2002). Avtorji konflikte obravnavajo kot neizbežen (ali celo nujen) del demokratičnih prostorsko-načrtovalskih procesov, ki so posledica različnih interesov, vrednot, izključenosti, odnosov moči in podobno. Almeida, Costa in Nunes da Silva (2017) so vzroke za konflikte strnili v več kategorij, ki jih povzemamo v preglednici 2, v kateri pa vrstni red ne odraža hierarhije pomembnosti.

Preglednica 2: Vzroki za konflikte (Almeida, Costa in Nunes de Silva, 2017).

Table 2: Causes of conflicts (Almeida, Costa in Nunes de Silva, 2017).

<b>Interesi</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Različni ali izključujoči se interesi in cilji</li><li>– Različni tipi interesov: <i>materialni</i> (finančni in drugi materialni viri, lastnina, infrastruktura), <i>procesni</i> (transparentnost, enakopravnost, participativnost) ali <i>psihološki</i> (spoštovanje, kredibilnost)</li></ul>
<b>Vrednote</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Različna etična in moralna načela o tem, kaj je prav/narobe, dobro/slabo ali pravično/nepravično</li><li>– Različne ideologije</li><li>– Različna pričakovanja</li><li>– Nezmožnost sprejemanja vrednot drugih</li></ul>
<b>Odnosi</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Različne osebnostne lastnosti, nesporazumi, pomanjkanje zaupanja, predsodki in diskriminacija</li><li>– Različni načini delovanja, pričakovanja in pristopi k sporazumevanju</li><li>– Odsotnost komunikacije ali komunikacijski šumi</li><li>– Nadaljevanje konfliktov iz preteklih odnosov</li></ul>

se nadaljuje ...

... nadaljevanje Preglednice 2

<b>Informacije</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Pomanjkljivo poznavanje problematike</li> <li>– Argumentiranje na podlagi pomanjkljivih ali enostranskih informacij</li> <li>– Prikrivanje in omejevanje dostopa do informacij</li> <li>– Različni načini in konceptualni okviri interpretiranja informacij</li> <li>– Pomanjkanje zaupanja v metode zbiranja, vire ali zanesljivost informacij</li> </ul>
<b>Strukturni vzroki</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Delitev dela med upravnimi ravnmi, resortji in strokami</li> <li>– Časovne in geografske omejitve</li> <li>– Formalnopravna določila, ki pogojujejo dostop do virov in upravljanje z njimi, določajo izvedbo postopkov odločanja</li> <li>– Odnosi moči</li> </ul>

V Sloveniji so družbeni vidik konfliktov proučevali predvsem prostorski sociologi. Ti so na primer raziskovali konfliktnost umeščanja odlagališča nizko in srednje radioaktivnih odpadkov iz jedrske elektrarne v Krškem (Kos, 1999) in dolgotrajno umeščanje ljubljanske džamije v prostor (Kos, 2013). Na področju umeščanja prometne infrastrukture v prostor konflikti v Sloveniji niso bili podrobneje proučeni, bile pa so izdelane štiri raziskave o socialno prostorskem vplivu avtocest v Sloveniji, ki sta jih opravila Center za prostorsko sociologijo in Center za ugotavljanje družbene sprejemljivosti UL FDV v letih 1970, 1994, 1997 in 2002 (Toš, 1970; Toš in Kos, 1994; Kos, 1997b; Kos, 2002c). Raziskave nudijo vpogled v odnos družbe do pomena avtocest v Sloveniji, pa tudi do stališč o ustreznosti posameznih tras avtocest.

Raziskave konfliktov so posredno tudi del kritik participativnega načina odločanja (Mouffe, 1999; Dryzek, 2001; Laclau in Mouffe, 2001; Gutmann in Thompson, 2004). Avtorji v tem kontekstu izpostavljajo predvsem praktične omejitve takšnega pristopa k odločanju (med drugim Forester, 1993; Forester, 1999; Forester, 2009; Flyvbjerg, 1998; Flyvbjerg in Richardson, 2002; Tewdwr-Jones, 2002; Hillier, 2002; Hillier, 2003). Postmoderne kritike participativnega prostorskega načrtovanja so relevantne predvsem zaradi pojmovanja konfliktov kot neizogibnega dela družbenih odnosov. Konflikti so razumljeni kot ključni za obstoj demokracije, a so hkrati tudi nerešljivi. Vsaka (začasna) stabilizacija konflikta je namreč posledica odnosov moči in izključevanja (Flyvbjerg, 1998; Mouffe, 1999; Laclau in Mouffe, 2001; Flyvbjerg in Richardson, 2002; Hillier, 2002; Hillier, 2003). Postmoderne kritike ponujajo zelo realističen pogled na postopke reševanja konfliktov in delovanje akterjev, ključna in nedvomno velika pomanjkljivost kritik pa je v tem, da ne ponujajo nobenega praktičnega izhoda iz »nerešljivosti« konfliktov.

#### 2.2.4 *Legitimnost med strokovnostjo in demokratičnostjo odločanja*

V teoriji ima participativno prostorsko načrtovanje zelo visoko podporo strokovne javnosti. Iz pregleda literature pa lahko ugotovimo, da se z naraščajočo kompleksnostjo konfliktov v sodobnem prostorskem načrtovanju na eni strani krepijo težnje po objektivaciji odločanja ter krepitvi vloge stroke in domnevno objektivnih kvantitativnih metod. Na drugi strani pa avtorji za povečanje legitimnosti načrtovanja zagovarjajo nujnost sodelovanja javnosti pri odločanju, ob zavedanju, da idealnih pristopov k odločanju in rešitev ni. Čeprav gre za dva različna pristopa k reševanju konfliktov, je obema skupen interes po čim večji legitimnosti odločanja: pri prvem naj bi legitimacija odločitev v konfliktih temeljila na objektivnih

dejavstvih, pri drugem pa legitimnost izhaja iz demokratičnosti načrtovalskega procesa. Za nobenega od obeh pristopov k soočenju s konflikti ne moremo trditi, da je bolj pravilen, saj imata oba svoje prednosti in omejitve. Za prakso prostorskega načrtovanja je potrebna kombinacija obeh pristopov, kar zagovarja tudi teorija deliberativne demokracije. Legitimacija vsakega posega v prostor zahteva tako »objektivno«, strokovno presojo kot tudi presojo družbene sprejemljivosti. Ker so omejitve ene in druge racionalnosti prostorskega načrtovanja že znane in tudi teoretično predpostavljene, ostaja edina pot k povečevanju legitimnosti odločanja boljše razumevanje delovanja odnosov moči in racionalnosti v praksi. Če povzamemo Flyvbjerga (1998), raziskovanje (konfliktnih) postopkov odločanja ne sme več izhajati iz normativnega vprašanja, »kako bi moralo potekati odločanje«, temveč »kako dejansko poteka odločanje« v sodobni demokraciji in v prostorskem načrtovanju. Tako teorija kot praksa prostorskega načrtovanja se torej srečujeta z dilemo, kakšno razmerje strokovnosti in demokratičnosti pri načrtovanju vodi do najbolj legitimnih odločitev.

Da sta strokovnost in demokratičnost odločanja tesno prepleteni, Moore (2017) ponazarja s tremi ključnimi vlogami, ki jih ima stroka v demokratičnem odločanju:

- Stroka je glavni vir informacij in znanja, s katerimi oskrbuje javnost in druge akterje v deliberativnih postopkih odločanja. Na tak način zagotavlja znanje, ki ga akterji uporabljajo pri argumentiranju stališč.
- Stroka ima pomembno vlogo pri formalizaciji odločanja. S tem, ko sodeluje pri oblikovanju področnih zakonodaj, posredno določa tudi raven demokratičnosti odločanja. Vpliva namreč na določila, o katerih vprašanih lahko odloča javnost in katera vprašanja so prepuščena le stroki.
- Stroka naj bi nastopala kot neodvisen, nepristranski akter, ki usmerja politično odločanje o skupnih zadevah. Stroka tako predstavlja alternativo ignoranci ter poenostavljenim, banaliziranim stališčem akterjev, ki so včasih lahko tudi moralno sporna.

Čeprav je vloga stroke v demokratičnih postopkih odločanja nepogrešljiva, tako teorija kot praksa govorita o tem, da lahko pretirano zanašanje odločevalcev na stroko vodi v nedemokratične in nelegitimne odločitve. Znana je na primer Habermasova kritika tehnokratskega odločanja (1974). Avtor ugotavlja, da stroka sicer zoži nabor izbir, s čimer država lažje (strokovno, apolitično) upraviči odločitve. Hkrati pa tak pristop k odločanju (v prostorskem načrtovanju je to celostno racionalno odločanje) daje določenim strokam ali celo posameznim strokovnjakom zelo veliko moč vpliva na odločitve. Tudi navidezno nepristranske strokovne odločitve so tako sprejete na osnovi vrednotnih presoj, zato končna odločitev, čeprav temelji na strokovnih argumentih, ne more biti povsem racionalno utemeljena. Habermas (1974) je bil do takšnega pozitivističnega, racionalnega pristopa k odločanju kritičen tudi zato, ker privilegira stroko in hkrati izključuje javnost, katere argumenti naj bi bili »onesnaženi« s čustvi in vrednotami. V racionalnem, celostnem pristopu k odločanju je sodelovanje javnosti močno zapostavljeno, s tem pa se zmanjša tudi nabor argumentov, ki so lahko kljub čustvom in vrednotam povsem legitimni. V Foucaultovem kontekstu odnosov moči je lahko dominacija stroke za demokratično odločanje sporna predvsem zato, ker omogoča omejevanje deliberacije. Stroka namreč lahko vpliva na to, o čem bodo akterji razpravljali v deliberaciji in katere teme ne doživijo javne razprave (Moore, 2017).

Stroka je torej nepogrešljiv in eden ključnih akterjev v postopkih odločanja, ne sme pa biti edini. Moore (2017) problematizira vlogo stroke in izpostavlja dva ključna legitimacijska problema, povezana s celostnim racionalnim odločanjem. To sta vse večja odtujenost in politizacija stroke. Stroka se lahko zaradi birokratizacije in specializacije znanj sčasoma oddalji od interesov v družbi, postane odtujena in težko razumljiva. Odločitve, sprejete na osnovi strokovnih znanj, niso vedno v javnem interesu, kar je tudi ena ključnih kritik celostnega racionalnega prostorskega načrtovanja. Stroka prav tako ni enotna pri oblikovanju stališč glede določenih vprašanj. Delovanje stroke je do določene mere vedno odvisno od vrednot posameznikov-strokovnjakov, interesov ali pritiskov različnih interesnih skupin ter širšega družbeno-prostorskega konteksta. Vloga stroke kot neodvisnega, racionalnega akterja je tako lahko zelo vprašljiva, kar zmanjšuje legitimnost »racionalno« sprejetih odločitev (Latour, 2011; Moore, 2017). Na drugi strani pozivi k demokratizaciji odločanja zahtevajo zelo dobro informiranost javnosti o zadevi, ki je predmet odločanja. Sodelovanje v deliberativnih postopkih odločanja namreč zahteva dobro informirano in kritično javnost (Gutmann in Thompson, 2004).

Konflikti, bodisi v odnosu med državo, stroko in družbo bodisi v sami stroki, so v sodobni teoriji demokratičnega odločanja izpostavljeni kot pozitivni. Spodbudijo namreč deliberacijo, akterje pozovejo k oblikovanju bolj jasnih argumentacij, posredovanju novih informacij, s konflikti pa so izpostavljene tudi določene pomanjkljivosti postopkov odločanja. Čeprav je cilj deliberacije upravičiti neko odločitev z argumenti, deliberativni proces sam po sebi ne zagotavlja, da bodo odločitve res legitimne, niti da bo legitimnost absolutna. Gutmann in Thompson (2004) s tem izpostavljata dinamični vidik odločanja, kjer vedno obstaja možnost novih vprašanj, nasprotovanj in kritik prejšnjih odločitev. Odločitve so zato le začasna stabilizacija odnosov moči v družbi, ki pa so lahko v prihodnosti postavljene pod vprašaj (Gutmann in Thompson, 2004). Poleg ustreznega ravnovesja demokratičnosti in racionalnosti je za legitimnost pomembna tudi časovna razsežnost. Postopki odločanja so v tem pogledu dinamični procesi, polni sprememb odnosov med akterji in spremenljivih diskurzov ter same strukture akterjev, ki sodelujejo v tem procesu.

Dinamičnost odločanja in z njo povezana časovna razsežnost politične legitimacije pomenita odprtost postopka odločanja na spremembe, ki se dogajajo skozi čas. Dinamičnost in časovna razsežnost načrtovanja sta še posebej izpostavljeni v sodobni teoriji deliberativne demokracije. Gutmann in Thompson (2004) na primer menita, da so načela, znanje, prepričanja in iz njih izhajajoči argumenti zgolj začasni in odprti za nasprotovanja in spremenljivi. Začasnost je lahko moralne ali politične narave: moralno začasna načela lahko izzovejo nova filozofska spoznanja, empirični dokazi oziroma nove interpretacije enih in drugih. Politična začasnost v tem pogledu pa pomeni, da je tudi veljavnost argumentov s tem le začasna in se spreminja z nadaljnjim argumentiranjem v postopku odločanja. Teorija deliberativne demokracije predpostavlja, da so tudi teorija sama in njena načela podvržena kritikam, zaradi katerih je teorija inherentno podvržena stalnim spremembam. S tem se spreminjajo tudi temeljna načela odločanja, od bolj egalitarnih do bolj liberalnih pristopov in obratno. Gutmann in Thompson (2004) zato kritike teorije deliberativne demokracije označujeta kot stalno revidiranje in ne kot zavrnitev teorije kot take.

### 3 KONCEPTUALNI OKVIR RAZISKAVE

Pred predstavitvijo metodološke zasnove empiričnega dela raziskave konfliktov pri umeščanju prometne infrastrukture v prostor bomo predstavili še teoretična izhodišča, na katerih je zasnovana pričujoča raziskava. Teorija kompleksnosti in teorija akter-omrežje se v zadnjem desetletju vse bolj uveljavljata v teoriji prostorskega načrtovanja. Pojasnjujeta namreč nekatere ključne značilnosti pogosto konfliktnih postopkov odločanja in delovanje akterjev znotraj njih. Namen tega poglavja je pojasniti, kako sta lahko teorija kompleksnosti in teorija akter-omrežje uporabni za raziskovanje in razlaganje konfliktnih postopkov umeščanja prometne infrastrukture v prostor. Glavni poudarki obeh teoretičnih konceptov se namreč gibljejo okrog dinamičnosti, nepredvidljivosti, konfliktnosti in spremenljivosti. Tako kot teorija deliberativne demokracije tudi teorija kompleksnosti in teorija akter-omrežje izpostavljata dinamičnost in časovno razsežnost postopkov odločanja. Hkrati pa nudita konceptualni okvir za bolj jasno in strukturirano zasnovo empirične raziskave konfliktov pri umeščanju prometne infrastrukture v prostor.

#### 3.1 Teorija kompleksnosti

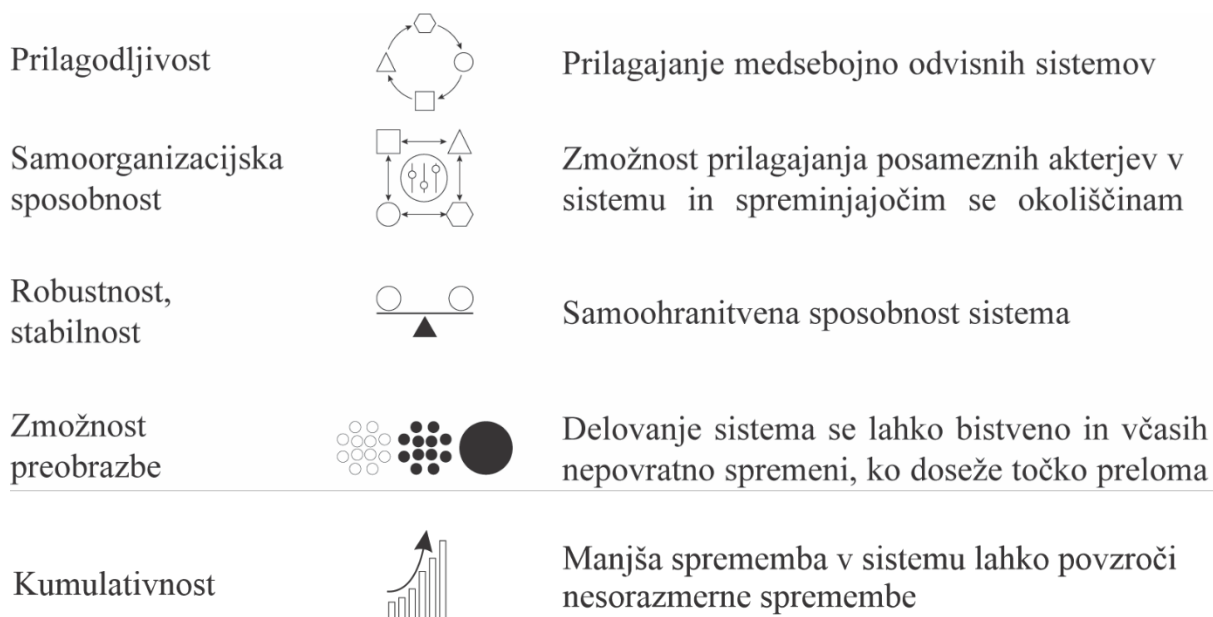
Teorija kompleksnosti izhaja iz naravoslovnih znanosti, in sicer iz zavedanja znanstvenikov, da določenih pojavov ni mogoče pojasniti s klasičnimi determinističnimi naravnimi zakoni delovanja. S klasičnim raziskovalnim pristopom so znanstveniki pojave razbili na posamezne delce (atome) in na podlagi raziskovanja vsakega posameznega delca skušali dognati splošne zakonitosti pojava kot celote. Takšni sistemi so bili dojeti kot statični, zaprti sistemi, ki jih je možno razstaviti in sestaviti nazaj brez izgube informacij. Termodinamika je bila eno prvih znanstvenih področij, kjer so raziskovalci ugotovili, da se z razdelitvijo sistema na posamezne elemente izgubijo bistvene informacije o sistemu kot celoti. S segrevanjem tekočine se namreč med posameznimi delci sistema vzpostavijo neponovljivi, nelinearni vzorci tokov, gibanj in interakcij. Gibanje delcev, tokovi in interakcije potekajo spontano, sistem kot celota pa se prilagaja tem spremembam. Med delci torej obstajajo določena razmerja, ki pa jih ni mogoče razložiti z linearnimi modeli ali zakoni (Prigogine, 1991).

Koncept kompleksnosti so raziskovalci kmalu prenesli tudi na druga znanstvena področja, ki so se soočala z dinamičnimi interakcijami med elementi v sistemih, kot so biologija, ekologija, geografija, ekonomija, sociologija in druge. V osemdesetih letih 20. stoletja se je na področju teorije kompleksnosti uveljavil koncept kompleksnih prilagodljivih sistemov, ki je poleg nelinearnega vedenja in neravnovesnih stanj v sistemih poudaril še njihovo časovno razsežnost in dinamičnost. Kot že njihovo ime pove, je temeljna značilnost kompleksnih prilagodljivih sistemov prilagodljivost na spremembe in šoke znotraj sistema ali v njegovi okolici ter zmožnost obnavljanja skozi čas (De Roo, 2012).

##### 3.1.1 Značilnosti kompleksnih (prilagodljivih) sistemov

Kompleksnost je značilnost sistemov, ki jo skušajo razložiti teorije kompleksnosti. Gre za več teoretičnih konceptov, kot so systemska teorija (iz katere izhajajo ideje samoorganizacije in prilagodljivosti), teorija kaosa (ki proučuje nelinearne sisteme in pojave), teorija omrežij (ki se osredotoča na komunikacijska in družbena omrežja) in prilagodljiva systemska teorija (ki razlaga organizacijo sestavin sistema, ki delujejo brez osrednjega nadzornega mehanizma in katerih delovanje usmerjajo dogovorjena pravila). Kompleksni sistemi torej ponazarjajo sisteme, ki niso nikoli statični, so vedno v gibanju, ki vodi v nepovratne in nelinearne spremembe. Kompleksni sistemi so tudi vedno »v procesu nastajanja« in imajo »samoorganizacijske zmožnosti«. S tem se »prilagajajo« okolju in

notranjim spremembam ter se »postopoma spreminjajo«. Glavne značilnosti kompleksnih sistemov so relativna odprtost, spremenljivost in stalen proces nastajanja.



Slika 5: Značilnosti kompleksnih prilagodljivih sistemov (Rodrigue, 2020).

Figure 5: Key characteristics of complex adaptive systems (Rodrigue, 2020).

Luhmann (1982) v teoriji družbenih sistemov trdi, da vsakršno razmejevanje med sistemom in njegovo okolico pomeni oženje pojma kompleksnosti. Kljub temu pa je avtor mnenja, da na področju družbenih sistemov obstajajo razmejitve med sistemom in njegovim okoljem. Diferenciacija in specializacija posameznih družbenih podsistemov namreč na nek način pomenita zapiranje meja sistema. To pa ne pomeni popolne avtonomije in neodvisnosti podsistemov. Čeprav imajo sistemi meje, imajo vseeno veliko interakcij z okoljem. Kot ugotavljajo Prigogine in Stengers (1984) in Kos (1993), so dvosmerni odnosi med sistemom – državo in okoljem – družbo tako rekoč nujni za delovanje sistemov in njihovo legitimnost.

Čeprav pojem kompleksnosti zavrača logične, linearne povezave med elementi sistemov, so teoretiki ugotovili, da tudi popolna naključnost in nepredvidljivost ne omogočata zadovoljive razlage delovanja sistemov. Prigogine in Stengers (1984) razlagata, da je za termodinamične sisteme značilna sočasnost spontanega, nepredvidljivega in urejenega. Ko se sistem razvija, narašča njegova nepredvidljivost. Kljub temu se iz tega neurejenega in nepredvidljivega stanja lahko vzpostavi novo ravnovesje itd.

Pomembna značilnost kompleksnih sistemov je tudi dinamičnost. Kompleksni sistemi so ves čas v procesu nastajanja. V določenem časovnem obdobju in bolj ali manj stabilnih pogojih so kompleksni sistemi sicer lahko v začasem ravnovesju, medtem ko spremembe v sistemu sprožijo odmik od tega ravnovesnega stanja in ponoven proces nastajanja. Za kompleksne sisteme so torej značilne stalnost in hkrati spremembe, ki so med seboj povezane in odvisne (Prigogine in Stengers, 1984).

V procesu prehajanja iz relativne odprtosti v relativno zaprtost, iz neurejenega v urejeno in iz ravnovesja v nastajanje sistema se sistemi nepovratno spreminjajo, preobražajo in zato nikoli več ne dosežejo

prvotnega stanja. Vsaka stabilnost je le začasna. Edina stalnica kompleksnih sistemov so torej spremembe. Notranjo dinamiko sistemov ponazarjata koncepta samoorganizacije in pojavnosti, medtem ko se prilagodljivost in postopno spreminjanje nanašata na odzive sistema na vplive iz okolja.

### **3.1.2 Kompleksni sistemi in prostorsko načrtovanje**

Sistemska miselnost ima v prostorskem načrtovanju že daljšo tradicijo. De Roo (2012) razvoj prostorskega načrtovanja po drugi svetovni vojni ponazarja s tremi krizami in odzivi prostorskega načrtovanja nanje, ki so temeljili prav na sistemskem razmišljanju. Povojno celostno racionalno prostorsko načrtovanje je temeljilo na tako imenovani znanstveno-tehnični racionalnosti. Prostorsko načrtovanje se je s problemi soočalo celostno, nad odločitvami pa je bdela stroka, vpeta v hierarhično strukturo organiziranosti držav. Soočenje s problemi in konflikti je potekalo na linearen način. Stroka je imela pri tem ključno vlogo. Njena naloga je bila proučiti vsa dejstva in na podlagi spoznanj sprejeti najbolj optimalen prostorski načrt. Tak pristop, kot se je izkazalo, ima nekatere pomembne praktične omejitve, predvsem nezmožnost stroke, da bi proučila in pridobila vsa dejstva o problemu zaradi pomanjkanja časa, finančnih ali človeških virov in številnih negotovosti, ki jih ni mogoče predvideti, na primer kakšne bodo družbene, gospodarske, okoljske posledice določenega posega v prostor.

Prostorsko načrtovanje se je s prvo krizo legitimnosti v šestdesetih letih 20. stoletja soočilo s pomočjo sistemskega pristopa. V tem obdobju se je v prostorskem načrtovanju uveljavilo načrtovanje na podlagi scenarijev prostorskega razvoja. Tehnološki napredek je omogočal digitalno obdelavo večje količine vhodnih podatkov, na podlagi katerih je bilo možno predvideti različne scenarije prostorskega razvoja. Scenariji so temeljili na linearnih, vzročno-posledičnih povezavah. Ker je napovedovanje trendov temeljilo na preteklih dogajanjih, so bile napovedi za prihodnost nezanesljive. Ena ključnih pomanjkljivosti tega pristopa je bila še vedno znanstveno-tehnična racionalnost, ki ni upoštevala družbenih razsežnosti prostora. Prostorski načrtovalci so se tako le s težavo soočali z nepredvidljivim delovanjem akterjev. To je povzročilo v prostorskem načrtovanju drugo krizo legitimnosti (De Roo, 2012).

Na drugo krizo legitimnosti se je v osemdesetih in devetdesetih letih 20. stoletja prostorsko načrtovanje odzvalo z radikalnimi institucionalnimi spremembami. V tem obdobju so sistemi prostorskega načrtovanja postopoma prešli s koordinacijskega načina upravljanja z močno vlogo stroke »od zgoraj navzdol« na deljeno upravljanje z omrežno strukturiranim sistemom odločanja. Za deljeno upravljanje je značilno vključevanje vseh relevantnih deležnikov v odločanje, vključno z javnostjo. Cilj takega participativnega načina prostorskega načrtovanja je, da akterji z različnimi interesi, vrednotami in znanji oblikujejo skupno rešitev (De Roo, 2012). Gre torej za postopen prehod iz zaprtih sistemov, ki temeljijo na znanstveno-tehnični racionalnosti, v odprte sisteme, ki temeljijo na komunikativni racionalnosti načrtovanja. Ta prehod je v teoriji prostorskega načrtovanja imenovan tudi komunikativen preobrat (Healey, 1996).

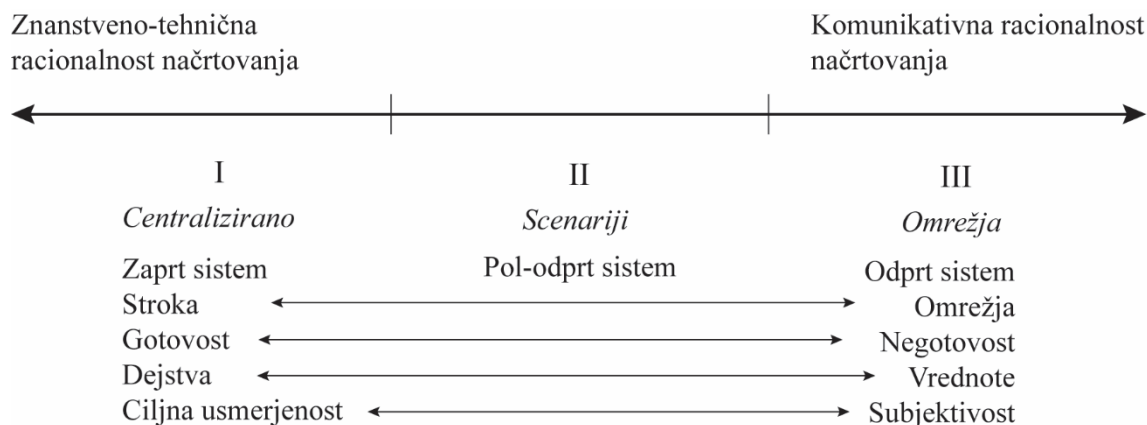
V prostorskem načrtovanju se je postopoma vzpostavil koncept odprtih sistemov in omrežij, ki za razliko od celostnega prostorskega načrtovanja temeljijo na negotovosti, nepredvidljivosti. Središče zanimanja raziskovalcev v tej teoretični smeri so postala omrežja akterjev, odnosi med njimi, viri moči in procesi odločanja (Graham in Healey, 1999). S tem se je spremenil tudi pogled na vlogo prostorskega načrtovalca. Prostorski načrtovalec v deljenem upravljanju se ne zanaša več na »gotovost« strokovno

podprtih, objektivnih dejstev. Njegova vloga postaja vse bolj mediatorska, torej doseganje dogovora med akterji in doseganje »dogovorjene gotovosti« (De Roo, 2012). Čeprav je komunikativni pristop k načrtovanju odpravil nekatere ključne pomanjkljivosti znanstveno-tehničnega pristopa, deliberacija pa naj bi dopolnila njegov ključni legitimacijski primanjkljaj, je bil tudi tak način načrtovanja deležen kritik (poglavje 2.1.4). Ne ena ne druga skrajnost »spektra racionalnosti« torej ne zagotavljata a-priori legitimnih odločitev.

Postopki odločanja v prostorskem načrtovanju so največkrat izjemno kompleksni, odvisni od družbeno-prostorskega konteksta in zaznamovani z različnimi oblikami negotovosti in konfliktov. Delovanje akterjev v prostorskem načrtovanju je pogosto nepredvidljivo, prav tako pa tudi posledice njihovih dejanj in odločitev. Njihova vključitev v odločevalski proces ni vedno predvidena s prostorsko zakonodajo, ki določa postopek priprave prostorskih načrtov. Pogosto je vključitev samoiniciativna, posledica določenih ciljev, ki jih skušajo akterji doseči, ali nestrinjanje z načrtovanim posegom v prostor. Omrežja, v katera se povezujejo akterji, so v sistemu do določene mere avtonomna, deloma pa medsebojno odvisna, saj je njihovo delovanje odvisno od drugih omrežij v sistemu. Reševanje konfliktov je tako v marsičem sorodno tako imenovanim kompleksnim prilagodljivim sistemom (De Roo, Hillier in Van Wezemaal, 2012). Konflikti so tisti del prostorskega načrtovanja, kjer je kompleksnost še posebej očitna: različni akterji različno interpretirajo probleme in posledice odločitev, zato je konflikte v prostorskem načrtovanju praktično nemogoče reševati z univerzalnimi, objektivnimi pristopi, ki bi ustrezali vsem situacijam.

De Roo (2012) kot zelo dober primer uporabnosti koncepta kompleksnih prilagodljivih sistemov med drugim navaja tudi načrtovanje večjih infrastrukturnih projektov. Umeščanje cestne infrastrukture v prostor poteka v specifičnih geografskih, družbenih in časovnih okoliščinah, kar vpliva na spremenljivost in obstoj različnih, konfliktnih pogledov na ustreznost lokacije prometne infrastrukture. Ceste so eden največjih človekovih posegov v okolje. Pri odločitvah o umestitvi cest v prostor so danes uporabljeni zelo različni ekonomski, prometno-tehnični, okoljski in drugi kriteriji, s pomočjo katerih načrtovalci skušajo opredeliti najbolj optimalen potek trase. Kriterij učinkovitosti, na katerem so na primer temeljile lokacijske teorije v ekonomski geografiji, ni več sprejemljiva oziroma legitimna redukcija. Pri umeščanju cest in drugih objektov v prostor ne zadostuje več zgolj razmislek o tem, kako najbolj učinkovito, po najkrajši in najcenejši možni poti in z največjimi koristmi povezati točki A in B. Pri odločanju sodelujejo številni, med seboj odvisni podsistemi, katerih predpise in strokovne usmeritve je treba upoštevati pri umeščanju v prostor. To so na primer formalno zavarovana območja naravne in kulturne dediščine, območja poselitve, lokalni razvojni interesi in številni drugi. Postopek priprave prostorskega načrta in ključni akterji, ki sodelujejo pri tem, so formalno predpisani s prostorsko zakonodajo, vendar pa se omrežje podsistemov in akterjev, ki podsisteme sestavljajo, ob vsakem projektu nekoliko spremeni in prilagodi družbeno-prostorskemu kontekstu načrtovanja. Določeni akterji se v postopek odločanja o lokaciji nove prometne povezave vključijo samoiniciativno, na podlagi lastnih ciljev ali z namenom nasprotovanja projektu. Svoje interese in argumente zanje lahko izražajo na dogodkih, ki so za to formalno predvideni v postopku priprave prostorskega načrta (na primer javne razgrnitve in razprave) ali pa se v postopek odločanja vključijo z neformalnim delovanjem (na primer s protesti, lobiranjem, izražanjem interesov prek medijev in podobno).





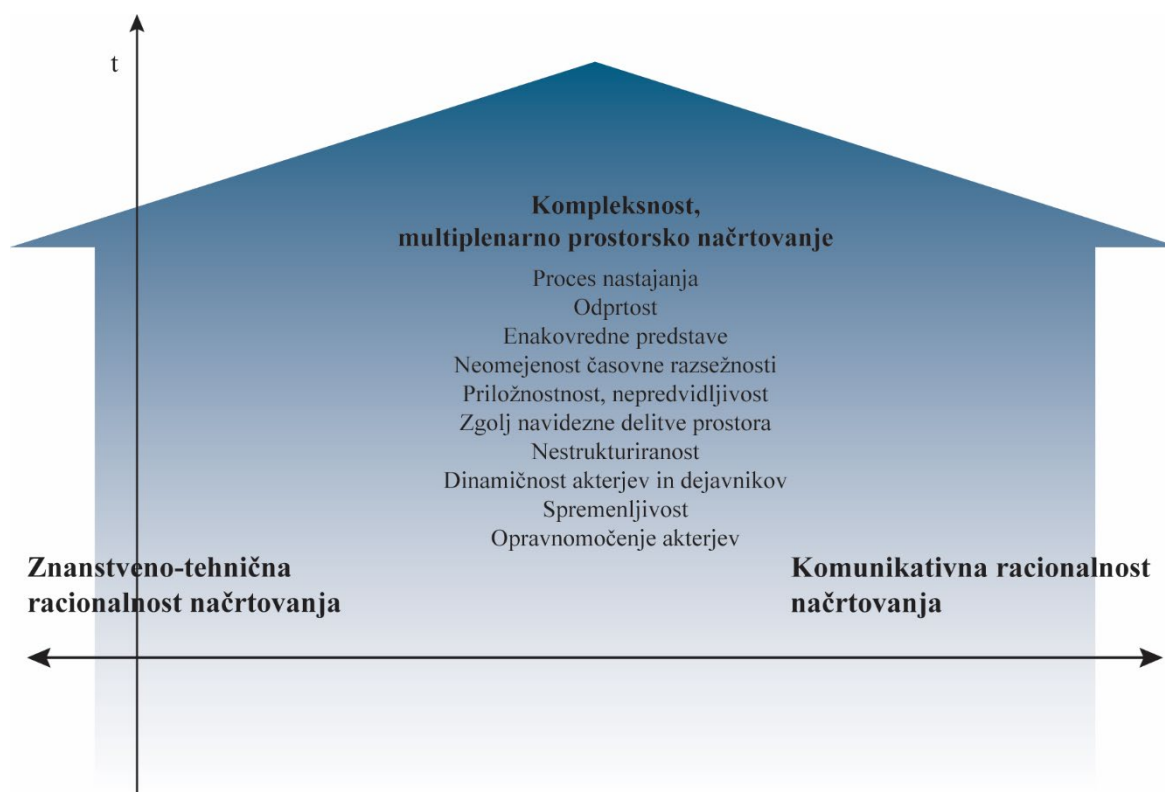
Slika 6: Spekter racionalnosti v prostorskem načrtovanju in njegova povezava s sistemskim pristopom (De Roo, 2012: str. 145).

Figure 6: Rationality spectrum for spatial planning and its relation to systems approach to planning (De Roo, 2012: p. 145).

De Roo (2012) meni, da se prostorsko načrtovanje danes zato sooča s tretjo krizo legitimnosti. Vprašanje legitimnosti načrtovanja je postalo eno osrednjih praktičnih vprašanj v prostorskem načrtovanju, saj tako tehnična kot komunikativna racionalnost predstavljata zgolj neizvedljiv idealen model načrtovanja. Praksa prostorskega načrtovanja zavzema prostor med obema skrajnostma tega spektra, kjer je legitimnost odločanja odvisna od kombinacije različnih pristopov k načrtovanju, od družbeno-prostorskega konteksta, v katerem potekajo, in od samih akterjev, ki sodelujejo v procesu. Legitimnost odločanja tako ne more temeljiti na idealnih modelih načrtovanja, temveč jo je treba skušati doseči vedno znova, skozi proces posameznega postopka odločanja. De Roo (2012) zato meni, da bi moral biti odziv prostorskega načrtovanja na zadnjo krizo legitimnosti predvsem raziskovanje dejanskih procesov odločanja z upoštevanjem časovne razsežnosti načrtovanja. To vključuje tudi potencialno konfliktno procese nastajanja in prilagajanja postopkov odločanja dinamičnemu, kompleksnemu družbeno-prostorskemu kontekstu, v katerem potekajo.

### 3.1.3 Poststrukturalistični pogled na kompleksnost prostorskega načrtovanja

Teorija kompleksnosti, predvsem koncept procesa nastajanja, je soroden poststrukturalističnemu pogledu na prostorsko načrtovanje, ki se je v teoriji prostorskega načrtovanja začel uveljavljati v devetdesetih letih 20. stoletja. Gre za pristop, ki je v središče zanimanja postavil družbene odnose, družbeno ustvarjene pomene, vpliv družbeno-prostorskega konteksta in ki je na prostorsko načrtovanje gledal kot na odprte, dinamične, konfliktno postopke odločanja. Koncept nastajanja, ki upošteva dinamičnost in časovno razsežnost načrtovanja, je pomemben zato, ker dopušča možnost vstopanja in izstopanja akterjev v odločevalski proces in iz njega ter predvideva nepredvidljivost delovanja akterjev. Tudi prostorsko načrtovanje je proces, ki je formalno omejen in hkrati prilagodljiv različnim akterjem, družbeno-prostorskim kontekstom, preferencam akterjev in spreminjajočim se diskurzom v družbi. Odločitve v procesih odločanja so zato nepredvidljive, konflikti pa niso nikoli v popolnosti razrešeni, temveč zgolj začasno stabilizirani (Hillier, 2008).



Slika 7: Časovna razsežnost prostorskega načrtovanja (Hillier, 2008; De Roo, 2012).

*Figure 7: Temporal dimension of spatial planning (Hillier, 2008; De Roo, 2012).*

V tem pogledu je prostor vedno v procesu nastajanja (Massey, 2005), produkt različnih praks delovanja, odnosov posameznikov do prostora in dojemanj prostora (Hillier, 2008). Prostor je torej ustvarjen skozi prakse družbenega delovanja, prežet z različnimi pogledi na prostor, z razlikami in raznolikostjo in je vedno v nastajanju, kot odprt sistem. Družbena produkcija prostora tako z raznolikostjo dojemanja prostora odpre vrata politiki, odnosom moči in strateškemu delovanju (Massey, 2005). Tak pogled na prostor je soroden Foucaultovi koncepciji uveljavljanja diskurzov, moči in družbeni produkciji znanja. Dominacija, konflikti in oblikovanje koalicij so tako sestavni del prostorskega načrtovanja, ki lahko povzročajo konflikte in zastoje v postopkih odločanja, lahko pa pomenijo tudi napredek, nove rešitve in nove prostorske prakse (Pløger, 2004; Massey, 2005). Odnosi v prostoru so tako vedno potencialno konfliktni, bodisi glede tega, kakšen (prevladujoč) pomen posamezniki pripisujemo določenemu prostoru, bodisi kakšne prakse družbenega delovanja so na določenem prostoru sprejemljive. Konflikti v prostorskem načrtovanju so v svojem bistvu konflikti glede zastopanosti različnih pogledov na prostor, ki jih ne moremo razrešiti z natančnimi metodami, temveč reševanje kot proces zahteva kreativno razmišljanje in inovativne pristope (Hillier, 2008). Vse te spremenljivke, ki so v prostorskem načrtovanju neizogibne, zahtevajo vključujoče postopke odločanja, z namenom, da »spoznamo prostor« z različnih zornih kotov. Hkrati pa vsak prostorski načrt, strategija ali drugi akt pomeni ožjenje uresničljivosti teh predstav in izključevanje, ki pa je le začasno. Hillier (2008) v svojem konceptu večplemnarnega prostorskega načrtovanja načrte in strategije vidi kot nikoli dokončne, temveč kot začasno stabilnost v smislu »dovolj za zdaj« (Hillier, 2008). Naloga prostorskega načrtovanja je razumeti različne teritorialne in druge opredelitve prostora. Omogočiti mora sodelovanje različnih akterjev in obravnavati povsem praktične in politične elemente, ki spodbudijo posameznike, interesne skupine in skupnosti, da se vključijo v postopek odločanja (Deleuze in Guattari, 1987). Naloga

prostorskega načrtovalca zato nedvomno ni lahka, saj mora ves čas osmišljati to kaotično odprtost, tehtati med racionalnostjo in iracionalnostjo ter skušati doseči neodločljive odločitve, ki bodo izvedljive v določenem družbeno-prostorskem kontekstu (Hillier, 2008).

Značilnosti multiplenarnega prostorskega načrtovanja:

- zavedanje pomena skupne, vključujoče, odprte razprave med akterji,
- zavračanje brezvrednotne, nevtralne objektivnosti; nasprotno je cilj multiplenarnega prostorskega načrtovanja prepoznati različne vrednote akterjev in njihove osebne poglede na zadevo, o kateri odločajo, ter prepoznati osebne poglede na to, kako bodo te odločitve zadevale njih in druge,
- osredotočenost na procese, skozi katere so ustvarjeni pomeni in interpretacije praks in dogodkov,
- prepoznavanje razlik v moči in strateškega delovanja akterjev,
- osredotočanje na namen prostorskega načrtovanja in ne na produktivnost in učinkovitost,
- stalno vpraševanje o ustreznosti prostorsko-razvojnih usmeritev.

Multiplenarno prostorsko načrtovanje je zamišljeno kot odprt, demokratičen način odločanja, ki pa v praksi naleti na kar nekaj izzivov in odprtih vprašanj. Prostorsko načrtovanje je še vedno institucionalizirana oblika družbenega delovanja in upravljanja s prostorom, ki je hierarhično strukturirana. To je v nasprotju s predpostavkami multiplenarnega prostorskega načrtovanja, kjer raven upravljanja nima bistvenega pomena oziroma je izenačena z ostalimi akterji in dejavniki v prostoru. Prav tako je v praksi težko zagotoviti enakovredno zastopanost akterjev z različnimi pogledi na problem ali na prostor. Popolna odprtost postopkov odločanja v praksi ni izvedljiva. Težko si je predstavljati tudi neskončen, odprt proces nastajanja in dogovarjanja, saj je cilj priprave prostorskega načrta doseči dogovor, ki se materializira v konkretni spremembi v prostoru. Posegov v prostor, kot je državna prometna infrastruktura, se ne da izničiti, preprosto odstraniti in niso popravljivi. Prostorsko načrtovanje zato stremi k zmanjševanju in ne k povečevanju kompleksnosti.

Tudi koncept multiplenarnega prostorskega načrtovanja torej ne ponuja idealnega pristopa k odločanju. Njegove pomanjkljivosti so zelo podobne pomislekom in kritikam participativnega prostorskega načrtovanja. Ne glede na omejitve pa koncept multiplenarnega prostorskega načrtovanja v določenih pogledih dobro dopolnjuje koncept participativnega načrtovanja. Glavne prednosti koncepta so predvsem upoštevanje časovne razsežnosti prostorskega načrtovanja, ki predpostavlja dinamičnost omrežij akterjev. Časovna razsežnost, ki jo izpostavlja multiplenarno prostorsko načrtovanje, je pomembna tudi za razumevanje odnosov moči in uveljavljenosti določenih diskurzov v družbi, ki se udejanjajo v prostorskem načrtovanju. Določena prepričanja in spoznanja, ki veljajo kot samoumevna, se lahko s časom in v različnih okoljih spreminjajo in so torej odvisna od konteksta. Primer je usmeritev v trajnostni razvoj, ki ima danes bistveno večjo vlogo pri odločitvah o posegih v prostor kot pred desetletji. Vseeno pa vsak načrtovan poseg v prostor zahteva razmislek, kaj trajnostni razvoj v konkretnem okolju pomeni ter katerim dejavnostim in rabam prostora dajemo prednost. Prednost multiplenarnega prostorskega načrtovanja je tudi enakovredno obravnavanje »objektivnih«, racionalnih predstav o prostoru in predstav, ki so prežete z vrednotami in čustvi. Medtem ko komunikativna racionalnost odločanja daje superiorno vlogo pri legitimaciji odločitev stroki (racionalni konsenz), multiplenarni pristop dopušča tudi možnost, da je odločitev lahko legitimna tudi, če temelji na čustvih

in osebnih predstavah o zadevi (če so le-te izvedljive oziroma so strokovno-tehnično, finančno in družbeno sprejemljive).

### 3.2 Teorija akter-omrežje

Med teorijo kompleksnosti in teorijo akter-omrežje lahko potegnemo številne vzporednice. Kompleksne prilagodljive sisteme lahko razumemo kot omrežja akterjev v procesu nastajanja in postopnih sprememb. Stabilni elementi omrežij, kot so na primer formalno opredeljeni postopki odločanja, dogovori, prostorski načrti in podobno, so v omrežjih akterjev le eden od elementov, ki vplivajo na razvoj in razmerja v omrežju (De Roo, 2012). Teorija akter-omrežje je teoretični in metodološki pristop, ki proučuje in razlaga nastanek in razvoj omrežij akterjev ter delovanje akterjev v njih. Podobno kot teorija kompleksnosti se tudi teorija akter-omrežje opira na koncepte nastajanja, samoorganizacije akterjev, v odnosih med akterji pa na konfliktnost, medsebojno odvisnost in povezave med akterji, ki prispevajo k nastajanju in spremembam omrežja. Osredotoča se na nastajanje omrežij akterjev, ki se vzpostavijo spontano, začasno, v določenem družbeno-prostorskem kontekstu in v določenem časovnem obdobju. Sistemi oziroma omrežja akterjev ne morejo biti določeni vnaprej, lahko le proučujemo njihov nastanek in razvoj. Pri raziskovanju omrežij akterjev se torej ne osredotočamo na obdobja stabilnosti, temveč na akterje in dejavnike in na njihovo delovanje v omrežju (Latour, 2005). Teorija akter-omrežje ne pozna koncepta družbe ali družbenih skupin, temveč govori le o raznolikih omrežjih, ki obstajajo in nastajajo istočasno, nad katerimi nima noben akter celotnega pregleda ali vpliva (Latour, 2005). Temeljne predpostavke teorije akter-omrežje so vpliv družbeno-prostorskega konteksta na dinamiko omrežij akterjev, simetrija človeških in nečloveških akterjev/dejavnikov ter družbena konstrukcija znanja.

Omrežja so v teoriji akter-omrežje dojeta kot družbeno-tehnični sistemi, ki povezujejo akterje in družbeno-prostorski kontekst. Družbeno-prostorski kontekst nima določene strukture, ampak gre za kompleksen preplet različnih elementov in dejavnikov, ki zavedno ali nezavedno vplivajo na delovanje akterjev v določenem prostoru in času. Družbeno-prostorski kontekst sestavljajo na primer institucionalne strukture, tržni procesi, politike, tehnologije, gospodarstvo, pretekle izkušnje in vzorci delovanja, kultura, vrednote in drugi elementi, ki so prisotni na določenem prostoru v določenem časovnem obdobju. Kontekst vpliva tako na delovanje akterjev kot tudi na interakcije med njimi (Latour, 2005). Zaradi edinstvenosti družbeno-prostorskega konteksta v določenem prostoru in času načini reševanja konfliktov in odločitve niso vedno prenosljivi. Umestitev prometne infrastrukture na določenih območjih lahko sproža številne konflikte (na primer odpor lokalnega prebivalstva ali okoljevarstvenih organizacij), medtem ko je lahko podoben projekt v drugem okolju ali drugem časovnem obdobju sprejet brez večjih nasprotovanj. Legitimnost določenega projekta je tako lahko v različnih kontekstih različna in je torej odvisna od različnih dejavnikov, kot so odnos prebivalstva do prostora, trenutne gospodarske in politične razmere, način izvedbe postopka odločanja, trenutno uveljavljeni strokovni diskurzi ali ideološka prepričanja in drugi.

Teorija akter-omrežje presega antropocentrično miselnost, da so razmerja zgolj del družbenega sveta. Dejavniki del omrežij so po teoriji akter-omrežje lahko tudi »nečloveški akterji«, tako imenovani aktanti (Latour, 1996; Murdoch, 1998; Latour, 2005; Latour, 2011) oziroma dejavniki. S tem teorija odgovarja na vprašanje, kdo vse je lahko akter in kateri dejavniki vplivajo na odločevalske procese. Akter torej ni nujno človek, temveč katera koli entiteta iz fizičnega, tehničnega ali družbenega sveta, ki lahko deluje,

ima vpliv na omrežje in na odnose v omrežju ali se počuti odgovornega za določeno zadevo. To je še posebej relevantno pri raziskovanju konfliktov glede posegov v prostor, saj je lahko na primer tudi prostor pomemben dejavnik, ki vpliva na dejanja akterjev in na odločitve. Dejavniki kot nečloveški akterji imajo lahko na primer tudi regulatorni učinek, ko določajo, kakšno delovanje akterjev je dovoljeno, kot so na primer resorne zakonodaje. Takšni dejavniki lahko v času nastajanja omrežja že obstajajo, lahko pa se pojavijo nenadoma ali pa so ukinjeni in tako vplivajo na odnose v omrežju in na delovanje akterjev (Latour, 2005). Akterji in dejavniki torej prehajajo v omrežje in iz omrežja, ki se je vzpostavilo za namen realizacije določenega projekta in ki deluje tako v okviru formalnih kot tudi neformalnih okolij. Njihova vloga (moč), interakcije med njimi in medsebojni vpliv so v omrežjih le začasni in spremenljivi.

Teorija akter-omrežje temelji tudi na predpostavki, da je znanost ustvarjena skozi družbeni proces, pogajanja, dogovore. Delovanje stroke, znanstvenikov, ne poteka v nevtralnem okolju, temveč pod vplivom družbeno-prostorskega konteksta, pravil, uporabe različnih tehnik in metodologij, znotraj različnih institucionalnih struktur, z različnimi finančnimi vložki in podobno. Dejstev, ki jih proizvaja znanost, teorija akter-omrežje zato ne razume kot objektivnih, splošnih resnic, temveč kot družbeno ustvarjene interpretacije, ki so rezultat interesov in odnosov moči. Teorija s tem ne zanika resničnosti dejstev, temveč le opozarja na družbeni vidik ustvarjanja znanja, ki ni dokončno (se lahko s časom spreminja), nevtralnno ali enoznačno. Različne stroke lahko isti problem interpretirajo popolnoma drugače. Teorija zato predpostavlja, da tudi na znanstveno delovanje vplivajo kontekst, interesi, različne perspektive (Latour, 2011). S tega vidika je teorija akter-omrežje sorodna poststrukturalističnemu zanikanju univerzalnih resnic, na primer Foucaultovemu povezovanju moči in znanja. V središču zanimanja teorije akter-omrežje so torej procesi uveljavljanja različnih pogledov na problem (»resnic«) (Latour, 2011), s čimer je poudarjena namernost delovanja akterjev v omrežjih.

Kljub temu da je znanost družbeno ustvarjena, pa se teorija akter-omrežje upira zatekanju k relativizaciji znanja. Konflikti, ki so del omrežij akterjev, morajo biti razrešeni s pomočjo komunikacije. Stališče, da je znanost le ena od možnih interpretacij in spolitizirana, ne sme biti izgovor za nerešljivost konfliktov ali za brezbržnost odločevalcev. Teorija zgolj opozarja na to, da je tudi pri argumentih stroke treba upoštevati različne poglede, koncepte in teorije. O diskurzih, ki se uveljavijo v družbi in ki oblikujejo politike ali odločitve o posegih v prostor, se je treba vedno znova vpraševati in preverjati njihovo veljavo (Švajncer, 2012). Ker je torej tudi stroka vir konfliktov, je deliberacija oziroma argumentirana razprava med strokovnjaki zelo pomembna. Z vidika reševanja konfliktov v stroki Latour (2011) meni, da mora stroka v primeru konfliktov svoja stališča »pritrditi« še z močnejšim žebljem [argumentom, opomba avtorice] na bolj vzvišene cilje.

### **3.2.1 Proces nastajanja kot preobrazba omrežij akterjev**

Omrežja akterjev so vedno odprta in prekerna. Omrežja se stalno obnavljajo in obstajajo zaradi akterjev, ki delujejo v omrežju, se mu na novo pridružijo ali celo izstopijo. Omrežja obstajajo zaradi stalne potrditve »pripadanja skupnosti«, zaradi prizadevanj akterjev v omrežju doseči stanje ravnovesja, prizadevanj, da omrežje ne bi razpadlo ali izgubilo svojega pomena (Latour, 2005). Tudi skupina akterjev, ki sodeluje na primer pri umeščanju prometne infrastrukture v prostor, se vzpostavi točno za ta namen in ni vnaprej v celoti določena. Nekateri akterji so v omrežje vključeni že po sami funkciji, ki jim jo določa zakonodaja, na primer ministrstva, pristojna za infrastrukturo, prostor, investitor ter ostala

ministrstva in občine kot nosilci urejanja prostora. Drugi akterji se v omrežje vključijo bolj nepredvidljivo. Ni možno predvideti, na primer, ali se bodo oblikovale civilne iniciative in kateri segment družbe bo sodeloval na javnih razgrnitvah in obravnava niti ne moremo predvideti, kdo bo načrtovani prometni infrastrukturi nasprotoval, s kakšnimi argumenti in na kakšen način. Omrežja akterjev, ki se vzpostavijo za določen namen, v našem primeru za umeščanje prometne infrastrukture v prostor, so torej le deloma predvidljiva in se vzpostavljajo tekom celotnega postopka odločanja.

Eden ključnih konceptov v teoriji akter-omrežje so stopnje preobrazbe omrežij, ki ponazarjajo nastajanje in dinamiko omrežij (Latour, 2005). Koncept preobrazbe omrežij predstavlja spremenljivo in začasno naravo omrežij in njihovih oblik. Skozi stopnje preobrazbe lahko opredelimo akterje, interakcije med njimi, njihove vloge in delovanje v omrežju, spremljamo spremembe, ki jih povzročajo s svojo prisotnostjo v omrežju in s svojim delovanjem. Skozi stopnje preobrazbe omrežij lahko spremljamo tudi vlogo dejavnikov, ki vplivajo tako na sestavo omrežij akterjev kot tudi na interakcije v njem (Latour, 2005). Skozi stopnje preobrazbe prihaja tako do sprememb sestave omrežij kot tudi do vsebinskih sprememb, na primer zastopanosti različnih pogledov na problem, ciljev in interesov akterjev ter sredstev in strategij za doseganje ciljev. Preobrazbe torej predstavljajo proces, ki je soroden procesu samoorganizacije. Skozi stopnje preobrazbe lahko proučujemo odnose med akterji, ki določajo omrežja in načine njihovega delovanja v formalnih in/ali neformalnih okoljih (Murdoch, 1998).

Konflikti so tisti element prostorskega načrtovanja, ki odločilno vplivajo na preobrazbo omrežij. Nasprotovanja, ki sprožajo konflikte, spodbudijo akterje k vpraševanju obstoječih argumentacij in diskurzov, spodbudijo vključevanje novih akterjev v omrežje in tako vplivajo na dinamičnost odločanja. Predlog umestitve severnega dela tretje razvojne osi v prostor kot hitre ceste je na primer skozi postopek večkrat sprožil vprašanja trajnostnega razvoja, moralnosti poseganja na najboljša kmetijska zemljišča in vprašanja o smiselnosti gradnje hitre ceste. Konflikt interesov je spodbudil nastanek dveh civilnih interesnih skupin, ki sta se v omrežje akterjev vključili s popolnoma nasprotnimi si interesi. Na eni strani so zagovorniki varovanja kmetijskih zemljišč, predvsem civilne iniciative v Spodnji Savinjski dolini, s svojim delovanjem skušali preprečiti gradnjo hitre ceste na najboljših kmetijskih zemljiščih. Na drugi strani pa so zagovorniki čim prejšnje izgradnje hitre ceste, predvsem koroške občine in Mladinska iniciativa Hoč'mo cesto, izkazovali podporo državi pri načrtovanju projekta. Civilne iniciative so nastale z jasnim namenom vplivati na odločitve glede umestitve hitre ceste v prostor, s tem pa so vplivale na dinamiko odnosov v omrežju, pa tudi na deliberativni proces.

Teorija akter-omrežje, podobno kot kompleksni prilagodljivi sistemi, predpostavlja, da so akterji v omrežju medsebojno odvisni in da vplivajo eden na drugega (Murdoch, 1998). Teorija predpostavlja tudi prilagodljivost omrežij akterjev in njihovo odvisnost od družbeno-prostorskega konteksta. Omrežja akterjev se vzpostavijo nenačrtovano, za točno določen namen, ki ga skušajo akterji uresničiti. Struktura omrežij akterjev ni nikoli dokončna, saj vedno obstaja možnost nasprotovanj, ki predstavljajo potencial za spremembe ter s tem za večjo legitimacijo delovanja in odločanja. Nasprotovanje oziroma konflikti so tako neke vrste način, s katerim si akterji skušajo izboriti določeno mero avtonomije v omrežju (Murdoch, 1998) in s katerim skušajo doseči uveljavitev sprememb. Spremembe v omrežjih akterjev se dogajajo postopoma, skozi različne stopnje preobrazbe.

### 3.2.2 Stopnje preobrazbe omrežij akterjev

Teorija akter-omrežje predvideva štiri stopnje preobrazbe omrežij akterjev, skozi katere se vzpostavlja omrežje (proces nastajanja). Za vsako stopnjo preobrazbe je značilno drugačno »samoorganizacijsko« delovanje akterjev. Čeprav ima vsaka posamezna stopnja določene značilnosti, se med seboj ne izključujejo in se lahko prekrivajo, saj nimajo jasno začrtanih meja.

Različni avtorji so različno poimenovali stopnje preobrazbe:

- stopnja opredelitve problema (angl. *problematization*, Callon, 1984) oziroma stopnja zmedenosti, ki je posledica prevelike kompleksnosti (angl. *perplexity*, Latour, 2004),
- stopnja utemeljevanja upravičenosti vključitve akterjev (angl. *interessement*, Callon, 1984) oziroma stopnja posvetovanj (angl. *consultation*, Latour, 2004),
- stopnja utrditve omrežja akterjev (angl. *enrolment*, Callon, 1984) oziroma stopnja vzpostavljanja hierarhije (angl. *hierarchization*, Latour, 2004) in
- stopnja mobilizacije zaveznikov (angl. *mobilisation*, Callon, 1984) oziroma ustanovitev (angl. *institution*, Latour, 2004).

Štiristopenjski koncept preobrazbe omrežij akterjev, ki ga predvideva teorija akter-omrežje, ponuja uporabno analitično orodje, ki ga je možno uporabiti tudi na področju prostorskega načrtovanja. Boelens (2010) je za področje prostorskega načrtovanja zasnoval koncept ARA (angl. *actor-relational-approach*), s katerim je štiristopenjski koncept preobražanja omrežij akterjev razširil in ga prilagodil področju prostorskega načrtovanja. Za razliko od svojih predhodnikov je zasnoval sedemstopenjski model preobražanja omrežij akterjev, ki pa se deloma prekriva s Callonovimi in Latourjevimi štirimi stopnjami. Glavne značilnosti obeh pristopov smo zato združili v štirih glavne stopnje preobrazbe, ki so prikazane na sliki 8.

Na prvi stopnji preobrazbe omrežij, stopnji opredelitve problema, pride do opredelitve problema in določitve ključnih akterjev oziroma njihovih predstavnikov, ki zastopajo različne interese, ki so lahko tudi konfliktni. Pri načrtovanju državne prometne infrastrukture v Sloveniji so to praviloma Ministrstvo za infrastrukturo kot predlagatelj projekta, Ministrstvo za okolje in prostor, ki vodi pripravo prostorskega načrta, in investitor. Omrežje akterjev na tej točki iz ravnovesnega stanja preide v neravnovesno stanje, v katerem obstoječe predpostavke, hierarhični odnosi, ustaljene prakse delovanja in predlagane načrte izzovejo novi pogledi na problem (Latour, 2004). V omrežje akterjev so formalno vključeni tudi državni in lokalni nosilci urejanja prostora, ki podajo smernice za umestitev načrtovane prometne infrastrukture v prostor in predstavijo svoje interese v zvezi z njo. Med različnimi interesi in usmeritvami že lahko pride do prekrivanj in konfliktov. Na prvi stopnji preobrazbe omrežja lahko pride tudi do samoorganizacijskega vedenja akterjev, s čimer se omrežje še dodatno preobrazi. To so lahko na primer različne interesne skupine, ki praviloma izhajajo iz družbe. Za civilne iniciative je značilno, da njihovo ustanovitev spodbudi ravno nasprotovanje predvidenemu posegu v prostor (nasprotovanje je sicer pogost, ne pa edini razlog za ustanovitev civilnih iniciativ).

Pobudniki projekta tako razpolagajo z naborom ključnih akterjev in njihovimi identitetami, s tem pa se vzpostavi omrežje akterjev, ki postanejo nepogrešljivi členi omrežja, ki ga sestavljajo (Callon 1984; Boelens 2010). S tem se razkrijejo različne interpretacije problema in vrednote, ki jih akterji zastopajo. Prva stopnja preobrazbe za omrežje že lahko pomeni tudi njegovo širitev, na primer ko se v omrežje

vklučijo lokalni akterji z območja, kamor bo nek projekt umeščen. S tem postopek umeščanja novega objekta v prostor postane vpet v lokalni, družbeno-prostorski kontekst. Zelo pomemben segment te faze je komunikacija med akterji, ki lahko poteka v okviru formalnega predpisanega postopka priprave prostorskega načrta (na primer podajanje smernic, ki so zakonsko opredeljen način komunikacije) ali izven njega (na primer izražanje stališč v medijih). Načini in mesta, kjer akterji izražajo svoja stališča, so torej lahko različni (Boelens, 2010). V omrežju akterjev se vzpostavijo identitete posameznih akterjev, ki s tem postanejo dejaven člen omrežja. Zaznati je možno tudi morebitne konfliktne interese in cilje (Callon, 1984). Števila različnih predlogov in interesov akterjev in dejavnikov ter konfliktov med njimi ne moremo vnaprej predvideti (Latour, 2004). Akterji lahko v omrežje vstopajo ali iz njega izstopajo praktično skozi celoten proces načrtovanja. Cilj prve stopnje preobrazbe je zavedanje akterjev o obstoju »zunanje realnosti« (Latour, 2004), oziroma različnih, kontekstualno pogojenih interesov.

Ker se omrežje akterjev vzpostavi za točno določen namen, se med akterji z različnimi interesi in cilji vzpostavi medsebojna odvisnost. Logično nadaljevanje delovanja akterjev na drugi stopnji preobrazbe omrežij, stopnji utemeljevanja upravičenosti vključitve akterjev, je, da opredelijo svojo identiteto. To storijo tako, da konkretizirajo svoja stališča, v katerih se ločijo od drugih. Na drugi stopnji akterji torej skušajo upravičiti svojo vlogo in utrditi svoj položaj v omrežju v odnosu do drugih akterjev, ki so del omrežja. Če so akterji na tej stopnji uspešni, potrdijo svojo verodostojnost, verodostojnost svojih argumentov in upravičijo svoje »članstvo« v omrežju (Callon, 1984).

Vzводи, s katerimi akterji skušajo konkretizirati svoja stališča, so lahko različni, praviloma pa ima na tej stopnji zelo pomembno vlogo znanje, bodisi laično, lokalno bodisi strokovno (strokovne raziskave) (Callon, 1984). Na tej stopnji preobrazbe bi vsaj v teoriji morali biti izrabljeni vsi možni prostorsko-načrtovalski pristopi in instrumenti, namenjeni oblikovanju argumentov, kot so predhodne analize, študije variant, osnutki, elaborati, predlogi načrta, analize stroškov in koristi, argumentiranje na podlagi predpisov, pravnih sredstev, modeli idr. Argumentacije akterjev na tej stopnji preobrazbe morajo biti prepričljive in čim bolj strokovno podprte, da so lahko uspešne in da lahko akterji z njimi ubranijo svoje interese.

Namen delovanja akterjev na tej stopnji preobrazbe je torej utrjevanje svoje vloge v omrežju. Stroka (prostorsko-načrtovalska in druga) ima v tej fazi izjemno pomembno vlogo, saj pomembno prispeva k legitimaciji argumentov. Ali so bili argumenti akterjev resnično upravičeni, verodostojni, se sicer lahko izkaže šele na kasnejših stopnjah (Boelens, 2010). Na tej stopnji torej akterji preverjajo pogoje »članstva« v zavezništvih znotraj omrežja in preverjajo možnosti, ali bodo njihovi interesi lahko upoštevani (Callon, 1984). Na tej stopnji je zelo pomembna vloga prostorskega načrtovanja kot usklajevalnega sektorja, ki mora biti odprto za različne argumente. Pomembno je, da število »glasov«, ki imajo možnost izražanja predlogov in stališč, ni arbitrarno izključujoče (Latour, 2004). Cilj akterjev na drugi stopnji preobrazbe omrežij je torej upravičiti relevantnost njihovih predlogov (Latour, 2004).

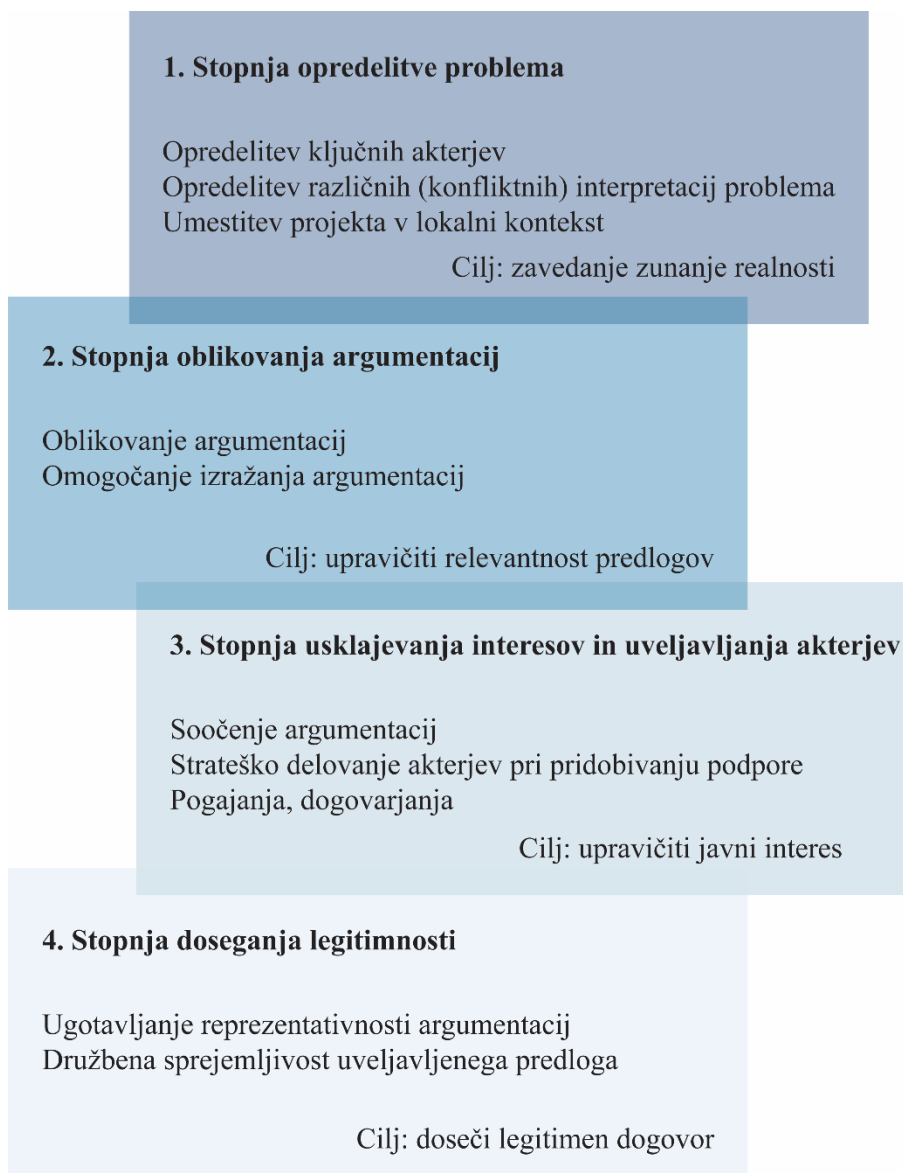
Prepričljivost argumentov, izraženih na prejšnji stopnji preobrazbe omrežja, še ne zagotavlja nujno tudi uspeha. Na tej točki pride do soočenja že uveljavljenih akterjev (na primer državnih odločevalcev) in akterjev, ki so v omrežje vstopili naknadno (Callon, 1984). Cilj tretje stopnje preobrazbe omrežja, stopnje utrditve omrežja akterjev, je ugotoviti, v kolikšni meri so alternativne razvojne možnosti uresničljive in sprejemljive za druge akterje. Ker na predhodni stopnji lahko pride do bistvene širitve



omrežja in naraščanja števila alternativnih predlogov, je tretja stopnja preobrazbe namenjena izboru najbolj uresničljivih in sprejemljivih možnosti. S tem se omrežje začne »zapirati«, zavrtnjeni predlogi pa ostanejo izven omrežja (Latour, 2004).

Za to stopnjo preobrazbe so torej značilni različni pristopi in načini delovanja, ki jih akterji uporabljajo, da bi uveljavili svoje interese in argumentacije. Na eni strani je lahko delovanje akterjev usmerjeno v pasivno vzdrževanje svojega že uveljavljenega položaja v omrežju, na drugi strani pa je lahko delovanje akterjev tudi zelo proaktivno in usmerjeno v uveljavitev lastnih interesov. Primer prve, pasivne pozicije akterjev je zanašanje državnih odločevalcev na rezultate študij variant in hkrati nedovzetnost za deliberacijo s širšo javnostjo. Primer drugega, proaktivnega delovanja akterjev pa je pridobivanje strokovnih stališč, žrtvovanje časa, posvečenega pridobivanju podpore, in podobno. Načini, s katerimi akterji poskušajo pridobiti družbeno, politično ali strokovno podporo za svoje interese, so lahko različni, na primer sodelovanje s strokami, pogajanja in druge oblike strateškega delovanja (na primer pojavljanje v medijih, lobiranja in podobno) (Callon, 1984; Boelens, 2010). Na tej stopnji akterji v omrežju ugotavljajo kompatibilnost oziroma »zmožnost sobivanja« predlogov, ki so že uveljavljeni, z novimi predlogi in interesi skozi procese pogajanj, dogovarjanj (Callon, 1984; Latour, 2004). Tretja stopnja preobrazbe omrežja akterjev se tako počasi približuje končni odločitvi in stabilizaciji odnosov med akterji v omrežju. Cilj akterjev na tretji stopnji preobrazbe omrežja je upravičiti javni interes (Latour, 2004).

Na prejšnjih stopnjah praviloma sodelujejo predstavniki različnih interesnih skupin, bodisi lokalnih skupnosti, stroke, politike, gospodarstva in podobno. Na zadnji stopnji preobrazbe omrežja pa se izkaže, v kolikšni meri predstavljeni interesi, ki so jih zastopali predstavniki, odražajo širša družbena, strokovna, politična stališča v družbi (Boelens, 2010). Na tej stopnji torej pride do legitimacije uveljavljenega predloga, torej predloga, ki se je na prejšnji stopnji izkazal kot najbolj prepričljiv. Vključijo se novi akterji, ki prej niso bili aktivni, vzpostavijo se nova zaveznitva, lahko se uveljavijo tudi novi pristopi k odločanju. Če se predlog izkaže kot nelegitimen, lahko pride tudi do ponovitve predhodnih stopenj. Končni cilj zadnje stopnje preobrazbe omrežja akterjev je odločitev, katere legitimnost ni več vprašljiva (Callon, 1984; Latour, 2004). Primer prostorsko-načrtovalskega instrumenta, ki omogoča presojanje širše družbene sprejemljivosti projekta, sta javna razgrnitev in javna obravnava predloga državnega prostorskega načrta. Če je bil predhodni postopek odločanja izveden v skladu z načeli participativnega načrtovanja, bi morala končna predstavitev odločitve o posegu v prostor odsevati družbeno sprejemljivost. Prostorska umestitev državne ceste, kot jo predvideva državni prostorski načrt, bi morala že dosegati širšo družbeno in strokovno sprejemljivost. Idealno je na tej stopnji lahko predlog deležen zgolj še predlogov za minimalne popravke. Cilj četrte stopnje preobrazbe omrežja je doseči legitimen dogovor med akterji (Latour, 2004).



Slika 8: Značilnosti stopenj preobrazbe omrežij akterjev (Callon, 1984; Latour, 2004; Boelens, 2010).

Figure 8: Translation phases and their characteristics (Callon, 1984; Latour, 2004; Boelens, 2010).

## 4 METODOLOGIJA ZA PROUČEVANJE KONFLIKTOV

Teorija kompleksnosti in teorija akter-omrežje, ki smo ju predstavili v prejšnjem poglavju, predstavljata konceptualni okvir, s katerim bomo proučevali konfliktne postopke umeščanja prometne infrastrukture v prostor. Konflikte bomo obravnavali z vidika nastajajočih omrežij akterjev, ki se vzpostavijo za točno določen namen (umestitev avtoceste ali hitre ceste v prostor), v določenem družbeno-prostorskem kontekstu. Stopnje preobrazbe omrežij akterjev bomo uporabili kot osnovo za bolj sistematično proučitev konfliktov med akterji.

### 4.1 Študija primerov kot kvalitativna metoda raziskovanja

Kot metodo raziskovanja smo izbrali kvalitativno raziskovalno metodo študije primerov, ki je splošno uveljavljena raziskovalna metoda v humanističnih in družboslovnih raziskavah. Študija primerov je pristop k raziskovanju, pri katerem podrobno proučujemo pojav v njegovem dejanskem kontekstu, še posebej, ko meje med pojavom in kontekstom niso povsem jasno določljive (Yin, 2014). Študija primerov je pristop k raziskovanju, ko nas zanima, kako akterji delujejo v svojem dejanskem okolju, brez vnaprejšnjih predpostavk in sodb o tem, kakšna naj bi bila njihova vloga (Stake, 2005). Študija primerov nam pomaga odgovoriti na vprašanja, ki se praviloma začenjajo z vprašalnicami kdo (na primer, kdo sodeluje pri umeščanju prometne infrastrukture v prostor), kako (na primer, kako si akter razlaga nek problem in kako skuša doseči svoje cilje) ali zakaj (na primer, zakaj je prišlo do konflikta, zakaj je določen akter deloval tako, kot je) (Yin, 2014). Takšna so tudi naša raziskovalna podvprašanja, ki smo si jih zastavili v raziskavi:

- Kdo so glavni akterji in dejavniki, ki so vplivali na umeščanje prometne infrastrukture v prostor v izbranih študijah primerov, in kakšne so bile njihove vloge?
- Kateri so ključni legitimacijski problemi in kako vplivajo na konfliktnost odnosov med akterji?
- Kakšne vrste argumentacij uveljavljajo akterji v postopkih odločanja in na kakšen način?
- V kolikšni meri uporabljeni pristopi za zmanjševanje konfliktnosti ustrezajo načelom deliberativnega odločanja?

Proučitev različnih primerov nam omogoča vpogled v spremenljivost postopkov odločanja v različnih kontekstih (Farquhar, 2012). Naše glavno raziskovalno vprašanje se nanaša na dejansko prakso postopkov odločanja in na odkrivanje možnih praktičnih pristopov za doseganje legitimnosti odločanja. Konflikti so namreč očitna posledica nelegitimnosti obstoječih praks načrtovanja. Naše glavno raziskovalno vprašanje je zato praktične narave – Kako v praksi dosežati legitimnost? Gre za vprašanje, ki odpira širok spekter teoretskih in posledično tudi praktičnih vprašanj. Ker smo kot raziskovalci časovno omejeni (konfliktni postopki umeščanja v prostor lahko trajajo leta, tudi desetletja, hkrati pa tudi nimamo vedno možnosti spremljati več različnih postopkov odločanja hkrati), so študije primerov v tem pogledu metoda, ki omogoča, da se najbolj približamo realnosti (Flyvbjerg, 2006; Yin 2014).

Študija primerov omogoča proučevanje pojavov skozi daljše časovno obdobje, kar je še posebej relevantno za proučevanje konfliktov. S proučevanjem postopkov umeščanja prometne infrastrukture v prostor namreč lahko bolje razumemo dinamični vidik konfliktnosti načrtovanja. Študije primerov in primerjava med njimi nam kot raziskovalna metoda omogočajo poglobljen vpogled v posamezne primere konfliktov, na vzroke zanje, v načine delovanja akterjev, njihovo oblikovanje in uveljavljanje

različnih argumentacij, navsezadnje v uveljavljanje moči in določenih diskurzov na bolj ali manj prikrite načine. Zanimajo nas torej posebnosti in poglobljeno razumevanje posameznih primerov in ne splošne zakonitosti oziroma vzročno-posledične povezave, ki vodijo v konflikte. Slednjih ravno zaradi vpetosti v določen družbeno-prostorski kontekst ne moremo odkrivati. Zaradi vpetosti dejanskih konfliktnih odnosov med akterji v specifične kontekste kot raziskovalci tudi ne moremo proučevati pojava v »kontroliranih pogojih«, kot je to možno na primer v laboratoriju. Ker želimo proučiti in poglobiti razumevanje konfliktov kot nepredvidljivih družbenih pojavov, ocenjujemo, da sta študija primerov in primerjava med njimi za našo raziskavo najbolj ustrezen pristop k raziskovanju (Flyvbjerg, 2006).

V raziskavi se bomo osredotočili na dejanske dogodke, prakse delovanja akterjev in njihove racionalizacije konfliktov, hkrati pa se bomo distancirali od vrednostnih sodb njihovega delovanja. Zanimalo nas bo, kako kontekstualni dejavniki vplivajo na ravnanje akterjev in kakšne so posledice dejanj akterjev za legitimnost postopka odločanja. Raziskava temelji na stališču, da univerzalne moralne vrednote, ki bi jih bilo možno racionalno utemeljiti, ne obstajajo. Hkrati pa menimo, da različnih vrednot ne moremo preprosto enačiti. Izhajamo s stališča, da je vsak postopek odločanja edinstven, odvisen od družbeno-prostorskega konteksta, v katerem poteka, in kot tak zahteva od udeležencev predvsem pragmatično, situacijsko etiko (Flyvbjerg, 2006). Raziskava prav tako izhaja s stališča, da je moč prisotna v mnogih različicah družbenih odnosov in ni skoncentrirana zgolj v »centrih moči« ali v institucijah, kot so na primer ministrstva ali investitor. Stališče, da si nihče moči ne more lastiti in da se le-ta uveljavlja in vzdržuje skozi družbene odnose, izvira iz Foucaultove opredelitve moči.

Glede na dolgotrajnost reševanja nekaterih konfliktov, povezanih z umeščanjem prometne infrastrukture v prostor v Sloveniji, predpostavljamo, da obstoječi (uporabljeni) pristopi k načrtovanju ne dosegaajo ustrezne ravni legitimnosti. Predpostavljamo, da so legitimacijski problemi in iz njih izhajajoči konflikti med akterji v postopkih umeščanja prometne infrastrukture v prostor posledica nezmožnosti soočenja z izjemno kompleksnostjo načrtovanja cest. Kompleksnost odločanja je večplastna, od izrazito asimetričnih odnosov moči med akterji, medsebojne odvisnosti prometnega in prostorskega načrtovanja z drugimi sektorskimi politikami do linijske oblike cest, ki od odločevalcev zahtevajo usklajevanje med različnimi prostori z lokalnimi geografskimi, ekonomskimi in družbeno-kulturnimi značilnostmi. Kompleksnost načrtovanja cest izvira tudi iz naraščajoče reflektivnosti akterjev na vseh ravneh, od individualne do institucionalne. S študijami primerov in primerjave med njimi smo zato skušali ugotoviti, kakšni pristopi k načrtovanju so bili uporabljeni pri umeščanju izbranih primerov prometnic v prostor in kako bi lahko koncept prilagodljivosti odločanja, ki izvira iz kompleksnih prilagodljivih sistemov, prispeval k večji legitimnosti odločitev.

Študija primerov kot raziskovalna metoda se namreč dobro sklada s pojmom kompleksnosti, poststrukturalističnim pogledom na prostorsko načrtovanje in teorijo akter-omrežje s teoretičnimi koncepti, ki smo jih opisali v prejšnjem poglavju (poglavje 3) in ki upoštevajo tudi dinamični vidik. Čeprav se zavedamo, da splošnih navodil, kako reševati konflikte v prostorskem načrtovanju in pri umeščanju prometne infrastrukture v prostor, ne moremo odkriti, menimo, da bomo s podrobnim vpogledom v izbrane primere prostorskih umeščanj cest vseeno prišli do določenih ugotovitev, ki bi lahko prispevale k povečanju legitimnosti prihodnjih postopkov umeščanja linijskih in drugih objektov v prostor.

## 4.2 Izbor proučevanih primerov

Na podlagi dosedanjih raziskav konfliktov smo ugotovili, da obstaja relativno malo takih, ki bi upoštevale dinamični vidik konfliktov. Na voljo imamo predvsem raziskave, ki z različnimi pristopi skušajo ugotoviti določene značilnosti konfliktov in na ta način predlagati različne metode, kako zmanjšati konfliktnost prostorskega načrtovanja, ali pa se osredotočajo na razlago praktičnih omejitev različnih pristopov k odločanju. Na drugi strani pa so bile v Sloveniji v preteklosti narejene raziskave družbene sprejemljivosti avtocest in raziskave na področju mobilnosti v Sloveniji, ki sicer ne raziskujejo konfliktnosti neposredno. Kažejo pa na veliko podporo javnosti temu največjemu razvojnemu projektu v Sloveniji (Toš, 1970; Toš in Kos, 1994; Kos, 1997b; Kos, 2002c), ki se je z leti sicer zmanjševala. Slovenski raziskovalci so ugotovili tudi, da je slovenska družba izrazito avtomobilna in da množična uporaba osebnega avtomobila ustvarja vedno nove potrebe po cestni prometni infrastrukturi, kar vodi v začaran krog spodbujanja avtomobilizma in gradnje novih cest (Gabrovec in Bole, 2009; Gabrovec in Bole, 2014; Bole, 2015). Hkrati modernizacija železniškega prometnega omrežja z izjemo drugega tira v Sloveniji stagnira. Konflikti glede umestitve avtocest in hitrih cest v prostor so bili kljub družbeni podpori prisotni pri obeh največjih slovenskih prometnih razvojnih projektih, pri gradnji avtocest in pri načrtovanju tretje razvojne osi, zato smo se v raziskavi osredotočili na konfliktnost postopke umeščanja cestne infrastrukture v prostor. Izbor primerov za proučevanje je temeljil na kriterijih, opisanih v nadaljevanju.

Najprej smo sprejeli odločitev, da se pri raziskovanju omejimo na načrtovanje večjih cestnih infrastrukturnih projektov v Sloveniji. Razlog za to je predvsem specifičen institucionalni kontekst načrtovanja slovenskih cest. Postopki odločanja so se v Sloveniji formalno precej spreminjali. Prostorska zakonodaja, ki določa formalno strukturo postopkov umeščanja objektov v prostor, je v smislu demokratičnosti precej nihala, v svoji šele tri desetletja dolgi zgodovini se je spremenila kar petkrat (Zakon o urejanju prostora, 2002; Zakon o prostorskem načrtovanju, 2007; Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor, 2010; Zakonu o urejanju prostora, 2017, leta 2020 pa se je ponovno začel proces spreminjanja zakonodaje). Načrtovanje cest je v Sloveniji specifično in nekoliko bolj težavno tudi zaradi geografskih značilnosti – razpršene poselitve. Ta otežuje organizacijo učinkovitega javnega prevoza, zato avtomobil mnogim Slovencem predstavlja glavno ali celo edino prevozno sredstvo. Nagnjenost družbe k uporabi osebnega avtomobila je botrovala tudi prednostni graditvi avtocestnega omrežja pred železnicami, ki v obdobju od osamosvojitve Slovenije niso bistveno napredovale. Čeprav slovenske prometne in prostorske strategije praktično že od osamosvojitve Slovenije naprej predvidevajo tudi modernizacijo in dopolnjevanje železniškega omrežja, je šele projekt drugi tir, ki je trenutno v fazi izbiranja izvajalca, praktično edini primer načrtovanja železnice. S tega vidika bi težko primerjali več primerov, saj domnevamo, da pri načrtovanju večjih cestnih projektov še vedno igra pomembno vlogo tudi avtomobilna ideologija (več o slovenskem kontekstu načrtovanja prometne infrastrukture sledi v poglavju 5.1).

Odločili smo se tudi za proučevanje konfliktov v večjih državnih cestnih infrastrukturnih projektih, ki jih načrtuje država v svoji prometni in prostorski politiki. Taki projekti so namreč še posebej zanimivi za proučevanje odnosov moči med akterji in njihovih argumentacij. S tega vidika smo iskali primere, kjer akterje lahko v večji meri umestimo v eno izmed štirih ključnih skupin: država in lokalna oblast, gospodarstvo, javnost in stroka (Carayannis et al., 2018). V raziskavo smo vključili po več akterjev iz

vsake izmed glavnih skupin, ker smo želeli raziskati razlike v argumentacijah in uveljavljanje le-teh tako med glavnimi skupinami akterjev kot tudi znotraj njih.

Avtocestni projekt velja za največji in najdražji infrastrukturni poseg v prostor v zgodovini Slovenije. Ker Slovenija pred tem projektom ni imela moderne cestne prometne infrastrukture, je bil avtocestni projekt zasnovan s ciljem zagotavljanja mobilnosti prebivalstva, povezovanja slovenskega teritorija navznoter in navzven, s sosednjimi državami in širše z Evropo. Tretja razvojna os je po izgradnji avtocestnega križa drugi največji slovenski cestni prometni infrastrukturni projekt. Čeprav je tudi tretja razvojna os pomembna za mednarodno vpetost Slovenije v evropske prometne tokove, je zelo pomemben namen načrtovane hitre ceste tudi in predvsem izboljševanje dostopnosti Koroške in Savinjsko-šaleške regije. S tega v slovenske javnosti (glede na raziskave javnega mnenja o avtocestah iz let 1970, 1994, 1997, 2002), se pri severnem delu tretje razvojne osi zdi, da je veliko težje upravičiti javni interes in da je tretja razvojna os predvsem v interesu Koroške in Šaleške regije. Predpostavljamo, da to vpliva na način delovanja akterjev, pa tudi na oblikovanje argumentacij za načrtovano hitro cesto in proti njej. Primere, ki bi jih vključili v raziskavo, smo torej iskali v dveh največjih infrastrukturnih cestnih projektih, avtocestnem križu in tretji razvojni osi. Pri izboru študij primerov smo iskali izstopajoče primere, tiste, ki so potekali na bistveno drugačen način, kot je bilo to pričakovano v začetku obeh projektov. Na avtocestnem križu smo izbrali odsek Pluska–Ponikve. To je bil eden najbolj konfliktnih odsekov, ki je bil ravno zaradi dolgotrajnosti postopka umeščanja v prostor zadnji zgrajeni odsek dolenjskega kraka avtoceste. Umeščanje tega odseka v prostor je trajalo od leta 1995 do leta 2010. Severni del tretje razvojne osi je bil zaradi konfliktnosti razdeljen na več odsekov, od takrat pa se posamezni odseki umeščajo v prostor ločeno. Podrobneje bomo proučili odsek 1 med Šentrupertom in Velenjem, kjer je zaradi nasprotovanja lokalne civilne iniciative prišlo celo do ustavne presoje postopka sprejemanja državnega prostorskega načrta. V raziskavo smo vključili obdobje od začetka umeščanja hitre ceste v prostor leta 2004 do razsodbe Ustavnega sodišča jeseni 2019. Ker sta bila izbrana primera načrtovana v različnih časovnih obdobjih in v različnih družbeno-prostorskih kontekstih, smo lahko primerjali tudi vpliv spreminjanja pogojev legitimacije odločitev.

### 4.3 Zbiranje in analiza podatkov

Ko smo izbrali primera, ki smo ju vključili v raziskavo, je sledilo zbiranje podatkov. V študijah primerov praviloma uporabljamo več različnih virov podatkov, da lahko odgovorimo na zastavljena raziskovalna vprašanja (Yin, 2014). Podatki so lahko primarni, na primer intervjuji, ali sekundarni, na primer poročila, dokumentacija, povezana s primerom, in podobno. S tem, ko uporabljamo različne vire podatkov, lahko dosežemo bolj verodostojne rezultate, saj so ti triangulirani. Različni pogledi na pojav omogočajo večjo robustnost in nepristranskost rezultatov (Yin, 2014).

Da bi lahko čim boljše poustvarili realnost izbranih konfliktnih postopkov umeščanja cest v prostor, smo se osredotočili na proučevanje omrežij akterjev in družbeno-prostorskega konteksta, v katerem sta potekala procesa umeščanja v prostor. Vzpostavljanje omrežij akterjev v specifičnih kontekstih v konceptu stopenj preobrazbe obravnava teorija akter-omrežje. Omrežji akterjev, ki sta se vzpostavili za namen umestitve izbranih odsekov avtoceste in hitre ceste v prostor, sta bili v času, ko je bila izvedena raziskava, že oblikovani. Ker smo proučevali nastajanje omrežij in konfliktov za nazaj, smo lažje opredelili akterje, ki so sodelovali v omrežju, in njihove predstavnike, ki smo jih povabili k sodelovanju v intervjujih. Ker sta bila državna prostorska načrta za oba primera v času raziskave že sprejeta, smo

lahko dostopali tudi do pisne dokumentacije, povezane s pripravo prostorskih načrtov. V pomoč pri poustvarjanju poteka umeščanja izbranih odsekov avtoceste in hitre ceste so nam bili tudi časopisni članki, povezani s proučevanima primeroma. Raziskovanje omrežij akterjev iz preteklih primerov prostorskih umeščanj je z vidika dostopnosti podatkov lažje kot raziskovanje postopkov v realnem času. Ključne skupine akterjev so namreč tako že oblikovane, prav tako pa njihova (konfliktna) stališča in specifični načini delovanja. Vsaka interesna skupina ali akter imajo praviloma že uveljavljene svoje predstavnike, ki so praviloma tudi pripravljeni komunicirati z javnostjo (Latour, 2005).

Tako imenovana triangulacija (Yin, 2014) je v našem primeru zajemala proučitev različnih dokumentov in virov. Prva skupina virov so sektorske strategije, relevantna zakonodaja in drugi, s proučevanimi primeri povezani dokumenti, kot so zapisniki, pisne korespondence, strokovna mnenja in analize ter pravni dokumenti, ki jih hrani Ministrstvo za okolje in prostor. Na podlagi analize dokumentov smo dobili vpogled v to, kako naj bi formalno potekala priprava državnih prostorskih načrtov in kateri formalni mehanizmi za reševanje konfliktov so na voljo prostorskim načrtovalcem. S pregledom dokumentov, ki smo jih pridobili na Ministrstvu za okolje in prostor, smo dobili vpogled tudi v to, kakšen je bil časovni potek dejanskih postopkov odločanja, kakšne so bile strokovne utemeljitve predlogov najustreznejših variant, pa tudi v to, kateri mehanizmi za reševanje konfliktov in v katerem obdobju so bili uporabljeni.

Med proučevanima primeroma obstaja razlika v dokumentaciji, ki jo hrani Ministrstvo za okolje in prostor. Primer umeščanja avtocestnega odseka Pluska–Ponikve mimo Trebnjega v prostor je starejši in gradiva še niso digitalizirana. Ministrstvo za okolje in prostor zato vso dokumentacijo hrani v papirni obliki, vsebino pa na zahtevo lahko razmnožijo. Preglednost dokumentacije je bila zato pri tem primeru bistveno manjša kot pri tretji razvojni osi. Dokumenti, povezani s pripravo državnega prostorskega načrta za severni del tretje razvojne osi, so digitalizirani, vse dokumente pa na ministrstvu lahko na zahtevo tudi posredujejo. Pri pregledu dokumentacije smo kljub veliki transparentnosti in sistematični urejenosti ugotovili, da v shranjeni dokumentaciji niso na voljo vsi dokumenti. Določene dokumente, kot so na primer sklepi medvladne delovne skupine, odločitev Ustavnega sodišča in ukinitve zakonskega varstva vodnega vira, smo zato poiskali na spletu in v Uradnem listu Republike Slovenije.

Druga skupina virov informacij so bili intervjuji z akterji, ki so aktivno sodelovali v postopkih umeščanja izbranih primerov cest v prostor. Nabor teh smo sprva določili na podlagi pregleda dokumentacije, kasneje pa smo ga nekoliko razširili še na podlagi odgovorov in predlogov intervjuvancev ter na podlagi omemb v časopisnih člankih. Med intervjuji so sogovorniki včasih izpostavili tudi določene druge osebe, s katerimi smo nato stopili v stik in jih zaprosili za sodelovanje v intervjuju. Pri izboru intervjuvancev smo želeli dobiti čim bolj uravnoteženo zastopane osnovne skupine akterjev, čeprav to ni bilo vedno mogoče. Izstopajo predvsem akterji s področja gospodarstva, ki so najmanj številčna skupina, deloma zaradi odklanjanja sodelovanja v intervjujih, deloma pa zato, ker se podjetja niso tako aktivno vključevala v postopek umeščanja v prostor. Opravili smo 29 intervjujev, zastopanost po posameznih skupinah pa je predstavljena v preglednici 3.

Preglednica 3: Zastopanost intervjuvancev glede na glavne štiri skupine akterjev.

Table 3: Number of interviewees according to four main groups of actors.

<b>Državne institucije</b> (ministrstva in občine)	<b>Gospodarstvo</b>	<b>Stroka</b>	<b>Civilna družba</b>
12 intervjujev	2 intervjuja	7 intervjujev	8 intervjujev
7 intervjujev: občine	1 intervju: podjetje		
5 intervjujev: ministrstva	1 intervju: investitor		

Nekateri intervjuvanci so specifični za vsak proučevani primer, na primer predstavniki civilnih iniciativ in občin, medtem ko so določeni intervjuvanci sodelovali pri obeh proučevanih primerih. To so na primer predstavniki ministrstev, nekateri predstavniki stroke in investitorja. Intervjuji so bili različno dolgi in so trajali od 15 minut do ene ure in 35 minut. Seznam intervjuvancev z informacijami o njihovi pripadnosti instituciji ali interesni skupini in o trajanju pogovorov je dostopen pri avtorici tega dela. Identitete intervjuvancev so na njihovo željo zakrite. Seznam intervjuvancev z zakritimi identitetami je naveden v prilogi A.

Izvajali smo polstrukturirane intervjuje, ker smo želeli zbrati čim bolj subjektivne informacije o stališčih akterjev. Vnaprej smo pripravili ključne teme pogovora in nekaj osnovnih vprašanj, v intervjujih pa smo nato prilagajali pogovor posameznemu sogovorniku in s tem ključne osnovne teme pogovora dopolnili še z nekoliko bolj osebno specifičnimi vsebinami. S sogovorniki smo se pogovarjali o razlogih za vključitev v postopek odločanja, o načinih njihovega delovanja, o njihovih vlogah, o vključenosti v formalni postopek odločanja in o ustreznosti postopka odločanja z vidika strokovnega vodenja in možnosti participacije. Primeri vprašanj po tematikah so zapisani v prilogi B.

Intervjuje smo večinoma opravili osebno, dve osebi pa sta na lastno pobudo želeli na vprašanja odgovarjati pisno, kar smo jima tudi omogočili. Večina sogovornikov, ki smo jih povabili k sodelovanju, je privolila v snemanje pogovora (z izjemo treh sogovornikov), vendar so zahtevali, da njihove identitete zakrijemo. Njihovo željo po anonimnosti smo upoštevali tako, da smo jih v poglavju, kjer predstavljamo rezultate raziskave, poimenovali glede na vlogo ali članstvo v določeni instituciji ali interesni skupini. Po vsakem opravljenem intervjuju smo posnetke transkribirali in so, skupaj z zapiski iz intervjujev, kjer snemanje ni bilo dovoljeno, dostopni pri avtorici tega dela. V intervjujih smo bili pozorni tudi na izraznost in načine podajanja odgovorov intervjuvancev in si takšna opažanja tudi zabeležili, na primer cinizem, zadovoljstvo, jezo in podobno. Izraznost intervjuvancev je še dodatno okrepila razumevanje odnosov med akterji in širšega družbeno-prostorskega konteksta, v katerem sta potekala proučevana primera.

Transkribirane intervjuje smo analizirali s pomočjo programskega orodja Atlas.ti, ki je zelo priročno orodje za analizo kvalitativnih podatkov. Transkripcije intervjujev smo kodirali s pomočjo kombiniranja deduktivnega in induktivnega pristopa. Besedilo intervjujev smo najprej kodirali glede na osnovne teme, ki so ustrezale posameznim raziskovalnim vprašanjem (deduktivno določene kode), nato pa smo določali kode še induktivno, glede na podane odgovore intervjuvancev. Orodje Atlas.ti je služilo kot podpora pri organizaciji zbranih informacij, saj je omogočalo hiter pregled odgovorov po posameznih temah in povezovanje med njimi. Primeri deduktivno in induktivno določenih kod so predstavljeni v preglednici 4.



Preglednica 4: Primeri kodiranja transkribiranih intervjujev v programu Atlas.ti.

Table 4: Examples of codes ascribed to transcribed interviews in the Atlas.ti software.

---

Raziskovalno vprašanje: Kdo so glavni akterji in dejavniki, ki so vplivali na umeščanje prometne infrastrukture v prostor v izbranih študijah primerov, in kakšne so bile njihove vloge?

- Deduktivno določena koda: Vloga
- Induktivno določene kode: Civilna družba: nasprotovanje, Civilna družba: podpora, Občine: nasprotovanje, Občine: podpora, Stroka: recenzent, ...

---

Raziskovalno vprašanje: Kateri so ključni legitimacijski problemi in kako vplivajo na konfliktnost odnosov med akterji?

- Deduktivno določena koda: Konflikt
- Induktivno določene kode: Konflikt: lokalizmi, Konflikt: zakonodaja, Konflikt: dojetanje, Konflikt: okolje, Konflikt: interesi, Konflikt: stroke, ...

---

Raziskovalno vprašanje: Kakšne vrste argumentacij uveljavljajo akterji v postopkih odločanja in na kakšen način?

- Deduktivno določena koda: (1) Argumenti
- Induktivno določene kode: Argumenti: prostorska nepravilnost, Argumenti: dostopnost, Argumenti: okolje, Argumenti: razvoj, Argumenti: poselitev, ...
- Deduktivno določena koda: (2) Delovanje
- Induktivno določene kode: Delovanje: mediji, Delovanje: politična podpora, Delovanje: strokovna podpora, Delovanje: formalna participacija, Delovanje: pravna sredstva, Delovanje: reprezentativnost, ...

---

Raziskovalno vprašanje: V kolikšni meri uporabljeni pristopi za zmanjševanje konfliktnosti ustrezajo načelom deliberativnega odločanja?

- Deduktivno določena koda: Deliberacija
  - Induktivno določene kode: Deliberacija: transparentnost, Deliberacija: netransparentnost, Deliberacija: izključevanje, Deliberacija: nezaupanje, Deliberacija: omogočanje participacije, Deliberacija: racionalizacija postopka, ...
- 

Z namenom narediti rekonstrukcijo ključnih dogodkov v postopkih umeščanja izbranih primerov prometne infrastrukture v prostor čim bolj jasno in razumljivo, smo podatke, ki smo jih pridobili z gradivi in intervjuji, dopolnili tudi s časopisnimi članki iz časopisov Delo, Večer, Dolenjski list in gradivi, objavljenimi na drugih spletnih straneh, kot so spletne strani civilnih iniciativ. Objave v medijih sicer niso bile ključen vir informacij v raziskavi, marsikdaj pa so pripomogle k bolj jasni časovni umestitvi posameznih dogodkov, prepoznavanju ključnih akterjev in odločitev. Ker smo proučevali pretekle primere prostorskih umeščanj cestne prometne infrastrukture, so objave v medijih lahko dokaj zanesljiva referenca za časovno umestitev ali razjasnitev kakšnega dogodka.

V zadnji fazi smo opravili še dodatne intervjuje s strokovnjaki s področij participativnega prostorskega načrtovanja in umeščanja prometne infrastrukture v prostor, s čimer smo želeli pridobiti še nekoliko bolj nepristranski vpogled v prakso umeščanja prometne infrastrukture v prostor v Sloveniji s strani stroke, ki ni bila neposredno vključena v proučevane konflikte.



Druga stopnja je tesno povezana s tretjo stopnjo preobrazbe omrežij, stopnjo usklajevanja interesov in uveljavljanja akterjev v omrežju. Na drugi stopnji akterji oblikujejo svoje argumentacije, tretja stopnja pa je torej bolj usmerjena v uveljavljanje teh argumentacij. Cilj tretje stopnje je s svojimi argumentacijami prepričati druge akterje v omrežju in doseči dogovor o najustreznejši varianti poteka avtoceste ali hitre ceste. Akterji te odločitve lahko dosežejo v okviru formalnega postopka odločanja in/ali s strateškim delovanjem akterjev.

Četrta, zadnja stopnja preobrazbe omrežja akterjev, stopnja doseganja legitimnosti, predstavlja preizkus demokratičnosti postopka odločanja in odločitve, sprejete na tretji stopnji preobrazbe omrežja. V prostorskem načrtovanju v to stopnjo lahko uvrstimo prostorsko-načrtovalske pristope, ki so namenjeni usklajevanju interesov med akterji in sodelovanju javnosti v postopku odločanja. Praviloma so to različni usklajevalni sestanki, javne razgrnitve in javne obravnave.

Čeprav gre za navidezno dokaj jasno strukturo nastajanja omrežij akterjev, praktični primeri umeščanja prometne infrastrukture v prostor kažejo na to, da se stopnje preobrazbe lahko med seboj prekrivajo ali celo ponavljajo, če akterji ne uspejo doseči napredka v dogovarjanju. Rezultate smo zato strukturirali tako, da smo za vsak proučevani primer najprej predstavili dogajanje po stopnjah preobrazbe omrežja akterjev, nato pa povzeli ključne ugotovitve, ki ustrezajo raziskovalnim vprašanjem: 1) spremembe strukture omrežja, 2) glavne legitimacijske probleme in vzroke za konflikte med akterji, 3) argumentacije in načine njihovega uveljavljanja ter 4) uporabljene prostorsko-načrtovalske pristope, ki naj bi zmanjšali konfliktnost postopka odločanja. Interpretacija teh rezultatov in njihova umestitev v širši teoretični kontekst sledita v šestem poglavju, v diskusiji.

Treba je opozoriti tudi na določene omejitve metodološkega pristopa k raziskavi. Ena od omejitev je zagotovo verjetnost pristranskosti (Yin, 2014), bodisi »podatkov«, ki smo jih pridobili iz uradne dokumentacije, intervjujev in časopisnih člankov, bodisi samega raziskovalca, v tem primeru avtorice raziskave. Pristranskosti in vrednotnim sodbam smo se skušali izogniti s pomočjo triangulacije podatkov, torej pridobivanja informacij iz različnih virov. Yin (2014) kot eno izmed možnih omejitev študije primerov izpostavlja tudi majhen potencial znanstvenega posploševanja. Študija primerov omogoča analitično posplošitev oziroma tako imenovano teoretično obdelavo posameznega raziskovanega primera. To pomeni, da raziskovalec skuša razložiti ugotovitve raziskave iz posameznega raziskovanega primera s splošno veljavnimi teoretičnimi koncepti in modeli (Schwandt, 2007; Yin, 2014).

## 5 ANALIZA KONFLIKTNOSTI IZBRANIH PRIMEROV UMEŠČANJA PROMETNE INFRASTRUKTURE V PROSTOR V SLOVENIJI

Prometna infrastruktura je ena najpomembnejših prostorskih prvin, ki je hkrati pogojena in pogojuje razmeščanje vseh ostalih dejavnosti v prostoru. Med načrtovanjem prometne infrastrukture in prostorskim razvojem tako obstaja izjemno kompleksna povezava, zaradi katere je tudi samo umeščanje prometne infrastrukture v prostor težka in pogosto konfliktna naloga. Ker je Slovenija zadnje pol stoletja večinoma vlagala sredstva v razvoj državne cestne prometne infrastrukture, manj pa v železnico in javni potniški promet, bomo v raziskavi obravnavali cestno prometno infrastrukturo. Empirični del raziskave bomo začeli s pregledom zgodovine načrtovanja prometne infrastrukture v Sloveniji. Poznavanje le-te je pomembno za razumevanje kompleksnosti in širšega družbeno-prostorskega konteksta, v katerem sta potekala izbrana primera umeščanja prometne infrastrukture v prostor, odsek avtoceste Pluska–Ponikve in odsek hitre ceste Šentrupert–Velenje. V nadaljevanju bodo sledili rezultati raziskave, opravljene na izbranih primerih postopkov odločanja.

### 5.1 Značilnosti načrtovanja prometne infrastrukture v Sloveniji

#### 5.1.1 Soodvisnost prostorskega načrtovanja in načrtovanja prometne infrastrukture

Prometna infrastruktura je pomemben prostorski element, ki se razvija sočasno s širšim prostorskim, družbenim in gospodarskim razvojem. Pred industrijsko revolucijo, ko so bile prometne povezave še relativno slabe in ko je bila izmenjava blaga, oseb in informacij počasnejša, je bil tudi proces urbanizacije bistveno počasnejši (Pogačnik, 1999). V drugi polovici 19. stoletja je razvoj železnice in parnega stroja močno spodbudil razvoj industrije, sčasoma so razvili tudi prva cestna vozila na lasten pogon. Industrijska revolucija je spodbudila proces urbanizacije, ki je poleg izboljševanja prometnih povezav med mesti prispeval tudi k razvoju javnega potniškega prometa, kot sta tramvaj in podzemna železnica. Konec 19. stoletja se je opazneje začela povečevati uporaba osebnega avtomobila (Pogačnik, 1999), ki je bistveno in trajno spremenil potovalne navade ljudi, vplival na razvoj prometne infrastrukture in na prostorski razvoj na splošno.

Prometna infrastruktura je vplivala tudi na spremenjene odnose v družbi in odnose med družbo in prostorom. Z večjo mobilnostjo prebivalstva in dobrin so se postopoma spremenili vzorci poselitve in razmestitve dejavnosti v prostoru. Razvoj prometne infrastrukture je omogočil hitrejša, udobnejša in varnejša potovanja, s tehnološkim napredkom pa je postal promet tudi cenejši in okolju bolj prijazen (Pogačnik, 2000). Vseeno je zaradi množičnosti potovanj, posledičnih prometnih zastojev v mestnih središčih in daljšanja prevoženih razdalj govoriti o cenejšem ali o okolju prijaznejšem načinu potovanja nekoliko vprašljivo. Ena najočitnejših posledic večje mobilnosti in izboljšanja prometne infrastrukture je suburbanizacija, ki omogoča ločitev kraja bivanja in dela (Bole, 2015). Drobne (2012) ugotavlja, da tudi Slovenci postajamo vse bolj tolerantni do daljših potovanj, saj smo zmožni premagovati vse večje razdalje v vedno krajšem času. Navidezno krčenje prostora z vse hitrejšimi potovanji še dodatno spodbuja množičnost potovanj. Nova cestna prometna infrastruktura, kot so avtoceste in hitre ceste, zgolj na kratek rok rešuje problem prometnih zastojev na obstoječem cestnem omrežju, na dolgi rok pa privablja vedno nove uporabnike. To vodi v začaran krog naraščanja avtomobilskega prometa, ki ustvarja potrebe po vedno novih dograditvah državnega (avto)cestnega sistema (Bole, 2015; Van Brussel, 2018). Posledica tega so številne iniciative, ki si prizadevajo za dodatne pasove na avtocestah in hitrih cestah, novih obvoznicah in navsezadnje za izgradnjo novih avtocest in hitrih cest.

Avtomobilizacija družbe je v Sloveniji v nasprotju z zahodnoevropskimi državami še vedno v vzponu. Dnevna mobilnost zaposlenih in šolajočih še vedno v veliki meri temelji na uporabi osebnega avtomobila, zato se v Sloveniji potrebe po novi, predvsem cestni prometni infrastrukturi še povečujejo (Bole, 2015).

Ceste so neposredno vplivale tudi na rabo zemljišč v njihovi ožji in širši okolici. Ob mestnih vpadnicah so na primer marsikje zrasli nakupovalni, industrijski, športni, rekreacijski, zabavišni, poslovni in drugi centri. Ti so močno spremenili in degradirali vlogo zgodovinskih urbanih središč (Pogačnik, 1999). Naglo se povečuje tudi delež zemljišč, ki so tako ali drugače povezana s prometom, na primer prostorsko potratna parkirišča, prometni terminali in podobno. Bole (2015) ugotavlja, da so leta 2011 prometne površine v Sloveniji predstavljale več kot polovico (53 %) vseh pozidanih površin in da, absolutno gledano, še naraščajo. Na umestitev prometne infrastrukture v prostor vplivajo številni dejavniki. Prometna infrastruktura se na primer skuša čim bolj prilagoditi naravno-geografskim razmeram, reliefu, in obstoječim grajenim strukturam, drugi infrastrukturi, naseljem, industriji, ... oziroma se izogniti zavarovanim in rekreacijskim območjem. Prometna infrastruktura je v prostorskem razvoju pogosto pomemben pritegnitveni dejavnik za razvoj naselij in za umestitev specializiranih centrov, kot so trgovski, sejmski, zabavišni, industrijske cone, tehnološki parki in logistični centri (Pogačnik, 2000).

Umeščanje prometne infrastrukture v prostor temelji na številnih negotovostih, zato je pogosto izjemno težavno. Vplivi prometne infrastrukture na prostorski razvoj, družbo, gospodarstvo in okolje so zelo nepredvidljivi in težko izmerljivi. Vplive je zato zelo težko enoznačno opredeliti kot dobre ali slabe. To lahko sproža tudi konflikte med akterji, ki zagovarjajo različne interese in se zavzemajo za različne cilje. Pogosti so na primer konflikti zaradi nasprotujočih si razvojnih interesov in interesov varovanja okolja ali pa na primer zaradi nasprotovanj lokalnih skupnosti, kjer naj bi bila umeščena prometna infrastruktura (sindrom NIMBY). Umeščanje prometne infrastrukture v prostor tako ni le strokovno oziroma vsebinsko vprašanje o ustreznosti prometne in prostorske politike, temveč neizbežno odpira tudi različna politična in moralna vprašanja prostorske pravičnosti. Država, ki bdi nad razvojem za državo strateške prometne infrastrukture, naj bi le-to načrtovala tako, da bi zagotovila pravičen in enakomeren razvoj državnega teritorija (Davoudi, 2005; Philippopoulos-Mihalopoulos, 2010; Jones et al., 2019). Prav zmanjševanje razlik v regionalnem in prostorskem razvoju je pogosto glavni argument, s katerim države upravičujejo gradnjo novih avtocest in hitrih cest. Te so praviloma predstavljene kot generator gospodarskega razvoja in s tem kot sredstvo zmanjševanja razvojnih razlik med regijami (Evropske prostorske razvojne perspektive, 2000; Strategija prostorskega razvoja Slovenije, 2004; Dühr, Colomb, Nadin, 2010; Bela knjiga..., 2011). Čeprav ne moremo zanikati vloge prometne infrastrukture za razvoj gospodarstva (gospodarsko uspešne regije so praviloma tudi dobro prometno dostopne), pa moderna prometna infrastruktura, kot so avtoceste, zagotovo ni edini pogoj za razvoj (Flyvbjerg, Bruzelius in Rothengatter, 2003; Crescenzi in Rodrigues-Pose, 2012). Da avtoceste ne prinašajo nujno gospodarskega razvoja, dokazujejo tudi nekatere slovenske regije. Kot primer lahko izpostavimo Kočevje in Idrijo, ki sta kljub odsotnosti avtoceste gospodarsko relativno uspešni mesti, medtem ko Pomurje kljub avtocesti še vedno ni uspelo doseči večjega razvojnega preboja in ostaja na repu slovenskih regij po gospodarski razvitosti.

Poleg zagotavljanja pravičnega, bolj uravnoveženega razvoja državnega teritorija je naloga in odgovornost države tudi skrb za izvedbo družbeno pravičnih in legitimnih postopkov odločanja, v katerih naj bi bili enakovredno zastopani tudi interesi javnosti, predvsem lokalnega prebivalstva območja, kamor se umešča nova cesta. Družbeno pravični postopki odločanja naj bi omogočali deliberacijo med akterji tako znotraj formalno predpisanih postopkov priprave prostorskih načrtov kot tudi neformalne oblike delovanja akterjev (Davoudi, 2005; Philippopoulos-Mihalopoulos, 2010; Jones et al., 2019).

Umeščanje cestne prometne infrastrukture v prostor je še posebej kompleksno, težko uskladjivo in pogosto konfliktno tudi zaradi linijske oblike. Potrebe in interesi posameznih upravno-teritorialnih enot se na različnih odsekih trase lahko precej razlikujejo, kar lahko privede do situacije, ko morajo akterji, ki prometne povezave ne potrebujejo nujno, v svoje življenjsko okolje »sprejeti« cesto zato, da nekomu drugemu omogočijo boljše prometne povezave. Tak primer je načrtovanje hitre ceste na tretji razvojni osi, kjer prihaja do konfliktov med prebivalci Koroške in Spodnje Savinjske doline. Interes »Korošcev« za zgraditev hitre ceste je namreč veliko večji kot v Spodnji Savinjski dolini, ki že ima v neposredni bližini avtocesto. Klasični načrtovalski pristopi, ki temeljijo na projekcijah prometnih tokov in načelu ekonomske učinkovitosti, pogosto ne dosežejo ustrezne stopnje legitimnosti v lokalnem okolju (Parker in Doak, 2012), zato so nujni pristopi k odločanju, ki omogočajo participacijo vseh relevantnih akterjev.

### ***5.1.2 Vpliv izbranih geografskih značilnosti na konfliktnost umeščanja prometne infrastrukture v prostor v Sloveniji***

Načrtovanje linijske prometne infrastrukture, kot so avtoceste in hitre ceste, je izjemno kompleksno in pogosto konfliktno. Konfliktnost je v Sloveniji zaradi specifičnih družbeno-geografskih in političnih razmer še povečana. Na potencialno večjo konfliktnost vplivajo poselitvene značilnosti Slovenije, pa tudi usmeritev prostorske politike v policentrični razvoj in upravno-teritorialna razdelitev Slovenije.

#### ***5.1.2.1 Vpliv poselitvenega vzorca***

Slovenija je država z izrazito razgibanim reliefom, ki je pogojeval razmestitev poselitve in dejavnosti, vplival pa je tudi na razpršeno zemljiško-lastniško strukturo (Ravbar 2016b). Ravninska, dolinska območja, ki obsegajo manjši delež površja Slovenije, so najbolj obremenjena z interesi različnih uporabnikov prostora, na primer naselitve, industrije, prometa, kmetijstva. Prodne kotline s podtalnico so hkrati tudi najpomembnejši vir pitne vode (Urbanc, 2002). Konfliktnost urejanja prostora tam, kjer je zaradi razpršenosti poselitve in dejavnosti kakovostnega prostora malo, je pričakovano večja. Zaradi razpršene poselitve je v Sloveniji usklajevanje interesov z lokalnimi prebivalci glede umestitve cest v prostor težje, kot če bi bila poselitev strnjena v večjih središčih, ki bi jih povezovali s cesto prek nenaseljenih ali izrazito redko naseljenih območij.

Na razpršen vzorec rabe prostora sta vplivali tako razgibanost površja kot tudi usmeritev prostorske politike v Sloveniji, ki je podpirala policentrizem. Zaradi razpršene poselitve in dejavnosti v prostoru je umeščanje cestne prometne infrastrukture v prostor temu primerno težavnejše. Umeščanje večjih daljinskih infrastrukturnih projektov v prostor je lahko konfliktno zaradi nezdržljivosti nekaterih rab prostora, kot so poselitev (zaradi hrupa in onesnaževanja), kmetijstvo (zaradi izgube najkakovostnejših kmetijskih zemljišč) in naravovarstvena območja (zaradi onesnaževanja, hrupa, izgube habitatov redkih vrst organizmov in podobno). Slovenija je z naravnega in kulturnega vidika izjemno bogata država, z

relativno velikim deležem zavarovanih območij. Območja Nature 2000 na primer obsegajo okoli 36 odstotkov slovenskega ozemlja. Zavarovana območja tako predstavljajo pomemben omejitveni dejavnik za različne razvojne projekte (Suvorov, 2013), po drugi strani pa je prav bližina prometne infrastrukture lahko za neko območje ali dejavnost izjemnega pomena in zato tudi zaželeno. Bližina avtocest je na primer privlačen dejavnik za razvoj gospodarstva, trgovine, ohranjanja poselitve zaradi boljše dostopnosti.

Kljub razgibanosti površja in razpršenega vzorca rabe prostora imamo v Sloveniji relativno dobre prometne povezave. Te so plod specifičnega poteka procesov urbanizacije, suburbanizacije in deagrariacije v Sloveniji. Velik vpliv na prostorski razvoj Slovenije je imela industrializacija, ki se je za razliko od Združenih držav Amerike in Zahodne Evrope v takratni Jugoslaviji okrepila šele po drugi svetovni vojni. Medtem ko je v Združenih državah Amerike in Zahodni Evropi industrializaciji sledil izrazit val urbanizacije, je bil ta proces na območju Slovenije precej manj intenziven, nekoliko drugačen pa je bil tudi njegov potek. Gantar in Kos (1993) prva omenjata protiurbana razpoloženja, ki so vplivala na relativno nizko stopnjo urbanizacije. Uršič (2006) ugotavlja, da kljub velikopoteznim načrtom modernizacije mest, urbanističnim projektom in gradnji številnih blokovskih naselij v slovenskih mestih slovenski poselitveni sistem ni nikoli dosegel visoke stopnje urbanizacije. Kratkotrajna rast mest, ki je sledila industrializaciji, se je namreč zelo kmalu zaustavila (Uršič, 2006). Sledila ji je suburbanizacija, torej selitve v ožjo in širšo okolico industrijskih mest, zaradi česar so nastala urbanizirana ravninska območja. Specifičen je bil tudi proces deagrariacije. Ob koncu druge svetovne vojne je bila več kot polovica slovenskega prebivalstva še kmečkega, kar pa se je v naslednjih desetletjih naglo spreminjalo (Ravbar, 2016b). Velik del kmečkega prebivalstva je zadržal zemljišča v lasti, na delo pa so se vozili v bližnja zaposlitvena središča. To so tako imenovani polkmetje, ki so bili v šestdesetih in sedemdesetih letih precej številna kategorija prebivalstva v Sloveniji, ki je bila pomemben dejavnik intenzivne preobrazbe obmestnih območij in njihovega prehoda iz agrarnih v urbanizirana (Razpotnik Visković, 2012). V Sloveniji torej urbanizacija ni potekala v obliki skokovite rasti mest, temveč predvsem v obliki razpršene stanovanjske gradnje individualnih stanovanjskih hiš v ožji ali širši okolici zaposlitvenih središč (Ravbar, 2016b). Podurbaniziranost in značilen razpršen vzorec poselitve sta še danes ključni značilnosti slovenskega poselitvenega sistema (Uršič, 2006).

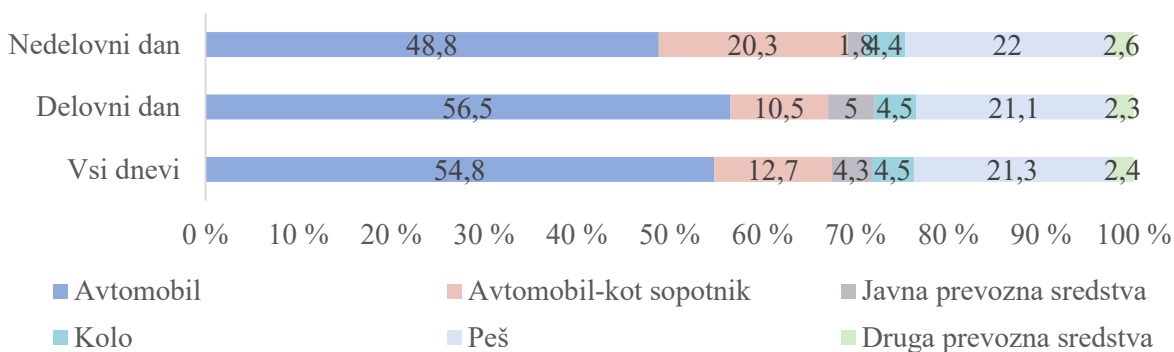
Ko je postal avtomobil dostopen širšemu krogu prebivalcev, je zelo hitro postal glavno prevozno sredstvo, kar je ustrezalo za Slovenijo značilnemu razpršenemu vzorcu poselitve (Uršič, 2006). S tem je močno naraslo število dnevnih vozačev (Gabrovec in Bole, 2009), ki jih Ravbar (2016b) označuje kot socialno skupino, ki je verjetno najbolj vplivala na preobrazbo slovenske kulturne pokrajine. Relativno dobre cestne povezave so omogočile ločitev kraja bivanja in kraja dela, s tem pa se je pospešil proces suburbanizacije. Ker slovensko prometno omrežje večinoma temelji na avtomobilskem prevozu, še pospešuje težnjo razpršene poselitve z majhno gostoto prebivalstva in posledično gradnjo potratne prometne (in komunalne) infrastrukture. Razlogov, zakaj ni prišlo do izrazitejše urbanizacije, je več. Pred osamosvojitvijo Slovenije so bili to na primer preprečevanje vlaganja sredstev v zasebno proizvodnjo, posledično pa so ljudje več vlagali v dobrine življenjskega standarda. Individualno, razpršeno gradnjo so spodbujali tudi inflacija, zaradi katere je vrednost kreditov hitro padala, ugodni krediti in nizke cene zemljišč (Ravbar, 1997; Bole, 2004; Uršič, 2006). Še danes pa večjo dnevno vozaštvo na daljše razdalje omogoča tudi sistem povračila potnih stroškov na delo (Bole in Gabrovec, 2014). V zadnjih desetletjih se osebni avtomobilski promet povečuje tudi zaradi vse močnejše

centralizacije Slovenije. Vse več dnevnikih vozačev se na delo vozi v Osrednjeslovensko statistično regijo, ki je med statističnimi regijami v letu 2020 edina beležila indeks delovne migracije večji od 100 (Delovne migracije, 2020). To pomeni, da v regiji dela več delovno aktivnih prebivalcev (brez kmetov), kot pa jih tam živi, s čimer se povečujejo tudi prometni tokovi proti Osrednjeslovenski statistični regiji.

#### 5.1.2.2 Vpliv politike policentričnega razvoja

Politika policentričnega razvoja se je v Sloveniji na strateški ravni uveljavila v šestdesetih letih prejšnjega stoletja, v okviru priprav prvega Regionalnega prostorskega plana SR Slovenije. Koncept policentrizma je bil usmerjen v decentralizacijo prostorskega razvoja in je temeljil na načelu prostorske pravičnosti, torej na načelih egalitarnosti, kot poglobitnega vodila pretekle in današnje politike policentrizma (Bole, Kozina in Tiran 2020). Koncept policentrizma je še danes ena ključnih strateških usmeritev na prostorske in regionalne politike, čeprav so se opredelitve koncepta večkrat spremenile. Policentrizem je bil prvotno zamišljen kot vzpostavljanje pogojev za enakomernejši gospodarski in socialni razvoj vseh delov države in s tem zmanjšanje regionalnih razlik ter izboljšanje kakovosti bivalnih razmer z enakomerno razmestitvijo delovnih mest in družbene infrastrukture (Drožg, 2005). Danes je namen policentrizma predvsem vzpostavljanje čim bolj enakomerne dostopnosti do storitvenih dejavnosti in družbene infrastrukture vsem državljanom, omogočanje avtonomije odločanja in upravljanja posameznih delov države ter krepitev regionalne identitete (Drožg, 2005). Razpršenost industrijskih središč in prostorska politika, ki je omogočala stihijsko poselitev prostora z razpršenim vzorcem individualnih stanovanjskih hiš (Ravbar, 2016b), sta vodila v nizko stopnjo urbanizacije in hkrati močno suburbanizacijo.

Razpršena poselitev in nizka stopnja urbanizacije imata za umeščanje prometne infrastrukture v prostor številne posledice. Razpršena poselitev pomeni dražjo infrastrukturo in je eden izmed omejitvenih dejavnikov pri razvoju učinkovitega javnega potniškega prometa. Posledica je tudi večja uporaba osebnega avtomobila, predvsem med dnevnimi vozači v zaposlitvena in izobraževalna središča. Zaradi razpršene poselitve je tudi konfliktnost urejanja prostora večja. Gradnja avtocestnega križa je še spodbudila uporabo osebnega avtomobila za vsakodnevne vožnje, saj se je zaradi njih čas potovanja skrajšal, posledično pa so se ljudje pripravljene voziti na daljše razdalje. Funkcionalne regije večjih središč so se s tem povečale, predvsem je opazna centralizacija Slovenije in povečevanje vloge Ljubljane kot zaposlitvenega središča (Bole, 2011).



Slika 10: Poti po vrstah prevoznih sredstev in dnevih, Slovenija, 2017 (Dnevna mobilnost potnikov, 2017).  
Figure 10: Trips by modes of transport and days, Slovenia, 2017 (Dnevna mobilnost potnikov, 2017).



Preglednica 5: Osnovni kazalniki dnevne mobilnosti potnikov, Slovenija, 2017 (Dnevna mobilnost potnikov, 2017).

Table 5: Basic data on daily passenger mobility, Slovenia, 2017 (Dnevna mobilnost potnikov, 2017).

	Vsi dnevi	Delovni dan	Nedelovni dan
Število poti na osebo na dan	3,2	3,3	2,7
Povprečna razdalja na pot (km)	12	12	17
Povprečni potovalni čas na osebo na dan (min)	76	75	78
Stopnja zasedenosti osebnih avtomobilov	1,7	1,5	2,2

Posledica avtomobilenosti slovenske družbe (in hkrati njen vzrok) je usmerjenost slovenske prometne politike v gradnjo avtocestnega omrežja, ki še spodbuja uporabo osebnega avtomobila (Strategija prostorskega razvoja Slovenije, 2004; Strategija razvoja prometa ..., 2017). Z modernizacijo cestnega omrežja se je vzpostavil začaran krog povečevanja ponudbe prometne infrastrukture in naraščanja uporabe osebnega avtomobila, ki zaradi povečevanja prometa in posledičnih zastojev poraja vedno nove potrebe po infrastrukturi. Zaradi razpršene poselitve in nizke stopnje urbanizacije je v Sloveniji umeščanje daljinske infrastrukture v prostor, na primer (avto)cest, nadpovprečno težavno in konfliktno. Pomisleki v ekološko ustreznost nadaljevanja modernizacije (avto)cestnega omrežja so eden ključnih vzrokov za konflikte, ki so v postmodernih družbah vse pogostejši (Kos, 1994a). Podobno kot je ugotovil Kos že leta 1994, tudi nedavni postopki umeščanja hitre ceste na tretji razvojni osi kažejo na neobčutljivost državnih odločevalcev za ekološke pomisleke. Modernizacija cestnega omrežja na tem delu Slovenije je nedvomno potrebna, vendar so tudi pomisleki glede okoljske sprejemljivosti hitre ceste povsem utemeljeni. Kljub temu očitno ne dosegajo praga, ki bi bil potreben za radikalnejše spremembe prostorskega načrta.

### 5.1.2.3 Vpliv upravno-teritorialne delitve Slovenije in odsotnost regionalne ravni

Slovenija je relativno mlada država, ki tudi v dobi polnoletnosti še ni uspela utrditi in dokončno vzpostaviti svoje teritorialno-upravne strukture. Reforma lokalne samouprave v devetdesetih letih je bistveno vplivala na pristojnosti, ki jih imajo različne upravne ravni na področju upravljanja s prostorom, s tem pa tudi na odnose med njimi. Reformo lokalne samouprave je urejal Zakon o lokalni samoupravi (1993), sledili pa so mu tudi drugi zakoni, ki so urejali procese nastajanja novih občin, kot so ustanovitev, naloge, financiranje občin in področje lokalnih volitev (Trček, 2014). Zakonodaja je dala občinam avtonomijo na področju prostorskega načrtovanja na svojem območju. Slovenska zakonodaja je omogočila tudi relativno enostavno ustanavljanje novih občin, kar je povzročilo drobitev obstoječega upravnega sistema in izrazil porast števila novoustanovljenih občin. Leta 1991 je bilo občin 63, po izvedeni reformi, leta 1995, je število naraslo na 147 občin., danes pa jih je že 212. Na nastajanje novih občin je vplivala zelo močna lokalna identiteta krajevnih skupnosti, ki so z ustanovitvijo lastne občine dobile tudi moč oziroma oblast nad »svojim teritorijem« (Kos, 1997a). Čeprav imajo občine načeloma vse pristojnosti na področju urejanja prostora na svojem teritoriju, pa je praksa precej drugačna. Razmerja med državo in občinami niso jasno določena, prekrivanja so na primer pri izdajanju gradbenih dovoljenj, ki jih izdajajo upravne enote, občine morajo tudi upoštevati določena obvezna republiška izhodišča in podobno. Marsikatera majhna občina ni zmožna ustrezno opravljati svojih nalog na področju prostorskega načrtovanja, saj so kadrovske, organizacijske in materialne prešibke (Marot 2010; Trček, 2014). Veliko število občin je problematično tudi z vidika usklajevanja interesov, saj v Sloveniji prevladujejo težnje po doseganju čim večje konkurenčnosti na lokalni ravni, medtem ko je

uresničevanje večjih projektov, kot so na primer avtoceste in druge ceste državnega pomena, bistveno težje uskladiti (Ravbar, 2016a).

Slovenija ima na eni strani zelo veliko (relativno majhnih) občin, na drugi strani pa je že dolgo prepoznan problem odsotnosti regionalne ravni, ki bi uspešno povezovala prostorsko in razvojno (regionalno) načrtovanje in ki bi omogočala bolj učinkovito usklajevanje interesov med državno in lokalno upravno ravno (Zavodnik Lamovšek, 2003; Nared et al., 2019). V Sloveniji tako vlada velika razdrobljenost lokalnih interesov, ki zaradi odsotnosti formalne regionalne ravni načrtovanja ne izkoriščajo možnosti načrtovanja večjih regionalnih razvojnih projektov (Ravbar, 2016a). Regionalna raven načrtovanja je še posebej pomembna za načrtovanje večjih cestnih in drugih infrastrukturnih projektov, ki zahtevajo usklajevanje več lokalnih interesov. Taki projekti so namreč pomembni za regije in državo kot celoto in jih posamezne občine same, brez dogovarjanja, ne morejo uresničevati. Čeprav je prostorska zakonodaja (Zakonu o urejanju prostora, 2002; 2017) predvidela tudi možnost povezovanja občin in pripravo skupnega regionalnega prostorskega načrta, ta opcija nikoli ni bila zavezujoča za akterje (Ravbar 2016a).

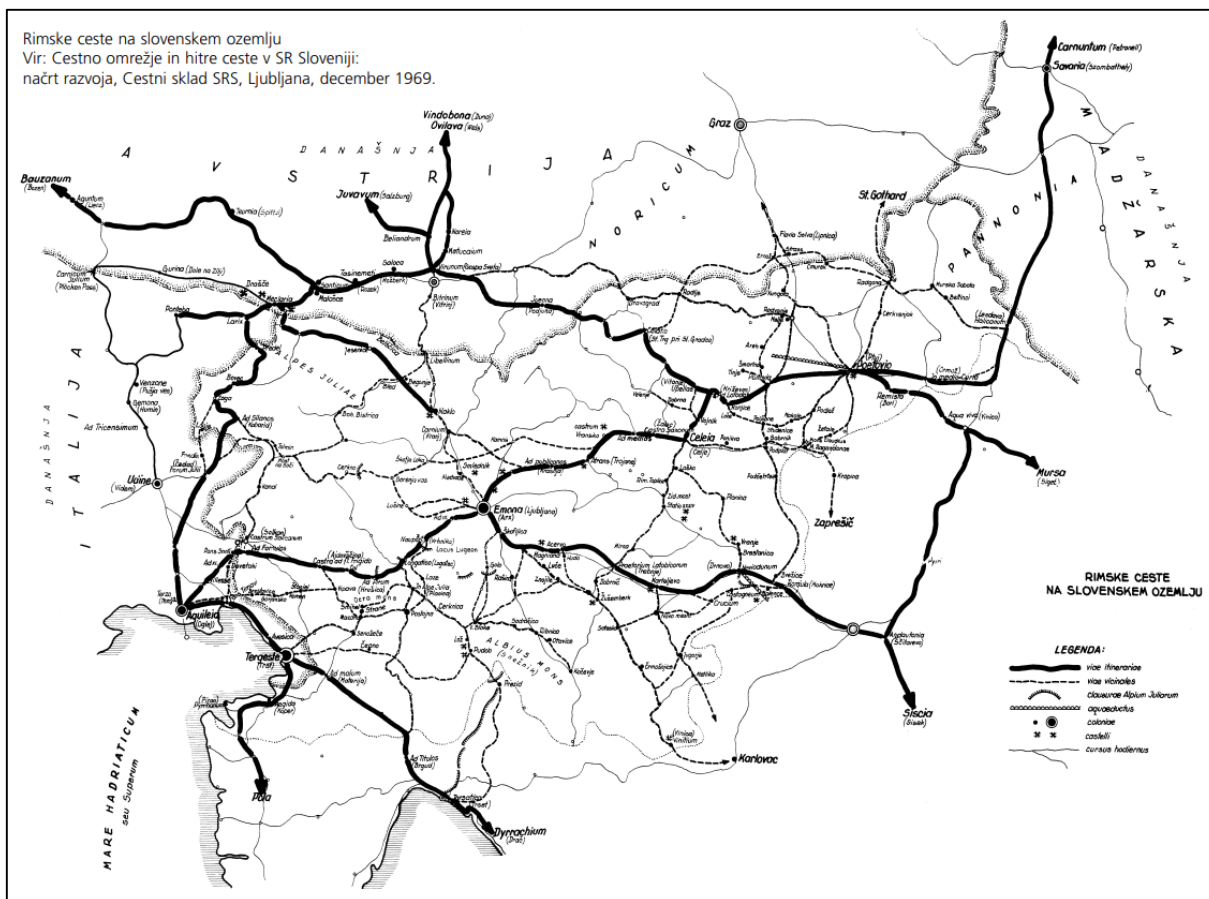
### ***5.1.3 Zgodovina in formalni okvir načrtovanja prometne infrastrukture v Sloveniji***

Glavne cestne smeri so bile na območju Slovenije začrtane že v rimskem obdobju, njihov potek pa se je prilagajal naravnim pogojem in reliefu. Osnovne smeri glavne prometne infrastrukture so še danes najbolj prometno obremenjene (Ašanin Gole in Polenšek, 2002).

Prvi večji infrastrukturni projekt na območju Slovenije je bila gradnja Južne železnice sredi 19. stoletja, ki je nekoliko zmanjšala pomen cest (Ašanin Gole in Polenšek, 2002). Do takrat so bili prevladujoči življenjski pogoji v Sloveniji vezani na samooskrbno kmetijstvo. Mobilnost prebivalstva je zelo nizka, omejena na domače okolje, z izjemo vojske in romanj. Poselitev je bila izrazito ruralno razpršena. Glavna funkcija prometa je bila trgovsko povezovanje mest in trgov (Klemenčič, 2003; Klemenčič, 2005). Gradnja Južne železnice v slovenski prostor ni prinesla le nove prometne povezave, temveč je bila to tudi pomembna prelomnica, ki je močno vplivala na nadaljnji prostorski razvoj Slovenije. Železnica je spodbudila razvoj mest, trgov in ostalih naselij vzdolž železnice, hkrati pa povzročila nazadovanje in ruralizacijo od železnice odmaknjenih regij. Na nek način je bila gradnja Južne železnice povod za nadaljnji neenakomeren regionalni razvoj Slovenije (Ašanin Gole and Polenšek, 2002; Kozina, 2010).

Avtomobilizem je sprožil pospešeni razvoj cestnega prometa. Ta ni zgolj dopolnil železniškega prometa, temveč ga je v marsičem omejil in nase prevzel velik odstotek osebnega potniškega prometa. Cestni promet je povzročil tudi širše družbene spremembe in vplival na razvoj določenih dejavnosti, na primer turizma. Po navedbah Ašanin Goleta in Polenška (2002) se je med letoma 1950 in 1968 delež potnikov v javnem prometu zmanjšal z 81 na 15 odstotkov, v cestnem pa je ustrezno narasel. Po drugi svetovni vojni se je začela gradnja dvopasovne ceste, ki je povezovala republike bivše Jugoslavije. Potekala je od Jesenic prek Ljubljane mimo Novega mesta do Zagreba, od tu dalje pa do Beograda, Skopja ter vse do makedonsko-grške meje. Glavna prometna žila Jugoslavije je bila poimenovana »cesta bratstva in enotnosti«. Ker obstoječi cestni sistem ni sledil razvoju avtomobilizma, se je močno povečalo število nesreč na slovenskih cestah, tudi s smrtnim izidom. Slovenija je v šestdesetih letih začela z načrtovanjem modernega avtocestnega križa. Leta 1969 je nastala interdisciplinarna študija o načrtu razvoja cestnega

omrežja in hitrih cest v Sloveniji. Avtocestno omrežje naj bi bilo dokončano leta 2000. Prelomno leto za slovensko avtocestno omrežje je bilo 1969, ko so bile pripravljene prve strokovne podlage, sprejeta je bila področna zakonodaja in zagotovljena so bila finančna sredstva za izgradnjo avtocestnega omrežja (Ašanin Gole in Polenšek, 2002).



Slika 11: Rimske ceste na slovenskem ozemlju (Ašanin Gole in Polenšek, 2002: str. 6).  
Figure 11: Roman roads on Slovenian territory (Ašanin Gole and Polenšek, 2002: p. 6).

Zakonodaja iz šestdesetih let je predvidevala samoupravno (participativno) odločanje o posegih v prostor in usklajevanje interesov med različnimi upravnimi ravnmi in med sektorji. V praksi samoupravni sistem odločanja zaradi različnih razlogov pogosto niso dosegali standardov participativnega načrtovanja. Samoupravno odločanje je na primer omogočalo sodelovanje praktično vsakomur, kar je vodilo v dolgotrajne, neproduktivne postopke odločanja, v katerih je bilo veliko prostora za pasivni odpor državljanov. Udeleženci teh razprav tudi niso bili vedno ustrezno informirani o zadevi, da bi lahko konstruktivno sodelovali in argumentirali svoja stališča. Ključne odločitve so bile še vedno v rokah partije (Pogačnik, 2005; Centrih, 2014). Komunistična partija, kot edina politična stranka v državi, je imela nadzor nad sprejemanjem odločitev ter nad delovanjem stroke in civilnih združenj. Skoraj nobena odločitev tako ni bila sprejeta brez vpletanja in privolitve politike (Perić, 2016). To je v nasprotju z načeli participativnega odločanja, kjer naj bi bili udeleženci v razpravi zelo dobro informirani o zadevi, bili sposobni argumentirati svoja stališča in se med seboj sporazumevati, s ciljem doseči skupno rešitev, racionalni konsenz, ki bo v javnem interesu. Pogačnik (2005) na primer ocenjuje, da je zakonodaja, ki je predvidela samoupravno odločanje, pomanjkljivo predpisovala metodologijo

izvedbe participacije. Kot navaja Naprudnik (1972), je bila pomembna ovira za izvedbo samoupravnih postopkov odločanja v praksi tudi kadrovski primanjkljaj v prostorsko-načrtovalskih službah tako na ravni republike kot na ravni občin. S tem je bila onemogočena interdisciplinarnost, problematična pa je bila tudi nezanesljivost projekcij, na katerih so temeljili načrti (na primer prebivalstvene, gospodarske, energetske, prometne).

V začetku sedemdesetih let je bil v Socialistični Republiki Sloveniji ustanovljen Republiški zavod za regionalno prostorsko planiranje. Leta 1971 so izdali dopolnjen program izdelave Regionalnega prostorskega plana SR Slovenije. V njem so skladno s takratno novo slovensko ustavo postavili izhodišča in cilje prostorskega razvoja SR Slovenije. Leta 1972 je bil pripravljen Program za izdelavo RPP SRS in njegovo izvajanje. Program je med drugim vseboval tudi zasnovo regionalnega prostorskega razvoja s temeljno urbano zasnovo, prometno in energetsko infrastrukturo in vodnogospodarske ureditve (Goriup et al., 1969). Umeščanje prometne infrastrukture v prostor je imelo zelo pomembno vlogo v regionalnem in prostorskem načrtovanju v Jugoslaviji na splošno in v SR Sloveniji. Prometna infrastruktura je bila načrtovana kot podpora gospodarskemu in družbenemu razvoju. V tem obdobju so namreč v Jugoslaviji rasla številna industrijska mesta, tudi kot rezultat uresničevanja koncepta policentričnega razvoja, ki ga je prek prostorske politike želela uresničiti Slovenija. Glavna ideja za policentričnim modelom prostorskega razvoja je bila zmanjševanje razlik v gospodarskem razvoju med regijami (Vrišer, 1978). To naj bi med drugim dosegli tudi z ustreznim načrtovanjem prometne infrastrukture, ki bi poleg podpore gospodarstvu omogočala tudi enake možnosti prebivalcem pri izbiri kraja bivanja, dela, nakupovanja in rekreacije (Regionalni prostorski plan ..., 1970). Trend decentralizacije, rasti novih industrijskih urbanih središč in cilj enakomerne dostopnosti do različnih storitev splošnega in splošnega gospodarskega pomena lahko razumemo v luči tako imenovane prostorske pravičnosti. Ta se sklada s takratno, v Jugoslaviji prevladujočo socialistično ideologijo egalitarizma (Luthar in Pušnik, 2017). Kljub temu da se je Jugoslavija pri načrtovanju gospodarstva in prometne infrastrukture osredotočala predvsem na »notranji razvoj«, je Slovenija že v tistem času načrtovala prometne povezave z bolj razvitimi državami Zahodne in Srednje Evrope (Regionalni prostorski plan ..., 1970).

V sedemdesetih letih je Slovenija začela z gradnjo avtocest. Podlaga za začetek gradnje avtocestnega sistema je bil Zakon o dolgoročnem programu za gradnjo, rekonstrukcijo in vzdrževanje magistralnih in regionalnih cest SR Slovenije v obdobju 1971 do 1985. Prvih 32 kilometrov avtocest v Sloveniji je bilo zgrajenih med letoma 1970 in 1972 na odseku Vrhnika–Postojna. Zakonska podlaga, ki je omogočala začetek gradnje slovenskega avtocestnega sistema v sedemdesetih letih, je bil Zakon o dolgoročnem programu za gradnjo, rekonstrukcijo in vzdrževanje magistralnih in regionalnih cest SR Slovenije v obdobju od 1971 do 1985. Gradnja avtocest se je začela na smeri A1, ki poteka po V. evropskem prometnem koridorju (Trst–Koper–Postojna–Ljubljana–Budimpešta). To je koridor, ki je ena od prioritarnih povezav za centralno in vzhodno Evropo. Celotna povezava od Šentilja do Kopra je bila zaključena leta 2005. Za Slovenijo je ta povezava zelo pomembna tudi zato, ker povezuje pristanišče Koper z notranjostjo države ter s srednjo in vzhodno Evropo, povezuje pa tudi dve največji slovenski mesti – glavno mesto Ljubljano in Maribor (Ašanin Gole in Polenšek, 2002). V nasprotni smeri V. koridorja poteka X. evropski prometni koridor, avtocesta A2, ki se začne pri Karavankah in se prek Ljubljane nadaljuje do meje s Hrvaško na Obrežju. Ta krak avtoceste je bil zaključen leta 2010, ko je bil dokončan še zadnji odsek med Plusko in Ponikvami mimo Trebnjega (Ašanin Gole in Polenšek,

2002). Avtocestni projekt, še danes največji slovenski infrastrukturni projekt, je bil pomemben dejavnik tudi pri uresničitvi osamosvojitve Slovenije in ima s tega vidika tudi pomembno simbolno vlogo. Konflikt med slovensko republiško oblastjo in zvezno oblastjo v Beogradu glede financiranja prvih odsekov slovenskega avtocestnega križa (tako imenovana »cestna afera«) je slovenski avtocestni projekt leta 1969 privedel do hude politične krize in postal eden ključnih povodov za uresničevanje osamosvajanja Slovenije (Repe, 2010). Zaradi svoje simbolne vloge pri osamosvojitvi Slovenije je imel avtocestni projekt relativno visoko podporo v javnosti, ki je najverjetneje omilila tudi konfliktnost tega posega v prostor (Toš, 1970; Toš in Toš in Kos, 1994; Kos, 1997b; Kos, 2002c; Kos, 2003).

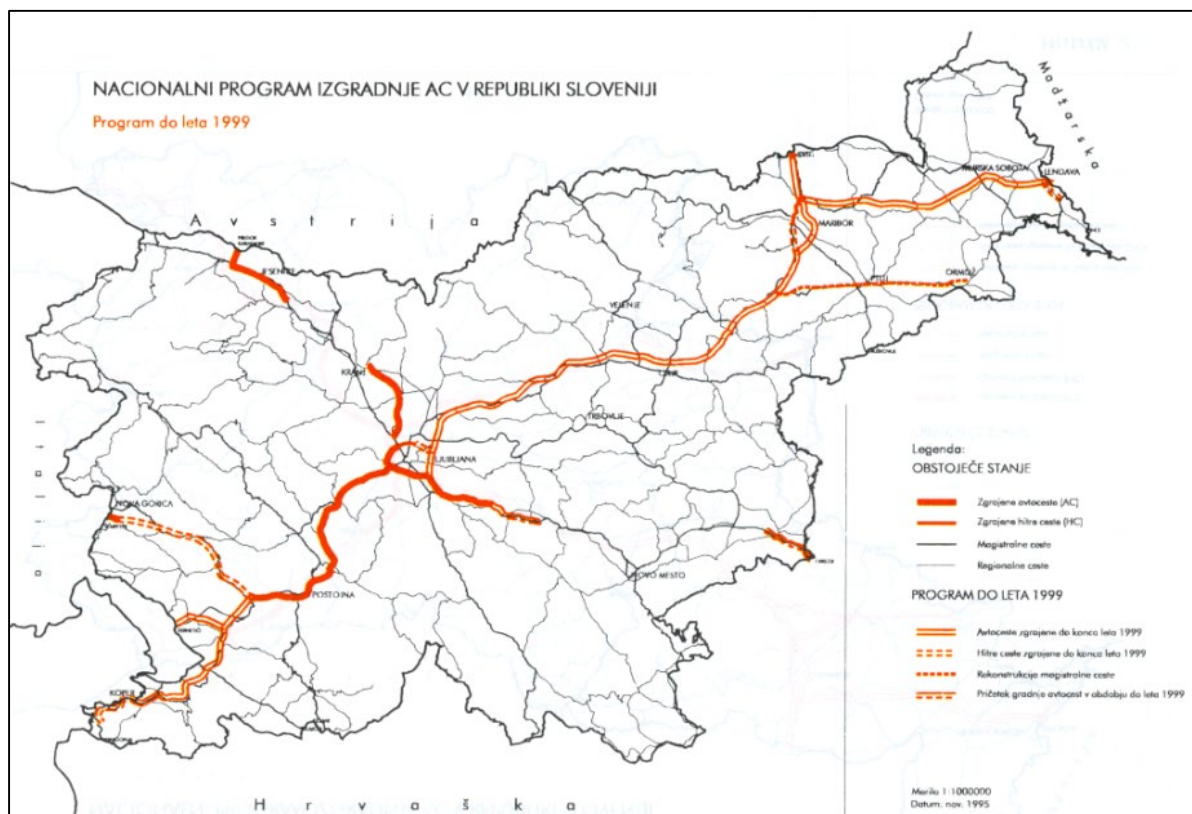
Leta 1976 je Skupščina SRS uvedla sistem družbenega planiranja in sprejela prvi Srednjeročni družbeni plan SRS za obdobje 1976–1980. Leta 1984 je bila sprejeta druga generacija prostorskih zakonov: Zakon o urejanju prostora (1984), ki je urejal dolgoročne in srednjeročne planske dokumente na ravni republike in občin, Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (1984), ki je urejal izvedbeno načrtovanje v mestih in na podeželju, ter Zakon o stavbnih zemljiščih (1984), ki je urejal stavbna zemljišča, zemljiško-pravne zadeve in upravne postopke (Pogačnik, 1999). To je bilo obdobje »nekonfliktnega« samoupravljanja, ko je načrtovanje združevalo ekonomske, socialne in prostorske vidike (Nared et al., 2019).

Leta 1991, ko se je Slovenija osamosvojila, je bil z novo ustavo ukinjen sistem družbenega planiranja. Ker Slovenija še ni imela nove prostorske zakonodaje, je bil leta 1993 dopolnjen Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor iz leta 1984 (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, 1993). Sektorji so v tem obdobju gospodarske in družbene vidike načrtovanja nadomestili z lastnimi sektorskimi politikami, prostorsko načrtovanje pa je s postalo predvsem okvir za realizacijo sektorskih projektov (Gantar, 1993). Z osamosvojitvijo Slovenije in zaradi vojne na Balkanu, ki je sledila razpadu Jugoslavije, se je nekoliko spremenila vloga posameznih prometnih smeri. Politične razmere v regiji so vplivale na spremembo prometnih tokov, zato se je Slovenija usmerila predvsem v povezovanje in vključevanje v evropski prometni sistem. Program izgradnje avtocestnega omrežja je temeljil na analizi obstoječega in projekcijah predvidenega stanja v prostoru. Strateški cilji, ki jih je izpostavil Nacionalni program izgradnje avtocest (1996), so bili:

- zagotoviti ustrezne notranje povezave v državi,
- izboljšati prometno varnost,
- zagotoviti povezave s širšim evropskim prostorom in
- spodbuditi gospodarski razvoj.

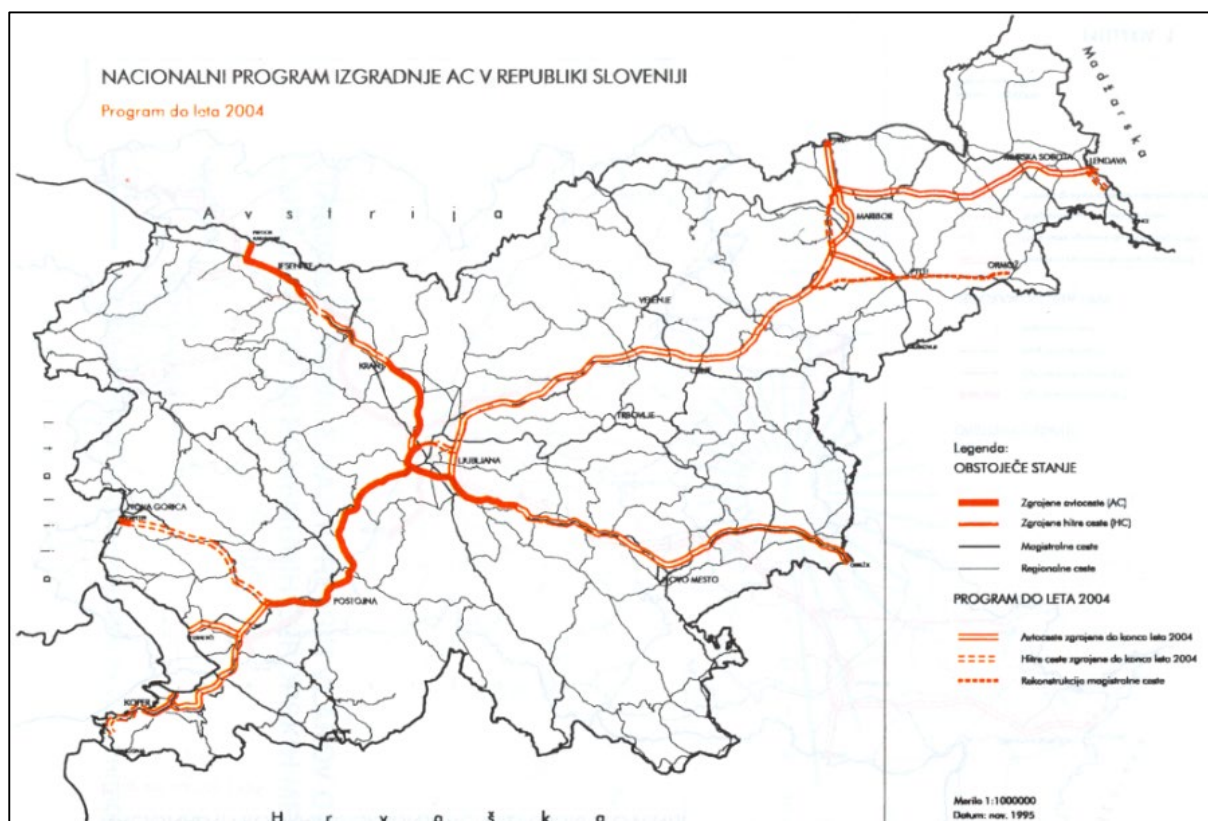
Strukturni cilji načrtovanja avtocestnega omrežja so bili vezani predvsem na gospodarski razvoj (Nacionalni program izgradnje avtocest, 1996), deloma pa tudi na varovanje okolja in na pozitivne socialne učinke:

- zagotoviti povečanje neposrednih gospodarskih učinkov cest,
- zmanjšati negativne vplive prometa na okolje in
- omogočiti širše gospodarske, socialne in turistične koristi avtocestnega omrežja.



Slika 12: Nacionalni program izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji do leta 1999, Priloga 1 (1996).

Figure 12: National programme for motorway construction in Slovenia until 1999, Appendix 1 (1995).



Slika 13: Nacionalni program izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji do leta 2004, Priloga 2 (1996).

Figure 13: National programme for motorway construction in Slovenia until 2004, Appendix 2 (1995).



Nacionalni program izgradnje avtocest (1996) je na podlagi kriterijev, kot so prometno-ekonomska upravičenost, razvojna pomembnost, medsebojna povezanost, prometna varnost in vplivi na okolje, odseke načrtovanega avtocestnega omrežja razvrstil glede na prioriteto realizacije. Avtocestno omrežje naj bi bilo po Programu zgrajeno do leta 2004.

Slovenija je leta 1993 podpisala pogodbo z Evropsko gospodarsko skupnostjo na področju prometa, tako imenovani transportni sporazum. V sporazumu se je zavezala k uskladitvi slovenske prometne infrastrukture s transevropskim prometnim omrežjem. S tem je Slovenija dobila možnost subvencioniranja izgradnje prometnega omrežja, ki bo del transevropskega prometnega omrežja. Poleg evropskih sredstev iz naslova transportnega sporazuma so bili viri financiranja avtocestnega omrežja predvideni tudi iz domačih virov, med drugim iz »bencinskega tolarja« (deleža od cene pogonskih goriv), sredstev od pobranih cestnin in sredstev občin (Nacionalni program izgradnje avtocest, 1996).

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (1993) je v 45. členu izrecno izpostavil postopek priprave lokacijskih načrtov za izgradnjo avtocestnega križa. Pred pripravo državnega lokacijskega načrta pogodjedajalci podajo svoje usmeritve, izdelovalec lokacijskega načrta pa je potem proučil variante poteka avtoceste. Ministrstvo za okolje in prostor je nato v soglasju z Ministrstvom za infrastrukturo predlog državnega lokacijskega načrta in z utemeljitvijo izločilo tiste variante, ki so bile ocenjene kot neustrezne s funkcionalnega, finančnega oziroma okoljevarstvenega vidika. Sledila je javna razgrnitev z javno obravnavo po občinah, kjer so lahko lokalni akterji podajali predloge in pripombe na predlog lokacijskega načrta. O utemeljenosti teh predlogov in pripomb so nato odločali ministri, pristojni za infrastrukturo, prostor in zavarovana območja. Državni lokacijski načrt je nato sprejela Vlada Republike Slovenije.

Praksa vključevanja javnosti v pripravo državnih prostorskih načrtov za posege državnega pomena se je po osamosvojitvi razvijala po potrebi v okvirih veljavne zakonodaje. Na splošno velja, da je bila priprava prostorskih načrtov v okviru načrtovanja avtocestnega križa v prvih letih po osamosvojitvi dobra, za kar gre zasluga predvsem visoki stopnji političnega konsenza glede projekta, aktivnemu sistemu usklajevanja interesov pri pripravi rešitev in relativno dobremu, aktivnemu vključevanju lokalne javnosti v pripravo in sprejemanje odločitev (Simoneti et al., 2009). Visoko sprejetost avtocestnega projekta v javnosti dokazujejo tudi javnomnensjske raziskave (Toš, 1970; Toš in Kos, 1994; Kos, 1997b, Kos, 2002c). To pa ne pomeni, da konfliktov pri umeščanju avtocest v prostor ni bilo. Slovensko prostorsko načrtovanje se je po osamosvojitvi namreč soočalo s številnimi izzivi, povezanimi s prehodom v demokratični politični sistem, z reformo lokalne samouprave, ki je sprožila rast števila novih občin, denacionalizacijo in privatizacijo lastnine (Pogačnik, 1999). Usklajevanje interesov je bilo pogosto težavno, saj so se krepili interesi zasebnega kapitala, naraščalo je število občin, katerih interese je bilo treba usklajevati, družba pa je postajala vedno bolj informirana, krepila se je tudi okoljska zavest (Marres, 2005; Nared et al., 2019). Z naraščanjem zahtev po soodločanju in celo samoodločanju o razvoju na lokalni ravni se je močno spremenila vloga nacionalne države in njene centralistične vloge pri odločanju o prostorskem razvoju države (Trček, 2014). Prostorsko načrtovanje se je po osamosvojitvi torej hkrati soočalo z različnimi izzivi, ki spremljajo tranzicijo. Ne gre namreč zgolj za prestrukturiranje gospodarstva, temveč vključuje tudi vzpostavitev formalnih regulativnih mehanizmov na treh kompleksnih področjih: pri vzpostavitvi demokratičnega parlamentarnega sistema, sistema tržnega gospodarstva in vzpostavitvi nacionalne države s svojim lastnim teritorijem (Kos, 1994b).

Zaradi poselitvenih značilnosti in izrazito razgibanega reliefa je umeščanje cestne infrastrukture v prostor v Sloveniji potencialno nadpovprečno konfliktno, kar zahteva dodatne napore pri legitimaciji tovrstnih projektov. Pregled slovenske prostorske zakonodaje nasprotno kaže na to, da mehanizmi, namenjeni usklajevanju interesov med akterji, zadoščajo le minimalnim standardom participativnega načrtovanja.

Leta 2002 je v Sloveniji stopil v veljavo Zakon o urejanju prostora, ki je kot mehanizem za usklajevanje interesov uvedel prostorsko konferenco. Prostorska konferenca je bila opredeljena kot mehanizem za usklajevanje priporočil, usmeritev in legitimnih interesov lokalne skupnosti, gospodarstva, interesnih združenj in organizirane javnosti v postopku priprave prostorskega načrta. Širša javnost je imela po zakonu možnost podajanja pripomb šele na javnih razgrnitvah, ko je bil v javno obravnavo podan že izdelan predlog prostorskega načrta. Javne razgrnitve so bile s tega vidika bolj ali manj namenjene le seznanjanju javnosti, bistveno pa se odločitev v tej fazi ni dalo več spreminjati. Kot ugotavljajo Nared et al. (2015), ukrepi, kot je javna razgrnitev, dajejo le lažen vtis, da je vsaka odločitev sprejeta s soglasjem javnosti, v resnici pa je javnost močno prikrajšana za soodločanje o posegih v prostor, ki bodo navsezadnje najbolj vplivali prav na okolje, v katerem živijo prebivalci, torej na njihovo prihodnost (Nared et al., 2015).

Poleg tega, da zakon ni zagotavljal pravice do soodločanja javnosti, je bil problematičen tudi z vidika nedorečenih razmerij med sektorskimi politikami in prostorskim načrtovanjem. Zakon o urejanju prostora (2002) namreč ni jasno opredelil odgovornosti in usmeritev posameznih nosilcev urejanja prostora pri usklajevanju razvojnih in varstvenih interesov. Pogačnik (2003) je izpostavil prekrivanje prostorske zakonodaje z drugimi sektorskimi zakoni, saj so se zakoni med seboj izključevali, imeli različne zahteve, hkrati pa Zakon o urejanju prostora tudi ni jasno opredelil, kdo ima pregled nad celotno zakonodajo (Pogačnik, 2003).

Leta 2004 je bila sprejeta Resolucija o nacionalnem programu izgradnje avtocest, ki je predvidevala dokončanje oziroma izgradnjo še manjkajočih avtocest v obeh glavnih prometnih smereh. Izpostavila je tudi problem dolgih postopkov umeščanja avtocest v prostor, med drugim tudi zaradi konfliktov, ki so se pojavili v postopkih. Kot razloge za zamude pri realizaciji predhodnega nacionalnega programa izgradnje avtocest so navedli:

- različne prostorske in okoljske posebnosti območij, v katera se umeščajo posamezni odseki in pododseki avtocest,
- povečevanje števila kriterijev za študije variant,
- težave s prostorskimi umestitvami zaradi dolgotrajnejše razprave med udeleženci in usklajevanja interesov,
- konflikti z lokalnimi skupnostmi v zaključnih fazah projekta (po javnih razgrnitvah), še posebej tam, kjer načrtovana avtocesta poteka prek večjega števila lokalnih skupnosti,
- kadrovske omejitve (na primer pomanjkanje izdelovalcev strokovnih podlag, projektantov).

Resolucija o nacionalnem programu izgradnje avtocest (2004) je ohranila podobne strukturne in strateške cilje kot predhodni program iz leta 1996. Določene so bile prioritete izvajanja programa, in



sicer na podlagi kriterijev. Prioritetni vrstni red gradnje avtocestnih odsekov je sestavil Prometno-tehniški inštitut FGG Univerze v Ljubljani. Vrstni red je bil določen na podlagi:

- ekonomske upravičenosti: investicijske vrednosti na km odseka, donosnosti odsekov, možnost cestninjenja, koristi uporabnikov in glede na narodnogospodarske in makroekonomske učinke;
- prometne politike: prometna učinkovitost posameznih odsekov, prometna povezanost regionalnih središč in urbanih območij znotraj in izven Republike Slovenije, povezava z mednarodnimi prometnimi tokovi, ki potekajo prek Republike Slovenije, razbremenitev in odprava prometnih zastojev na obstoječih glavnih in regionalnih cestah, izboljšanje prometne varnosti na obstoječih glavnih in regionalnih cestah;
- razvojne politike: vpliv na gospodarski razvoj, povezovanje, zmanjševanje razvojnih razlik, dostop do storitev splošnega pomena, regionalni razvoj, urbani razvoj;
- okoljevarstvene politike: presoja vplivov na okolje, zmanjševanje negativnih vplivov in onesnaženosti okolja.

Pri izvajanju avtocestnega projekta se je izkazalo, da se obdobja od pobude do izdaje prostorskega načrta za posamezne odseke spreminjajo. Pogost vzrok za podaljševanje postopkov odločanja so bili konflikti in nezmožnost uskladitve interesov med akterji. V luči racionalizacije postopkov umeščanja državnih cest v prostor je bil leta 2007 sprejet Zakon o prostorskem načrtovanju, s katerim so prenehali veljati tisti členi, ki so bili ključna podlaga za usklajevanje različnih interesov v prostoru. S tem je bilo tudi formalno podprto stališče, da vključevanje javnosti v proces priprave prostorskih načrtov po nepotrebem podaljšuje in ovira sprejemanje odločitev (Simoneti et al., 2009). Spremembe, s katerimi naj bi bilo umeščanje prometne infrastrukture v prostor enostavnejše in hitrejše, se v praksi niso najbolje obnesle (Nared et al., 2019). Ukinitve usklajevalnih mehanizmov je močno povečala dominantno vlogo države pri sprejemanju odločitev v prostorskem načrtovanju. Možnost vpliva na pripravo prostorskih planov so dobila le sektorska ministrstva s svojimi smernicami in priporočili, manjkali pa so mehanizmi, ki bi omogočili usklajevanje njihovih različnih, tudi izključujočih se interesov in zahtev. Vsi ostali akterji so dobili priložnost za podajanje predlogov in pripomb na državne prostorske načrte šele na javni razgrnitvi, ko je bil prostorski načrt praktično že izdelan. Kljub temu da so pobudniki za oblikovanje novega zakona želeli povečati učinkovitost odločanja, v praksi odsotnost zgodnejših mehanizmov za usklajevanje interesov ni prinesla zelenih rezultatov.

Vlada Republike Slovenije je leta 2010 iz Zakona o prostorskem načrtovanju (2007) izločila državno raven načrtovanja in sprejela poseben Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (2010). Kot že samo ime zakona pove, je bil najnovejši zakon predviden le za umeščanje objektov državnega pomena v prostor, med katere sodijo med drugim nekatera cestna in železniška infrastruktura, jedrski objekti, vodna infrastruktura idr. Pri postopkih umeščanja tovrstnih objektov v prostor je bila ponovno obvezna prostorska konferenca, ki pa je predvidevala le usklajevanje sektorskih interesov, medtem ko je bilo sodelovanje ostalih deležnikov in javnosti še vedno omejeno le na podajanje pripomb ob koncu postopka odločanja, na javnih razgrnitvah. Tovrstni ukrepi so, kot menijo Nared et al. (2015), zavajajoči in dajejo lažen občutek, da je vsaka odločitev sprejeta na podlagi doseženega konsenza med različnimi deležniki. V praksi je predvsem javnost močno prikrajšana za možnost sodelovanja pri pripravi prostorskih planov in pri vplivanju na odločitve o zadevah, ki močno

zadevajo njihovo življenjsko okolje in njihovo lastno prihodnost v njem (Nared et al. 2015). Od leta 2011 je tekel proces priprave novega krovnega Zakona o urejanju prostora.

Na pogoste spremembe prostorske zakonodaje lahko gledamo kot na poskuse racionalizacije postopkov priprave prostorskih načrtov z omejevanjem participacije javnosti. Spremembe prostorske zakonodaje v praksi niso zmanjšale konfliktnosti niti niso bistveno prispevale k učinkovitejšemu načrtovanju. Zdi se celo, da se je konfliktnost umeščanja večjih infrastrukturnih projektov v prostor z leti povečevala. Postopki umeščanja v prostor so bili zato marsikje izjemno dolgotrajni, hkrati pa se je s tem zmanjševalo tudi zaupanje v državo in državne institucije. Nasprotovanja načrtovanim razvojnim projektom so vse pogostejša, kar dokazujejo vse številčnejše civilne iniciative in vključevanje nevladnih organizacij, ki opozarjajo na okoljsko spornost ali družbeno nesprejemljivost nekaterih projektov, kot so na primer tretja razvojna os, obvoznica v Škofljici in odsek avtoceste med Postojno in Jelšanami.



Slika 14: Nacionalni program izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji 2003–2013, Priloga 1 (Resolucija o nacionalnem programu izgradnje avtocest, 2004).

Figure 14: National programme for motorway construction in Slovenia 2003–2013, Appendix 1 (Resolucija o nacionalnem programu izgradnje avtocest, 2004).

Osnovni avtocestni križ je bil leta 2011 zgrajen. Med zadnjima zgrajenima odsekoma osnovnega avtocestnega križa sta bila odseka mimo Radovljice in mimo Trebnjega. Oba sta bila zaznamovana z dolgotrajnim razreševanjem konfliktov z lokalno skupnostjo. V Radovljici je bila avtocesta na željo lokalne skupnosti na koncu speljana med nasipe, s čimer naj bi bila najmanj moteča za tamkajšnje prebivalstvo. Podobno je tudi v Trebnjem lokalna skupnost nasprotovala prvotno načrtovani dolinski različici. Ta naj bi bila preveč moteča za lokalne prebivalce zaradi poseganja v naravne prvine doline

Temenice in v kulturno dediščino. Zavzemali so se za umestitev avtoceste v pobočje Bukovja, južno od Trebnjega. Po letu 2013 naj bi bil dokončan tudi dodatni program, opredeljen v Resoluciji o nacionalnem programu izgradnje avtocest (2004). V dodatni program so bili uvrščeni nekateri dodatni odseki avtocest, hitrih cest in navezovalnih cest, ki prvotno niso bili sestavni del Nacionalnega programa izgradnje avtocest, ampak so bile dodatne šele z Resolucijo o nacionalnem programu izgradnje avtocest (2004). Med njimi so na primer hitra cesta med Dravogradom in Arjo vasjo oziroma severni del tretje razvojne osi, povezava Divače in Postojne z mejnim preходом Jelšane ter povezava med Ptujem (Draženci) in mejnim preходом Gruškovje. Slednji je bil zgrajen leta 2018, medtem ko so postopki umeščanja v prostor na tretji razvojni osi in avtocestni povezavi Postojna–Divača in Jelšanami zaradi konfliktov z javnostjo trajali precej dlje, kot je bilo predvideno.

Čeprav je bil pomen razvoja javnega potniškega prometa, še posebej razvoj železniškega omrežja, v Sloveniji konstantno prepoznan in izpostavljen v različnih sektorskih dokumentih (glej na primer Nacionalni program razvoja slovenske železniške infrastrukture, 1996, in Strategijo razvoja prometa v Republiki Sloveniji do leta 2030, 2017), večjih nadgradenj in posodobitev železniškega omrežja do zdaj še ni bilo. Naložbe v železniško infrastrukturo naj bi se začele, ko bi bil končan avtocestni križ, vendar se te napovedi niso uresničile. Deloma je bil razlog za to gospodarska kriza po letu 2008, deloma pa sta problematični tudi odsotnost celovitega programa naložb v prometno infrastrukturo (Strategija razvoja prometa v Republiki Sloveniji do leta 2030, 2017) ter izrazita »avtomobilčna« naravnost slovenske družbe.

Od leta 2018 naprej je v uporabi nova različica Zakona o urejanju prostora, ki se v primerjavi s prejšnjimi veliko bolj opira na smernice sodelujočega prostorskega načrtovanja. Usklajevanje interesov in vključevanje javnosti naj bi potekalo že od samega začetka, od prvega oblikovanja razvojne zamisli dalje. Poleg presoje vplivov na okolje, ki jo je predvideval že predhodni zakon, je zakon iz leta 2018 predvidel tudi presojo družbene sprejemljivosti oziroma vrednotenje vplivov posamezne prostorske ureditve na gospodarstvo in družbo. Usklajevanje interesov poteka med udeleženci urejanja prostora, med razvojnimi in varstvenimi javnimi interesi in med državo in občinami. Javnosti mora biti omogočeno zgodnje in učinkovito sodelovanje. Pobudnik za državni prostorski načrt mora pripraviti *»načrt sodelovanja javnosti s predlogi dejavnosti, povezanih z obveščanjem in sodelovanjem javnosti v postopku državnega prostorskega načrtovanja, in ga uskladi s pripravljavcem«* (Zakon o urejanju prostora, 2017). Slovenska prostorska zakonodaja je z novim zakonom postavila relativno dobre temelje za bolj participativno in s tem tudi bolj legitimno prostorsko načrtovanje, vendar pa zakonska določila sama po sebi še ne pomenijo a priori tudi uspešnega reševanja konfliktov in usklajevanja interesov. Mehanizmi, ki podpirajo bolj vključujoč način prostorskega planiranja, namreč niso pravno zavezujoči, temveč so bolj kot ne prostovoljne narave (Nared et al., 2015). Na njihovo izvedbo tako lahko vplivajo različni dejavniki, kot so osebni nazori odločevalcev in drugih akterjev v postopku, splošna planerska kultura, pripravljenost posameznikov za sodelovanje v postopkih, naklonjenost državnih institucij odpiranju postopkov odločanja širši javnosti ipd. Že leta 2020 se je z menjavo Vlade in ponovnimi težnjami po bolj učinkovitem načrtovanju državnih razvojnih projektov ponovno začel proces prenove prostorske in gradbene zakonodaje.

Omejevanje sodelovanja javnosti pri odločanju o posegih v okolje je v nasprotju tudi s Konvencijo o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih

zadevah, imenovano tudi Aarhuška konvencija (2004). Aarhuška konvencija je mednarodni dogovor, ki ga je Slovenija podpisala leta 1998, ratificirala pa 2004. Konvencija omogoča posameznikom in organiziranim skupinam, da odigrajo pomembno vlogo pri ohranjanju okolja in uveljavljanju trajnostnega razvoja (Marega in Kos, 2002). Konvencija je namenjena demokratični prenovi in legitimaciji odločanja o posegih v okolje. Daje formalno podlago za institucionalno preoblikovanje vse manj legitimnih in zato tudi vse bolj neučinkovitih postopkov odločanja, ki temeljijo zgolj na formalno legalni državni avtoriteti. Aarhuška konvencija je namenjena odpiranju odločevalskega polja javnosti, vendar pa tudi sama konvencija ne opredeljuje jasno, kdo lahko sodeluje pri odločanju in kdo ne. Ta odločitev je prepuščena posamezni državi podpisnici. S podpisom se je Slovenija zavezala, da bo formalno, torej v zakonodaji, in v praksi okrepila vlogo javnosti pri odločitvah o posegih v okolje. V Sloveniji so bile določbe konvencije sicer implementirane v Zakonu o varstvu okolja (2006), Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja (2006) in Zakonu o ohranjanju narave (2004). Aarhuška konvencija je relevantna tudi za področje prostorskega načrtovanja, saj gre tudi tu za posege v okolje. Za doseganje večje legitimnosti odločitev bi bilo nujno omogočiti javnosti dostop do informacij, udeležbo pri odločanju in ozaveščati javnost v okoljskih zadevah. Aarhuška konvencija spodbuja vključevanje javnosti že v zgodnjih fazah načrtovanja, ko so odprte še vse možnosti glede posega v okolje, država pa naj bi v čim večji meri rezultate udeležbe javnosti tudi upoštevala pri sprejemanju predpisov in dokumentov (Vrbica, 2009).

Predlagane spremembe prostorske zakonodaje iz leta 2020 ponovno težijo k omejevanju soodločanja javnosti, kar je v nasprotju z mednarodnimi zavezami, ki si jih je zadala Slovenija na poti k večji demokratičnosti odločanja o posegih v okolje. Kaže tudi na to, da je v delu slovenske javnosti še vedno prisotno prepričanje, da javnost s svojim nasprotovanjem zavira gospodarski razvoj države, hkrati pa zanemarija dolgoletna teoretična in praktična spoznanja o tem, da je zgodnje vključevanje akterjev v načrtovanje bistveno za povečanje legitimnosti sprejetih odločitev in s tem državnih institucij na splošno. Skromne systemske rešitve, ki bi omogočale participacijo, marsikje povzročajo frustracije javnosti, ki se kaže skozi nezaupanje v državni sistem prostorskega načrtovanja in civilne iniciative, ki utemeljeno ali neutemeljeno nasprotujejo projektom. Na dolgi rok skrhani odnosi med javnostjo in institucijami, odgovornimi za prostorsko načrtovanje in navsezadnje državo na splošno, obetajo konflikte. Škodijo namreč tako državnemu sistemu prostorskega načrtovanja, ki zaradi nelegitimnosti postaja vse manj učinkovit, kot tudi investitorjem, ki zaradi nasprotovanj ne uspejo uresničiti svojih načrtov, tudi če so ti koristni za družbo.

## **5.2 Primer umeščanja odseka avtoceste mimo Trebnjega v prostor (1995–2006)**

Postopek umeščanja odseka avtoceste mimo Trebnjega se je začel po osamosvojitvi Slovenije, v okviru Nacionalnega programa izgradnje avtocest (1996). Zaradi dolgoletnega in konfliktnega postopka umeščanja avtoceste v prostor je bil to zadnji odsek, ki je bil zgrajen na dolenjskem kraku, in sicer šele leta 2010. Razvoj dogodkov bomo podrobneje opisali na osnovi stopenj preobrazbe omrežja akterjev, kot jih predvideva teorija akter-omrežje.

### **5.2.1 Stopnja opredelitve problema**

Na prvi stopnji preobrazbe omrežja se vzpostavi osnovno omrežje akterjev, ki opredeli osnovno idejo projekta. Posamezni akterji na tej stopnji predstavijo svoje poglede na načrtovani projekt ter svoje

interese in vrednote, povezane z njim. Njihovi interesi so lahko različni, zato lahko na tej stopnji že zaznamo prva potencialno konfliktna razmerja med akterji.

Prvotno so pri načrtovanju avtoceste v omrežju sodelovali državni in lokalni nosilci urejanja prostora ter investitor. Njihove vloge v omrežju so bile formalno predpisane s postopkom priprave državnega prostorskega načrta. Ker je dolenska avtocesta državni razvojni infrastrukturni projekt, je bila pobudnik zanj država. Kot določa Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (1993), je bilo za vodenje postopka priprave državnega lokacijskega načrta odgovorno Ministrstvo za okolje in prostor. Vendar so pogoje in usmeritve za načrtovanje avtoceste postavili državni in lokalni nosilci urejanja prostora. Državni nosilci urejanja prostora so ministrstva in posamezni resorji znotraj njih. Mednje na primer sodijo ministrstva, pristojna za kmetijstvo, varstvo kulturne dediščine, prostor, infrastrukturo, in zavodi, na primer za varstvo narave in gozdove. Med lokalne nosilce urejanja prostora sodijo občine, na območje katerih posega načrtovani objekt, v proučevanem primeru je bila to Občina Trebnje. Med državne akterje uvrščamo tudi investitorja. Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji je namreč v stoddstotni državni lasti in jo je leta 1993 ustanovila Republika Slovenija. Po Zakonu o Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji (1993) je bil investitor odgovoren za razporejanje sredstev in za odplačevanje posojil, ki jih je država najela za izgradnjo avtocest, poleg tega pa tudi za prostorsko načrtovanje in umeščanje avtoceste v prostor, pridobivanje zemljišč ter za izgradnjo in obnavljanje avtocest.

Slovenija je avtoceste gradila brez tujih investorjev, z lastnimi sredstvi in posojili. Tedanja usmeritev države pri načrtovanju slovenskih avtocest je zato temeljila na varčevanju oziroma na tako imenovani »filozofiji ostrega svinčnika«. To je pomenilo, da bi povsod, kjer bi bilo mogoče, uporabili obstoječe magistralne državne ceste kot eno smer avtoceste, drugo smer pa bi dogradili. To bi bil domnevno najcenejši in najhitreje izvedljiv način gradnje avtocest, hkrati pa bi se izognili težavnemu umeščanju novih prometnih koridorjev v prostor. Tak pristop je bil na dolenskem kraku do načrtovanja avtoceste v Trebnjem že uporabljen, na primer na odseku med Perovim in Višnjo Goro (Di Batista, 2014). Enostransko oblikovan predlog investitorja za dograditev magistralne ceste v avtocesto – tako imenovana dolinska različica trase avtoceste – je sprožil nasprotovanje tedanjih predstavnikov Občine Trebnje. Takrat veljavni Dolgoročni plan občine Trebnje za obdobje 1986–2000 avtoceste sicer še ni predvideval, Urbanistična zasnova Trebnje (1993) pa je v Zasnovi prometnega omrežja v občini predvidela dva možna poteka avtoceste, dolinsko različico s centralnim priključkom v Trebnje in pobočno različico brez priključkov v mestu (Študija variant ..., 1998). Dolinski različici avtoceste so nasprotovali predvsem zato, ker bi ta lahko uničila kulturno dediščino na tem območju in s tem potenciale za razvoj kulturnega turizma. Drugi razlog za nasprotovanje je bilo dejstvo, da bi bila avtocesta dograjena iz obstoječe magistralne ceste, s čimer bi lahko v Trebnjem ostali brez necestninjene ceste, namenjene lokalnemu prometu (Občinski svet, T5). Konflikt med podporniki dolinske različice avtoceste in njihovimi nasprotniki se je nato nadaljeval skozi celoten postopek priprave prostorskega načrta.

Poleg Občine Trebnje so dolinski različici nasprotovali tudi prostorsko-načrtovalska stroka, del prometno-tehnične stroke in stroka s področja varovanja kulturne dediščine. Medtem ko je podpora dolinski različici avtoceste temeljila predvsem na finančnih vidikih, so nasprotniki dolinske različice svoje nasprotovanje utemeljevali s tem, da obstoječa magistralna cesta tehnično ni ustrezna za

dograditev v avtocesto. Menili so, da bo lokalno prebivalstvo prikrajšano za možnost uporabe necestninjene ceste in da bo imela dolinska različica avtoceste uničujoče posledice za naravno in kulturno dediščino (MOP, T28; Občinski svet, T5).

Javnost v začetni razvojni stopnji omrežja akterjev ni imela pomembnejše vloge oziroma bistvenega vpliva na tok dogodkov. Formalno je bila po Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (1993) vključitev javnosti v postopek odločanja sicer predvidena šele v fazi javne razgrnitve državnega lokacijskega načrta.

### 5.2.2 Stopnja oblikovanja argumentacij

Na stopnji oblikovanja argumentacij akterji izoblikujejo svoje argumentacije za ali proti predlaganim različicam avtoceste. Z vidika legitimnosti odločanja je pomembno predvsem to, v kolikšni meri postopek omogoča širitev omrežja – vključevanje akterjev – in izražanje argumentov. Pomembno vlogo imajo stroka, ki skrbi za verodostojne strokovne presoje variant, pa tudi za oblikovanje argumentacij ostalih akterjev v omrežju, ter prostorski načrtovalci, ki skrbijo za soočenje in usklajevanje različnih mnenj in interesov akterjev.



Slika 15: Avtocesta mimo Trebnjega: pobočna (levo) in dolinska (desno) različica (Hudoklin in Simoneti, 2004).

*Figure 15: Motorway past Trebnje: slope (left) and valley (right) variants (Hudoklin in Simoneti, 2004).*

V proučevanem primeru so se zvrstili kar štirje krogi študij variant, s katerimi je stroka vrednotila različne poteke avtoceste mimo Trebnjega. V prvih treh vrednotenjih so ocenjevalci presojali gradbeno-tehnične (na primer zahtevnost gradnje, tehnične karakteristike), urbanistično-funkcionalne (na primer možnosti prostorskega razvoja občine, povezava z naseljem in industrijsko cono), varstvene (celovita presoja vplivov na okolje) in finančne vidike (na primer investicijski stroški in pričakovani prihodki od cestnin). V zadnjem, četrtem vrednotenju sta bili tem kriterijem dodani še dve skupini kriterijev, v skladu z Zakonom o urejanju prostora (2002) kriterij sprejemljivosti v lokalnem okolju in na željo investitorja še kriteriji upravljanja in vzdrževanja avtoceste. Rezultate vseh štirih krogov strokovnih vrednotenj smo povzeli v preglednicah. Primeri dolinske različice avtoceste so bili praviloma bolje ocenjeni z vidika gradbeno-tehničnih in finančnih kriterijev, primeri pobočne različice pa z vidika prostorskega razvoja, urbanističnih kriterijev in kriterijev, povezanih z varstvom kulturne in naravne dediščine (Študija variant

..., 1995; Študija variant ..., 1998; Primerjalna študija variant ..., 2001; Primerjalna študija variant ..., 2004).

Preglednica 6: Povzetek rezultatov študije variant: dolinska različica avtoceste mimo Trebnjega.

Table 6: Overview of evaluation results: a valley variant of the motorway past Trebnje.

Prednosti	<ul style="list-style-type: none"><li>– Nižja investicijska vrednost (v 4. vrednotenju ocenjeni investicijski stroški 113,6 milijona evrov)</li><li>– Večji pričakovani prihodki od pobranih cestnin</li><li>– Priključek Trebnje vzhod bi bil v neposredni bližini industrijske cone v Trebnjem</li><li>– Podpirajo nekateri podjetniki in del občinske uprave Občine Trebnje</li></ul>
Slabosti	<ul style="list-style-type: none"><li>– Dodatna gradnja obvoznice v Trebnjem</li><li>– Nevarnost uničenja arheološkega območja Trebnje (v nasprotju z Malteško konvencijo)</li><li>– Posega na območje druge kulturne in naravne dediščine (grad, dolina Temenice)</li><li>– Potencialno bistveno višji investicijski stroški in daljši čas gradnje zaradi nujnih arheoloških raziskav (ocenjeno na 1,3 milijona evrov)</li><li>– Razvrednotenje kulturne pokrajine zaradi regulacij Temenice in protihrupnih ograj vzdolž Trebnjega</li><li>– Več za rušitev predvidenih stanovanjskih in gospodarskih objektov (17)</li><li>– Obojestranske protihrupne ograje vzdolž Trebnjega bi povzročile razvrednotenje vidnih kakovosti prostora</li><li>– Najbolj posega v naravne vodotoke, zmanjšuje retenzijski prostor Temenice</li><li>– Potrebne bi bile regulacije Temenice v dolžini 1700 m</li><li>– Potencialno problematično odvijanje prometa v času gradnje avtoceste</li><li>– Dolinska različica ni dobro sprejeta v lokalnem okolju, nasprotujejo ji krajevne skupnosti, civilna iniciativa, regija Jugovzhodna Slovenija in občinski svet Občine Trebnje</li></ul>

Preglednica 7: Povzetek rezultatov študije variant: pobočna različica avtoceste mimo Trebnjega.

Table 7: Overview of evaluation results: a slope variant the motorway past Trebnje.

Prednosti	<ul style="list-style-type: none"><li>– Najugodnejši vpliv na regionalni in urbani razvoj (ohranitev vseh razvojnih potencialov, možnost za razvoj kakovostnega mestnega prostora)</li><li>– Ohranitev razvojnih potencialov (kulturni turizem, rekreacija)</li><li>– Priključek Trebnje vzhod bi bil približno 2 km oddaljen od Trima, vendar glede na načrtovano širjenje industrijske cone proti vzhodu to ne bo ogrozilo gospodarskega razvoja</li><li>– Najmanjši vpliv na okolje (ni konfliktov z območji kulturne in naravne dediščine)</li><li>– Najbolje sprejeta v lokalnem okolju (civilna iniciativa in občinski svet Občine Trebnje nasprotujeta dolinski različici)</li><li>– Manj za rušitev predvidenih stanovanjskih in gospodarskih objektov (8)</li><li>• Gradnja brez oviranja lokalnega prometa</li></ul>
-----------	--

... se nadaljuje

---

... nadaljevanje preglednice 7

---

- Slabosti
- Oba priključka na avtocesto sta nekoliko odmaknjena od naselja Trebnje, kar pomeni več voženj po obstoječi magistralni cesti in s tem večja verjetnost, da bo prihodkov od pobranih cestnin manj
  - Najvišja investicijska vrednost (v četrtem vrednotenju ocenjeni investicijski stroški 132,6 milijona evrov)
  - Več izgubljenih višin zaradi večjih naklonov avtoceste
  - Poseg v relief zaradi obsežnega poseka gozda in več zemeljskih del
- 

Omrežje akterjev se je izraziteje razširilo v obdobju pred četrto študijo variant in po njej. V omrežju so se v tem obdobju uveljavili akterji tako na strani zagovornikov dolinske kot na strani zagovornikov pobočne različice avtoceste.

Dolinsko različico avtoceste so poleg predstavnikov investitorja in Ministrstva za infrastrukturo podprli tudi predstavniki lokalnega gospodarstva in županja občine Trebnje, izvoljena leta 2002. Na Občini Trebnje, ki je sicer do leta 2002 enotno zagovarjala pobočno različico avtoceste, je s tem prišlo do konflikta. Novoizvoljena županja se je, za razliko od svojih predhodnikov, zavzela za dolinsko različico avtoceste. Menila je namreč, da bo z vidika gospodarskega razvoja ta za občino ugodnejša. Dolinsko različico avtoceste so podpirala tudi nekatera vidnejša podjetja v občini in nekateri samostojni podjetniki, ki so si od bodoče avtoceste obetali predvsem konkurenčno prednost in boljše razvojne možnosti. Zavzemali so se za čimprejšnjo izgradnjo dolinske različice avtoceste, ki bi se čim bolj približala podjetjem in industrijski coni v Trebnjem.

Za pobočno različico avtoceste so si še naprej prizadevali v občinskem svetu Občine Trebnje, med državnimi nosilci urejanja prostora pa se je izpostavilo predvsem Ministrstvo za kulturo, ki ni soglašalo z umestitvijo avtoceste v dolino. Dolinska različica avtoceste bi namreč potekala čez arheološko območje, kjer naj bi bili ostanki nekdanjega rimskega mesta. Direktorat za kulturno dediščino je izpostavil, da prostorske ureditve ne smejo biti razlog za uničenje kulturne dediščine, ki je edinstveno, neobnovljivo in nenadomestljivo bogastvo države. Kulturna dediščina je bila od leta 1999 z Zakonom o varovanju kulturne dediščine (1999) tudi formalno zavarovana. Z zakonom so bili formalno določeni pogoji za poseganje na območja kulturne dediščine. Dolinsko različico so zato s spomeniško-varstvenega vidika ocenili kot neprimerno. Stališče Ministrstva za kulturo je zagovarjal tudi Zavod za varstvo kulturne dediščine Območne enote Novo mesto. Po tretji študiji variant (Primerjalna študija variant ..., 2001) je Ministrstvo za kulturo podalo negativno mnenje na dolinsko različico avtoceste, saj bi bil to, kot so zapisali v obrazložitvi, svojevrsten presedan v poteku izvedbe avtocestnega programa. Menili so, da bi šlo v primeru izbora dolinske različice avtoceste v Trebnjem za izrazito negiranje strokovnih izhodišč kulturno-varstvene stroke in da bi bila taka odločitev v nasprotju tako s slovensko zakonodajo (Zakon o varovanju kulturne dediščine, 1999) kot tudi z evropskimi konvencijami in normativi (leta 1999 je Slovenija podpisala Malteško konvencijo, ki ščiti arheološko dediščino). Na osnovi zakonodaje so zahtevali, da bi moralo biti arheološko območje Trebnje v primeru izbora dolinske različice avtoceste predhodno strokovno raziskano in ustrezno zavarovano. Ocenili so, da bi se s tem dolinska različica avtoceste lahko podražila za več kot osem milijonov evrov, gradnja avtoceste pa bi se podaljšala za vsaj 480 delovnih dni (Sklepne ugotovitve ..., 2004).



Na stopnji oblikovanja argumentacij se je z zelo aktivnim delovanjem uveljavila tudi civilna iniciativa, ki je bila ustanovljena okrog leta 2000. V civilni iniciativi so se zavzemali za pobočno različico avtoceste. Njihovi argumenti proti dolinski različici in zahteve pa so bili sorodni tistim, ki jih je enotno zagovarjala Občina Trebnje do leta 2002, kasneje pa le še občinski svet. Nekateri člani civilne iniciative so izhajali iz stroke (na primer geografija, varstvo okolja, arhitektura, strojništvo), pa tudi sicer so skušali svoje argumente podpreti s strokovnimi mnenji. V ta namen so se povezovali s predstavniki drugih strok, kot so krasoslovje, vodarstvo in geologija. Stališča in zahteve civilne iniciative v Trebnjem povzemamo v nadaljevanju.

- Nasprotovanje poteku avtoceste po koridorju obstoječe magistralne ceste zaradi gradbeno-tehnične neustreznosti, načel varovanja okolja in ker vrednost magistralne ceste ni bila ustrezno upoštevana pri izračunu investicijske vrednosti dolinske različice avtoceste. Menili so, da obstoječa magistralna cesta lahko služi kot necestninjena obvoznica in navezava na avtocestno omrežje.
- Nasprotovanje zaradi negativnih vplivov na bivalno okolje zaradi hrupa.
- Nasprotovanje zaradi negativnih vplivov na okolje in na kulturno dediščino; dolinska različica avtoceste bi uničila arheološko pomembna območja, posegla bi tudi v obvodni pejzaž in biotop reke Temenice ter s tem v rekreacijski potencial tega območja. Nasprotovali so tudi zaradi domnevne nevarnosti povečanja pogostosti in intenzitete poplav, zaradi neraziskanosti hidroloških razmer in neustrezne obravnave odvajanja onesnaženih padavinskih voda.
- Nasprotovanje dolinski različici avtoceste zaradi negativnega vpliva na prostorski razvoj, kulturno pokrajino in na urbanistične prvine mesta; dolinska različica bi razvrednotila stavbno dediščino in pokrajinske prvine zaradi protihrupnih ograj, prerezanega funkcionalnega stika med mestom in gradom, dolina Temenice pa bi se spremenila v prometni koridor.
- Vkop Pluska mora biti pokrit zaradi manjšega posega v stavbni fond in manj moteče povezave naselij, kar enako velja tako za dolinsko kot pobočno različico (Mušič, 2004).

### **5.2.3 Stopnja usklajevanja interesov in uveljavljanja akterjev**

Usklajevanje interesov je bilo akterjem omogočeno na usklajevalnih sestankih ter na javnih razgrnitvah in obravnavah. V omrežju, ki se je vzpostavilo za namen umestitve avtoceste mimo Trebnjega v prostor, sta se izoblikovala dva pola: akterji, ki so podpirali dolinsko različico avtoceste, in akterji, ki so podpirali pobočno različico avtoceste. V primeru Trebnjega težko govorimo o usklajevanju interesov, saj omenjeni dogodki, ki so sicer namenjeni usklajevanju, niso vodili v skupno rešitev oziroma racionalni konsenz. Kot lahko razberemo iz gradiv, je investitor skozi postopek odločanja večkrat optimiziral le dolinske različice avtoceste, medtem ko pri pobočnih različicah ti pristopi niso bili izkoriščeni. Dolinska različica avtoceste je bila tako v vsaki študiji variant nekoliko prilagojena glede na pripombe, podane na predhodnem vrednotenju. Tudi dodajanje kriterijev v zadnji študiji variant očitno kaže na to, da je investitor skušal z vplivanjem na strokovne ocene prikazati, da je dolinska različica bolj upravičena od pobočne.

Tretja stopnja preobrazbe omrežja akterjev bi se v idealnih razmerah zaključila z dogovorom med akterji o tem, katera različica poteka avtoceste je najbolj utemeljena in izvedljiva, vendar se to ni zgodilo. Stroka je imela deljena mnenja glede tega, katera različica je ustrežnejša. Prometno-ekonomsko vrednotenje in gradbeno-tehnično vrednotenje sta vedno kot ustrežnejšo izpostavili dolinsko različico

avtoceste, medtem ko je bila z vidika vplivov na okolje ter na urbani in regionalni razvoj kot ustrežnejša ocenjena pobočna različica avtoceste. Prva študija variant se je zaključila s sintezno oceno stroke, da je nekoliko ustrežnejša pobočna različica avtoceste. V drugi študiji variant je bila malenkost bolje ocenjena dolinska različica avtoceste, a je stroka pri sintezni oceni pojasnila, da pri dolinski različici še ni bila upoštevana »potopljena vrednost« obstoječe magistralne ceste. To je vrednost obstoječe magistralne ceste, ki bi jo avtocesta povozila. V tretji študiji variant stroka prav tako ni enoznačno opredelila ustrežnejše različice avtoceste, saj so bila mnenja izrazito deljena. Čeprav družbena sprejemljivost ni bila strokovno ocenjena, so v sinteznem poročilu vrednotenja zapisali, da je lokalna skupnost bolj naklonjena pobočni različici avtoceste. Podobno se je tudi četrta študija variant zaključila zgolj s predstavitvijo prednosti in slabosti posamezne različice, brez končnega predloga najustrežnejšega poteka avtoceste. Preobrazba omrežja akterjev se je nadaljevala na stopnji doseganja legitimnosti.

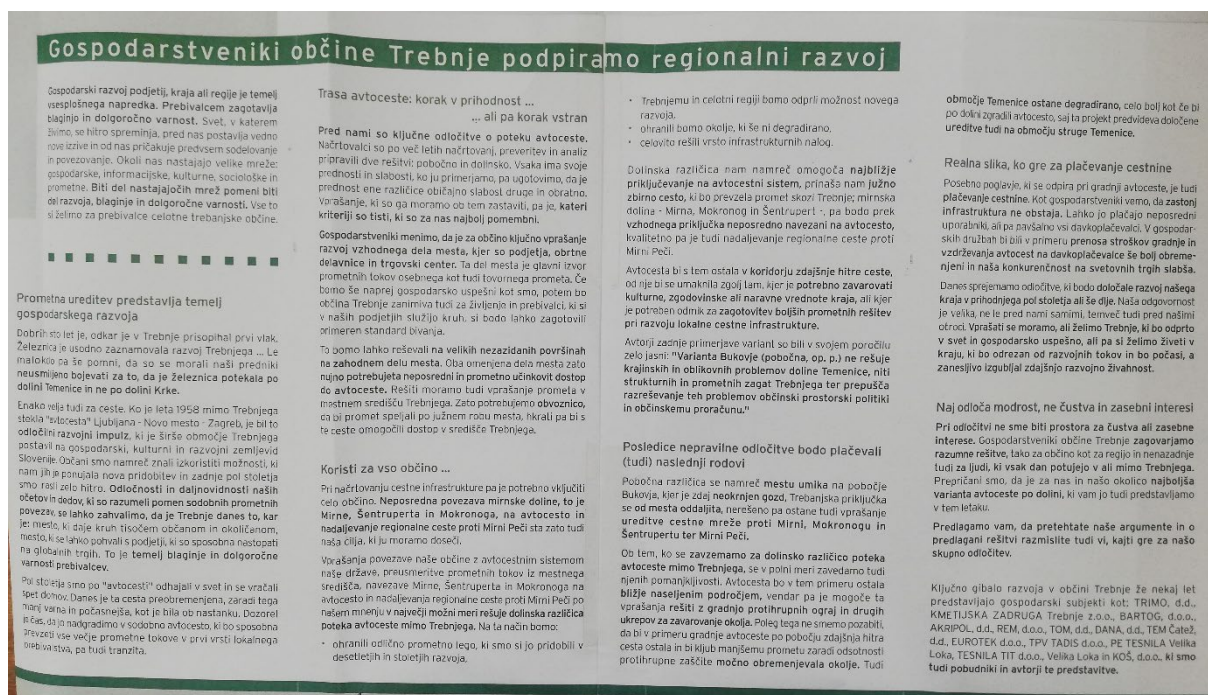
#### **5.2.4 Stopnja doseganja legitimnosti**

Na stopnji doseganja legitimnosti se preverja, v kolikšni meri se vsebina izbrane različice sklada s prvotno zastavljenim projektom, v primeru izbora drugačne različice od prvotno zastavljene pa tudi, kakšna je dodana vrednost te alternative. Na tej stopnji poteka tudi preizkus demokratičnosti postopka odločanja. Akterji potrjujejo družbeno sprejemljivost izbrane različice izven omrežja, pri čemer se izkaže, v kolikšni meri je odločitev reprezentativna oziroma je postopek odločanja omogočal participacijo prizadetih akterjev.

Ker na tretji stopnji preobrazbe omrežja odločitev o končnem poteku avtoceste ni bila sprejeta, so tako podporniki dolinske kot pobočne različice avtoceste skušali na različne načine pridobiti čim večjo podporo prebivalcev občine Trebnje, pa tudi politične in strokovne javnosti.

Družbena sprejemljivost različic avtoceste mimo Trebnjega tekom postopka odločanja ni bila celovito strokovno raziskana, čeprav je bila presoja sprejetosti v lokalnem okolju eden izmed kriterijev, ki naj bi bil raziskan v četrtem krogu vrednotenja. Akterji so kljub temu skušali s svojimi argumenti prepričati in s tem pridobiti podporo čim večjega dela prebivalcev občine Trebnje. Predstavniki lokalnega gospodarstva, takrat so bila to podjetja Trimo, Bartog, Akripol, Rem, Tom, Dana, Tem Čatež, Eurotek, TPV Tadis, Tesnila, Velika loka, Koš in kmetijska zadruga Trebnje, so podpirali dolinsko različico avtoceste. Svoje argumente za podporo dolinski različici avtoceste so javnosti predstavili v obliki zgibanke, ki so jo po pošti prejela gospodinjstva v Trebnjem, spomladi leta 2004. V njej so izpostavili, kako sta najprej razvoj železnice in nato cesta »bratstva in enotnosti« (obstoječa magistralna cesta) spodbudila razvoj v Trebnjem. Zapisali so, da so se morali predniki za tak potek železnice boriti, sicer bi bila železnica speljana po dolini Krke. Tudi za magistralno cesto so zapisali, da je bila odločilen razvojni impulz, zaradi katerega je Trebnje postalo gospodarsko uspešno mesto. Pobočno različico avtoceste so v letaku označili kot neustrezno in škodljivo za Trebnje, saj bi bilo s tem mesto odrezano od pomembnega prometnega koridorja. Pobočna različica bi pomenila tudi preveliko izgubo neokrnjenega gozda na pobočju Bukovja. Kot slabost dolinske različice so izpostavili morebiten hrup, ki pa bi ga bilo mogoče rešiti z gradnjo protihrupnih ograj in drugih ukrepov za varovanje okolja. Izpostavili so tudi, da bi z dolinsko različico uredili tudi degradirano območje Temenice, ki bi v primeru izbora pobočne različice še naprej ostalo neurejeno (Kaj bo z avtocesto Pluska – Ponikve?, 2004).

Kmalu po tem, ko so gospodinjstva v Trebnjem prejela zgibanke, je investitor v Občini Trebnje izvedel telefonsko javnomnenjsko raziskavo na vzorcu 504 prebivalcev občine Trebnje. Šlo je za ponovitev raziskave iz leta 2003. Rezultati ankete so pokazali, da se je v vmesnem obdobju izboljšalo poznavanje predlaganih različic avtoceste in da se je povečal delež posameznikov, ki so v bodoči avtocesti videli korist za lokalni promet in da avtocesta ne bo služila zgolj tranzitnemu prometu. Raziskava je pokazala, da anketiranci največji pomen v povezavi z avtocesto pripisujejo prometni učinkovitosti, dolgoročnemu razvoju gospodarstva v občini, naravnim vrednotam, hitrosti izgradnje avtoceste in turizmu. Raziskava je pokazala, da 59,3 odstotka anketiranih podpira dolinsko različico avtoceste oziroma dograditev obstoječe magistralne ceste v avtocesto (Mnenje o izgradnji avtocestnega odseka Pluska–Ponikve, 2004). Anketa je bila praktično edini poskus ugotavljanja sprejemljivosti posamezne različice avtoceste med prebivalci Trebnjega. Ker je bil naročnik ankete investitor, so v civilni iniciativi sklepali, da so rezultati prirejeni njegovim finančnim interesom, zato niso verjeli v verodostojnost ankete. Rezultati ankete so člane civilne iniciative spodbudili k organizaciji javne tribune v Trebnjem maja 2004 (Zapisnik javne tribune, 2004).



Slika 16: Fotografija zgibanke Kaj bo z avtocesto Pluska–Ponikve?, (2004), v podporo dolinski različici avtoceste, nastale na pobudo lokalnih podjetij iz Trebnjega.

Figure 16: Photograph of a leaflet Kaj bo z avtocesto Pluska–Ponikve? (2004) in favour of the valley motorway variant, initiated by local entrepreneurs from Trebnje.

Civilno iniciativo v Trebnjem lahko označimo kot akterja, ki je v konfliktnem postopku umeščanja avtoceste mimo Trebnjega najbolj dejavno skušal pritegniti podpornike iz laične in strokovne javnosti. Člani civilne iniciative so se povezali z Občinskim svetom in stroko, ki jim je zagotavljala strokovne podlage za argumente, s katerimi so podpirali pobočno različico avtoceste. Svoje argumente so predstavljali poslancem državnega zbora, predsedniku vlade, v medijih, organizirali pa so tudi proteste. Najbolj odmeven je bil protest, ki ga je civilna iniciativa ob podpori krajevnih skupnosti in Občinskega sveta Občine Trebnje organizirala leta 2004. S počasno vožnjo po magistralni cesti mimo Trebnjega so

zaustavljali promet, s čimer so opozarjali na to, kako pomembna je ohranitev te ceste kot alternative avtocesti. Opozarjali so na to, da mora biti avtocesta umeščena v nov koridor, na pobočje Bukovja (Člani civilne iniciative, T8, T23; Občinski svet, T5). Pobirali so tudi podpise podpore, ki so jih nato predali oblastnim organom države. Civilna iniciativa je po pripovedovanju njenih članov skušala uveljaviti tudi zveze pri izvoljenih predstavnikih političnih strank in pri odločevalcih (Člana civilne iniciative, T8, T23). Podpirale so jih krajevne skupnosti Trebnje, Štefan, Velika Loka, Knežja vas in Dolenja Nemška vas, sodelovali pa so tudi z drugimi civilnimi iniciativami, ki so se zavzemale za ohranitev obstoječe magistralne ceste. Gre za skupino civilnih iniciativ vzdolž dolenskega kraka avtoceste, ki so se povezale v Združeno civilno iniciativo za regionalno cesto Ljubljana–Novo mesto. Člani civilne iniciative v Trebnjem so se v intervjujih spominjali, da so bili zelo angažirani za objave v medijih, saj so se zavedali, da je to izjemno pomemben mehanizem vplivanja na javno mnenje in na politične odločitve. Pisali so članke, dajali intervjuje in sodelovali z novinarji, ki so pisali o delovanju civilne iniciative in o dogodkih, povezanih s prostorskim umeščanjem avtoceste mimo Trebnjega.

Eden najbolj odmevnih dogodkov, ki so jih pripravili v civilni iniciativi, je bila že omenjena javna tribuna leta 2004. Nanjo so povabili predstavnike različnih strok, odgovornih ministrstev, investitorja, javnost in predstavnike lokalnega gospodarstva. Tribuno je vodil predsednik civilne iniciative za umestitev avtoceste mimo Trebnjega. Poleg njega so bili prisotni tudi ostali člani civilne iniciative, predsednik Združene civilne iniciative za regionalno cesto Ljubljana–Novo mesto–Obrežje, predsedniki krajevnih skupnosti, predstavniki z ministrstev za infrastrukturo ter okolje in prostor, župana občin Ivančna Gorica in Mirna Peč, predstavniki Občine Trebnje (župan in občinski svet), člani občinskih svetov občin Mirna peč, Ivančna Gorica, Škocjan in Grosuplje, predstavniki Gospodarske zbornice Slovenije, OZ Novo mesto, strokovna javnost, predstavniki DARS-a in 350 občanov Občine Trebnje. Predstavniki večjih podjetij v Trebnjem se tribune niso udeležili, ker so, kot je povedala ena izmed predstavnic v intervjuju, na ta dogodek gledali kot na srečanje, namenjeno prebivalcem (Gospodarstvo, T27).

Povodov za organizacijo tega srečanja je bilo več, med njimi na primer zgibanka, ki so jo pripravili lokalni podjetniki in javnomnenjska raziskava, ki jo je izvedel investitor kmalu za njo. Menili so, da so bile informacije, ki so bile posredovane z zgibanko, zavajajoče za javnost ter da je investitor izkoristil situacijo, da bi upravičil dolinsko različico avtoceste. Menili so tudi, da so razmerja moči med akterji neustrezna. V civilni iniciativi so menili, da je investitor neupravičeno prevzel popolno kontrolo nad načrtovanjem avtoceste, medtem ko sta Ministrstvo za infrastrukturo in Ministrstvo za okolje in prostor le neodločno spremljali razvoj dogodkov. Menili so, da se z zavlačevanjem odgovorne institucije le izogibajo odgovornosti za sprejem končne odločitve. Z izvedbo tribune je civilna iniciativa želela seznaniti javnost z dogodki v zvezi z načrtovanjem avtoceste mimo Trebnjega od zadnjega, četrtega vrednotenja različic (konec leta 2003) dalje, ko je investitor obljubil zaključke študije, a tega ni storil (Zapisnik javne tribune, 2004).

Na tribuni je med drugim kot govorec nastopil predstavnik Združenja civilnih iniciativ (ZCI) za ohranitev obstoječe magistralne ceste g. Nikolaj Erjavec, ki je izpostavil dve temeljni zahtevi civilnih iniciativ: prva je bila ohranitev magistralne ceste kot necestninjene cestne povezave v regiji, druga pa nadomestitev magistralne ceste z obvoznico tam, kjer je bila lokalnim skupnostim, kljub drugačnim obljubam investitorja, necestninjena cestna povezava že odvzeta zaradi gradnje avtoceste. Taka primera

sta bila v Ivančni Gorici in Škocjanu. Podpore civilni iniciativi v Trebnjem so na tribuni izrazile tudi krajevne skupnosti v občini Trebnje in predsednik programskega odbora regionalnega razvojnega plana za širšo Dolenjsko. Slednji je zagovarjal ohranitev necestninjene ceste, ki mora biti dostopna za lokalno prebivalstvo in za uresničevanje razvojnih programov regije. Podobno je pomen ohranitve obstoječe magistralne ceste za razvoj gospodarstva, kamor sodi tudi turizem, izpostavil predstavnik Gospodarske zbornice Slovenije iz izpostave v Novem mestu (Zapisnik javne tribune, 2004).

Izpostavljeno je bilo, da bistvenih cenovnih razlik med različicama ni, zato je primernejša pobočna različica avtoceste, ki se izogne kulturni dediščini in ne posega v občutljivo kraško območje v dolini Temenice. Svoje stališče do dolinske različice avtoceste je predstavil tudi arhitekt mag. Vladimir Braco Mušič, ki je podobno kot predhodni govorniki nasprotoval dolinski različici zaradi tega, ker bi cesta kot ograjena ovira razdelila celovit mestni prostor Trebnjega, degradirala bivalno in naravno okolje, onemogočila uporabo magistralne ceste kot mestne obvoznice, ki jo Trebnje potrebuje. Dolinsko različico je ocenil kot nesprejemljivo tudi zaradi poseganja v arheološko območje. Obsodil je delovanje investitorja, zgibanke in anketo, ki je bila izvedena v Trebnjem, saj je menil, da je šlo za zavajanje javnosti (Zapisnik javne tribune, 2004).

Geograf dr. Marjan Ravbar je izpostavil veliko geostrateško vlogo slovenskega avtocestnega križa in namere po dograditvi avtoceste iz obstoječe magistralne ceste označil kot nerazumne. Menil je, da je po vstopu Slovenije v Evropsko unijo še toliko bolj pomembno, da se pri načrtovanju upoštevajo načela participativnega načrtovanja, torej mnenja različnih strok in lokalnega prebivalstva. Razpošiljanje zgibanke in anketo je označil kot sprenevedanje investitorja. Menil je, da javnost ni bila ustrezno obveščena o razvojnih problemih, saj ji niso bili predstavljeni različni pogledi na tematiko, s tem pa jim je kršena pravica do obveščenosti (Zapisnik javne tribune, 2004).

Sledili so še nagovori dr. Miha Japlja iz civilne iniciative, ki je povedal, da se mu zdi nedopustno, da se avtocesta na Dolenjskem, ki je gospodarsko med najuspešnejšimi regijami, gradi zadnja, in poudaril, da je pri načrtovanju treba prisluhniti gospodarstvu in lokalnemu prebivalstvu (Zapisnik javne tribune, 2004).

Mnenji Slobodana Novakoviča, strokovnjaka za vodno gospodarstvo v pokoju, in dr. Andreja Kranjca, krasoslovca z Inštituta za krasoslovje iz Postojne, sta se nanašali predvsem na tvegano gradnjo avtoceste prek kraških območij. Taki posegi imajo lahko nepredvidljive in katastrofalne posledice, na primer poplave. Dr. Kranjc, katerega stališča je zaradi odsotnosti predstavil član civilne iniciative, je menil, da bi bilo treba podrobneje proučiti delovanje kraških voda na tem območju in vsak nov objekt proučiti tudi z vidika poplav, česar v dotedanem načrtovanju različic avtocest pristojni niso storili (Zapisnik javne tribune, 2004).

Sledila so tudi vprašanja občinstva. Udeležence je na primer zanimalo, kakšni so zaključki četrtega vrednotenja različic, predstavnica Občine Trebnje pa je povedala, da informacij glede četrtega vrednotenja nimajo. Udeležence je zanimalo tudi, zakaj na tribuni ni županje občine Trebnje, predstavnik civilne iniciative pa je odgovoril, da se županja tudi pred tem ni udeleževala sestankov, na katerih se je razpravljalo o problematiki avtoceste. Zanimalo jih je tudi, kdo je naročil in financiral

zhibanke, predstavnik Ministrstva za infrastrukturo pa je odgovoril, da ministrstvo o zhibanki ne ve ničesar (Zapisnik javne tribune, 2004).

V Zapisnik javne tribune (2004) so zapisali naslednje sklepe:

- Udeleženci tribune so v celoti podprli stališča regionalnega razvojnega programa za širšo Dolenjsko.
- Takoj se mora prenehati z enostranskimi aktivnostmi pri gradnji avtoceste Ljubljana–Kronovo in podati zagotovilo, da bo ostala obstoječa magistralna cesta necestninjena.
- Odseki, kjer je magistralna cesta že »povožena« z novo avtocesto (Bič–Šmarje–Sap), naj dobijo ustrezno prenovljeno in kakovostno cesto, ki mora biti rezervirana za motorni promet.
- Udeleženci so dali pobudo za spremembo zakona o posegih v prostor tako, da se pri prostorskem umeščanju obvezno upošteva mnenja in stališča prizadetih lokalnih skupnosti.
- Zahtevali so odstop vodstva DARS-a in ugotavljanje odgovornosti posameznikov v zvezi z zavajajočimi obljubami.
- Zahtevali so, da se DARS javno opraviči in umakne zavajajočo zhibanko in javnomnenjsko anketo, ki jo je izvedel v občini Trebnje, sicer bodo člani civilnih iniciativ posegli po vseh ukrepih za zaščito lastnih interesov. Na koncu so zapisali: *»Našega potrpljenja je nepreklicno konec.«*

Član civilne iniciative se je v intervjuju spominjal tribune kot dogodka, na katerem so člani civilne iniciative in stroka prepričevali ljudi z objektivnimi, od pritiskov neodvisnimi strokovnimi argumenti, investitor na drugi strani pa je odgovarjal z argumentom moči, kapitala (Član civilne iniciative, T23).

V zapisniku s tribune sicer niso zapisani protiargumenti investitorja ali predstavnikov državnih institucij.

Poleg razprave o upravičenosti dolinske ali pobočne različice avtoceste v javnosti praviloma država presojo o verodostojnosti in ustreznosti študij variant prepusti tudi recenzentom. Recenzijo zadnje študije variant na odseku avtoceste mimo Trebnjega so opravili na Prometnotehniškem inštitutu na Fakulteti za gradbeništvo in geodezijo Univerze v Ljubljani. Recenzent je ocenil, da je najustreznejša dolinska različica avtoceste tako z vidika gradbeno-tehničnih značilnosti in prometno-ekonomske upravičenosti kot tudi z vidika drugih vrednotenih parametrov. Postopek vrednotenja je ocenil kot pomanjkljiv in deloma neustrezen zaradi umanjkanja raziskave geoloških in hidrogeoloških razmer na območju, kjer naj bi bila zgrajena dolinska različica avtoceste. Izpostavil je tudi problem podvajanja kriterijev. Ocenil je, da določeni kriteriji, kot so dolžina odseka, dolžina deviacij, kvadratura objektov in količina zemeljskih del, ne sodijo med gradbeno-tehnične kriterije, saj se njihove vrednosti odražajo že pri višini investicije in gre v tem primeru za podvajanje. Kritičen je bil tudi do predpostavke, da bi dolinska različica avtoceste preprečila uporabnikom izogibanje plačevanju cestninam. Ob tem je izrazil tudi dvom v to, da je bila vzporedna necestninjena cesta, ki naj bi jo zgradili v primeru dolinske različice avtoceste, ustrezno finančno ovrednotena. Recenzent je opozoril tudi na pomanjkljivo postavljene prioritete, zaradi česar kriteriji vrednotenja niso bili uteženi, temveč med seboj enakovredni (Recenzijsko poročilo ..., 2004).

Poleg recenzije ocen gradbeno-tehničnih značilnosti in prometno-ekonomske upravičenosti je bilo recenzentu na enem od usklajevalnih sestankov med akterji predlagano, da poda kritično oceno tudi glede drugih vrednotenih kriterijev. Ta vloga mu je bila zaupana zaradi dolgoletnega sodelovanja pri projektu in zaradi strokovnih kompetenc, ki jih ima. Recenzent je tako v svoji oceni izrazil dvom tudi v ocenjevanje drugih kriterijev, na primer povezovanje naselij, vpliv na okolje in na kulturno dediščino. V nasprotju z ocenami vrednotenja različic avtoceste je menil, da dolinska različica bolje povezuje naselja in da bližina avtoceste lahko bistveno poveča prepoznavnost in privlačnost kulturne dediščine. Kritičen je bil tudi do neizpoljenih zahtev Ministrstva za kulturo za izdelavo elaborata, ki bi podrobno proučil arheološko dediščino na tem območju. Vrednotenje negativnih vplivov avtoceste na kulturno dediščino je tako po mnenju recenzenta temeljilo le na ocenah in ne na realnih dejstvih. Glede vplivov na okolje je recenzent ocenil, da bi bilo za avtocesto primerneje uporabiti obstoječi koridor, kot pa načenjati novega. Menil je tudi, da je treba z avtocesto zagotoviti optimalno priključevanje Trebnjega, saj se avtocesta v prvi vrsti gradi za ljudi, ki živijo v Trebnjem. Menil je, da bi odmik avtoceste v pobočje Bukovja lahko povzročil stagnacijo razvoja Trebnjega. Avtor je recenzijo zaključil z ugotovitvijo, da je tako z vidika gradbeno-tehničnih in prometno-ekonomskih kriterijev kot tudi z vidika ostalih kriterijev po njegovem mnenju najustreznejša dolinska različica avtoceste (Recenzijsko poročilo ..., 2004).

Ker odločitve o poteku avtoceste mimo Trebnjega tudi po četrtem vrednotenju odgovorne institucije niso sprejele, sta Ministrstvo za infrastrukturo in Ministrstvo za okolje in prostor imenovala vladno delovno skupino (v sestavi Valentina Lavrenčič, Barbara Radovan, Helena Šolar, Ana Vidmar, Renata Resnik, Franci Lenarčič) za izbiro različice avtoceste na odseku mimo Trebnjega. Vladna delovna skupina je ugotovila, da je dolinska različica od pobočne primernejša le s finančnega vidika. Pri tem so člani delovne skupine opozorili, da je poseg v arheološka območja, ki jih predvideva dolinska različica, izjemno konflikten zaradi zakonskega varstva kulturne in arheološke dediščine. Gradnja dolinske različice avtoceste bi bila lahko zaradi arheoloških raziskav bistveno dražja in dlje trajajoča. Izpostavili so tudi, da so ocene prometno-ekonomske učinkovitosti ter upravljanja in vzdrževanja v ocenah različic zelo natančno izračunane. To sicer daje vtis absolutnosti nasproti opisnim ocenam ostalih kazalnikov, kar pa ne pomeni, da sta ta dva kazalnika pomembnejša od ostalih. Opozorili so, da so tudi finančne ocene le ocene, ki temeljijo na bolj ali manj točnih predpostavkah ocene rasti prometa, distribucije prometa med avtocesto in regionalno cesto ter plačevanja cestnine kot razloga za izogibanje uporabnikov avtocesti. Zapisali so, da se izbira končne različice avtoceste ne sme zanašati le na finančni vidik vrednotenja. Še posebej so izpostavili številne negotovosti, ki lahko bistveno vplivajo na oceno investicijske vrednosti (Stališče vladne delovne skupine ..., 2004).

Vladna delovna skupina je v obrazložitvi izbora različice avtoceste mimo Trebnjega zapisala tudi, da je bil kriterij upravljanja in vzdrževanja avtoceste v primerjalni študiji variant dodan izključno na željo investitorja. Investitor je namreč zahteval, da je kazalnik predstavljen kot samostojen sklop kriterijev, vladna delovna skupina pa je menila, da vsebinsko bolj sodi v sklop prometno-ekonomskih kriterijev. Vladna delovna skupina je sklenila, da je legitimen interes investitorja, da se avtocesta načrtuje tako, da bo na njej čim več uporabnikov in da bodo ti plačali največ cestnine. Glede na zakon o DARS-u in koncesijsko pogodbo med DARS-om in Republiko Slovenijo so menili, da je to zagotovo tudi eden od interesov države, vendar pa mora biti interes države, ki zastopa javni interes, veliko širši. Zapisali so, da bi morala avtocesta zagotavljati tudi možnosti za skladen prostorski, gospodarski in regionalni razvoj, zagotavljati ustrezno prometno omrežje in ne le omrežja avtocest ter varovati naravo in kulturno

dediščino. Končna odločitev mora biti zato skupek vseh kriterijev, kljub temu da bi bila izbrana različica na koncu morda finančno manj upravičena (Stališče vladne delovne skupine ..., 2004).

Vladna delovna skupina za izbiro različice na odseku Pluska–Ponikve je kot nezanesljiv izpostavila tudi kazalnik družbene sprejemljivosti različic, ki pa ni bila strokovno ugotovljena. Zapisali so, da je družbeno sprejemljivost težko oceniti, saj je splošni vtis o nesprejemljivosti dolinske različice v lokalnem okolju lahko realen ali zavajajoč. Vseeno pa so zapisali, da je bila civilna iniciativa, ki je podpirala pobočno različico avtoceste, močnejša in bolj artikulirana od akterjev, ki so podpirali dolinsko različico, ter da sta civilno iniciativo podpirala tudi Občinski svet Občine Trebnje in Podjetniški center Novo mesto oziroma regionalna razvojna agencija. Županja (2002–2005) in del gospodarstva sta podpirala dolinsko različico s priključki bliže naselju Trebnje.

Na podlagi teh ugotovitev so predlagali izbor pobočne različice Bukovje, ker je manj konfliktna, hitreje izvedljiva (izkazuje manjši riziko glede potrebnega časa izvedbe; gradnja dolinske različice bi se lahko podaljšala zaradi morebitnih arheoloških raziskav), naselju Trebnje pa pušča odprte potencialne dolgoročne prostorskega in gospodarskega razvoja (Sklepne ugotovitve ..., 2004).

Vlada je leta 2006 izdala Uredbo o državnem lokacijskem načrtu za avtocesto na odseku Pluska–Ponikve. Avtocesta mimo Trebnjega je bila po različici Bukovje dokončana leta 2010.

### **5.3 Primer umeščanja hitre ceste med Šentrupertom in Velenjem v prostor (2004–2019)**

Ideja o tretji razvojni osi izvira iz sedemdesetih let prejšnjega stoletja, ko je bil sprejet slovenski Regionalni prostorski plan (1974). Predvidena je bila kot glavni medregionalni koridor, ki se bo navezoval na tako imenovano prvo razvojno os (Slovenika oziroma V. vseevropski koridor) in drugo razvojno os (Ilirika oziroma X. vseevropski koridor). V devetdesetih letih je bila v Odloku o spremembah in dopolnitvah prostorskih sestavin dolgoročnega in srednjeročnega plana Republike Slovenije (1995) poleg cestne povezave na tretji razvojni osi predvidena tudi obsežna posodobitev in dograditev železniškega omrežja na relaciji Otiški vrh (Dravograd)–Slovenj Gradec–Velenje. Leta 2004 je tretjo razvojno os predvidela tudi Strategija prostorskega razvoja Slovenije (2004), istega leta pa se je na pobudo Ministrstva za infrastrukturo pričel tudi postopek umeščanja v prostor. Sledil je več kot desetletje dolg in konflikten proces umeščanja hitre ceste v prostor. Razvoj dogodkov bomo podrobneje opisali na osnovi stopenj preobrazbe omrežja akterjev, kot jih predvideva teorija akter-omrežje (poglavje 3.1).

#### **5.3.1 Stopnja opredelitve problema**

Postopek priprave državnega prostorskega načrta za severni del tretje razvojne osi se je začel leta 2004 na pobudo Ministrstva za infrastrukturo. Pobuda je bila utemeljena s Strategijo prostorskega razvoja Slovenije (2004), Uredbo o vrstah prostorskih ureditev državnega pomena (2003) in z Resolucijo o nacionalnem programu izgradnje avtocest (2004). Hitra cesta naj bi povezala regionalna središča v Avstriji, Sloveniji in na Hrvaškem in bi omogočila navezovanje osebnega in tovornega prometa na glavne evropske prometne smeri (Strategija prostorskega razvoja Slovenije, 2004). Resolucija o nacionalnem programu izgradnje avtocest (2004) je v dodatnem programu cestnega omrežja predvidela avtocesto oziroma hitro cesto na relaciji Dravograd–Velenje–Arja vas, ki naj bi bila zgrajena in predana prometu po letu 2013.



Za namen načrtovanja severnega dela tretje razvojne osi se je vzpostavilo osnovno omrežje akterjev, ki so ga sestavljali državni in lokalni nosilci urejanja prostora, svoje interese pa so na prostorski konferenci že lahko izrazili tudi drugi zainteresirani akterji, na primer iz gospodarstva, civilnih združenj in javnosti na splošno. Ministrstvo za infrastrukturo je kot pobudnik projekta načrtovanje severnega dela tretje razvojne osi upravičil z utemeljitvami, da je obstoječe prometno omrežje močno obremenjeno (povprečni letni dnevni pretok je presegal 11.000 vozil) in da na večjem delu nima zadovoljivih tehničnih lastnosti, ki bi ustrezale potrebam sodobnih daljinskih cestnih povezav. Na mnogih odsekih omogoča le nizko potovalno hitrost. Namen izgradnje severnega dela tretje razvojne osi je (Program priprave ..., 2006):

- povezati slovenska središča mednarodnega, državnega in regionalnega pomena med seboj in navzven, z mednarodnimi središči,
- povezati tuja središča mednarodnega pomena prek ozemlja Slovenije,
- navezati pomembnejša lokalna središča v koridorju tretje razvojne osi na obstoječe avtocestno omrežje,
- razbremeniti sedanje cestno omrežje, ki ne omogoča ustreznih pogojev za sodoben in varen promet,
- izboljšati kakovost potovanj, skrajšati potovalne čase in povečati prometno varnost,
- podpreti razvoj policentričnega omrežja središč,
- omogočiti skladnejši regionalni razvoj,
- omogočiti medsebojno dopolnjevanje funkcij podeželskih in urbanih območij ter jih povezati z evropskimi prometnimi sistemi in urbanim omrežjem.

V začetku leta 2006 je Ministrstvo za okolje in prostor na podlagi Zakona o urejanju prostora (2002) sklicalo prvo prostorsko konferenco. 28. člen zakona je določal, da je prostorska konferenca namenjena pridobivanju in usklajevanju priporočil, usmeritev in legitimnih interesov lokalnih skupnosti, gospodarstva, interesnih združenj ter organizirane javnosti glede priprave državnega prostorskega načrta za hitro cesto. Na podlagi priporočil je nato prostorski minister sprejel Program priprave ... (2006).

Sledila je izdelava prvih strokovnih analiz in opredelitev več različic poteka hitre ceste, ki so bile nato vključene v nadaljnje vrednotenje in primerjavo. Analize so temeljile na različnih scenarijih umestitve hitre ceste v prostor:

- scenarij z najmanjšim poseganjem na zavarovana območja,
- scenarij z najnižjimi stroški izgradnje ceste,
- scenarij s povezovanjem središč z največjim številom prebivalcev in delovnih mest in
- scenarij s povezovanjem gravitacijskih središč in razvojem javnega potniškega prometa (železnice).

Stroka je nato različne scenarije vrednotila glede na projekcije prometnih tokov, prostorske kazalnike (na primer povezljivost regionalnih središč in predvidena nova delovna mesta), vplive na okolje (kot recipročna vrednost zbirne ocene negativnih vplivov na okolje) in z ekonomskega vidika (ocena investicijskih stroškov). Scenarij, ki je predvideval izgradnjo železnice med Velenjem in Dravogradom,

ni bil podrobneje proučen. Ocenjevalci so to odločitev obrazložili z argumentom, da izgradnja železnice ne bi bistveno prispevala k zmanjšanju prometnih tokov na cestah, tudi če bi se delež trenutnih uporabnikov javnega potniškega prometa podvojil. Pripravljavci prometno-ekonomskega elaborata so predpostavili, da investicija v železnico ne bi bila ekonomična in ne bi imela omembe vrednih razvojnih učinkov, kar na eni strani kaže na podcenjevanje morebitnega vpliva kakovostne ponudbe javnega potniškega prometa na potovalne navade ljudi, na drugi strani pa tudi na zakoreninjenost avtomobilčne ideologije, značilne za slovensko prometno politiko. Zapisali so še, da so vse regije na območju tretje razvojne osi že zdaj povezane z železnico: Koroška je povezana z Mariborom, Velenje in spodnesavinjske občine pa s Celjem (Projekt celovitega ..., 2007). V rezultatih predhodnih analiz iz leta 2008 so ocenjevalci zapisali, da je Koroška s slabo prometno povezanostjo prometno najbolj izolirana regija Slovenije, kar stopnjuje negativne družbeno-gospodarske trende. To so predvsem brezposelnost, dnevne migracije zaposlenih iz regije in odseljevanje mladih, izobraženih ljudi. Rezultat predhodnih analiz je bila idejna trasa severnega dela tretje razvojne osi z različicami, ki so bile primerne za nadaljnje vrednotenje v okviru študije variant (Študija variant ..., 2007).

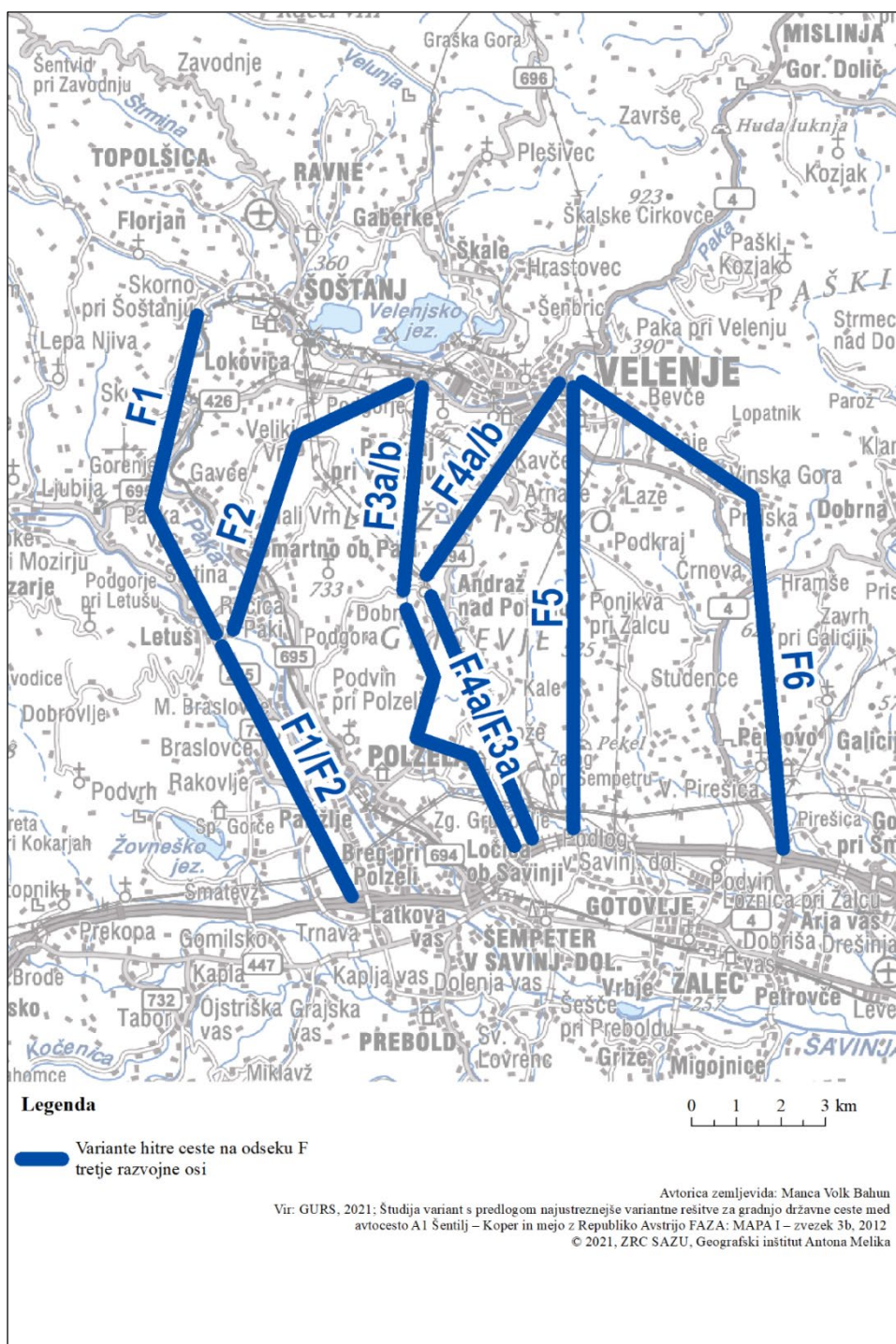
Aprila 2007 je Ministrstvo za okolje in prostor sklicalo sestanek z župani občin, da bi seznanilo lokalne skupnosti o možnih potekih nove cestne povezave, ki bodo vključene v nadaljnje vrednotenje. Na seznanitvi je eden od poslancev Državnega zbora Republike Slovenije v imenu občin Zgornje Savinjske doline podal pobudo za proučitev možnosti poteka hitre ceste mimo Letuša na odseku med Velenjem in avtocesto. S tem naj bi Zgornja Savinjska dolina dobila cestno povezavo, ki bi ji omogočila nadaljnji gospodarski razvoj. Ministrstvo za okolje in prostor je na podlagi te pobude predlagalo investitorju, da prouči to možnost. Predlagana trasa mimo Letuša je bila po preveritvi vključena med variante za vrednotenje in primerjavo (Študija variant ..., 2008). Predlog je v nadaljevanju umeščanja hitre ceste v prostor sprožil nasprotovanje prebivalcev občin Braslovče, Šmartno ob Paki in Polzela, ki je odprlo ključno konfliktno vprašanje varovanja najboljših kmetijskih zemljišč na območju teh treh občin.

Leta 2007 je v Braslovčah začela delovati civilna iniciativa, ki vseskozi nasprotuje predlaganim različicam hitre ceste, ki potekajo čez občino Braslovče. V odprtem pismu županu in svetnikom Občine Braslovče so izrazili nasprotovanje predlagani različici mimo Letuša, saj bi le-ta uničila številna kakovostna kmetijska zemljišča ter bistveno poslabšala kakovost bivanja na tem območju zaradi onesnaženja in hrupa. V pismu so bili kritični do pasivnega delovanja Občine, ki ni vzpostavila stika z občani in ustrezno zastopala njihovih interesov. Zapisali so, da bodo tudi v nadaljnjem postopku umeščanja tretje razvojne osi v prostor spremljali dogajanje in v primeru nadaljnjega izigravanja zaupanja občanov ukrepali z zakonsko predvidenimi in dovoljenimi sredstvi.

### **5.3.2 Stopnja oblikovanja argumentacij**

Na stopnji oblikovanja argumentacij so akterji izoblikovali svoje argumentacije podpore ali nasprotovanja različnim možnostim umestitve hitre ceste v prostor. Na tej stopnji se je v omrežje akterjev vključila stroka, ki je izdelala študijo variant hitre ceste, določenih v predhodnih analizah. Posamezne različice so bile vrednotene s prostorskega, okoljskega, funkcionalnega (gradbeno-tehničnega) in ekonomskega (prometno ekonomskega) vidika. Celotna trasa severnega dela tretje razvojne osi je bila razdeljena na šest pododsekov, ki so jih od severa proti jugu poimenovali s črkami A, B, C, D, E in F. Vsak pododsek je imel več različic, označene pa so bile s števili, kot prikazuje slika

17. Na njej so prikazani odseki D, E in F – slednji prikazuje variante med Velenjem in obstoječo avtocesto Ljubljana–Maribor.



Slika 17: Prikaz pododsekov in poteka obravnavanih variant na odseku med Velenjem in avtocesto A1 Šentilj–Koper.

Figure 17: Overview of considered variants on a section of the motorway between Velenje and the Šentilj–Koper A1 motorway.

Stroka je s študijo variant zaključila konec leta 2007 s predlogom najustrežnejšega poteka hitre ceste. Predlagali so potek hitre ceste po pododsekih A3–B2–C1–D1–E2–N1–F2. Na proučevanem odseku F je bilo primerjanih osem različic (Slika 16). Kot najustrežnejši sta se izkazali različici F2 in F6. Z varstvenega vidika je bila z minimalnimi razlikami na prvem mestu različica F6, s funkcionalnega vidika je bila najprimernejša F5, različica F2 pa je bila na tretjem mestu, za F5 (prvo) in F1 (drugo). Različici F5 in F1 sta bili sicer s prostorskega vidika bistveno slabši od F6 in F2. Kot najustrežnejšo so ocenjevalci predlagali različico F2, sledila pa je različica F6.

Preglednica 8: Povzetek rezultatov študije variant: prednosti in slabosti izbrane različice F2 (Študija variant ..., 2007).

Table 8: Overview of evaluation results: advantages and disadvantages of the chosen F2 variant (Študija variant ..., 2007).

Prednosti različice F2	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Učinkovito povezuje Šaleško in Savinjsko dolino</li> <li>– Ima največ tri priključke</li> <li>– Zelo primerna z vidika geoloških razmer</li> <li>– Časovno najhitreje izvedljiva</li> <li>– Poveže veliko občinskih središč</li> <li>– Možna neposredna navezava industrijskega območja v Velenju</li> <li>– Minimalni vplivi na bivalno okolje</li> <li>– Boljše krivinske značilnosti</li> <li>– Glede vplivov na okolje sta različici F2 in F6 primerljivi</li> <li>– Z vidika koristi uporabnikov zelo sprejemljiva različica</li> <li>– Dobro razbremenijo ceste v Velenju</li> </ul>
Slabosti različice F2	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Najmanj primerna glede na izgubljene višine (naklon doseže tudi 7 %, zato so ocenjevalci predlagali optimizacijo, da se bo maksimalen naklon zmanjšal na 5 %)</li> <li>– del hitre ceste poteka po soteski Hudega potoka, ki predstavlja območja velike naravovarstvene vrednosti, drugod so tuneli, viadukti in potek po kmetijski krajini (vplivi so manjši kot pri F3a in b, F4a in b in F5)</li> <li>– Potek po območjih najboljših kmetijskih zemljišč</li> <li>– Potek mimo pokopališča</li> <li>– Potek mimo območij razpršene poselitve</li> <li>– Posega v območja, namenjena rekreaciji in turizmu</li> <li>– Prečka daljnovod</li> <li>– Dolžina (14.815,65 m)</li> <li>– Več večjih, zahtevnih objektov (predori, viadukti, nadvozi, podvozi in mostovi)</li> <li>– Višja investicijska vrednost</li> </ul>

Študija variant naj bi predstavljala temelj argumentacij, s katerimi bi državne institucije lahko strokovno upravičile najustrežnejši potek hitre ceste. Kot je pokazal proučevani primer severnega dela tretje razvojne osi, pa so utemeljitve najustrežnejše različice F2 temeljile na krhkih in neenotnih strokovnih temeljih. To so pokazala tako recenzentska mnenja kot tudi mnenje enega ključnih nosilcev urejanja prostora, Ministrstva za kmetijstvo. Ta mnenja bodo predstavljena v nadaljevanju.

### 5.3.3 *Stopnja usklajevanja interesov in uveljavljanja akterjev*

Predlog poteka hitre ceste je bil najprej predstavljen državnim nosilcem urejanja prostora: Ministrstvu za okolje in prostor, Uradu za upravljanje z vodami na Agenciji Republike Slovenije za okolje, Ministrstvu za kmetijstvo, Zavodu Republike Slovenije za varstvo narave in Zavodu za varstvo kulturne dediščine Slovenije ter lokalnim nosilcem urejanja prostora, torej občinam. Ministrstvo za kmetijstvo je na okoljsko poročilo podalo negativno mnenje in opozorilo na neustrezno vrednotenje posegov na kmetijska zemljišča.

Predstavitvi nosilcem urejanja prostora je sledila še javna predstavitev predloga najustreznejših različic po občinah, skozi katere je bil predviden potek severnega dela tretje razvojne osi. Na javni razgrnitvi predloga so imele občine in drugi zainteresirani akterji možnost podati svoje komentarje in predloge v zvezi z načrtovano hitro cesto. Ministrstvo za okolje in prostor je komentarje in predloge zabeležilo in do njih zavzelo stališča (Študija variant ..., 2008). V javno razpravo so se vključile različne skupine akterjev. Odzvali so se predstavniki občin, političnih strank, predstavniki gospodarstva (lokalni podjetniki, predstavniki gospodarskih družb) ter posamezniki in civilna združenja (civilne iniciative, kmetijska zadruga, lovska družina). Iz zabeleženih pripomb je razvidno, da so močno prevladovali tisti, ki so izrazili svoje nasprotovanje predlagani različici F2, medtem ko je akterjev, ki so predlog podpirali, občutno manj. Dejstvo, da je bilo v okviru javnih razgrnitev in obravnave izraženih veliko več nasprotujočih si kot odobravajočih mnenj, ne preseneča. Obča praksa v prostorskem načrtovanju namreč kaže, da so praviloma glasovi proti glasnejši kot glasovi za.

Predlagano različico hitre ceste F2 so podprli posamezni podjetniki, ker so pričakovali, da bo hitra cesta spodbudila razvoj podjetništva na tem območju. Podobna pričakovanja so izrazili tudi v občinskem odboru Slovenske demokratske stranke v Braslovčah. Od hitre ceste so pričakovali hitrejši gospodarski razvoj, ohranjanje poseljenosti in večjo prometno varnost. Poleg tega pa so predlagali tudi nekaj omilitvenih ukrepov in postavili nekaj zahtev v zameno za prostor, ki ga bo zasedla bodoča hitra cesta. V stranki so na primer zahtevali obnovo lokalnega cestnega omrežja, postavitev turistične signalizacije, gradnjo komunalne infrastrukture, kolesarskih stez, zamenjavo daljnovodov s kabelskimi vodi in podobno.

Akterjev, ki so na javni razgrnitvi izrazili nasprotovanje predlaganemu poteku hitre ceste, je bilo veliko več, razlogi za nasprotovanje pa so bili zelo raznoliki. Eden najpogostejših razlogov za nasprotovanje predlaganemu poteku hitre ceste je bila predvidena izguba najboljših kmetijskih zemljišč, predvsem v občini Braslovče, od koder je bilo največ negativnih odzivov. Odzvali so se predstavniki civilne iniciative, kmetijske zadruge in kmetijskega odbora Občine Braslovče, krajanji in druge interesne skupine, na primer lovska družina. Menili so, da hitra cesta občini Braslovče ne bo prinesla nobenih koristi, saj imajo avtocesto že dovolj blizu, načrtovana hitra cesta pa rešuje probleme drugih, predvsem koroških in šaleških občin. Kot boljšo možnost poteka hitre ceste so predlagali drugo uvrščeno različico F6, ki poteka mimo Arje vasi. Predlagani različici F2 so nasprotovali tudi zato, ker bi hitra cesta pomenila rušitev neupravičeno velikega števila stanovanjskih hiš, degradirala kulturno pokrajino in poslabšala kakovost bivanja krajanov. Menili so tudi, da bodo z različico F2 uničene razvojne možnosti za kmetijstvo in turizem. Občinski svet Občine Braslovče in nekateri krajanji so izrazili le svoje nasprotovanje različici F2, brez podrobnejše utemeljitve. Relativno veliko negativnih odzivov je bilo v Občini Šmartno ob Paki, kjer so na primer nekateri krajanji menili, da je dolina že dovolj obremenjena z

vplivi iz Termoelektrarne Šoštanj, daljnovodi in plinovodi, zato si ne želijo še hitre ceste (Študija variant ..., 2008).

Preglednica 9: Povzetek stališč in pripomb akterjev na predlagano različico F2 (Študija variant ..., 2008).

Table 9: Overview of comments on the proposed F2 variant (Študija variant..., 2008).

Občina Braslovče - občinski svet	– Nasprotovanje brez izraženega argumenta
Občina Braslovče - odbor za kmetijstvo	– Hitra cesta poteka po (najboljših) kmetijskih zemljiščih – Hitra cesta občini/kraju ne bo prinesla koristi (na primer zaradi bližine avtoceste, zaradi tega, ker načrtovana hitra cesta rešuje probleme druge občine in podobno)
Gospodarstvo - Kmetijska zadruga Braslovče	– Izguba (najboljših) kmetijskih zemljišč (na primer propad kmetij, uničenje hmeljarske infrastrukture, izguba plodne zemlje, poslabšanje zdravja ljudi – Zahteva: nadomestna kmetijska zemljišča
Javnost - krajan Braslovč in Šmartnega ob Paki, predstavniki civilne iniciative, lovska družina Braslovče	– Razvrednotenje kulturne pokrajine (na primer zaradi uničenja hmeljišč – »oaze zelenega zlata«) – Slabša kakovost bivanja in zdravja ljudi (na primer zaradi hrupa, zdravstvenih težav krajanov, negativnega vpliva na čustva krajanov in podobno) – Izguba (najboljših) kmetijskih zemljišč, ki so v lasti kmetov in nudijo preživetje kmetijam, propad kmetij in uničenje hmeljarske infrastrukture – Slab vpliv na razvoj kmetijstva v občini, ki je izrazito kmetijska – Obstajajo druge, boljše različice (na primer F6, ki je bila podobno ocenjena kot F2 in ker je več prometa proti Arji vasi, različice, ki se izognejo naseljem, ker bo hitra cesta uporabna predvsem za tranzitni promet) – Hitra cesta občini/kraju ne bo prinesla koristi (na primer zaradi bližine avtoceste, zaradi tega, ker načrtovana hitra cesta rešuje probleme druge občine in podobno) – Predlagana različica predstavlja nevarnost (na primer, ker nima odstavnega pasu, ker so nadvozi zbirališča vandalov in narkomanov, ker se bo povečalo število nesreč zaradi prehajanja živali) – Krajanji niso bili ustrezno vključeni v postopek izbora – Nasprotovanje posegom v osebno lastnino, na primer na kmetijska zemljišča v lasti krajanov, v stanovanjske hiše in podobno – Dolina je že obremenjena s termoelektrarno, daljnovodi, plinovodi, nočejo še hitre ceste – Hitra cesta uničila kmetijske, krajinske, turistične in druge razvojne potenciale območja (na primer onemogočen razvoj turizma, rekreacijskih območij in podobno)

Povzetek argumentacij in mnenj, ki so bila izražena na javnih razgrnitvah in obravnavah (v preglednici 9), kažejo na to, da je bila izguba kmetijskih zemljišč najmočnejši argument lokalnih skupnosti v občinah Braslovče, Polzela in Šmartno ob Paki.

Predlog poteka hitre ceste je podrobneje proučilo tudi osem recenzentov. Ti so ocenjevali posamezne sklope študije variant, prostorsko-urbanistični del sta recenzirala Radovan Romih in dr. Alma Zavodnik Lamovšek (Recenzije in komentarji, 2008), gradbeno-tehnični del so recenzirali dr. Peter Lipar, dr. Stanislav Škrabl, dr. Bojana Dolinar, dr. Boris Gabersčik in Anton Gunde. Okoljski del je recenzirala Darja Crnek. Recenzije prometno-ekonomskega dela študije variant v gradivih, ki smo jih pridobili z Ministrstva za okolje in prostor, ni. Gradiva namreč vsebujejo le poročilo študije variant po recenziji. Poleg necelovitosti recenzij po posameznih področjih sestava recenzentske skupine kaže tudi na zelo šibko interdisciplinarnost recenzentskega postopka. Recenzenti namreč zastopajo le tri stroke, in sicer gradbeno, arhitekturno (arhitektura in krajinska arhitektura) in geološko.

Več recenzentov je izrazilo stališče, da se določeni kriteriji prekrivajo in so nedosledno ocenjeni. Recenzenti so opozorili na pomanjkljivo izražene cilje in namen tretje razvojne osi, zaradi česar tudi rezultati študije variant niso bili vedno jasni. Cilji projekta naj bi bili preveč splošni, nacionalni, medtem ko iz projekta ni bilo razvidno, kakšni so socialni, gospodarski, prostorsko-razvojni cilji tretje razvojne osi na regionalni in lokalni ravni. To so na primer razvojne možnosti naselij ob tretji razvojni osi, izboljšane možnosti javnega potniškega prometa, izboljššan dostop do javnih storitev, izboljšana kakovost življenja, gospodarski in prostorski razvoj. V projektu naj bi bila podrobneje naslovljena le problematika koroške, ne pa tudi savinjske regije. Več recenzentov je ugotovilo, da se določeni kriteriji prekrivajo, ali pa ni jasno, zakaj je prišlo do določene razvrstitve. Lep primer nejasnosti je na primer odsotnost utemeljitve, zakaj je umestitev hitre ceste na kmetijska zemljišča boljša ali slabša od umestitve v gozd. Nekateri so opozorili tudi na pomanjkljivost kriterijev, na primer, da pri tridesetletni projekciji prometnih tokov niso upoštevani demografski trendi (upočasnjevanje naraščanja prebivalstva), povečevanje vloge javnega, predvsem železniškega prometa in verjeten trend zmanjševanja uporabe osebnih avtomobilov. V tem pogledu je še posebej slikovit zapis enega od recenzentov, ki je bil kritičen do gradnje štiripasovne hitre ceste (Gunde, 2007):

*»Ker se nikakor ne morem znebiti vtisa, da je bila študija narejena po naslednjem vzorcu projektne naloge, zato malo za šalo in malo zares:*

*Zgradili bomo cesto.*

*Na cesti bomo uvedli cestnino.*

*Cestnine ni brez štiripasovne hitre ceste.*

*Take ceste ni brez prometa.*

*Prometa ni brez nekritičnega obravnavanja območnih občinskih razvojnih planov oz. potrebno je zanikanje resolucijsko zelenega in ekonomsko pogojenega razvoja prometa (parkiranje in javni promet).*

*Za dokaz večjega prometa potrebujemo daljše plansko obdobje – torej 30 let.*

*Povezave v evropske regije skozi velikost današnjega prometa niso izkazane.*

*Če bi bile, ne bi bila Koroška infrastrukturno tako na robu in ne bi rabili HC.*

*Razvojno območje torej zaprimo v državne meje.*

*Težak teren ima razgibane trase s strmimi vzponi in težkimi inženirskimi objekti, kjer je fazna gradnja težka, vendar se brez nje lažje trasira in tovornjaki na vzponih niso problem.*

*Za opravičilo dragi gradnji rabimo več prometa.  
Več prometa omogoči uvedbo cestnine in vračanje kreditov.  
Krog je zaključen.»*

Recenzenti so opozorili tudi na nejasnost oziroma spornost nekaterih odločitev. Več recenzentov je izrazilo dvom v upravičenost gradnje celotne tretje razvojne osi kot hitre ceste oziroma štiripasovnice glede na obstoječ in pričakovan cestni promet. Izpostavili so, da izbor različice F2 ni bil ustrezno strokovno utemeljen, saj sta različici F2 in F6 dosegli enako število točk. Eden izmed recenzentov je predlagal ponovno proučitev različice F3, ki jo je z vidika priključevanja na avtocesto A1 in nadaljevanja poti proti Novemu mestu ocenil kot ustrežnejšo. Izpostavili so tudi problematičen velik naklon različice F2, ki naj bi bil na meji sprejemljivosti, tudi z vidika porabe energije, predvsem pri tovornem prometu. Poleg problematičnih tehničnih lastnosti predlagane različice hitre ceste so kot problematičen izpostavili tudi potek F2, ki naj ne bi bil dobro prilagojen naseljem, kmetijskim površinam ter obstoječi cestni in kmetijski infrastrukturi. Smernice Ministrstva za kmetijstvo so bile le delno upoštevane, pri čemer pa ni razvidno, v kolikšni meri se ministrstvo s tem v resnici strinja (Študija variant ..., 2008).

Recenzenti so izpostavili tudi problematiko odsotnosti strokovnega vrednotenja družbene sprejemljivosti v lokalnem okolju. Ena izmed recenzentk je dodatno opozorila na neuravnoteženost različnih vidikov vrednotenja in predlagala združitve ekonomskih in funkcionalnih kriterijev. Recenzentka je izrazila opažanje, da pri vrednotenjih funkcionalno-ekonomski vidik prevlada nad prostorsko-razvojnimi in varstvenimi (Študija variant ..., 2008). Tako študije variant kot tudi zastopnost recenzentov iz različnih strok so torej le na načelni ravni interdisciplinarne in transparentne, v praksi pa sta celovitost in verodostojnost takšnega strokovnega vrednotenja relativno omejeni in poljubni. Študija variant in recenzije so namreč močno odvisne od strokovnjakov, ki sodelujejo bodisi v okviru študije variant bodisi kasneje, v recenzentskem postopku.

Civilna iniciativa v Braslovčah, ki se je oblikovala že kot odziv na predlog različice F2, je svoje nasprotovanje tej različici še okrepila po objavi rezultatov študije variant. Zaključek študije variant je bil, da je najustreznejša prav različica F2. Za izražanje svojih stališč so vzpostavili spletno stran, kjer vse od leta 2007 dalje objavljajo aktualne dogodke in novice v povezavi s prostorskim umeščanjem tretje razvojne osi. Svoje nasprotovanje različici F2 skušajo podpreti s čim bolj prepričljivimi argumenti. Eden prvih korakov civilne iniciative je bilo zbiranje podpisov podpore med krajanji občine Braslovče, s čimer skušajo upravičiti svojo reprezentativnost. S tem so pokazali, da zastopajo in izražajo interese skupine krajanov, seveda pa ne vseh. Temelj delovanja civilne iniciative je bilo tudi pridobivanje strokovnih mnenj in mnenj tistih nevladnih organizacij, ki so prav tako nasprotovale različici F2, na primer CIPRA, ki se med drugim ukvarja tudi z vprašanji trajnostnega načrtovanja prometne infrastrukture. Bogat vir strokovnih utemeljitev nasprotovanja različici F2 so navsezadnje tudi recenzentska mnenja. Člani civilne iniciative so se pri oblikovanju argumentov opirali tudi na veljavne prostorsko-razvojne dokumente, na primer Strategijo prostorskega razvoja Slovenije (2004), ki je predvidela povezovanje Velenja in Celja prek Arje vasi. Njihovo delovanje je podprla tudi Občina Braslovče, ki kot lokalni nosilec urejanja prostora ni podprla predlagane različice F2.

Konec leta 2007 sta poleg civilne iniciative v Braslovčah nastali še dve sorodni civilni iniciativi, Civilna iniciativa Šaleške doline in Civilna iniciativa Šmartno ob Paki. Razlog za ustanovitev teh dveh civilnih



inicijativ je bila že tako velika obremenjenost okolja zaradi proizvodnje električne energije v Šaleški dolini in obstoječih plinovodov, ki potekajo prek občine Šmartno ob Paki. Obe civilni iniciativi sta, podobno kot civilna iniciativa v Braslovčah, svojo reprezentativnost skušali dokazati z zbiranjem podpisov podpore. Člani Civilne iniciative Šmartno ob Paki so izrazili nezadovoljstvo z delovanjem Občine, ki je podprla predlagano različico F2, kljub nasprotovanju krajanov. V Šmartnem ob Paki so predlagani različici F2 nasprotovali tudi zato, ker bi cesta zavzela 10 odstotkov občinskega teritorija, ker ogroža podtalnico in je nesprejemljiva z vidika varovanja okolja in razvoja turizma (Strgar, 2007).

Na podlagi stališč in pripomb, podanih v okviru javne razgrnitve in obravnave, je sledila optimizacija predloga najustrežnejšega poteka hitre ceste. Optimizacija je v proučevanem primeru pomenila prilagoditev poteka različice F2 v skladu z željami lokalnih skupnosti tako, da bi bili njeni negativni vplivi na prostor, okolje – predvsem na najboljša kmetijska zemljišča – in družbo manjši. Različica F2 je bila na primer optimizirana tako, da so jo načrtovalci nekoliko odmaknili od pokopališča na južnem delu Velenja, ker je bila zanj načrtovana širitev, nekoliko je bil zmanjšan naklon ceste prek pobočja gore Oljke, dodani so bili različni omilitveni ukrepi, kot je prehod čez cestišče, namenjen dostopu do kmetijskih zemljišč. Del hitre ceste naj bi bil po optimizaciji zgrajen tudi v vkopani izvedbi. Ključen vzrok konflikta, torej temeljno vprašanje (ne)upravičenosti gradnje štiripasovne hitre ceste prek najboljših kmetijskih zemljišč, je bil z optimizacijami tako le nekoliko omiljen, ne pa tudi razrešen. Ne mnenja in pripombe lokalnih skupnosti ne recenzentska mnenja torej niso vodila v ponoven razmislek odločevalcev glede izvedljivosti izbora druge različice, na primer drugo uvrščene F6 proti Arji vasi. Ministrstvo za infrastrukturo in Ministrstvo za okolje in prostor sta po optimizaciji različice F2 organizirala sestanek z vsemi občinami, skozi katere naj bi potekala hitra cesta. Udeležili so se ga tudi predstavniki civilnih iniciativ, medtem ko se predstavniki Občine Braslovče povabilu niso odzvali. Razlogi Občine Braslovče za to odločitev niso znani, saj jih zapisnik s tega sestanka ne navaja, predstavniki lokalne oblasti pa se prav tako niso odzvali našemu vabilu na sodelovanje v intervjuju. Predstavniki civilne iniciative iz Braslovč so na usklajevalnem sestanku občin izrazili svoje dvome v verodostojnost študij variant in povedali, da proučujejo tudi možnosti za ovadbo odgovornih na Ministrstvu za infrastrukturo, ki nadaljuje z načrtovanjem hitre ceste, kljub nasprotovanjem lokalnih skupnosti (Piano, 2008).

Kot je značilno za civilne iniciative, so člani poleg sodelovanja v formalnem postopku umeščanja hitre ceste v prostor delovali tudi izven njega. Tako sta v začetku leta 2008 nastali dve knjigi, v katerih so utemeljevali svoje nasprotovanje izbrani različici F2. Člani civilne iniciative Braslovče so napisali knjigo z naslovom 3. razvojna os: analiza vrednotenja tras (Jeriha in Radišek, 2008), Civilna iniciativa Šaleške doline pa 3. razvojna os: Šaleška dolina na poti k trajnostnemu prometu? (2008). Predstavitev obeh gradiv je potekala na tiskovnih konferencah ob prisotnosti medijev.

#### **5.3.4 Ponovna opredelitev problema**

Junija 2008 je Ministrstvo za infrastrukturo podalo pobudo za razdelitev postopka priprave državnega prostorskega načrta za severni del tretje razvojne osi na štiri ločene odseke:

- odsek 1: od avtoceste A1 Šentilj–Koper do načrtovanega priključka na južnem delu Velenja (pri Gorenju),

- odsek 2: od priključka na južnem delu Velenja (pri Gorenju) do načrtovanega priključka Slovenj Gradec–jug,
- odsek 3: od priključka Slovenj Gradec–jug do vključno Dravograda z obvoznici,
- odsek 4: od priključka Otiški Vrh do mednarodnega mejnega prehoda Holmec.

Razlogi za pobudo so bili velika dolžina severnega dela tretje razvojne osi, veliko število občin, skozi katere bo potekala hitra cesta, in različne stopnje družbene sprejemljivosti predlaganih različic hitre ceste na posameznih odsekih. Odsek 1, ki ga obravnavamo, predstavlja odsek F. Na podlagi že izdelane študije variant je bila na odseku 1 predlagana optimizacija že izbrane različice F2. Nosilci urejanja prostora so bili pozvani, da dopolnijo smernice. V prvi fazi je bila izdelana analiza smernic nosilcev urejanja prostora, obstoječe gradivo in inventarizacija prostora. Izdelana je bila problemska karta s predlogi za optimizacijo različice F2. Za optimizirano različico, ki so jo poimenovali F2-2, je bil septembra 2010 izdelan osnutek državnega prostorskega načrta (Študija variant ..., 2012).

Predlogu državnega prostorskega načrta za različico F2-2 je pričakovano nasprotovala lokalna skupnost, predvsem civilna iniciativa v Braslovčah. Negativno mnenje na okoljsko poročilo pa je trikrat izdalo tudi Ministrstvo za okolje in prostor, ki je bil pristojen za izvedbo celovite presoje vplivov na okolje (mnenja 35409-288/2010 z dne 4. 2. 2011, 35409-288/2010/34 z dne 9. 3. 2012 in 35409-288/2010/52 z dne 22. 6. 2012) (Študija variant ..., 2012).

Prvo negativno mnenje o ustreznosti okoljskega poročila je povzelo mnenja varstvenih resorjev: področje kmetijstva, arheologije in vodovarstvenih območij. Na kmetijskem resorju so menili, da se na najkakovostnejša kmetijska zemljišča ne bi smelo posegati s hitro cesto, zato so predlagali povezavo nad Arjo vasjo (različica F6). Na področju arheologije so ugotovili, da je bilo v fazi predhodnih arheoloških raziskav pregledanih premalo površin za pripravo ustrezno dopoljenih smernic, zato so menili, da ocena tega vpliva v okoljskem poročilu ni mogoča. Ugotovili so tudi, da na delu predlagane različice F2-2 velja občinski odlok o zavarovanju vodnih virov, ki prepoveduje gradnjo cest.

V drugem negativnem mnenju o ustreznosti okoljskega poročila je Ministrstvo za okolje in prostor ugotovilo, da okoljsko poročilo ni bilo dopolnjeno s preveritvami alternativ. Manjkala sta povzetek ocen in vsebinska obrazložitev izbora različice F2-2 kot najustreznejše, tudi zato, ker izbrana različica F2-2 ni bila enaka različici F2 iz primerjalne študije variant.

V tretjem negativnem mnenju o ustreznosti okoljskega poročila je Ministrstvo za okolje in prostor povzelo mnenje Direktorata za kmetijstvo. Ocenili so, da načrtovana hitra cesta pomeni preveliko trajno izgubo kmetijskih zemljišč, hkrati pa projekt ne predvideva alternativnih rešitev umeščanja državne ceste v prostor in dopušča samo eno možno rešitev (različico F2-2). Izdano je bilo torej negativno mnenje na predlagano različico hitre ceste.

Vlada Republike Slovenije si je prizadevala za razrešitev konflikta v zvezi s prostorskim umeščanjem hitre ceste tudi s pomočjo medresorske delovne skupine, ki jo je ustanovila aprila 2011. Skupina naj bi ovrednotila dosedanje postopke pri prostorskem umeščanju hitre ceste. Medresorsko delovno skupino so sestavljali pretežno predstavniki prometno-tehnične, arhitekturne ter kmetijske in pedološke stroke, in sicer:

- David Polutnik, Ministrstvo za infrastrukturo, generalni direktor Direktorata za ceste, vodja delovne skupine,
- dr. Mitja Pavliha, Ministrstvo za okolje in prostor, generalni direktor Direktorata za prostor, namestnik vodje delovne skupine,
- Branko Ravnik, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, generalni direktor Direktorata za kmetijstvo, član,
- Drago Bregar, Ministrstvo za infrastrukturo, podsekretar na Direktoratu za ceste, član,
- Barbara Radovan, Ministrstvo za okolje in prostor, vodja Sektorja za državne prostorske načrte na Direktoratu za prostor, članica,
- Leon Ravnikar, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, vodja Sektorja za urejanje kmetijskega prostora in zemljiške operacije na Direktoratu za kmetijstvo, član,
- prof. dr. Franc Lobnik, zunanji sodelavec, član,
- prof. dr. Tomaž Tollazzi, zunanji sodelavec, član,
- dr. Aleš Mlakar, zunanji sodelavec, član.

Ugotovili so, da že sama zasnova projekta tretje razvojne osi ni bila dovolj jasno opredeljena. Člani skupine so menili, da ni bilo jasno, kateri bi bili na primer potrebni ukrepi na preostalem cestnem omrežju, kako hitra cesta podpira koncept regionalnega razvoja širšega območja, kako povezuje razvojna središča, ali je načrtovana hitra cesta z razvojnega vidika upravičena, kakšno je razmerje med pomenom izboljšanja dostopnosti in ohranjanjem kmetijskih površin kot proizvodnega potenciala. Člani medresorske delovne skupine so poleg tega ocenili, da izbor najustrežnejših različic hitre ceste na posameznih odsekih ni bil ustrezno argumentiran. Med drugim so izpostavili, da je za načrtovanje projektov, kot je tretja razvojna os, problematična odsotnost regionalne ravni prostorskega načrtovanja, saj so dileme v zvezi s tretjo razvojno osjo prav dileme regionalnega razvoja, krepitve in razvoja središč ter smeri gospodarskega razvoja. Izrazili so dvom v prometno upravičenost gradnje hitre ceste glede na podatke o povprečnem letnem dnevnom prometu in predlagali premislek o modernizaciji oziroma rekonstrukciji obstoječega cestnega omrežja (Poročilo medresorske ..., 2011).

Tudi glede okoljskega poročila v delu, ki se je nanašalo na vrednotenje kmetijskih zemljišč, so člani medresorske delovne skupine ocenili, da je bilo izdelano nenatančno in površno. Menili so, da je bila predpisana metodologija za vrednotenje vpliva na kmetijska zemljišča neprimerna, ker je omogočala različne interpretacije glede uvrstitve posamezne različice v velikostni razred vpliva. Kot posebno problematično so označili odsotnost metodologije za vrednotenje upravičenosti posegov na kmetijska zemljišča. Ocenjevalci so tako lahko kakršen koli poseg na kmetijska zemljišča, ki je bil načrtovan z omilitvenimi ukrepi, v okoljskem poročilu ocenili z oceno »nebitven vpliv pod pogoji izvedbe omilitvenih ukrepov« (Poročilo medresorske ..., 2011).

Medresorska delovna skupina je zaznala nekaj nedvomno pomembnih nepravilnosti in pomanjkljivosti postopka odločanja. Kljub temu pa je bila, podobno kot pri recenzentskem postopku, ki je sledil študiji variant, tudi tukaj opazna šibka interdisciplinarnost strokovne skupine. V medresorski delovni skupini so bile zastopane predvsem naravoslovne in tehnične stroke, ne pa tudi humanistične in družboslovne. Tako so določeni vidiki, kot so družbena sprejemljivost projekta in celostno, trajnostno načrtovanje prometne infrastrukture, ostali prezrti (Poročilo medresorske ..., 2011).

Ministrstvo za infrastrukturo je kot pobudnik priprave državnega prostorskega načrta del ugotovitev članov medresorske delovne skupine sprejelo in podalo usmeritve za njihovo upoštevanje, za del ugotovitev pa ocenilo, da presegajo naloge delovne skupine in njen mandat. Medresorska delovna skupina je na primer predlagala, da je treba ustrezno dopolniti študijo variant in predlog najustrežnejše različice hitre ceste bolj podrobno utemeljiti. Kljub temu so se na Ministrstvu za infrastrukturo odločili, da bodo nadaljevali s pripravo državnega prostorskega načrta za različico F2-2. Predlagali pa so, da Ministrstvo za kmetijstvo in Ministrstvo za okolje in prostor ustrezno prilagodita metodologijo za vrednotenje vpliva na kmetijska zemljišča. Dosledno upoštevanje kritik medresorske delovne skupine bi praktično pomenilo, da bi bilo treba celoten postopek vrednotenja in umeščanja hitre ceste v prostor začeti znova, čemur pa je Ministrstvo za infrastrukturo nasprotovalo. Opozorili so, da bi bilo treba ob morebitnem ponovnem vrednotenju proučiti različice na odseku F v povezavi z odsekom E, ker so medsebojno odvisne. Ponovno vrednotenje različice F2-2 po novi metodologiji so ocenili kot težavno oziroma neizvedljivo, saj je bila ta že izdelana na ravni idejnega projekta, ostale pa le na ravni idejnih rešitev. Na Ministrstvu za infrastrukturo so zavrnilo tudi idejo o rekonstrukciji obstoječega cestnega omrežja namesto načrtovanja hitre ceste v novem koridorju. To odločitev so utemeljili z dejstvom, da je tretja razvojna os v Resoluciji o nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji predvidena kot hitra cesta. Kot taka ne more sovpadati z obstoječim cestnim omrežjem, saj mora ta ostati v funkciji vzporednega necestninjenega zbirnega cestnega omrežja. Različico F6 so s tega vidika označili kot neustrezno (Poročilo medresorske ..., 2011).

Vlada Republike Slovenije se je na poročilo medresorske delovne skupine odzvala s predlogom, naj stroka dodatno utemelji izbor najustrežnejše različice hitre ceste, nato pa naj se postopek priprave državnega prostorskega načrta nadaljuje. Vlada Republike Slovenije je ocenila, da dopolnitev okoljskega poročila z vidika varstva kmetijskih zemljišč ne bi bila smiselna, saj so bile v njem že izvedene realne ocene vplivov na posamezne sestavine okolja, med njimi tudi na kmetijska zemljišča, v skladu z veljavnimi predpisi. Predlagali so, da Ministrstvo za kmetijstvo v sodelovanju z Ministrstvom za okolje in prostor pripravi metodologijo za vrednotenje posegov na kmetijska zemljišča, ki bi določala tudi kriterije glede nesprejemljivosti posegov na kmetijska zemljišča. Predlog modernizacije obstoječe cestne mreže namesto gradnje hitre ceste so na Vladi zavrnilo (Poročilo medresorske ..., 2011).

Leta 2011 so bile v Sloveniji volitve, ki so prinesle menjavo Vlade. Ker so bile izvedene številne optimizacije hitre ceste na tretji razvojni osi, njenih priključkov in drugih ureditev, je junija 2012 nova Vlada Republike Slovenije sprejela sklep, da bi bilo smiselno izvesti ponovno prometno-ekonomsko vrednotenje celotne hitre ceste od avtoceste A1 do Dravograda in na tej osnovi sprejeti odločitev glede nadaljevanja priprave vseh treh državnih prostorskih načrtov. Če bi se na tej osnovi izkazalo, da izvedba hitre ceste dolgoročno prometno-ekonomsko ne bi bila upravičena, bi bilo treba sprejeti odločitev glede morebitne spremembe Resolucije o nacionalnem programu izgradnje avtocest. Oktobra 2012 je Vlada s Sklepom odločila, da se je različica F2-2 (potrjena na Vladi Republike Slovenije v aprilu 2008 kot najustrežnejša različica) izkazala kot neprimerna za nadaljnje načrtovanje. Podana so bila tri negativna mnenja o ustreznosti okoljskega poročila, ki jih je izdal Ministrstvo za okolje in prostor. Državni prostorski načrt za različico F2-2 je bil ocenjen kot nesprejemljiv z vidika posega na kmetijska zemljišča. Prav tako je bil slabo sprejet v lokalnem okolju. Vlada je zato odločila, da investitor za nadaljnje priprave državnega prostorskega načrta zagotovi dopolnitev študije variant in okoljskega poročila, v katerem se

oblikuje nov predlog. Nov predlog je moral upoštevati naslednja izhodišča (Poročilo medresorske ..., 2011):

- uporabo podatkov, ki so bili pripravljene ob izdelavi študije variant v leta 2007,
- načrtovanje štiripasovne hitre ceste, morebitno etapnost gradnje naj bi se določilo po prostorski umestitvi, pred pripravo na gradnjo,
- ustrezna navezava na različico E2, za katero je bil že izdelan predlog državnega prostorskega načrta,
- prostorska umestitev mora izkazovati največjo možno prometno-ekonomsko učinkovitost in
- predlog mora biti prostorsko in okoljsko sprejemljiv.

Ministrstvo, ki je bilo v tem obdobju odgovorno za infrastrukturo in prostor, je v sodelovanju z investitorjem odločilo, da v naslednji stopnji strokovno ovrednotijo različici F3a in F3b.

### 5.3.5 Ponovno oblikovanje argumentacij

Po tem, ko je bil predlog državnega prostorskega načrta za različico F2-2 ocenjen kot nesprejemljiv, je investitor začel s študijo variant za različici F3a in F3b, ki sta se, tako kot F2-2, navezovali na obvezno izhodiščno točko na jugu Velenja in s tem na različico E2. Na podlagi študije variant in novih izhodišč je bila kot izvedljiva predlagana različica F3b. Izkazovala je največjo prometno-ekonomsko učinkovitost in je bila sprejemljiva po vseh vidikih vrednotenja. Rezultati ponovne študije variant za različico F3b so predstavljeni v preglednici 10.

Preglednica 10: Povzetek rezultatov študije variant: različica F3b (Študija variant ..., 2012).

Table 10: Overview of evaluation results: the F3b variant (Študija variant ..., 2012).

Prednosti različice F3b	– Neposredna navezava industrijskega območja v Velenju – Prometna učinkovitost in ekonomska upravičenost; razbremenitev obstoječe daljinske cestne povezave in mestne ceste v Velenju, uporabnost za potencialne uporabnike
Slabosti različice F3b	– Geološke razmere niso najbolj ugodne za gradnjo hitre ceste – Najmanj primerna glede na izgubljene višine – Več prehodov potokov Ložnica in Trnava, kar lahko ogrozi floro, favno in nekatere habitatne tipe

Ministrstvo za okolje in prostor je zaradi predvidenih obsežnejših posegov v potoka Ložnica in Trnava pozval Zavod Republike Slovenije za varstvo narave, naj izda stališče do različice F3b. Zavod Republike Slovenije za varstvo narave je v odgovoru med drugim zapisal, da predlagana različica F3b ni skladna s podanimi naravovarstvenimi smernicami in z rezultati okoljskega poročila. Zapisali so, da bi bilo treba pri načrtovanju izkoristiti vse prostorske možnosti, da hitra cesta ne bi ogrozila obstoja naravnih vrednot in drugih varovanih območij. Ocenili so, da zgolj z manjšimi omilitvenimi ukrepi in tehničnimi spremembami predlagane različice F3b ni mogoče ohraniti lastnosti naravnih vrednot ter preprečiti bistvenih vplivov na druga varovana območja, vključno z območji Natura 2000. Potrebne bi bile večje prilagoditve in spremembe poteka hitre ceste, zlasti v delih, ki so prečkale naravno ohranjena in varovana območja. Pri umeščanju hitre ceste v prostor bi morale biti upoštevane študija ranljivosti

prostora in ostale strokovne podlage, smernice in rezultati okoljskega poročila (Študija variant ..., 2012).

### **5.3.6 Ponovno usklajevanje interesov in uveljavljanje akterjev**

V aprilu in maju 2013 so potekala usklajevanja z občinami in z nosilci urejanja prostora na področju energetike, ohranjanja narave in vodnih virov. Z vidika varstva narave se je različica F3b že v študiji variant izkazala kot zelo problematična, saj večkrat prečka območje Natura 2000, naravne vrednote, Krajinski park Ponikovski kras in naravni spomenik – reko Ložnico s poplavnim območjem. Na Ministrstvu za okolje in prostor so ocenili, da je izvedljivost različice F3b močno tvegana, tako z vidika ohranjanja narave kot tudi z vidika varstva vodnih virov. Poleg tega so bila tudi stališča nosilcev urejanja prostora do te različice močno odklonilna. Ministrstvo za okolje in prostor je zato sprejelo odločitev, da nadaljuje s pripravo državnega prostorskega načrta po različici F2-2. Vlada Republike Slovenije je zato 18. 3. 2015 sprejela sklep, da se z namenom izboljšanja prometne povezave območja Savinjsko-šaleške regije z mednarodnimi prometnimi povezavami nadaljuje priprava državnega prostorskega načrta po optimizirani različici F2-2, ki je bila v študiji variant že opredeljena kot najustreznejša in za katero je bil že izdelan osnutek državnega prostorskega načrta (Državni prostorski načrt ..., 2017).

Osnutek državnega prostorskega načrta za različico F2-2 je bil javno razgrnjen od 12. junija 2015 do 12. julija 2015. V času javne razgrnitve so občine in zainteresirana javnost podali okoli 300 pripomb in predlogov. Vse pripombe in predlogi so bili obravnavani, nanje so bili podani odgovori v stališčih do pripomb in predlogov. Na osnovi pripomb in predlogov z javne razgrnitve in predlogov iz študije »Opredelitve posledic izgradnje državne ceste od priključka Šentrupert na AC A1 Šentilj–Koper do priključka Velenje jug na ekonomičnost kmetijske proizvodnje prizadetih kmetijskih gospodarstev« (Vrščaj et al., 2016) ter na podlagi predlogov omilitvenih ukrepov, ki so sledili iz Okoljskega poročila za pripravo državnega prostorskega načrta, so bile preverjene še možne optimizacije (Državni prostorski načrt ..., 2017).

Spremenjene rešitve iz osnutka državnega prostorskega načrta so bile od 4. do 18. julija 2016 še enkrat javno razgrnjene. Organizirane so bile tri javne obravnave, in sicer v Mestni občini Velenje, v Občini Šmartno ob Paki in v Občini Braslovče (skupaj za območje občin Braslovč in Polzela). Javna obravnava je bila v občini Šmartno ob Paki zaradi protesta civilnih iniciativ iz Braslovč, Polzele in Šmartnega ob Paki prekinjena, zaradi česar postopka predstavitve ni bilo mogoče zaključiti. V času javne razgrnitve so predstavniki občin in zainteresirane javnosti ponovno podali pripombe, ki so jih obravnavali državni odločevalci. Stališča do pripomb in predlogov, podanih v času javne razgrnitve spremenjenih rešitev iz osnutka državnega prostorskega načrta, so bila potrjena in objavljena 14. oktobra 2016 (Državni prostorski načrt ..., 2017).

Na podlagi stališč do pripomb so bile izdelane dodatne prilagoditve in končno tudi državni prostorski načrt za hitro cesto od Šentruperta do Velenja. Različica F2-2 je bila utemeljena kot najbolj primerna zaradi:

- najbolj učinkovitega priključevanja – trije priključki,
- primernih geoloških razmer,
- predvidenega najkrajšega časa gradnje,

- dobre navezave naselij, saj poveže veliko občinskih središč,
- neposredne navezave industrijskega območja v Velenju in
- prometno zelo učinkovitega in ekonomsko upravičenega navezovanja na druge odseke (E, N).

Ministrstvo za okolje in prostor je na podlagi mnenj nosilcev urejanja prostora zagotovil uskladitev predloga državnega prostorskega načrta in ga posredoval v sprejem Vladi Republike Slovenije. Vlada Republike Slovenije je Uredbo o državnem prostorskem načrtu za državno cesto od priključka Šentrupert na avtocesti A1 Šentilj–Koper do priključka Velenje jug izdala na 117. redni seji dne 12. 1. 2017.

### 5.3.7 *Spodletela legitimnost*

Ministrstvo za kmetijstvo je Uredbi o državnem prostorskem načrtu za hitro cesto nasprotovalo. Svoje nasprotovanje so utemeljili z naslednjimi argumenti (Državni prostorski načrt ..., 2017):

- Optimizirana različica F2-2 še vedno posega na strnjeno visokokakovostno ravninsko območje kmetijskih zemljišč. Ta bodo razdeljena in s tem izpostavljena potencialnim novim pobudam za širitve stavbnih zemljišč in drugim negativnim vplivom zaradi gradnje in obratovanja ceste. Kakovostnih kmetijskih zemljišč je v Sloveniji le 0,5 odstotka.
- Gre za poseg na kmetijsko najbolj produktivno in občutljivo območje. Da je različica F2-2 neustrezna in za kmetijski sektor nesprejemljiva, so ugotovili tudi avtorji študije, izdelane na Kmetijskem inštitutu Slovenije. V študiji so obravnavali vplive hitre ceste na ekonomičnost kmetijske proizvodnje na prizadetih kmetijskih gospodarstvih (končno poročilo, oktober 2016).
- Za močno in srednje prizadeta kmetijska gospodarstva niso bili izdelani individualni sanacijski načrti.
- V Uredbi ni predvidena soudeležba strokovnjaka za kmetijstvo (pedologa) za nadzor pri ravnanju z rodovitnim delom tal.
- Omilitveni ukrepi za izogibanje ustvarjanju nefunkcionalnih zemljišč pred spremembo namenske rabe območja niso bili pregledani z vidika kmetijstva.
- Niso prikazana morebitna območja za vzpostavitev nadomestnih habitatov ali drugih omilitvenih ukrepov, predvidenih v okoljskem poročilu, in drugih posegov, ki se načrtujejo na območju kmetijskih zemljišč.
- Ker je medresorska delovna skupina za evalvacijo postopkov pri prostorskem umeščanju državne ceste od Šentruperta do Velenja izpostavila, da študije variant niso bile dosledno izpeljane in v rezultatih niso bile ustrezno argumentirane prednosti in slabosti posameznih različic hitre ceste. Delovna skupina je predlagala dopolnitev okoljskega poročila z vidika varstva kmetijskih zemljišč, ki pa ni bila izvedena.
- Ker na nedoslednost študije variant opozarja tudi druga strokovna in zainteresirana javnost. Ministrstvo za kmetijstvo je pri preveritvi študije variant ugotovilo, da sta bili različici F2 in F6 s prostorskega, funkcionalnega in varstvenega vidika na podlagi 32 kriterijev povsem enako ovrednoteni. Obe sta v sinteznem vrednotenju dosegli enako število točk, pri čemer je bila različica F6 bolj ocenjena tako z vidika varstva kmetijskih zemljišč kot tudi z vidika varstva kulturne dediščine.

- Ker je strokovna javnost opozarjala na vprašljivost izbrane različice F2 v luči policentričnega razvoja urbanega omrežja in povezovanja regionalnih središč, ki sodita med pomembne cilje Strategije prostorskega razvoja Slovenije.
- Ker izbrana različica ne sledi Strategiji razvoja prometa v Republiki Sloveniji, ki pravi, da ima za zmanjšanje razvrednotenja naravnega okolja rekonstrukcija obstoječe prometne infrastrukture prednosti pred gradnjo nove, prav tako pa ima umeščanje prometne infrastrukture v že obstoječe infrastrukturne koridorje prednost pred umeščanjem v naravno ohranjen prostor.
- Ker so menili, da bi bilo treba pred sprejetjem državnega prostorskega načrta izvesti celovito strokovno recenzijo študije variant, s katero bi odgovorili na vsa še odprta vprašanja.

Ker dvomi o korektnosti študije variant in vrednotenja v okviru priprave okoljskega poročila z vidika varstva kmetijskih zemljišč niso bili odpravljeni, je Ministrstvo za kmetijstvo ocenilo, da je bil postopek sprejemanja državnega prostorskega načrta za različico F2-2 nelegitimen. S tega vidika je Ministrstvo za kmetijstvo kot nosilec urejanja prostora podalo negativno mnenje tako na predlog državnega prostorskega načrta kot tudi na celovito presojo vplivov na okolje.

Sprejeti Uredbi o državnem prostorskem načrtu za državno cesto od priključka Šentrupert na avtocesti A1 Šentilj–Koper do priključka Velenje jug so poleg Ministrstva za kmetijstvo nasprotovali tudi akterji iz spodnesavinjskih občin: občinski sveti občin Braslovče, Polzela in Šmartno ob Paki. Slednji so kasneje vložili tudi zahtevo za ustavno presojo Uredbe o državnem prostorskem načrtu, katere priprava je potekala v sodelovanju z Združenimi civilnimi iniciativami Spodnje Savinjske doline. Njihovi argumenti proti sprejeti Uredbi so bili (Odločba o ugotovitvi ..., 2019):

- Uredba o državnem prostorskem načrtu za državno cesto od priključka Šentrupert na avtocesti A1 Šentilj–Koper do priključka Velenje jug naj bi bila sprejeta po postopku, 1) ki ni bil v skladu z Aarhuško konvencijo, 2) ki naj bi bil v nasprotju z Direktivo 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje in 3) ki naj bi bil v nasprotju z Direktivo 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje.
- Ker Uredba ureja prostor na območju občin Braslovče, Polzela in Šmartno ob Paki, naj bi bila tem občinam odvzeta pravica do urejanja prostora na lastnih teritorijih.
- Ker v postopku priprave Uredbe ni bilo nikakršne javne razprave o še odprtih možnostih, javnost na javnih obravnavah in razgrnitvah ni več mogla vplivati na prostorsko umestitev hitre ceste. Pripombe in predlogi akterjev, naj se izbere ali preveri druge možnosti, so bili zavrnjeni z argumentom, da je bila dokončna izbira opravljena s študijo variant. S tem so bile predlagateljem ustavne presoje kratene pravice iz Aarhuške konvencije.
- Lokalnemu prebivalstvu, konkretno prizadetim posameznikom, je bila kratena pravica do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev, ki jo štiti tudi Ustava RS.
- Menijo, da je bil postopek priprave državnega prostorskega načrta za različico F2 prekinjen, vmes pa se je začel postopek priprave državnega prostorskega načrta za različico F3b. Nadaljevanje priprave državnega prostorskega načrta za različico F2-2 so ocenili kot nezakonito.
- Predlagatelji ustavne presoje so trdili, da bi morala biti javnost vključena že v zgodnji fazi načrtovanja, ko so bile še bile odprte vse možnosti. Sklicevali so se na Direktivo Evropskega



parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje in na Aarhuško konvencijo.

- Menijo, da bi morali biti F2 in optimizirana F2-2 obravnavani kot ločeni različici, saj gre za dva prostorsko popolnoma različna poteka hitre ceste. S tega vidika bi morala biti tudi študija variant izvedena posebej za različico F2-2.
- Menijo, da študija variant iz leta 2007 ne bi smela predstavljati podlage za sprejetje Uredbe, saj je med postopkom Vlada sama ocenila, da gre za strokovno neustrezno podlago za odločanje o poteku hitre ceste (medresorska delovna skupina). Vlada zaključkov o strokovni neustreznosti študije variant ni nikoli spremenila.

Ustavno sodišče je zavrnilo pripombe vlagateljev ustavne presoje z Odločbo o ugotovitvi, da Uredba o državnem prostorskem načrtu za državno cesto od priključka Šentrupert na avtocesti A1 Šentilj–Koper do priključka Velenje jug ni v neskladju z Ustavo. Ustavno sodišče se v razlagi ni opredelilo do strokovnih vprašanj ali je različica F2-2 res najbolj primerna ter ali je različica F2-2 le optimizirana različica F2 ali popolnoma nova različica. Ustavno sodišče je menilo, da gre za strokovna vprašanja, za katera sodišče ni pristojno. Ustavno sodišče je tudi presodilo, da v postopku ni bila kršena Aarhuška konvencija, saj je postopek potekal po veljavnih zakonih (Zakon o urejanju prostora, 2002, Zakon o prostorskem načrtovanju, 2007, in Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor, 2010). Vsi so temeljili na načelu sodelovanja javnosti, ki je bilo upoštevano s tem, da so bile organizirane po zakonih predpisane javne razgrnitve in javne razprave, kjer je bilo javnosti in občinam omogočeno sodelovanje. Tudi rezultati študije variant in predlog najustreznejše različice so bili razgrnjeni, organizirana je bila tudi javna razprava. Očitki predlagateljev ustavne presoje tako niso bili utemeljeni. Ustavno sodišče je kot neutemeljene označilo tudi očitke, da je izbor različice F2-2 temeljil na študiji variant iz leta 2007, ko je bila ocenjena različica F2. Študiji variant iz leta 2007 je bila namreč dodana utemeljitev predloga optimizirane F2-2, prostorska zakonodaja pa tudi ne predvideva ponovnega vrednotenja in primerjave optimizirane različice z ostalimi različicami cest (Odločba o ugotovitvi ..., 2019).

Gradnja severnega dela tretje razvojne osi se je po zapletih glede financiranja projekta med Ministrstvom za infrastrukturo in Ministrstvom za finance začela oktobra 2020, in sicer na odseku med Velenjem in Šentrupertom. Po pravnomočnosti rzsodbe Ustavnega sodišča so se na proučevanem odseku med Šentrupertom in Velenjem (odsek F) začeli postopki priprave dokumentacije za pridobitev gradbenega dovoljenja. Ti vključujejo parcelacijo, cenitev in odkup zemljišč, odkup objektov ter individualne razgovore z lastniki le-teh, arheološke raziskave, geološke in geomehanske raziskave in hidrogeološke raziskave.

## **5.4 Primerjava rezultatov študij primerov**

### **5.4.1 Omrežja akterjev in vloge akterjev v omrežjih**

Omrežja akterjev v obeh proučevanih primerih postopkov umeščanja prometne infrastrukture v prostor so sestavljale podobne ključne skupine akterjev: državna raven upravljanja oziroma državni odločevalci, državni in lokalni nosilci urejanja prostora, stroka in predstavniki gospodarstva (preglednica 11).

Preglednica 11: Vloge ključnih akterjev pri umeščanju proučevanih primerov prometne infrastrukture v prostor.

Table 11: Roles of key actors in transport infrastructure implementation in both case studies.

Skupine akterjev	Ključni akterji	Vloge
	Investitor	Financiranje projekta, prostorsko načrtovanje in umeščanje
Državni odločevalci	Ministrstvo za infrastrukturo	Pobudnik, utemeljitelj projekta
	Ministrstvo za okolje in prostor	Vodenje postopka priprave državnega lokacijskega načrta, usklajevanje interesov
Državni nosilci urejanja prostora	Ministrstvo za kulturo (primer Trebnje) Ministrstvo za kmetijstvo (primer tretje razvojne osi)	Podajanje smernic za načrtovanje in mnenj na državne prostorske načrte
Lokalna raven upravljanja	Občine	Podajanje smernic za načrtovanje in mnenj na državne prostorske načrte
	Gradbeno-tehnična stroka Prometno-ekonomska stroka Okoljevarstvena stroka Prostorsko-načrtovalska stroka	Predhodne analize, predlog idejne trase, izdelava študij variant
Stroka	Recenzenti	Pregled in recenzija izvedbe študij variant
	Vladna/medresorska delovna skupina	Sprejem končne odločitve o poteku avtoceste (primer Trebnje) Mnenje o ustreznosti postopka odločanja in študij variant
	Posamezni strokovnjaki	Sodelovanje s civilnimi iniciativami, izražanje neodvisnih strokovnih stališč
Javnost	Civilna družba Posamezniki	Izražanje stališč predstavnikov posameznikov, lokalnih skupnosti, civilnih iniciativ ipd.
Gospodarstvo	Lokalni podjetniki	Izražanje stališč predstavnikov lokalnega gospodarstva

Oba postopka umeščanja avtoceste in hitre ceste v prostor sta se pričela z vzpostavitvijo osnovnega omrežja akterjev, ki je pričakovano in značilno za načrtovanje državne prometne infrastrukture. Sestavljali so ga Ministrstvo za infrastrukturo kot pobudnik projekta, Ministrstvo za okolje in prostor, ki vodi postopek priprave državnega prostorskega načrta, in investitor. V Sloveniji je to Družba za avtoceste, ki jo je leta 1993 ustanovila država. V primeru umeščanja avtoceste mimo Trebnjega je v omrežju akterjev izstopala predvsem vloga investitorja, ki je bil po Zakonu o Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji (1993) odgovoren za prostorsko načrtovanje in umeščanje avtoceste. Investitor je vztrajal pri podpori dolinske različice avtoceste, ki jo je utemeljeval z rezultati študij variant, pri čemer se je skliceval predvsem na rezultate gradbeno-tehničnega in prometno-finančnega vidika vrednotenja. Študije variant so se v postopku ponovile štirikrat, vendar vsakič brez enotne ocene, katera različica avtoceste je strokovno najbolj upravičena. Dolinska in pobočna različica avtoceste sta bili namreč vsakič ocenjeni zelo podobno, dolinska različica je bila ugodnejša z gradbeno-tehničnega in prometno-

finančnega vidika, pobočna pa z vidika prostorskega in varstvenega vidika. Zaradi razpolaganja z državnimi sredstvi in posojili za izgradnjo avtocest je imel investitor v postopku umeščanja avtoceste mimo Trebnjega relativno veliko pogajalsko moč. Ker je bil hkrati odgovoren tudi za prostorsko načrtovanje in umeščanje avtoceste v prostor, je imel formalno osnovo za uresničevanje lastnega interesa, to je zgraditi zanj najugodnejšo, dolinsko različico avtoceste.

V primeru umeščanja hitre ceste na tretji razvojni osi v prostor so državni odločevalci prav tako pomembno vlogo. Akterji na državni ravni so se v svojih argumentacijah zanašali predvsem na rezultate študij variant, ki so kot najustreznejšo opredelile različico F2, kasneje optimizirano F2-2. Ministrstvo za infrastrukturo je podpiralo načrtovanje hitre ceste v novem koridorju, kljub opozorilom dela stroke, da je z vidika prometne obremenjenosti obstoječega cestnega omrežja gradnja hitre ceste neupravičena. Očitke, da bi bilo treba v postopku ponovno izvesti študijo variant na odseku F, ko se je na novo začela priprava državnih prostorskih načrtov po ločenih odsekih, so zavrnili z obrazložitvijo, da bi bilo to težavno, saj je bil za izbrano različico že izdelan idejni projekt, ostale različice pa so bile zasnovane zgolj kot idejna zasnova. Ministrstvo za infrastrukturo je zavrnilo tudi predloge medresorske delovne skupine, da bi bilo treba na novo proučiti upravičenost štiripasovnice v novem koridorju in preveriti, ali bi zadostovala že rekonstrukcija obstoječih cest. Menili so, da rekonstrukcija obstoječega omrežja ni smiselna, ker je hitra cesta predvidena v Resoluciji o nacionalnem programu izgradnje avtocest (2004) in da mora obstoječe cestno omrežje ostati necestninjena prometna alternativa hitri cesti. Na spremembe v postopku odločanja je vplivalo tudi nestabilno politično okolje. Po menjavi vlade leta 2011 je nov prometni minister zaradi zastojev in konfliktov v postopku odločanja predlagal preveritev drugih možnih različic na odseku F, F3a in F3b. Obe različici sta se v študiji variant izkazali kot okoljsko manj primerni. S ponovno menjavo vlade leta 2013 je nov prometni minister spet odločil, da se nadaljuje načrtovanje tretje razvojne osi po predhodno že optimizirani različici F2-2. Hitre menjave stališč državnih odločevalcev, ki so odvisne tudi od trenutnih političnih opcij na oblasti, kažejo na to, da projekt tretje razvojne osi ni imel trdne politične podpore, kar je pripomoglo k neproduktivnosti delovanja države in še bolj zamajalo zaupanje državljanov v ta projekt.

Ministrstvo za okolje in prostor je bilo v obeh postopkih umeščanja cest v prostor formalno zadolženo za administrativno vodenje postopka priprave državnih prostorskih načrtov. S tem je bila vloga Ministrstva za okolje in prostor, kot transdisciplinarne, usklajevalne institucije, okrnjena oziroma podrejena investitorju in drugim akterjem na državni ravni. V obeh postopkih odločanja je Ministrstvo za okolje in prostor organiziralo usklajevalne sestanke za državne in lokalne nosilce urejanja prostora ter javne razgrnitve in javne obravnave, ki omogočajo tudi sodelovanje javnosti. Na začetku postopka umeščanja hitre ceste na tretji razvojni osi v prostor je bila organizirana tudi prostorska konferenca, ki je bila namenjena usklajevanju interesov med državnimi in lokalnimi nosilci urejanja prostora. Omogočala je tudi izražanje stališč in interesov v zvezi z načrtovano hitro cesto zainteresirani javnosti in gospodarstvu.

Naslednja pomembna skupina akterjev v obeh omrežjih akterjev so bili državni nosilci urejanja prostora. V primeru umeščanja avtoceste mimo Trebnjega v prostor je izstopalo predvsem Ministrstvo za kulturo, v primeru tretje razvojne osi pa Ministrstvo za kmetijstvo. Njuni vlogi sta bili formalno enaki, to je opredelitev pogojev in smernic za umeščanje ceste v prostor ter podajanje mnenj. Dejanski vlogi teh dveh akterjev pa sta se med primeroma razlikovali. Pomemben dejavnik, ki je v primeru umeščanja

avtoceste mimo Trebnjega močno vplival na razmerja v omrežju in na potek postopka odločanja, sta bila Zakon o varovanju kulturne dediščine (1999) in ratifikacija Malteške konvencije leta 1999. Z zakonodajo, ki je formalno zaščitila kulturno in arheološko dediščino, sta se bistveno okrepili vloga in pogajalska moč Ministrstva za kulturo v omrežju. Nazadnje je argument zakonskega varstva kulturne dediščine bistveno vplival tudi na končno odločitev vladne delovne skupine o izboru pobočne različice avtoceste. V primeru tretje razvojne osi je bil najbolj viden nasprotnik predlagane različice F2-2 med državnimi institucijami Ministrstvo za kmetijstvo. Podalo je več negativnih mnenj na okoljsko poročilo, na koncu pa tudi negativno mnenje na predlog državnega prostorskega načrta. Pri tem so se sklicevali predvsem na Zakon o kmetijskih zemljiščih (1996), Pravilnik o kriterijih za načrtovanje prostorskih ureditev in posegov v prostor na najboljših kmetijskih zemljiščih zunaj območij naselij (2008) in na Zakon o prostorskem načrtovanju (2007). Ker je formalno gradnja cest državnega pomena na najboljših kmetijskih zemljiščih že ob uvedbi minimalnih omilitvenih ukrepov sprejemljiva oziroma legalna, je imelo Ministrstvo za kmetijstvo v primerjavi z Ministrstvom za kulturo v prvem primeru precej šibkejšo pogajalsko izhodišče. Izbor različice F2-2 tako niso uspeli preprečiti.

V postopka umeščanja avtoceste in hitre ceste v prostor so bili vključeni tudi lokalni nosilci urejanja prostora – občine. Občina Trebnje je v postopku kot lokalni nosilec urejanja prostora v začetni fazi projekta uspešno ubranila svoje interese. Čeprav je investitor sprva predvidel le en potek avtoceste skozi Trebnje, tako imenovano dolinsko različico, so predstavniki Občine Trebnje skozi več usklajevalnih sestankov uspeli doseči, da je investitor za prvo študijo variant pripravil še dve dodatni, in sicer »pobočno« in vmesno, imenovano »za gradom«. Nasprotno so imele v primeru tretje razvojne osi občine relativno pasivno vlogo, predvsem na začetku postopka odločanja. Občine Braslovče, Polzela in Šmartno ob Paki so sprva podprle predlog različice F2, kar je privedlo do prvega konflikta z lokalnimi skupnostmi in botrovalo nastanku civilnih iniciativ. Civilne iniciative so očitale predstavnikom občin, da so občutno premalo truda vložili v javno razpravo o projektu s krajani. Šele pod pritiski civilnih iniciativ so občine izrazile nasprotovanje predlagani različici hitre ceste. Tudi ustavno presojo postopka priprave državnega prostorskega načrta so omenjene občine naročile na pobudo Združenih civilnih iniciativ Spodnje Savinjske doline. To na eni strani kaže na šibko sodelovanje državne in lokalne ravni oblasti v državnih razvojnih projektih, na drugi strani pa tudi na šibko sodelovanje lokalne ravni upravljanja s prebivalci. Čeprav je država pobudnik in izvajalec projekta, so občine ključni vezni člen med državo in državljani. Potencial vzpostavljanja dialoga v odnosu med državo in državljani je v primeru tretje razvojne osi ostal neizkoriščen.

Pri oblikovanju argumentacij akterjev tako na državni kot lokalni ravni in tudi javnosti ima pomembno vlogo stroka. Stroka je v obeh proučevanih postopkih umeščanja cest v prostor sodelovala tako v okviru formalnega postopka priprave državnih prostorskih načrtov kot tudi na druge formalno neopredeljene načine. Stroka je tako v obeh primerih delovala v okviru študij variant, ki vključujejo ocenjevanje različic potekov cest z gradbeno-tehničnega, prometno-ekonomskega, varstvenega ter urbanističnega in prostorskega vidika. V obeh primerih so bila mnenja znotraj strok in med strokami deljena. V primeru vrednotenja različic avtoceste v Trebnjem stroka v nobeni izmed študij variant ni podala enoznačnega mnenja, katera različica avtoceste, dolinska ali pobočna, je strokovno bolj upravičena. Študija variant na tretji razvojni osi pa se je zaključila z izborom različice F2.

Izvedbo študij variant praviloma ocenjujejo tudi recenzenti. V obeh primerih so recenzenti opozorili na pomanjkljivosti študij variant, kot so podvajanje kriterijev, različna tolmačenja istih kriterijev. V primeru Trebnjega so recenzenti stroki, ki je izvajala prometno-ekonomsko vrednotenje, očitali tudi pristranskost pri oblikovanju kriterijev, saj so bili ti zasnovani tudi na predlog investitorja, ki ne bi smel vplivati na delo stroke. V primeru tretje razvojne osi so recenzenti med drugim izvajalcem študije variant očitali, da je izbor različice F2 slabo utemeljen.

V obeh primerih sta Ministrstvo za infrastrukturo ter Ministrstvo za okolje in prostor zaradi težavnega razreševanja konfliktov, tudi znotraj strok in med strokami, ustanovila vladni oziroma medresorski delovni skupini. V primeru umeščanja avtoceste v Trebnjem je imela medresorska delovna skupina zelo pomembno vlogo, saj je na koncu dobila pooblastilo, da sprejme končno odločitev o poteku avtoceste. Ministrstvu sta jo ustanovili z namenom, da njeni člani proučijo celoten postopek umeščanja v prostor in se na podlagi argumentov akterjev odločijo za končno različico avtoceste. Odločitev članov vladne delovne skupine za pobočno različico avtoceste je bila pragmatična, izbrali so namreč različico, ki je bila najmanj konfliktna in najhitreje izvedljiva. Na končno odločitev sta ključno vplivali predvsem zakonodaja s področja varstva kulturne in arheološke dediščine, ki je močno zaostila pogoje gradnje prometne infrastrukture na zavarovanih območjih. Deloma je imela na odločitev vpliv tudi civilna iniciativa iz Trebnjega, ki je imela relativno močno podporo lokalnega prebivalstva. Civilno iniciativo so podprle lokalne skupnosti v občini Trebnje, pa tudi občinski svet. Končni sklep članov vladne delovne skupine je bil, da je pobočna različica v lokalnem okolju družbeno bolj sprejemljiva oziroma uživa večjo raven legitimnosti kot dolinska različica avtoceste. Takšno odločitev je po dolgoletnem postopku umeščanja avtoceste v Trebnjem na koncu sprejel tudi investitor, saj je bila ta različica v konkretnem primeru najbolj pragmatična – najmanj konfliktna in najhitreje izvedljiva. Pri tretji razvojni osi so bila mnenja delovne skupine le deloma upoštevana, deloma pa zavrjena.

V obeh omrežjih akterjev so nastopale tudi civilne iniciative kot organizirana civilna družba, v manjši meri pa tudi posamezniki, ki so se udeleževali javnih razgrnitev in javnih obravnav, in predstavniki gospodarstva. Civilna iniciativa v Trebnjem se je v omrežju uveljavila relativno pozno. To ni presenetljivo, ker je takratna prostorska zakonodaja formalno omogočala vključitev javnosti v postopek odločanja šele, ko je bil javno predstavljen osnutek lokacijskega načrta za avtocesto. Kljub pozni vključitvi v omrežje v tem delu postopka odločanja še vedno ni bilo jasno, katera različica avtoceste mimo Trebnjega bo izbrana. Vključitev novih akterjev v postopek umeščanja avtoceste v prostor se je torej zgodila v fazi, ko so bile možnosti glede prostorske umestitve avtoceste še odprte.

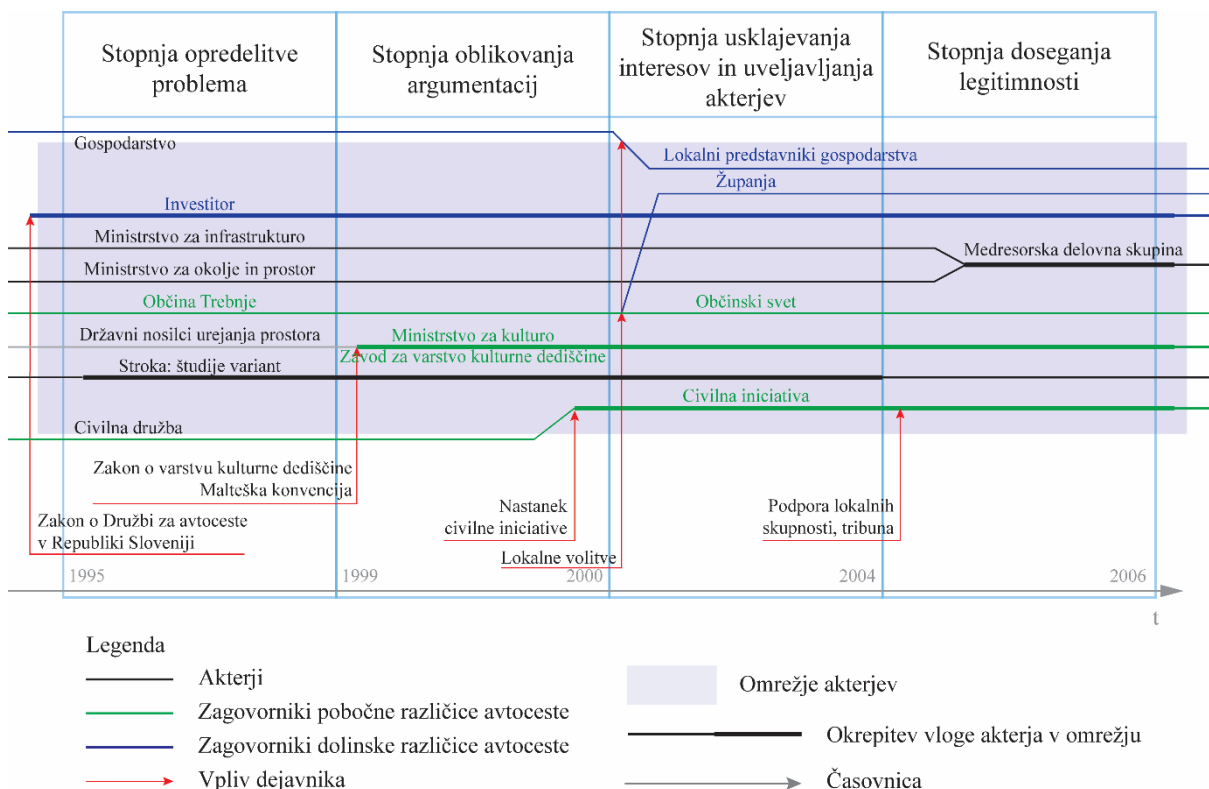
Nasprotno so v primeru umeščanja hitre ceste na tretji razvojni osi v prostor civilne iniciative nastale že relativno zgodaj, kmalu po predstavitvi idejne trase tretje razvojne osi. Na tem dogodku je predstavnik občin Zgornje Savinjske doline, tudi eden od takratnih poslancev v državnem zboru, podal pobudo, da se v naslednjo študijo variant vključi še en alternativni potek hitre ceste med Velenjem mimo Letuša do avtoceste (kasneje imenovano F2). To je utemeljil z izboljšanjem prometne dostopnosti in domnevno pospešitvijo gospodarskega razvoja tega območja. Odgovorni ministrstvu in investitor so se po preveritvi te opcije dogovorili, da bo tudi ta različica vključena v študijo variant, predstavniki občin Braslovče, Šmartno ob Paki in Polzela pa tej odločitvi niso nasprotovali. To je bistveno spremenilo potek umeščanja hitre ceste v prostor, vplivalo pa je tudi na razmerja med akterji. Posledica tega predloga je bila ustanovitev civilne iniciative v Braslovčah, nato pa še v Šmartnem ob Paki. Obe civilni iniciativi sta

nasprotovali tej najbolj zahodni različici hitre ceste, hkrati pa sta očitali predstavnikom občine, da niso delovali v skladu z interesi občanov.

Delovanje civilnih iniciativ, da bi uveljavili svoje interese v omrežju akterjev, je bilo v obeh proučevanih primerih podobno. Njihovo delovanje je temeljilo na pridobivanju podpore javnosti (prek objav v tiskanih medijih), stroke (del članov civilne iniciative je bodisi izhajal iz različnih strok bodisi so sodelovali s predstavniki različnih strok) in politike (lobiranja pri politikih). Civilna iniciativa v Trebnjem je s svojim delovanjem vplivala tudi na postopek odločanja. Leta 2004 so člani civilne iniciative organizirali javno tribuno v Trebnjem. Čeprav izvedba dogodka ni v celoti potekala po načelih deliberativnega odločanja, je bil to eden redkih dogodkov v celotnem postopku načrtovanja, ki je omogočal deliberacijo med vsemi relevantnimi akterji. S tem so na nek način opozorili na nujnost uvajanja bolj participativnih pristopov k odločanju v prostorskem načrtovanju in navsezadnje na nujnost spoštovanja Aarhuške konvencije, katere podpisnica je takrat že bila tudi Slovenija. Na nespoštovanje Aarhuške konvencije so opozarjale tudi civilne iniciative v primeru umeščanja tretje razvojne osi. Navsezadnje je bil to tudi ključni argument za pobudo za ustavno presojo postopka priprave državnega prostorskega načrta.

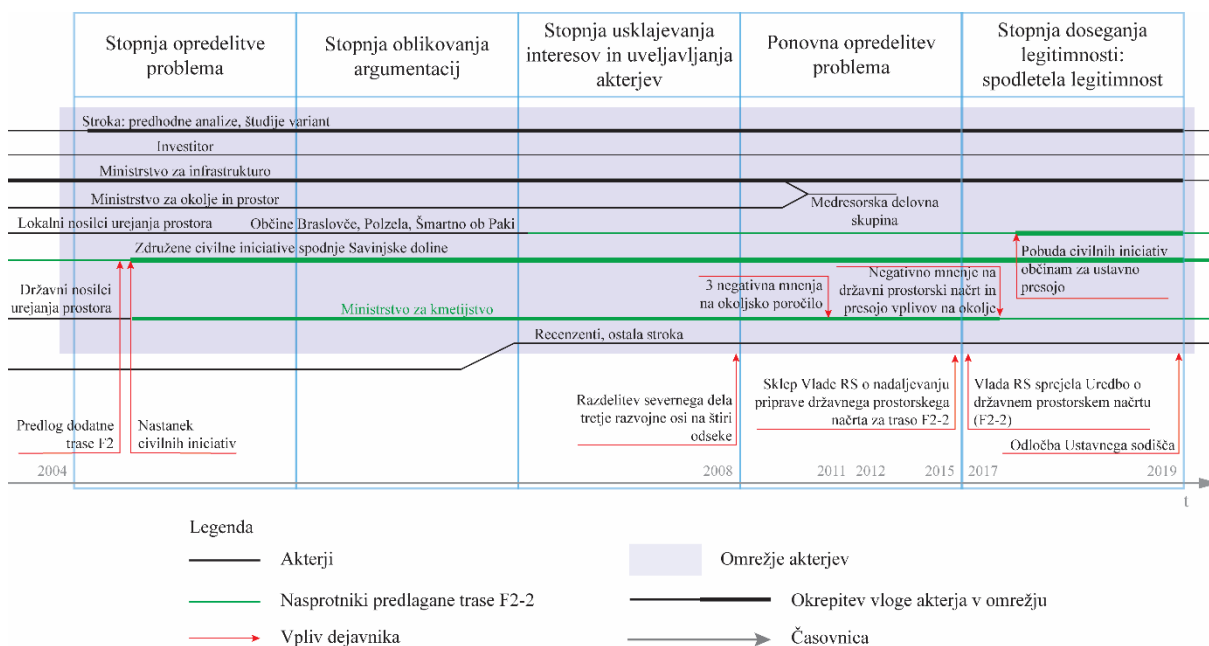
Predstavniki gospodarstva so bili bolj organizirani v primeru umeščanja avtoceste mimo Trebnjega. Vloga gospodarstvenikov se je okrepila po lokalnih volitvah leta 2002. Takrat izvoljena nova županja je povzročila konflikt znotraj Občine. Medtem ko je občinski svet še naprej zagovarjal pobočno različico avtoceste, je županja, za razliko od svojih predhodnikov, podprla dolinsko različico avtoceste. S tem je podprla tudi interese lokalnega gospodarstva, ki do tedaj v postopku umeščanja niso bili zelo izpostavljeni. Lokalna podjetja so leta 2004 javno podprla dolinsko različico avtoceste. To so storili z zgibanko, ki so jo prejela gospodinjstva v občini in v kateri so predstavili predvsem prednosti dolinskega poteka avtoceste za gospodarski razvoj v občini. Javnomnenjska raziskava, ki jo je investitor naročil kmalu po izidu zgibanke in ki je pokazala skoraj 60-odstotno podporo anketiranih prebivalcev Trebnjega dolinski različici avtoceste, je sprožila močan odpor civilne iniciative in še dodatno zmanjšala legitimnost investitorja.

Shematični prikaz nastajanja omrežij akterjev v obeh proučevanih primerih postopkov umeščanja prometne infrastrukture v prostor prikazujeta sliki 18 in 19.



Slika 18: Shematični prikaz nastajanja omrežja akterjev in dejavnikov, ki so vplivali na njihovo vlogo v omrežju: primer odseka avtoceste mimo Trebnjega.

Figure 18: Schematic presentation of an actor-network formation and influence of factors on actors' roles in it: the motorway section through Trebnje.



Slika 19: Shematični prikaz nastajanja omrežja akterjev in dejavnikov, ki so vplivali na njihovo vlogo v omrežju: primer odseka hitre ceste na tretji razvojni osi na odseku F2-2.

Figure 19: Schematic presentation of an actor-network formation and influence of factors on actors' roles in it: the third development axis, section F2-2.

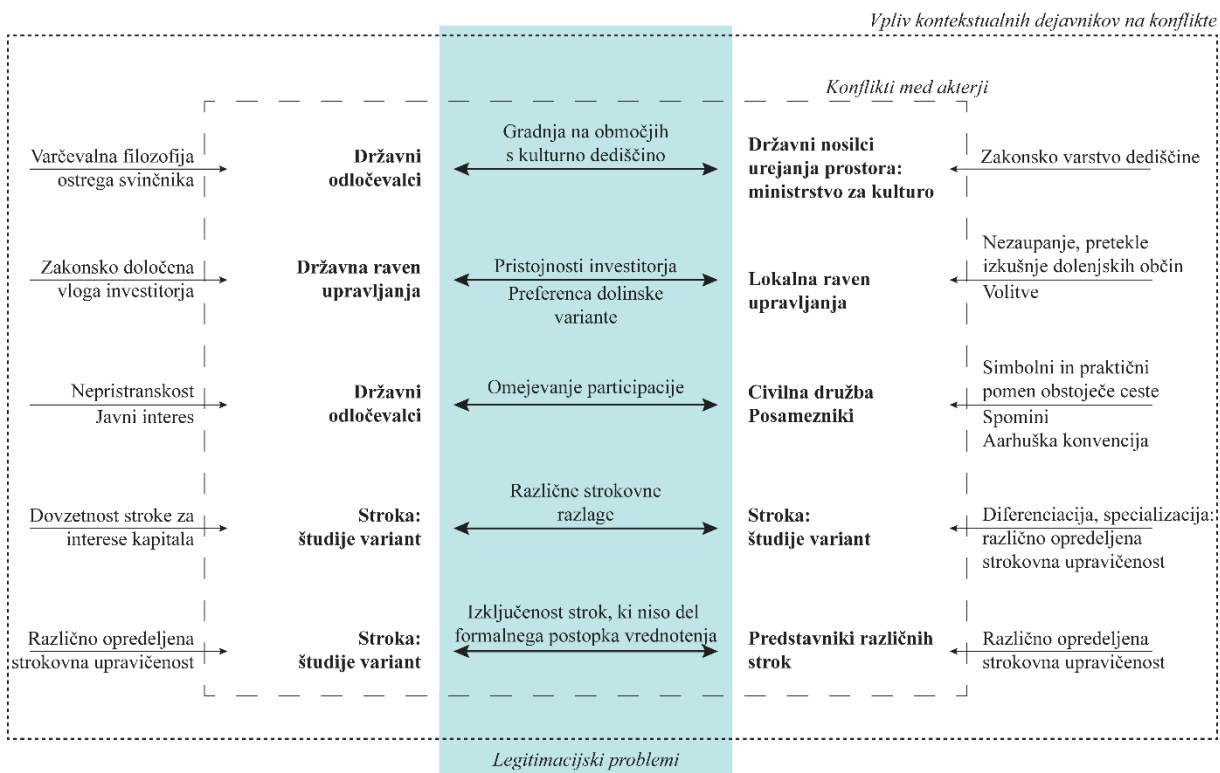
### 5.4.2 Legitimacijski problemi in njihov vpliv na konflikte

Rezultati raziskave kažejo, da so bili legitimacijski problemi v obeh proučevanih primerih tako sistemski (»institucionalni«) kot tudi kontekstualni (odvisni od družbeno-prostorskega konteksta). Sistemski legitimacijski problemi so na primer sprožali konflikte med:

- državnimi odločevalci: ministrstvi za infrastrukturo in za okolje in prostor, investitor) in državnimi nosilci urejanja prostora,
- državno in lokalno ravno upravljanja,
- državno in lokalno ravno upravljanja ter lokalnim prebivalstvom, ter
- strokami in konflikti znotraj posameznih strok.

Na konfliktnost postopkov umeščanja prometne infrastrukture v prostor so pomembno vplivali tudi različni kontekstualni dejavniki, kot so uveljavljeni diskurzi, načini delovanja institucij, nezaupanje državnim institucijam ali stroki, različno dojetje lokalnega prostora in vloge prometne infrastrukture v njem, različne vrednote, različna znanja in podobno.

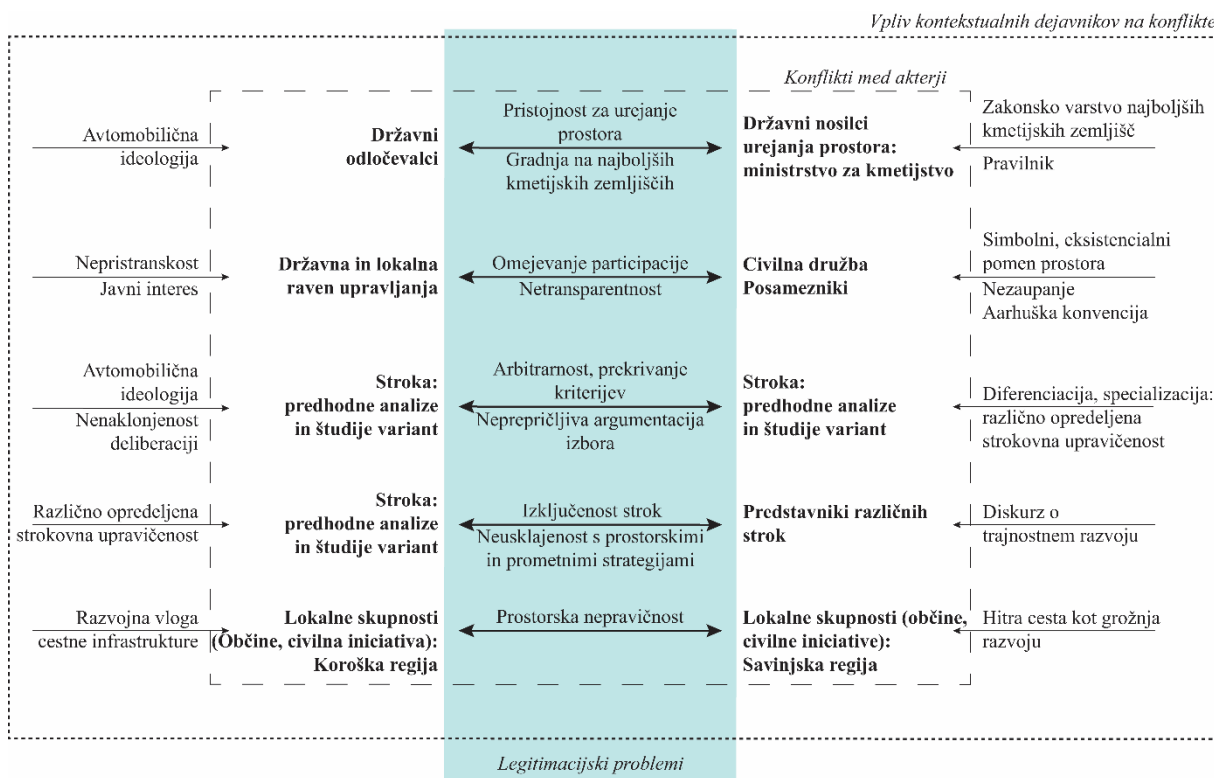
Konflikti med akterji, glavni legitimacijski problemi, ki so vplivali na konflikte, in kontekstualni dejavniki so prikazani na slikah 20 in 21.



Slika 20: Ključni legitimacijski problemi in njihov vpliv na konflikte med akterji: primer avtocestnega odseka mimo Trebnjega.

*Figure 20: Key problems related to legitimacy and their influence on conflicts between actors: the motorway section through Trebnje.*





Slika 21: Ključni legitimacijski problemi in njihov vpliv na konflikte med akterji: primer odseka tretje razvojne osi med Šentrupertom in Velenjem.

*Figure 21: Key problems related to legitimacy and their influence on conflicts between actors: the third development axis between Šentrupert and Velenje.*

V obeh proučevanih primerih je prišlo do konflikta med državnimi odločevalci na eni strani in posameznimi državnimi nosilci urejanja prostora na drugi. Eden ključnih legitimacijskih problemov v primeru umeščanja avtoceste mimo Trebnjega je bila za Ministrstvo za kulturo nelegitimna, nato pa tudi nelegalna umestitev avtoceste na območja s kulturno in arheološko dediščino. Tako je prišlo do konflikta med kulturo in kapitalom. Po sprejetju zakonodaje leta 1999, ki je formalno zaščitila arheološko in kulturno dediščino, je dolinska različica avtoceste postala ne le nelegitimen, temveč tudi nelegalen poseg v prostor, kar je močno omejilo možnosti usklajevanja interesov med investitorjem in Ministrstvom za kulturo. Podobno vlogo, kot jo je imela v Trebnjem kulturna dediščina, so imela v primeru tretje razvojne osi kmetijska zemljišča. Ključni legitimacijski problem načrtovanja tretje razvojne osi na odseku, ki prečka Spodnjo Savinjsko dolino, je bil predviden potek hitre ceste po najboljših kmetijskih zemljiščih. Ministrstvo za kmetijstvo je državnim odločevalcem očitalo neupoštevanje smernic pri umeščanju hitre ceste v prostor. Ministrstvo zato ni podalo pozitivnega mnenja k predlogu državnega prostorskega načrta za različico F2 med Šentrupertom in Velenjem. Ker formalni predpisi dovoljujejo gradnjo prometne infrastrukture na najboljših kmetijskih zemljiščih, če so ti načrtovani z omilitvenimi ukrepi, v tem primeru Ministrstvo za kmetijstvo ni uspelo prepričati odločevalcev v izbor drugačnega poteka hitre ceste.

Eden ključnih legitimacijskih problemov v primeru umeščanja avtoceste mimo Trebnjega je bilo s stališča Občine Trebnje nelegitimno in enostransko odločanje investitorja. Na Občini so namreč menili, da bi morala imeti lokalna oblast, četudi gre za državni projekt, pri prostorskem umeščanju večjo ali

celo odločilno vlogo. Občine so formalno odgovorne za urejanje prostora na občinskem teritoriju, vendar pa je njihov položaj pri umeščanju za državo pomembne prometne infrastrukture, kot je avtocesta, omejen na vlogo lokalnega nosilca urejanja prostora. Nasprotovanje Občine predlagani dolinski različici avtoceste pa ni bilo zgolj posledica dojete nelegitimnosti delovanja investitorja, temveč je bilo tudi vsebinske narave. Interpretacije investitorja, ki je ustreznost dolinske različice avtoceste utemeljeval predvsem z argumenti, temelječimi na ekonomski logiki, niso bile v skladu z varstvenimi interesi Občine, kjer so se zavzemali za ohranitev magistralne ceste, varstvo kulturne dediščine in območja ob reki Temenici.

Na konflikt med Občino Trebnje in investitorjem je vplivalo tudi nezaupanje lokalnih oblasti, da bo investitor v primeru dolinske različice avtoceste zgradil dodatno necestninjeno obvoznico. Nezaupanje lokalne oblasti do države in investitorja so še okrepile izkušnje drugih občin na dolenskem kraku avtoceste, kjer investitor podobnih obljub v preteklosti ni izpolnil. Prekrivanje pristojnosti med lokalno in državno ravno oblastmi v tem primeru ni bilo konfliktno samo po sebi. Na konfliktnost je pomembno vplivalo tudi nezaupanje v delo investitorja, ki v preteklosti že ni izpolnil svojih obljub in je deloval samovoljno, v nasprotju z lokalnimi interesi.

Pri tretji razvojni osi konflikt med državnimi odločevalci in lokalno ravno oblastmi, torej občinami, ni bil tako izrazit. Na nasprotovanje občin izbrani različici F2 je bistveno vplival šele pritisk civilnih iniciativ, ki so nasprotovale tej izbiri.

V drugo skupino konfliktov uvrščamo konflikte med državnimi odločevalci in lokalno skupnostjo. Dolinska različica avtoceste v Trebnjem, ki jo je zagovarjal investitor, je bila v lokalnem okolju sprejeta kot nelegitima. V civilni iniciativi, ki jo je podprlo tudi več krajevnih skupnosti v občini Trebnje in občinska uprava (z izjemo županje od leta 2002 dalje), so dolinsko različico avtoceste dojemali kot nelegitimno zaradi odnosa do obstoječe magistralne ceste, ki naj bi bila dograjena v avtocesto. Obstoječa magistralna cesta je imela za lokalno prebivalstvo poseben praktičen in simbolni pomen. Cesta je namreč v uporabi za lokalni osebni promet, promet s kmetijskimi stroji in za rekreacijo. Poleg tega se gradnje te ceste marsikdo še zelo živo spominja, saj je v Trebnje prinesla napredek in pestro družabno življenje. Na cesto so krajanje Trebnjega še vedno zelo ponosni, ker je bila to nekoč ena najmodernejših in najlepših cest (angl. »scenic highway«) v nekdanji Jugoslaviji. Obdobja gradnje se marsikateri krajan še danes spominja s kančkom (jugo)nostalgije. Tako v občinskem svetu kot tudi v civilni iniciativi so menili, da bi bila izguba te necestninjene ceste, če bi bila dograjena v avtocesto, za Trebnje prevelika.

*»Gre za (avto)cesto bratstva in enotnosti, ki je povezovala več republik bivše Jugoslavije. Potekala je od Jesenic, Ljubljane, Novega mesta do Zagreba, od tam naprej pa do Beograda, Skopja in vse do makedonsko-grške meje. »Dolenjko« so začeli graditi leta 1954, končali pa leta 1958. Pri gradnji so sodelovali gradbena podjetja in mladinske delovne brigade. Cesta bratstva in enotnosti za Trebnje ni bila pomembna le s prometnega vidika, ampak je spodbudila napredek tudi v širšem smislu. Sočasno z gradnjo ceste je Trebnje dobilo vodovod in električne napeljave, zaživel pa je tudi družabno dogajanje v krajih ob cesti« (Občinski svet, T5; Član civilne iniciative, T8).*

Podobno vlogo kot v Trebnjem magistralna cesta so imela med prebivalci občin Braslovče, Šmartno ob Paki in Polzela kmetijska zemljišča. Pri tretji razvojni osi je bil za razliko od prejšnjega primera konflikta

med državnimi odločevalci in lokalno skupnostjo bolj izpostavljen konflikt med lokalno ravno upravljanja in lokalno skupnostjo. Civilne iniciative, ki so v Spodnji Savinjski dolini nastale zaradi predloga različice F2, so bile kritične do delovanja predstavnikov občin. Ti namreč niso seznanjali občanov s projektom niti niso preverili, kakšna je družbena sprejemljivost predloga. Mnenje obeh civilnih iniciativ je bilo, da je različica F2 nelegitimna, saj je v nasprotju z interesi krajanov. Člani civilnih iniciativ so predstavnikom Občin očitali, da jim niso omogočali vpliva na odločitve, kar je v nasprotju z Aarhusko konvencijo. Legitimnost takšnega delovanja lokalnih oblasti je, pričakovano, nizka. Kaže predvsem na šibko kulturo participativnega odločanja, na pomanjkljivo sodelovanje med državno in lokalno ravno oblasti, vprašljivo politično podporo projektu in na prelaganje odgovornosti za vključevanje javnosti med državo in občinami.

Združene civilne iniciative in njihovi podporniki so dodatno izpostavili problematičnost gradnje na najboljših kmetijskih zemljiščih zaradi zmanjševanja ravni samooskrbe Slovenije in zaradi ogrožanja ključnih naravnih virov, kot je podtalnica. Opozarjali so tudi na problem drobljenja kmetijskih zemljišč, otežen dostop do njiv in uničenje avtohtone kulturne pokrajine s hmeljišči. V civilni iniciativi Braslovče so zagovornike različice F2 videli kot akterje, ki niso okoljsko osveščeni in se ne ozirajo na načela medgeneracijske pravičnosti.

Predlog poteka hitre ceste čez najboljša kmetijska zemljišča je bil med prebivalci Spodnje Savinjske doline dojet kot nelegitimen tudi zato, ker kulturni pokrajini in hmeljarstvu, ki je značilno za to območje, pripisujejo poseben praktičen in tudi simbolni pomen. Pridelava hmelja v Spodnji Savinjski dolini za marsikoga presega zgolj vlogo ene glavnih gospodarskih panog, glavnega vira zaslužka in ključnega izvoznega artikla tega območja. Hmeljarstvo je eden najpomembnejših gradnikov tamkajšnje kulturne pokrajine, z njim se prebivalci identificirajo in marsikomu določa tudi način življenja. Podobno je z goro Oljko, po pobočju katere naj bi potekal del tretje razvojne osi. Gre za romarsko središče, ki Savinjčanom predstavlja simbol Savinjske doline, simbol, ki jih spominja na dom (Člana civilne iniciative, TRO21, TRO22).

Pomemben vir konfliktov je bil v obeh proučevanih primerih tudi odklonilen odnos državnih odločevalcev do vključevanja javnosti v odločanje. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (1993), ki je veljal v začetku umeščanja avtoceste mimo Trebnjega v prostor, je predvideval presojo sprejemljivosti v lokalnem okolju, ki pa nato v praksi ni bila raziskana. Leta 2002 sprejet Zakon o urejanju prostora, ki je veljal v začetku umeščanja hitre ceste na tretji razvojni osi v prostor, je predvidel izvedbo prostorske konference. Ta je že na začetku postopka priprave državnega prostorskega načrta predvidela tudi sodelovanje zainteresirane javnosti.

Raziskava je pokazala, da načela participativnega načrtovanja nekateri akterji razumejo kot oviro, ki v domnevno objektivni in strokovno nedvoumen postopek odločanja vnaša neracionalne in parcialne interese posameznikov ter čustva, ki naj ne bi sodila v presojanje o strokovnih vprašanjih. Stališče, da pravica do odločanja pripada tistim, ki imajo tudi formalno avtoriteto odločanja, je bilo najbolj očitno pri predstavnikih investitorja in Ministrstva za infrastrukturo. Zgodnejše in bolj intenzivno vključevanje lokalnega prebivalstva v postopke umeščanja prometne infrastrukture v prostor zagovarjajo predvsem na Ministrstvu za okolje in prostor. Pri umeščanju hitre ceste na tretji razvojni osi je zainteresirana javnost v skladu s prostorsko zakonodajo lahko sodelovala že v zgodnejših fazah projekta. Javno

razgrnitev in javno razpravo so po občinah organizirali že ob pripravi predloga državnega prostorskega načrta, čeprav tega prostorska zakonodaja ni predvidevala. Predstavniki Ministrstva za infrastrukturo so bili do takšnega ravnanja Ministrstva za okolje in prostor kritični.

*»Slovenija prakticira vključevanje že na začetku, s predstavitvijo pobude. Zadeva je malo nerodna, ker vsak tisti, ki se pač take predstavitve udeleži, hoče videti svojo parcelo. Takrat jih pa nimaš. In je potem težko komunicirati, ker laik, njega briga zase. On ni prišel zato, da bi se opredeljeval do projekta kot celote. Njega briga, kaj bo on, kako je on ogrožen« (MZI, N17, N18).*

Podobnega mnenja je bil tudi nekdanji predstavnik investitorja, ki je izpostavil predvsem problem organiziranja posameznikov v civilne iniciative. Te naj bi zasledovale ozke parcialne interese manjšine, ki praviloma onemogočajo izvajanje razvojnih projektov.

*»Kolikor sem se jaz v svoji praksi srečal s civilnimi iniciativami, nikoli ni šlo za globalni interes, vedno je šlo za ozki osebni interes. In če svojega ne dosežete kot posameznik, potem pač vržete na noge neko skupino ljudi in ustanovite civilno iniciativo. Ampak potem gre za tipične osebne interese. In tukaj se zdaj mora pokazati prevlada javnega interesa. Ali 100 ljudi lahko blokira regijo? Koroška ima približno 50.000 prebivalcev, SAŠA regija ima še enkrat toliko, se pravi, ali lahko zdaj 200 ali pa 300 ljudi blokira javni interes, gospodarstvo, vse, ki tukaj morajo živeti in se s tem spopadati« [na Koroškem, op. avtorice] (Investitor, N4).*

Na problematiko omejevanja deliberativnega načina odločanja, ne le v smislu vključevanja lokalnih skupnosti, temveč tudi predstavnikov občin, sta opozorila tudi predstavnika občin Šmartno ob Paki in Polzela. Menila sta, da je bil časovni okvir javnih razgrnitev in javnih razprav o predlogu državnega prostorskega načrta leta 2016 namerno postavljen tako, da se teh dogodkov, ki omogočajo deliberacijo, ni moglo udeležiti veliko ljudi. Javne razgrnitve in obravnave po občinah so bile namreč izvedene julija, ko je veliko ljudi odsotnih zaradi dopustov. Oba predstavnika občin sta menila, da je bil tak termin določen načrtno, z namenom, da bi se javne razgrnitve in obravnave udeležilo čim manj občanov. Tudi rok za oddajo soglasij lokalnih nosilcev (občin) urejanja prostora k predlogu državnega prostorskega načrta je bil postavljen konec leta, v decembru. Predstavnik Občine Šmartno ob Paki se je spominjal, da so imeli na Občini velik problem s pripravo pripomb v tako kratkem času, v obdobju praznikov in dopustov (Župan, TRO10; Župan TRO12). Tudi v tem primeru gre na nek način za zlorabo moči države. Dogodki, ki so namenjeni širši javni razpravi o projektu, naj bi bili organizirani na način, da bi privabili čim več udeležencev. Država je v tem primeru uporabila pristop, s katerim je zmanjšala možnost udeležbe javnosti, s tem pa tudi možnih nasprotovanj.

Posploševanje prepričanja, da člani civilnih iniciativ zagovarjajo zgolj ozke, osebne interese, kaže na neupravičeno podcenjevanje vloge civilne družbe v prostorskem načrtovanju. Navsezadnje so civilne iniciative v obeh proučevanih primerih svoje delovanje podprle tudi s podporo prebivalcev, politike in stroke. Ne gre torej zgolj za ozke osebne interese posameznikov, temveč za interese širše interesne skupine, ki ima pravico izraziti svoja stališča in dvome v zvezi z načrtovano prometno infrastrukturo. Hkrati izjava predstavnika investitorja in način delovanja državnih odločevalcev kažeta tudi na zelo ozek pogled na sicer izjemno pereče in široko vprašanje prostorske pravičnosti umestitve hitre ceste in vprašanje javnega interesa. Nobeno izmed teh vprašanj tekom umeščanja hitre ceste ni bilo ustrezno

deliberativno razrešeno. Težko rešljivo vprašanje, ali lahko manjša interesna skupina, kot je civilna iniciativa, blokira državni razvojni projekt, ki bo domnevno spodbudil gospodarski razvoj koroške in dela savinjsko-šaleške regije (Velenje, Šoštanj), je lahko zastavljeno tudi obratno: Ali pričakovan gospodarski razvoj Koroške, ki s hitro cesto še ni zagotovljen, lahko upraviči trajno izgubo kmetijskih zemljišč v občinah Spodnje Savinjske doline (predvsem Braslovčah, Šmartnem ob Paki in deloma Polzeli)?

Pomemben vir konfliktov med akterji je bila v obeh primerih tudi stroka. Stroka v primeru umeščanja avtoceste v Trebnjem nobenega izmed štirih krogov študij variant ni zaključila z enotnim predlogom, katera različica avtoceste je strokovno najbolj upravičena. V študijah variant so sodelovale različne stroke, ki pa so prišle tudi do diametralno nasprotnih ugotovitev glede prostorske umestitve avtoceste. Tako je bila na primer s prometno-tehničnega vidika kot ustrežnejša ocenjena dolinska različica avtoceste, ker je krajša, ima prometno-tehnično ustrežnejše priključke in manj izgubljenih višin. Na drugi strani pa je del stroke opozarjal na to, da obstoječa magistralna cesta nima ustrežnih tehničnih lastnosti za dograditev v avtocesto zaradi premajhne nosilnosti in zavojev (MOP, T28; Investitor, N4). Podobno je bil različnih strokovnih interpretacij deležen tudi kriterij bližine naselij in industrijske cone v Trebnjem. S prometno-ekonomskega vidika je bila zaradi bližine naselij bolje ocenjena dolinska različica avtoceste, saj s tem privabi več uporabnikov in posledično več pobranih cestnin. Z vidika prostorskega in regionalnega razvoja pa je bila dolinska različica avtoceste prav zaradi bližine Trebnjega ocenjena kot manj upravičena, saj bi ogrožala razvojne potencialne Trebnjega, uničila krajinske značilnosti doline Temenice in prekinila funkcionalno povezanost mesta z gradom. To kaže na popolnoma različne interpretacijske vzorce posameznih strok, ki jih je, kot je pokazal proučevani primer, izjemno težko usklajevati. Stroka sicer ni podala enotnega mnenja, katera različica avtoceste je strokovno najbolj upravičena, so pa rezultate strokovnih vrednotenj v postopku odločanja akterji uporabljali kot osnovo za lastne argumentacije.

Za razliko od prvega primera se je študija variant v primeru hitre ceste na tretji razvojni osi zaključila z odločitvijo, da je najustrežnejša različica F2. To pa ne pomeni, da je bila stroka glede te odločitve enotna. Sogovornik, ki je sodeloval pri študiji variant (Stroka, TRO1), je v intervjuju povedal, da je bilo ocenjevanje posameznih različic zelo težavno. Ni bilo namreč jasno, kakšen je namen tretje razvojne osi, zato so bili tudi kriteriji in presoje arbitrarni. Do nesoglasij je prihajalo tako znotraj ene stroke kot tudi med strokami. Stroka je pripravila štiri elaborate glede na skupine kriterijev: gradbeno-tehničnega, prometno-ekonomskega, okoljevarstvenega in prostorsko-razvojnega. Tako glede kriterijev kot končne odločitve so se dogovarjali na usklajevalnih sestankih, pri čemer je intervjuvanec izpostavil problem, da se nekateri ocenjevalci niso bili pripravljali sporazumevati, posledica takšne komunikacije pa je bilo nerazumevanja med strokami (Stroka, TRO1).

Recenzenti in vladna oziroma medresorska delovna skupina so v obeh proučevanih primerih opozorili na problem podvajanja kriterijev in pristranskega delovanja strokovnjakov. To se je odrazilo v nezaupanju ljudi v strokovno delovanje in s tem v povečani konfliktnosti odločanja. Tako je na primer investitor v postopku umeščanja avtoceste mimo Trebnjega v prostor posegel v avtonomnost stroke na način, da je kot samostojen sklop kriterijev predlagal tudi vrednotenje stroškov upravljanja in vzdrževanja avtoceste ter pričakovane dohodke od pobranih cestnin. V vladni delovni skupini so menili, da ti kriteriji neupravičeno vplivajo na boljšo strokovno oceno dolinske različice avtoceste. Temeljijo

namreč na neupravičenih domnevah investitorja, da se bodo vozniki v primeru pobočne različice avtoceste namerno izogibali plačevanju cestnin. Tudi recenzenti, ki so presojali postopek vrednotenja različic hitre ceste na tretji razvojni osi, so izpostavili podobne probleme. Opozorili so na različne interpretacije istih kriterijev, na primer bližine pokopališča, ki je bil enkrat ocenjen kot prednost, drugič pa kot slabost različice F2. Ocenili so tudi, da so bile nekatere odločitve premalo natančno utemeljene, na primer, zakaj je umestitev v gozd boljša od umestitve na kmetijska zemljišča, ali zakaj je bila izbrana različica F2, ki je dosegla enako število točk kot drugouvrščena F6 (Velenje–Arja vas).

Poleg konflikta med strokami, ki so sodelovale v študijah variant, se je kot legitimacijski problem v obeh proučevanih primerih izkazalo tudi izključevanje določenih strokovnih vidikov. V Trebnjem so bili to na primer arheologija, krasoslovje in vodarstvo, ki so se izkazali kot relevantni v danem kontekstu. Na tretji razvojni osi so bila izpostavljena predvsem vprašanja trajnostnega načrtovanja prometa in neupoštevanje demografskih trendov. Zaradi obeh vidikov naj bi se v prihodnosti pomen uporabe osebnega avtomobila zmanjševal, zato je bila upravičenost hitre ceste vprašljiva (Študija variant ..., 2008). Ugotovljene pomanjkljivosti študij variant so v lokalnih skupnostih sprožile nezaupanje v kredibilnost delovanja stroke.

O strokovni upravičenosti izbora različice F2 so dvomili tudi v nevladni organizaciji CIPRA, ki se med drugim ukvarja z vprašanji trajnostnega razvoja in trajnostne prometne politike v alpskem prostoru. Predstavniki organizacije je v intervjuju izrazil svoje opažanje, da se sicer na ravni države počasi uveljavlja načelo trajnostnega načrtovanja prometa, vendar v določenih institucijah še vedno prevladuje logika ustvarjanja vedno novih cest in zasedanja vedno novih površin. Kot primer je navedel tudi tretjo razvojno os. Tudi predstavnik CIPRE je bil kritičen do načrtovanja hitre ceste v obliki štiripasovnice, za katero je ocenil, da je neupravičena glede na prometno obremenjenost obstoječega cestnega omrežja. Kritičen je bil tudi do Mladinske iniciative iz Raven na Koroškem, ki si je prizadevala za gradnjo štiripasovnice, kljub temu da je del stroke zagovarjal zgolj rekonstrukcijo obstoječega cestnega omrežja.

*»Za 1700 ljudi [ki se dnevno na delo vozijo v Ljubljano; op. avtorice] je Mladinska iniciativa prepričala Slovenijo, da nujno rabijo [Korošci, op. avtorice] avtocesto«* (Stroka, N26).

Strokovna vrednotenja so kot nelegitimna ocenili tudi v civilni iniciativi Braslovče. Niso namreč verjeli v kredibilnost študije variant, saj rezultati, torej predlog različice F2, niso bili v skladu s Strategijo prostorskega razvoja Slovenije (2004). Načrtovanje prometne infrastrukture naj bi namreč podpiralo zmanjševanje odvisnosti od avtomobilskega prometa, predvsem z optimizacijo obstoječe prometne infrastrukture. Poleg tega predlog različice F2 ni bil v skladu s politiko policentričnega razvoja, ki bi ga podpirala prometna povezava Velenja in Celja, torej drugouvrščena različica F6.

Konflikti so pri umeščanju tretje razvojne osi v prostor izhajali tudi iz medregionalnih konfliktov, ki so posledica zveznosti linijske prometne infrastrukture. Konflikti so v tem primeru posledica dejstva, da na različnih geografskih območjih akterji različno dojemajo upravičenost projekta. Medregionalne razlike so se pokazale že pri dojetju projekta. Medtem ko so na Koroškem hitro cesto dojemali kot nujno državno investicijo za spodbujanje gospodarskega razvoja, je bila v Spodnji Savinjski dolini hitra cesta dojeta predvsem kot okoljsko breme. Iz različnih potreb in interesov posameznih območij so izhajali številni konflikti, tudi glede tega, kdo naj bi bil upravičen do vplivanja na odločitve in kdo ne.

Tako so na primer člani Mladinske iniciative, ki se je zavzemala za čim prejšnjo izgradnjo štiripasovnice do Koroške, obtoževali civilne iniciative v Savinjski dolini, da zavirajo pomemben razvojni projekt. Menili so, da so »ujetniki« spodnjega dela tretje razvojne osi. Korošci so menili, da so savinjske civilne iniciative odgovorne za to, da se že leta 2013 sprejet državni prostorski načrt za hitro cesto med Velenjem in Slovenj Gradcem še vedno ni začel uresničevati (Član civilne iniciative, TRO2). Pri uresničevanju projekta tretje razvojne osi je namreč Ministrstvo za infrastrukturo predvidelo vrstni red realizacije, ki je določal, da se bo tretja razvojna os začela graditi od avtoceste navzgor proti Koroški. Konfliktni odnosi med Koroško in Savinjsko dolino so se z razdelitvijo projekta na štiri odseke in štiri ločene državne lokacijske načrte še zaostri, komunikacija med njimi pa je bila tako praktično prekinjena. To je nedvomno prispevalo k zmanjšanju možnosti za deliberacijo, s katero bi akterji lahko dosegli večje medsebojno razumevanje in skupno, bolj legitimno odločitev. Na drugi strani pa je razdelitev hitre ceste na odseke zelo zmanjšala možnosti izbora, saj odločitve na enem odseku že prejucirajo tudi potek hitre ceste na sosednjih odsekih.

### **5.4.3 Argumentacijske strategije akterjev**

Argumentacije akterjev so prisotne predvsem na drugi in tretji stopnji preobrazbe omrežij, torej na stopnji oblikovanja argumentacij in na stopnji usklajevanja interesov in uveljavljanja argumentacij. S tem so argumentacije neposredno povezane z načini delovanja akterjev, zato govorimo o argumentacijskih strategijah. Rezultati raziskave postopka umeščanja avtoceste mimo Trebnjega so pokazali, da so bile argumentacijske strategije akterjev v omrežju različne. Na podlagi rezultatov lahko opredelimo tri ključne pristope k oblikovanju argumentacij:

- Administrativno-birokratski pristop, ki je usmerjen v vzdrževanje ali uveljavljanje položaja akterja v omrežju. Za akterje je značilno sklicevanje na rezultate študij variant, zakonodajo ali druge formalne dejavnike.
- Tržni pristop, pri katerem akterji skušajo uveljaviti svoje interese s pogajanjem. Za akterje je značilno sklicevanje na ocene finančne vrednotenja ceste.
- Deliberativni pristop, pri katerem akterji svoje argumente skušajo uveljaviti s pomočjo podpore stroke, družbe ali politike. Akterji pogosto izkazujejo tudi težnje po demokratizaciji postopkov odločanja.

Značilnosti vseh treh pristopov k oblikovanju argumentacij in značilnosti delovanja akterjev, ki so te pristope uporabljali, so povzete v preglednici 12.

Preglednica 12: Povzetek pristopov k oblikovanju argumentacij in značilnosti delovanja akterjev.

Table 12: Overview of actors' argumentation strategies and agency characteristics.

	<b>Administrativno-birokratski pristop</b>	<b>Tržni pristop</b>	<b>Deliberativni pristop</b>
<b>Stopnja oblikovanja argumentacij</b>	Merljivi, »nepristranski« strokovni argumenti Argumenti, temelječi na uveljavljenih diskurzih Argumenti, temelječi na zakonskih in drugih predpisih	Ponudba namesto argumenta (primer Trebnje)	Izražanje strokovnih in vrednotnih argumentov
<b>Stopnja usklajevanja interesov in uveljavljanja akterjev</b>	Vzdrževanje vloge v omrežju Izogibanje deliberaciji	Vzdrževanje vloge v omrežju Dodatne investicije v zameno za uresničitev interesov (obljuba izgradnje obvoznice, če bi bila izbrana dolinska različica avtoceste)	Mreženje, pridobivanje podpore stroke, politike, javnosti Formalno ali neformalno izražanje argumentov Uveljavljanje pristopov k odločanju, ki omogočajo deliberacijo (tribuna)
<b>Akterji</b>	Državni odločevalci Državni nosilci urejanja Stroka: študije variant Predstavniki lokalnega gospodarstva	Investitor	Civilna družba Posamezniki Stroka, ki formalno ni vključena v študije variant

Prvi, administrativno-birokratski argumentacijski pristop, je bil v obeh proučevanih primerih značilen predvsem za državne odločevalce, državne nosilce urejanja prostora, pa tudi stroko. Akterji, ki so uporabljali administrativno-birokratski pristop, so bili v svojem delovanju neprilagodljivi, izogibali so se deliberaciji, hkrati pa so se pri argumentiranju svojih stališč opirali na domnevno objektivna, a pogosto le enostranska strokovna stališča oziroma na zakonodajo ali strateške oziroma programske dokumente.

Investitor se je skozi celoten postopek umeščanja avtoceste mimo Trebnjega v prostor skliceval na merljive, domnevno objektivne rezultate študij variant, pri čemer je izpostavljal predvsem rezultate finančnega in gradbeno-tehničnega vrednotenja. Ti dve vrednotenji sta namreč pokazali, da je dolinska različica najbolj optimalna: »Investitor zastopa interes, da gradi čim bolj optimalno traso, da bo prometno učinkovita in s čim manj stroški. Vsi ostali deležniki v prostoru imajo druge interese« (Investitor, N4).

Tudi argumenti investitorja, s katerimi so nasprotovali pobočni različici avtoceste, so temeljili na domnevah o finančnih posledicah take izbire. Predvidevali so, da bi pobočna različica avtoceste povzročila izpad dela prihodka od pobranih cestnin, ker bi se tako prebivalci Trebnjega z vožnjo po obstoječi magistralni cesti lahko izogibali plačevanju cestnin. Špekulacije investitorja so v civilni iniciativi na primer označili kot nerazumne, saj se je Slovenija v tistem času že pripravljala na uvedbo vinjetnega sistema plačevanja cestnin.



Podobno so se v primeru tretje razvojne osi državni odločevalci skozi celoten postopek umeščanja hitre ceste v prostor sklicevali na domnevno objektivne strokovne analize in študije variant ter sprejet program izgradnje avtocest. Stroka je študije variant zaključila s predlogom najustreznejše različice F2 oziroma kasneje optimizirane F2-2. Kljub pomislekom dela stroke, recenzentov in medresorske delovne skupine o upravičenosti gradnje hitre ceste glede na pričakovane prometne tokove je Ministrstvo za infrastrukturo vztrajalo z argumenti, da je bila tretja razvojna os v Resoluciji o nacionalnem programu izgradnje avtocest (2004) predvidena kot hitra cesta. Predloge za modernizacijo obstoječega cestnega omrežja namesto gradnje nove hitre ceste so zavrnilo z argumenti, da mora hitra cesta potekati po ločenem koridorju, obstoječe omrežje pa mora ostati v funkciji necestinjene cestne povezave med kraji (Poročilo medresorske ..., 2011). Argumentacije investitorja v prvem in Ministrstva za infrastrukturo v drugem primeru kažejo na rigidnost delovanja državnih institucij. S tem so v proučevanem primeru uspešno preprečili širšo strokovno in javno razpravo glede načrtovane prometne infrastrukture in tako tudi uveljavitev sodobnejših smernic trajnostnega načrtovanja prometne infrastrukture. Strateške usmeritve slovenske prometne politike, ki naj bi spodbujala razvoj železniškega prometa in javni potniški promet, so tako še naprej ostale zgolj usmeritve, medtem ko modus operandi državnih odločevalcev kaže na zakoreninjenost avtomobilne ideologije, značilne za Slovenijo. Tako za investitorja kot za Ministrstvo za infrastrukturo je bil značilen odklonilen odnos do sodelovanja javnosti pri odločanju.

V skupino akterjev, ki so uporabljali administrativno-birokratski pristop k oblikovanju argumentacij, uvrščamo tudi Ministrstvo za kulturo v primeru Trebnjega in Ministrstvo za kmetijstvo v primeru tretje razvojne osi. Za obe ministrstvi je značilno, da sta se pri argumentiranju sklicevali na resorni zakonodaji. Ministrstvo za kulturo, ki se je v primeru umeščanja avtoceste mimo Trebnjega zavzemalo za pobočno različico avtoceste, je izpostavljalo, da je dolinska različica avtoceste v nasprotju s slovensko in mednarodno zakonodajo s področja varovanja kulturne in arheološke dediščine: Zakonom o varovanju kulturne dediščine (1999) in z Malteško konvencijo, ki jo je Slovenija podpisala leta 1999. Na podlagi tega je po tretjem vrednotenju, v obdobju med 1999 in 2000, ministrstvo podalo negativno mnenje glede dolinske različice avtoceste, saj bi bil to, kot so zapisali v obrazložitvi, svojevrsten presedan v poteku izvedbe avtocestnega programa. Menili so, da bi šlo v primeru izbora dolinske različice avtoceste za negiranje strokovnih izhodišč kulturno-varstvene stroke in da bi bila taka odločitev v nasprotju tako s slovensko zakonodajo (Zakon o varovanju kulturne dediščine, 1999) kot tudi z evropskimi konvencijami in normativi. Na osnovi zakonodaje so zahtevali, da bi moralo biti arheološko območje Trebnje v primeru izbora dolinske različice avtoceste predhodno podrobneje raziskano in ustrezno zavarovano.

Podobno se je v primeru tretje razvojne osi na zakonodajo in pravilnik sklicevalo tudi Ministrstvo za kmetijstvo, ki je nasprotovalo izboru različice hitre ceste F2. Menili so, da je gradnja hitre ceste na zakonsko zaščiteneh najboljših kmetijskih zemljiščih nedopustna. Zaradi nasprotovanj kmetijske stroke in kmetijskega ministrstva je Ministrstvo za okolje in prostor leta 2011 in 2012 podalo tri negativna mnenja na okoljsko poročilo, izdelano za predlog državnega prostorskega načrta za različico F2-2. Povzeli so mnenja varstvenih resorjev in se v argumentaciji sklicevali na nedopustnost poseganja na najkakovostnejša kmetijska zemljišča. Direktorat za kmetijstvo je ocenil, da načrtovana hitra cesta pomeni preveliko trajno izgubo kmetijskih zemljišč. Negativno mnenje se je nanašalo tudi na potek hitre ceste čez območje, za katerega je veljala uredba o zavarovanju vodnih virov, ki omejuje gradnjo cest. Uredba o vodovarstvenem območju za vodna telesa vodonosnikov za območja občin Šmartno ob Paki,

Polzela in Braslovče (2011) je bila leta 2016 spremenjena, za to pa sta bila v obrazložitvi navedena dva poglavitna razloga. Eden je bil ukinitvev omenjenih vodnih virov zaradi domnevne neustreznosti za oskrbo s pitno vodo in morebitnega dolgoročnega škodljivega vpliva na zdravje ljudi. Vodovodni sistem Šmartnega ob Paki je bil zato povezan z osrednjim omrežjem Velenje–Šoštanj. Drugi razlog za spremembo Uredbe pa je bila predvidena gradnja tretje razvojne osi. S spremembo je bilo ukinjeno tudi varovanje vodnih virov Šmartno ob Paki in Rečica (Uredba o spremembah Uredbe o vodovarstvenem območju za vodna telesa vodonosnikov za območja občin Šmartno ob Paki, Polzela in Braslovče, 2016).

Ministrstvo za kmetijstvo je kot državni nosilec urejanja prostora podalo negativno mnenje na sprejeto Uredbo o državnem prostorskem načrtu za različico F2-2, ker naj bi bila ta v nasprotju s Strategijo prostorskega razvoja Slovenije (2004). Slednja je namreč predvidevala policentrični razvoj omrežja mest in spoštovanje načel trajnostnega razvoja pri načrtovanju prometne infrastrukture, s čimer naj bi imela rekonstrukcija obstoječega cestnega omrežja prednost pred gradnjo novih. Optimizacije F2-2 so pomenile zgolj manjše prilagoditve poteka hitre ceste, s katerimi se je sicer res deloma zmanjšala površina kmetijskih zemljišč, ki jih bo hitra cesta povozila. Vseeno pa s tem ni bil razrešen osnovni konflikt, torej zakaj sploh posegati na najboljša kmetijska zemljišča, če obstaja strokovno enako ustrezna različica ceste, ki najboljših kmetijskih zemljišč ne uničuje.

Administrativno-birokratski pristop k oblikovanju argumentacij je uporabila tudi stroka, ki je delovala v okviru študij variant pri umeščanju hitre ceste na tretji razvojni osi. Zelo očiten primer takšnega delovanja je izključitev železnice kot opcije izvedbe prometne povezave na severnem delu tretje razvojne osi. Opcijo železniške povezave je stroka, ki je pripravljala prometno-ekonomski elaborat, izločila že na samem začetku postopka umeščanja v prostor, v fazi predhodnih strokovnih analiz, z argumentom, da tudi po scenariju podvojitve uporabe javnega potniškega prometa železnica ne bi bistveno zmanjšala prometnih obremenitev na obstoječem cestnem omrežju. Gradnjo železnice na severnem delu tretje razvojne osi so zato ocenili kot neekonomično. Takšna izločitev je bila problematična z več vidikov. Ne le da takšno stališče ni odražalo širšega strokovnega soglasja, ampak je bila izvedena tudi na zelo netransparenten način, na ključni točki postopka odločanja, ko so se določale možne različice prometne povezave.

Kasneje v postopku umeščanja so se pojavili tudi strokovni pomisleki glede smiselnosti gradnje hitre ceste v novem koridorju. Več strokovnjakov se je strinjalo, da bi za bistveno izboljšanje dostopnosti Koroške zadostovala že modernizacija obstoječega cestnega omrežja. Eden izmed sogovornikov je v intervjuju (Stroka, N26) izpostavil, da je načrtovanje prometne infrastrukture v Sloveniji premalo vpeto v prostorsko načrtovanje. Ker gre pri tretji razvojni osi za povezovanje središč regionalnega in subregionalnega pomena, je sogovornik izpostavil tudi trajnostni vidik načrtovanja prometne infrastrukture, ki je bil pri hitri cesti na tretji razvojni osi povsem spregledan:

*»V resnici ne načrtujemo prometa, ampak načrtujemo prometnice. /.../ Prometa ne razumemo kot sistema, ki mora zadovoljevati prometno povpraševanje in usklajevati prometno ponudbo ter hkrati tudi skrbeti za trajnost, celosten policentrični razvoj države« (Stroka, N26).*

Na rigidnost strokovnega delovanja so v primeru umeščanja hitre ceste na tretji razvojni osi opozarjali tudi kmetijska stroka, lokalne skupnosti, recenzenti in medresorska delovna skupina. Tako je kmetijska

stroka v študiji, ki so jo izdelali na Kmetijskem inštitutu (Vrščaj et al., 2016), ugotovila, da različica F2-2 kljub optimizacijam še vedno močno posega na najkakovostnejša kmetijska zemljišča. S hitro cesto naj bi se predvidoma zmanjšala tudi ekonomičnost kmetijske proizvodnje na tem območju. Ministrstvo za kmetijstvo je poleg tega izpostavilo tudi odsotnost nadomestnih habitatov in sanacijskih načrtov za najbolj prizadete kmetije in nefunkcionalnost predvidenih omilitvenih ukrepov. Medresorska delovna skupina je poleg problematike gradnje hitre ceste na najboljših kmetijskih zemljiščih izpostavila tudi neprimernost metodologije za vrednotenje vplivov na kmetijska zemljišča. Ta je namreč omogočala arbitrarne interpretacije ocenjevalcev in praktično dovoljevala vsakršen poseg na kmetijska zemljišča, ki je bil načrtovan z omilitvenimi ukrepi. Ministrstva za infrastrukturo, okolje in prostor ter za kmetijstvo so bila zato pozvana, da prilagodijo in dopolnijo metodologijo. Za primer tretje razvojne osi pa se je Vlada kljub opozorilu stroke odločila, da dopolnitve obstoječega okoljskega poročila niso bile potrebne, saj so bile v skladu s takrat veljavnimi predpisi. Primer tretje razvojne osi je zelo očitno pokazal pomanjkljivosti formalnega strokovnega delovanja. Prvi problem je izogibanje soočanju ali celo popolna odsotnost usklajevanja strokovnih stališč v fazi strokovnih analiz in študij variant. Drugi problem pa je politizacija strokovnih stališč, ko državni odločevalci pri argumentiranju uporabljajo zgolj tiste strokovne argumente, ki ustrezajo njihovim agendam.

V obeh proučevanih primerih so civilne iniciative izrazile problem neupoštevanja načel participativnega načrtovanja. Nastanek civilnih iniciativ v obeh proučevanih primerih je bil med drugim tudi posledica tega, da so posamezniki iz lokalnih skupnosti vključevanje javnosti v proces prostorskega umeščanja ceste dojemali kot nezadostno in neustrezno. Predstavniki civilne iniciative v Trebnjem so na primer želeli, da so njihova stališča enakovredno obravnavana v postopku umeščanja avtoceste v prostor z ostalimi akterji v omrežju, kar bi bilo v skladu s sodobnimi evropskimi trendi na področju participativnega prostorskega načrtovanja in Aarhuško konvencijo (Mušič, 2004). Izogibanje državnih odločevalcev soočenju argumentov s civilno družbo so v civilni iniciativi razumeli kot izogibanje tveganju, da bi bili argumenti izpostavljeni kritikam, kar bi investitorju otežilo uveljavljanje finančnih interesov. Na odklonilen odnos nekaterih državnih institucij do participativnega načina odločanja kažejo tudi intervjuji z nekdanjimi predstavniki investitorja in Ministrstva za infrastrukturo. Sogovorniki so na primer izrazili prepričanje, da prezgodnje vključevanje javnosti povzroča zaplete v postopku odločanja, ker lokalno prebivalstvo ni zmožno povsem objektivno presojati o ustrezni lokaciji avtoceste.

*»Družba mora biti izredno osveščena, izredno podučena o vseh stvareh in v nobeni taki fazi se ljudi ne vključuje. Ljudem se predstavi neka rešitev, ki se seveda lahko potem korigira. Saj ne delajo [stroka, op. avtorice] to v dnevnih sobah. Gredo vmes na teren, pregledajo situacijo, se tudi srečajo z ljudmi, ampak da bi jih pa prej spustili zraven, v tej zgodnji fazi, potem bi prišlo do kaosa« (MZI, N9).*

*»Lokalno prebivalstvo, civilne iniciative še posebej, delujejo na zelo čustven način, zato se je z njimi zelo težko pogovarjati. Pogosto zasledujejo tudi kakšne povsem osebne interese, politične in tako dalje« (Investitor, N4).*

Podani izjavi izražata stališči, ki nista skladni z Aarhuško konvencijo in z evropskimi smernicami na področju upravljanja in prostorskega načrtovanja. Kažeta na to, da določen del akterjev ne priznava javnosti kot legitimnega akterja in soodločevalca pri posegih v prostor.

Na neustrezno vključevanje javnosti v postopek umeščanja hitre ceste v prostor so opozarjali v Združenih civilnih iniciativah Savinjske doline. Krajanje občin, skozi katere naj bi potekala tretja razvojna os, niso imeli vpliva na opredelitev poteka hitre ceste. Sprejeti Uredbi o državnem prostorskem načrtu za državno cesto od priključka Šentrupert na avtocesti A1 Šentilj–Koper do priključka Velenje jug (2017) so nasprotovale Združene civilne iniciative, ki so bile tudi pobudnik za vložitev zahtevka za ustavno presojo te uredbe. Predlog za ustavno presojo so Ustavnemu sodišču predložile občine Braslovče, Polzela in Šmartno ob Paki. Občine so se sklicevale na nespoštovanje njihove pravice do upravljanja s prostorom na občinskih teritorijih in na nespoštovanje Aarhuske konvencije. V vlogi so predlagatelj ustavne presoje izpostavili, da ni bilo javne razprave o še odprtih možnostih, javnost pa na javnih razgrnitvah in obravnavah ni mogla več vplivati na izbor trase. Pripombe in predlogi, ki so jih podali krajanje na javnih obravnavah in razgrnitvah, so bili namreč zavrtnjeni z argumenti Ministrstva za infrastrukturo in Ministrstva za okolje in prostor, da je izbor različice F2-2 temeljil na študijah variant. Vlagatelj ustavne presoje so menili, da gre v tem primeru za kršenje Aarhuske konvencije in Ustave Republike Slovenije, saj naj bi bila v postopku odločanja lokalnemu prebivalstvu kratena pravica do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev. Očitki odločevalcem so se nanašali tudi na sporno prekinitve priprave državnega prostorskega načrta za različico F2. Sledilo je preverjanje drugih opcij, nato pa se je nadaljeval postopek priprave državnega prostorskega načrta za različico F2-2. Ob tem niso bile ponovno narejene študije variant (Odločba o ugotovitvi ..., 2019).

Kot primer administrativno-birokratskega pristopa k oblikovanju argumentacij lahko izpostavimo tudi argumente in delovanje predstavnikov lokalnega gospodarstva v Trebnjem. Dolinsko različico avtoceste, ki bi potekala najbližje naselju in obstoječim podjetjem v občini, so podprli predstavniki lokalnega gospodarstva in županja, ki je svojo funkcijo opravljala v obdobju 2002–2005. Lokalna podjetja so namreč v bližini avtoceste videla predvsem priložnost za razvoj lastnih podjetij in kot lokacijsko konkurenčno prednost za gospodarski razvoj občine. V zgibanki so izpostavili, kako sta najprej razvoj železnice in nato cesta bratstva in enotnosti spodbudila razvoj Trebnjega. Magistralna cesta, ki je bila zgrajena leta 1958, so predstavili kot *»odločilni razvojni impulz«*, zaradi katerega je Trebnje postalo gospodarsko uspešno mesto. Pobočno različico avtoceste so označili kot neustrezno in škodljivo za Trebnje, saj bi bilo s tem mesto odrezano od pomembnega prometnega koridorja: *»Posledice napačne odločitve bodo plačevali (tudi) naslednji rodovi.«* Stališča predstavnikov lokalnega gospodarstva v Trebnjem kažejo na ozko razumevanje vplivov avtoceste na gospodarski razvoj. Eden izmed temeljnih ciljev in pričakovanj države v zvezi z gradnjo avtocestnega križa je bil gospodarski razvoj, ki naj bi ga prinesla avtocesta. S tega vidika naj bi se avtocesta čim bolj približala naseljem in industrijskim conam. Kot se je izkazalo v primeru umeščanja avtoceste v Trebnjem, pa so bila mnenja akterjev glede vpliva avtoceste na razvoj, zelo deljena. Predstavniki lokalnega gospodarstva so se v postopku umeščanja izogibali dogodkov, ki so omogočali deliberacijo, na primer javnih razgrnitev in javnih obravnav. Sogovornica v intervjuju, predstavnica enega izmed podjetij v Trebnjem, je povedala, da so se dogovarjali predvsem z državnimi odločevalci, medtem ko se teh dogodkov niso udeleževali zato, ker naj ti ne bi bili namenjeni njim, temveč seznanjanju javnosti s projektom (Gospodarstvo, T27).

Poleg administrativno-birokratskega pristopa k argumentiranju smo lahko v primeru umeščanja avtoceste mimo Trebnjega pri delovanju investitorja zasledili tudi elemente tržno-pogajalskega pristopa. Obvoznica, ki naj bi jo investitor zgradil v primeru dolinske različice avtoceste, je odigrala vlogo rešitve konflikta v zvezi z dolinsko različico avtoceste. Predlog obvoznice lahko razumemo kot pogajalsko

sredstvo, s katerim si je investitor skušal izpogajati soglasje lokalne skupnosti k dolinski različici avtoceste.

Tretji, deliberativni pristop k oblikovanju argumentacij je za razliko od administrativno-birokratskega in tržnega usmerjen v izražanje različnih, strokovnih in vrednotnih argumentov. Delovanje akterjev je usmerjeno v mreženje, pridobivanje podpore stroke, politike in javnosti. Svoja stališča izražajo tako v okviru formalnega postopka odločanja kot tudi izven njega, na primer prek medijev, tiskovin in podobno. Primer takšnega delovanja smo zaznali pri delovanju Občine Trebnje, civilnih iniciativ in stroke, ki formalno ni bila vključena v izdelavo študij variant.

Občina Trebnje je v svojih argumentih proti dolinski različici avtoceste izpostavila krajevno specifične vrednote, kot so reka Temenica in obvodni prostor, arheološka dediščina (ostanke nekdanjega rimskega mesta) in trebanjski grad. Menili so, da bo avtocesta uničila potenciala za razvoj kulturnega turizma in območja, ki so jih želeli urediti za rekreacijo. Poleg tega so njihovi argumenti izražali tudi nezaupanje investitorju, da bo v primeru dolinske različice avtoceste zgradil obvoznico. Investitor namreč v nekaterih občinah, na primer v Ivančni Gorici, kjer je bila avtocesta že zgrajena po obstoječi magistralni cesti, obljub o obvoznici ni izpolnil. Če bi se tudi v Trebnjem zgodilo podobno, bi mesto ostalo brez necestninjene lokalne ceste, kar se jim je zdelo nepravilno. Če bi do načrtovanja obvoznice v Trebnjem vseeno prišlo, je bila le-ta načrtovana tudi po poplavnem območju, zato so na Občini dvomili, da bi bila celovita presoja vplivov na okolje ali okoljsko poročilo dovolj ugodna, da bi dejansko prišlo do gradnje (Občinski svet, T5). Občina Trebnje je s svojimi argumenti državne odločevalce skušala prepričati predvsem na usklajevalnih sestankih. Občinski svet pa se je kasneje v postopku umeščanja v prostor povezoval tudi s civilno iniciativo.

Argumentacijske strategije civilnih iniciativ v obeh proučevanih primerih so bile relativno podobne. Predstavniki civilne iniciative v Trebnjem so med drugim svoje nasprotovanje dolinski različici avtoceste argumentirali s simbolno in materialno vrednostjo obstoječe magistralne ceste, ki domnevno ni bila ustrezno ovrednotena in upoštevana v finančnem vrednotenju. V civilni iniciativi so magistralno cesto opisali kot »nacionalno bogastvo in javno dobro, ki ni last investitorja«. Ker bi dolinska različica avtoceste to cesto uničila, so zahtevali, naj ocenjevalci ovrednotijo magistralno cesto in vrednost ustrezno upoštevajo pri dolinski različici avtoceste (Mušič, 2004). Poleg simbolnega in praktičnega pomena, ki so ga pripisovali magistralni cesti, so izražali tudi nezadovoljstvo z načinom delovanja državnih odločevalcev, ki so se izogibali vključevanju javnosti v odločanje. V ta namen so organizirali tribuno, ki naj bi omogočila deliberacijo med vsemi relevantnimi akterji.

Zelo podoben primer pripisovanja simbolnega in eksistencialnega pomena pokrajini so izražali tudi v civilni iniciativi iz Braslovč. Spodnja Savinjska dolina je znana po pridelavi hmelja, ki ima za prebivalce eksistencialen in simbolni pomen. Značilno kulturno pokrajino, ki jo imenujejo tudi »oaza zelenega zlata«, bi po mnenju civilne iniciative načrtovana hitra cesta močno degradirala. Številni kmetje so tako eksistencialno odvisni od pridelave hmelja, kar je bil tudi eden glavnih razlogov krajanov Braslovč za nasprotovanje predlagani različici F2. Poleg tega imajo hmeljišča in gora Oljka za Savinjsko dolino tudi pomemben simbolni pomen. S hmeljarstvom in romarskim središčem se prebivalci identificirajo, zato si, jasno, niso želeli sprememb kulturne pokrajine in njihovega bivalnega okolja (Člana civilne iniciative, TRO21, TRO22). Na drugi strani pa ne gre spregledati dejstva, da imajo občine Spodnje

Savinjske doline že zagotovljeno zelo dobro prometno dostopnost z obstoječo avtocesto A1. Njihov interes, da v svoje okolje sprejmejo še hitro cesto, ki bi izboljšala prometno dostopnost tudi Koroški, je bilo zato majhen. Pri tem se postavlja vprašanje, v kolikšni meri so lahko argumenti nasprotovanja zaradi poseganja v kulturno pokrajino zaradi posebnega simbolnega pomena zares upravičeni.

Tako civilna iniciativa v Trebnjem kot civilne iniciative v Spodnji Savinjski dolini so se pri oblikovanju svojih argumentacij opirale na stroko, poleg tega pa so svojo vlogo v omrežjih akterjev skušale okrepiti tudi s prepričevanjem javnosti prek medijev in politikov prek dokazovanja reprezentativnosti njihovih stališč s podpisi podpore lokalnih skupnosti.

Tudi argumentacijski strategiji vladnih oziroma medresorskih delovnih skupin v obeh proučevanih primerih sta na nek način sledili načelom deliberativnega odločanja. V obeh primerih sta namreč skupini skušali upoštevati argumente različnih strok in civilne družbe. Člani vladne delovne skupine v primeru umeščanja avtoceste mimo Trebnjega so ocenili, da mora avtocesta zagotoviti možnosti za skladen prostorski, gospodarski in regionalni razvoj in da je zato treba zagotoviti ustrezno prometno omrežje, ne le omrežja avtocest, ter varovati naravo in kulturno dediščino. Sprejeli so v danem trenutku pragmatično odločitev, da je ustrežnejša pobočna različica avtoceste. Menili so, da je priključek na avtocesto tudi pri pobočni različici umeščen dovolj blizu industrijske cone v Trebnjem in da zato pobočna različica ne bo povzročila zastoja gospodarske rasti v občini. Na njihovo odločitev je vplivala tudi ocena, da je pobočna različica bolj sprejeta v lokalnem okolju in da bo hitreje izvedljiva. V primeru dolinske različice bi namreč morala biti predhodno izvedena še arheološka raziskava, ki bi projekt finančno podražila in časovno podaljšala. Ocenili so, da odločitev o končni umestitvi avtoceste v prostor ne bi smela temeljiti zgolj na finančnih vidikih vrednotenja. Finančni vidiki vrednotenja so zgolj en del študije variant. Rezultati vrednotenja vpliva avtoceste na prostorski in regionalni razvoj ter na okolje in kulturno dediščino so, nasprotno, kazali na večjo upravičenost pobočne različice avtoceste (Sklepne ugotovitve ..., 2004). Medresorska delovna skupina pri umeščanju hitre ceste na tretji razvojni osi sicer ni sprejela končne odločitve, je pa opozorila na odsotnost strokovnega konsenza v procesu umeščanja hitre ceste v prostor. Izpostavili so več strokovnih vprašanj, ki so bila nerazrešena na strokovni ravni, na primer glede nujnosti umestitve hitre ceste v novem koridorju, glede umeščanja nove prometne infrastrukture na najboljše kmetijska zemljišča, pa tudi na problematiko neustreznosti postopka vrednotenja vplivov novonačrtovane prometne infrastrukture na okolje.

#### **5.4.4 Prostorsko-načrtovalski pristopi za zmanjševanje konfliktnosti**

Začetno dogovarjanje med pristojnimi ministrstvi in Občino Trebnje je imelo vse značilnosti deliberativnega pristopa k odločanju. Usklajevalni sestanki med akterji, s katerimi zaključujemo prvo stopnjo preobrazbe omrežja, so se zaključili z dogovorom med akterji, da bodo upoštevani različni interesi in da bodo v študijo variant vključene tri različice poteka avtoceste.

Na stopnji oblikovanja argumentacij so se v omrežje vključevali novi akterji in se povezovali z že obstoječimi. Interakcije med njimi so potekale v okviru formalno predpisane javne razgrnitve in obravnave, kot tudi na formalno neopredeljenih pristopih, kot so usklajevalni sestanki med akterji. Investitor je na teh dogodkih vztrajal pri podpori dolinske različice avtoceste. Takšno delovanje investitorja je sicer povsem pričakovano in zanj legitimno, saj je bil odgovoren za razpolaganje z državnimi sredstvi in za odplačevanje posojil, ki jih je država najela za izgradnjo avtocestnega projekta.

Na drugi strani pa je tak pristop v nasprotju z načeli deliberativnega odločanja, ki naj bi temeljilo na transdisciplinarnosti, torej na presojanju in usklajevanju različnih mnenj in interesov, vključujoč javnost.

Akterji, ki so nasprotovali tej opciji, so državne odločevalce skušali prepričati tako s strokovnimi argumenti kot tudi argumenti, ki so temeljili na vrednotnih predpostavkah. Delovanje civilne iniciative je temeljilo na sodelovanju s stroko, navsezadnje pa so bili tudi nekateri člani civilne iniciative uveljavljeni strokovnjaki na svojih področjih. To je bil tudi eden ključnih legitimacijskih problemov v proučevanem primeru. Ponavljajoče se optimizacije in študije variant kažejo na težnje investitorja k iskanju strokovnih argumentov za rešitev, ki je bila zanj najbolj ugodna. Čeprav so javne razgrnitve in javne obravnave ključni mehanizem, ki podpira deliberacijo med akterji, oziroma so namenjene reševanju konfliktov in legitimaciji projekta, so bili v proučevanem primeru izvedeni bolj v smislu formalnosti kot z dejanskim namenom oblikovanja skupne rešitve. Čeprav je postopek umeščanja avtoceste mimo Trebnjega v prostor potekal v skladu s takratno prostorsko zakonodajo, je bil za člane civilne iniciative nelegitimen. Člani civilne iniciative so namreč menili, da so bili lokalni prebivalci v postopek odločanja vključeni prepozno in brez resnih namenov državnih odločevalcev po iskanju skupne rešitve. Ustanovitev civilne iniciative v Trebnjem, ki je tudi javno izpostavila vprašanje participacije, sprejetje Zakona o urejanju prostora (2002) in delovanje nekaterih posameznikov v proučevanem postopku odločanja, pa na drugi strani kažejo na to, da del prebivalstva in institucij podpira demokratizacijo prostorskega načrtovanja.

Na zadnji stopnji preobrazbe omrežja v primeru umeščanja avtoceste mimo Trebnjega v prostor sta bila za reševanje konfliktov uporabljena dva ključna pristopa. Prvega, javno tribuno, je organizirala civilna iniciativa v Trebnjem. Tribuna, ki so jo organizirali leta 2004, je bil poskus organizacije dogodka, ki naj bi omogočil deliberacijo med vsemi relevantnimi akterji. Sodeč po zapisniku s tribune, se je dogodek sprevrgel v navidezno participacijo, le da »v obratni smeri«. Za razliko od javne razgrnitve ali javne obravnave so na tribuni člani civilne iniciative in njeni podporniki z bolj ali manj utemeljenimi argumenti prepričevali državne institucije in investitorja. Dogodek se je namesto s skupno odločitvijo glede umestitve avtoceste v prostor zaključil z grožnjami civilne iniciative, uperjenimi proti investitorju zaradi izvedbe zavajajoče javnomnenjske ankete, ki jo je izvedel v občini Trebnje. Člani civilne iniciative so napovedali, da bodo posegli po vseh ukrepih za zaščito lastnih interesov. Drugi pristop, namenjen reševanju konflikta, pa je bila ustanovitev vladne delovne skupine, ki jo je ustanovila država. Odločitev članov skupine kaže na deliberativni pristop k reševanju konflikta, saj so presojali med različnimi argumenti in opozorili tudi na določene pomanjkljivosti postopka odločanja. V svoji odločitvi so med drugim izpostavili relativnost strokovnih ocen in dejstvo, da je med njimi zelo težko presojati. Odločitev je bila predvsem pragmatična, saj so člani vladne delovne skupine izbrali različico, ki bo hitreje izvedljiva in manj konfliktna. Velik poudarek so dali družbeni sprejemljivosti projekta ter varstvu kulturne in arheološke dediščine, ki ju štiti zakonodaja.

Preglednica 13: Pristopi k zmanjševanju konfliktnosti: primer umeščanja odseka avtoceste mimo Trebnjega.

Table 13: Approaches to conflict management: implementation of a motorway section through Trebnje.

<b>Pristopi k zmanjševanju konfliktnosti</b>	<b>Stopnja opredelitev problema</b>	<b>Stopnja oblikovanja argumentacij</b>	<b>Stopnja usklajevanja interesov in uveljavljanja akterjev</b>	<b>Stopnja doseganja legitimnosti</b>
Formalni pristopi		Študije variant	Javne razgrnitve Javne obravnave	
Formalno neopredeljeni pristopi	Usklajevalni sestanki	Usklajevalni sestanki	Objave v medijih Zgibanka Neformalni sestanki	Ustanovitve medresorske delovne skupine Organizacija javne tribune
Usklajenost z načeli deliberativnega odločanja	Deliberacija: doseženo soglasje o proučitvi dveh različic poteka avtoceste	Odsotnost deliberacije: konflikti znotraj strok in med strokami Konflikti med resorji Konflikti med lokalno skupnostjo in investitorjem	Odsotnost deliberacije: konflikt med zagovorniki dolinske in pobočne različice avtoceste	Odsotnost deliberacije na javni tribuni: prepričevanje Medresorska delovna skupina sprejme pragmatično odločitev: najmanj konfliktno in najhitreje izvedljivo pobočno različico avtoceste

Postopek umeščanja hitre ceste na severnem delu tretje razvojne osi se je začel s prostorsko konferenco, ki jo lahko umestimo med deliberativne pristope k odločanju. Na prostorski konferenci so lahko svoje interese, priporočila in usmeritve izražali in usklajevali predstavniki državnih nosilcev urejanja prostora, lokalnih skupnosti, gospodarstva, interesnih združenj in organizirane javnosti. Po posvetu je bila izvedena predhodna strokovna analiza, na podlagi katere je stroka opredelila več možnih potekov hitre ceste. Predlog idejne trase tretje razvojne osi je bil predstavljen predstavnikom občin, skozi katere bi lahko potekala načrtovana hitra cesta. Na tem dogodku je predstavnik občin Zgornje Savinjske doline, nekdanji prometni minister (2000–2004) in takratni aktualni poslanec, podal predlog dodatne različice F2. Odgovorni ministrstvu, za infrastrukturo in prostor, sta predlog v sodelovanju z investitorjem proučili in ga uvrstili med možne variante (Preveritev predloga zgornje savinjskih občin, 2008).

Ta odločitev je sprožila ustanovitve več civilnih iniciativ, ki so nasprotovale poteku hitre ceste po trasi, kasneje imenovani F2. Civilne iniciative so se v postopek odločanja vključevale v okviru formalno predpisanih javnih razgrnitev in obravnnav, sodelovale pa so tudi na usklajevalnih sestankih z odločevalci. Njihovo delovanje pa ni bilo omejeno zgolj na sodelovanje v formalnem postopku priprave državnega prostorskega načrta, temveč so delovali tudi izven njega. Podporo krajanov so pridobivali s peticijami, objavami v medijih, povezovali so se s strokovnjaki, ki so jih podpirali, in izdelali več brošur, namenjenih strokovni in splošni javnosti. Svoje nestrinjanje s predlogi odločevalcev so izražali tudi s



protestom ob javni razgrnitvi državnega prostorskega načrta leta 2017 v Šmartnem ob Paki. Civilne iniciative so bile končno tudi pobudnice ustavne presoje uredbe o državnem prostorskem načrtu. Na pobudo civilnih iniciativ so ustavno presojo predlagale občine Braslovče, Šmartno ob Paki in Polzela, vendar neuspešno.

Način vključevanja javnosti v postopek umeščanja hitre ceste v prostor je sicer potekal v skladu s takratno prostorsko zakonodajo. Ministrstvo za okolje in prostor, ki je vodilo postopek priprave državnega prostorskega načrta, je organiziralo celo več srečanj in dogodkov, ki so omogočali deliberacijo, kot je predvidevala prostorska zakonodaja. Javno je bil na primer razgrnjen že predlog najustreznejše različice, še preden je bil pripravljen osnutek državnega prostorskega načrta. Zakon o prostorskem načrtovanju (2007) je sicer predvideval le seznanitev javnosti z osnutkom državnega prostorskega načrta.

Čeprav je priprava državnega prostorskega načrta potekala skladno s prostorsko zakonodajo, je bil postopek odločanja v lokalni skupnosti dojet kot nelegitimen, saj ni omogočal dejanskega vpliva lokalnega prebivalstva na prostorsko umestitev. Javnost je bila v odločevalski proces vključena šele, ko je bilo na politični ravni že odločeno, katere različice hitre ceste bodo uvrščene v študijo variant in s tem v nadaljnje odločanje. Iz javne obravnave je bila izvzeta tudi opcija železnice in rekonstrukcije obstoječega cestnega omrežja, čeprav so jo večkrat izpostavili tako predstavniki stroke kot tudi v civilni iniciativi. Stališča in pripombe, ki jih javnost lahko podaja na javnih razgrnitvah, so bile upoštevane le še pri minimalnih prilagoditvah različice F2-2. Predlogi izbora drugih različic, na primer F6, so bili večinoma zavrnjeni z argumentom, da je bila F2-2 izbrana strokovno, v študijah variant. Z vidika doseganja legitimnosti je bil tako postopek odločanja le navidezno participativen, v praksi pa ni omogočal dogovarjanja, izmenjave različnih strokovnih in laičnih argumentov niti vplivanja na odločitve. Hkrati je bil postopek odločanja tudi izjemno neproduktiven, dolgotrajen, s ponavljajočimi se študijami variant, ki pa niso bistveno spremenile prvotno izbrane različice F2. To kaže na pomanjkanje političnega in strokovnega konsenza ne le o nujnosti gradnje nove hitre ceste, temveč tudi o tem, v katero smer naj bi država vodila prostorsko in prometno politiko.

Proučevana primera umeščanj prometne infrastrukture v prostor sta se glede prostorsko-načrtovalskih pristopov za zmanjševanje konfliktnosti, kot je pokazala raziskava, nekoliko razlikovala. Potekala sta namreč v različnih časovnih obdobjih, v različnih družbeno-prostorskih kontekstih. Izpostavimo lahko spremembo prostorske zakonodaje, ki določa postopek priprave državnih prostorskih načrtov, nekoliko pa se je spremenil tudi odnos državnih odločevalcev do participativnega prostorskega načrtovanja. Tako se je postopek umeščanja hitre ceste na tretji razvojni osi začel s prostorsko konferenco, ki je na primer Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (1993), ki je veljal v času umeščanja avtoceste mimo Trebnjega, še ni predpisoval. Primer tretje razvojne osi je pokazal, da je Ministrstvo za okolje in prostor organiziralo celo več dogodkov, ki so omogočali deliberacijo, kot je to predvideval Zakon o urejanju prostora (2002). To je bila na primer predstavitev rezultatov predhodne analize občinam in dodatna javna razgrnitev in javna obravnava predloga državnega prostorskega načrta, ki je omogočala sodelovanje lokalnih skupnosti.

Preglednica 14: Pristopi k zmanjševanju konfliktnosti: primer umeščanja odseka hitre ceste na tretji razvojni osi med Šentrupertom in Velenjem.

*Table 14: Approaches to conflict management: implementation of a highway section on the third development axis between Šentrupert and Velenje.*

<b>Pristopi k zmanjševanju konfliktnosti</b>	<b>Stopnja opredelitve problema</b>	<b>Stopnja oblikovanja argumentacij</b>	<b>Stopnja usklajevanja interesov in uveljavljanja akterjev</b>	<b>Stopnja doseganja legitimnosti</b>
<b>Formalni pristopi</b>	Prostorska konferenca	Študije variant	Javne razgrnitve Javne obravnave	Javne razgrnitve Javne obravnave
<b>Formalno neopredeljeni pristopi</b>	Predhodne strokovne analize Predstavitev rezultatov predhodne analize občinam Usklajevalni sestanki	Usklajevalni sestanki Neformalni sestanki s podporniki	Objave v medijih Neformalni sestanki s podporniki Ustanovitev medresorske delovne skupine	Ustavna presoja
<b>Usklajenost z načeli deliberativnega odločanja</b>	Deliberativni pristop Netransparentno delovanje spodnjiesavinjskih občin Odsotnost preverjanja družbene sprejemljivosti	Odsotnost deliberacije: konflikti znotraj strok in med strokami Izključenost strok Konflikti med resorji Odsotnost političnega konsenza	Odsotnost deliberacije: nasprotniki predlagane različice F2-2 niso imeli dejanskega vpliva na odločitve, mogoči zgolj predlogi za optimizacijo že izbrane različice Sistemsko omejevanje deliberacije	Odsotnost deliberacije: nelegitimne odločitve, sprejete brez soglasja stroke in civilne družbe Ustavno sodišče ugotavlja legalnost, ne legitimnosti

Kljub prizadevanjem Ministrstva za okolje in prostor pa, kot je pokazala raziskava, ti poskusi niso dosegli zelenega cilja – povečati legitimnost umestitve hitre ceste v prostor in s tem zmanjšati konfliktnost tega projekta. Oba postopka umeščanja avtoceste in hitre ceste v prostor sta bila zaznamovana s konflikti in omejeno deliberacijo med akterji v omrežju. V Trebnjem so akterji kljub deljenim stališčem akterjev sprejeli odločitev, s katero so se strinjali tako podporniki kot nasprotniki pobočne različice avtoceste. Šlo je za pragmatično odločitev, ki je bila najhitreje izvedljiva ter strokovno in družbeno sprejemljiva, ne pa nujno tudi objektivno najboljša. Nasprotno je bila odločitev državnih odločevalcev v primeru tretje razvojne osi sprejeta kljub nasprotovanjem stroke in nesprejemljivosti v lokalni skupnosti. Posledica takšne nelegitimne odločitve je bilo nadaljevanje konfliktov, tudi po sodni poti.

## **6 DISKUSIJA: LEGITIMNOST UMEŠČANJA PROMETNE INFRASTRUKTURE V PROSTOR**

Namen raziskave je bil poglobiti razumevanje težavnega doseganja legitimnosti v načrtovanju prometne infrastrukture, ki je, tako kot večina posegov v prostor v sodobnih družbah, neizbežno konfliktne narave. Umeščanje večjih infrastrukturnih projektov v prostor, kot so avtoceste in hitre ceste, je še posebej kompleksno zaradi obsega, vplivov na okolje, gospodarstvo in družbo ter zaradi številnih akterjev, ki sodelujejo pri odločanju. Raziskovalna vrzel, ki smo jo opredelili na osnovi pregleda literature, kaže na pomanjkanje raziskav v prostorskem načrtovanju, ki ne bi zgolj presojele ustreznosti posameznih modelov legitimacije odločitev. Kot smo predstavili v poglavju 2.2.1, ne celostno racionalno ne participativno prostorsko načrtovanje v praksi ne naslavljata problema kompleksnosti in dejstva, da je prostorsko načrtovanje vedno odvisno od stalno spreminjajočega se konteksta. Pogoji legitimacije oziroma okoliščine, v katerih poteka reševanje konfliktov, se namreč ves čas spreminjajo in jih nikoli ne moremo v celoti predvideti ali raziskati. Ker teorija akter-omrežje daje poseben poudarek vplivu družbeno-prostorskega konteksta na postopke odločanja, smo se pri analizi izbranih študij primerov oprli nanjo. S stopnjami nastajanja omrežij akterjev smo v analizo dejanskih postopkov umeščanja prometne infrastrukture v prostor vpeljali tudi dinamični pogled na konflikte in doseganje legitimnosti. Raziskava zato ni poskus odkritja novega, absolutno legitimnega pristopa k reševanju konfliktov, kar je nemogoče doseči, temveč poglobitev razumevanja procesov legitimacije, ki lahko prispeva k zmanjšanju konfliktnosti prakse prostorskega načrtovanja.

Raziskava je bila opravljena na dveh študijah primerov konfliktnih postopkov umeščanja prometne infrastrukture v prostor: odseka avtoceste mimo Trebnjega in odseka hitre ceste na severnem delu tretje razvojne osi med Šentrupertom in Velenjem. V raziskavi smo se osredotočili na omrežja akterjev, razloge za konflikte in vrste konfliktov, ki so posledica legitimacijskih problemov, argumentacije akterjev, in uporabljene pristope k zmanjševanju konfliktnosti. Rezultate analize smo predstavili glede na omenjena štiri področja, ki ustrezajo zastavljenim raziskovalnim vprašanjem. S tem smo dobili vpogled v kompleksnost in dinamičnost konfliktnih postopkov umeščanja prometne infrastrukture v prostor. Proučevanje postopkov umeščanja prometne infrastrukture v prostor skozi prizmo stopenj nastajanja omrežij akterjev nam je omogočilo prepoznavanje možnih konfliktov, praks, ki prispevajo k legitimnosti odločanja, predvsem pa tudi praks, ki legitimnost odločanja zmanjšujejo in s tem otežujejo reševanje konfliktov. Verjamemo, da zavedanje in prepoznavanje tako enih kot drugih lahko pripomoreta k doseganju legitimnosti v praksi, tako pri umeščanju cestnih kot tudi drugih objektov v prostor.

### **6.1 Omrežja akterjev in njihove vloge pri umeščanju prometne infrastrukture v prostor**

V prvem raziskovalnem vprašanju smo obravnavali omrežja akterjev, ki so sodelovali pri umeščanju izbranih primerov prometne infrastrukture v prostor, in njihove vloge. Raziskava je potrdila, da omrežja akterjev nastajajo in se spreminjajo skozi celoten postopek umeščanja prometne infrastrukture v prostor. Sestava omrežij akterjev, njihove vloge in razmerja med njimi so zato le deloma predvidljivi. Deloma so vloge akterjev formalno opredeljene z zakoni. Tak primer sta na primer prostorska zakonodaja in zakonodaja, ki določa vlogo investitorja. Prostorska zakonodaja opredeljuje vloge osnovnih skupin akterjev in načine usklajevanja interesov med njimi kot del postopka priprave državnih prostorskih načrtov. Raziskava pa je pokazala, da so omrežja akterjev in vloge posameznih akterjev v teh omrežjih

lahko nepredvidljive in se spreminjajo glede na specifičen kontekst posameznega primera umeščanja prometne infrastrukture v prostor. Kontekstualne dejavnike Latour (2011) imenuje tudi »aktanti«, ki, tako kot »človeški akterji«, prav tako lahko predstavljajo dejaven del omrežij. Vplivajo tako na razmerja v omrežjih kot tudi na odločitve akterjev (Latour, 2005; Boelens, 2010; Latour, 2011). Tudi proučevana primera sta pokazala, da so na vloge akterjev v omrežjih vplivali tako dejavniki s konkretno formalno obliko (zakoni) kot tudi težje zaznavno ideološko vrednotno ozadje.

Čeprav so obe omrežji sestavljali podobni akterji, so se njihove vloge med primeroma nekoliko razlikovale. Vloga investitorja je bila v primeru umeščanja avtoceste mimo Trebnjega relativno večja kot v primeru umeščanja hitre ceste na severnem delu tretje razvojne osi. Vlogo investitorja v primeru Trebnjega je poleg zakonodaje pomembno zaznamovala tudi »filozofija ostrega svinčnika« oziroma takratna varčevalna logika države pri realizaciji avtocestnega projekta. S sprejetjem Zakona o družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji (1993) je država formalizirala izvajanje te ozko ekonomsko usmerjene politike. S tem, ko je bil investitor formalno odgovoren za prostorsko načrtovanje in umeščanje v prostor, je imel tudi avtoriteto nad formalno proceduro postopka odločanja. Investitor je imel tako možnost vplivanja na mehanizme, s katerimi je skušal legitimirati dolinsko različico avtoceste.

V primeru umeščanja hitre ceste na severnem delu tretje razvojne osi smo lahko zaznali podoben vpliv avtomobilne ideologije tako na delovanje stroke kot tudi na vlogo državnih odločevalcev, ki z rezultati strokovnih analiz upravičujejo svoje politike. Postopek umeščanja hitre ceste na tretji razvojni osi je primer udejanjanja slovenske usmerjenosti v načrtovanje cestne infrastrukture in hkratno zapostavljanje razvoja javnega potniškega prometa. Čeprav je razvoj javnega potniškega prometa, še posebej železniškega omrežja, ena glavnih strateških usmeritev Slovenije, ki je med drugim zapisana v Nacionalnem programu razvoja Slovenske železniške infrastrukture (1996), v Resoluciji o prostorski razvojni politiki Republike Slovenije (1998), v Strategiji razvoja prometa v Republiki Sloveniji do leta 2030 (2017), večjih investicij v železniško omrežje do zdaj še ni bilo. Slovenska prometna politika tako ostaja zvesta načrtovanju in gradnji cestnega omrežja, kar le še spodbuja avtomobilnost slovenske družbe (Strategija prostorskega razvoja Slovenije, 2004; Strategija razvoja prometa v Republiki Sloveniji do leta 2030, 2017) in povečuje potrebe po vedno novi cestni prometni infrastrukturi (Bole, 2015). V tem duhu je bila že zelo zgodaj v projektu tretje razvojne osi zatrta ideja o železniški povezavi med Koroško in Velenjem. Izdelovalci prometno-ekonomskega elaborata, v katerem so presojali med različnimi scenariji razvoja prometa, so ugotovili, da bi bila naložba v železnico neekonomična. Scenarij, ki je predvidel podvojitev uporabe javnega potniškega prometa, je namreč pokazal, da to ne bi bistveno zmanjšalo obremenjenosti cestnega omrežja. Pri tem pa so ocenjevalci v celoti prezrli možnost bolj množične uporabe železnice, če bi le-ta bila na voljo in če bi predstavljala konkurenčno izbiro avtomobilu. Strategije slovenske prometne in prostorske politike sicer izpostavljajo problem nerazvitega omrežja javnega potniškega prometa v Sloveniji, vendar pa ta načela v praksi hitro zvedenijo.

V obeh izpostavljenih primerih so bile vloge akterjev odvisne od odnosov moči in uveljavljenosti diskurzov v družbi. Podoben koncept lahko zasledimo tudi pri Foucaultu, ki moči akterjev ne pogojuje z njihovim položajem v hierarhičnem sistemu družbe, temveč predpostavlja, da se njihova moč obnavlja in udejanja prek družbenih odnosov, odločitev in dejanj institucij (Foucault, 1980; Flyvbjerg, 1998). Kljub formalni trajnostni naravnosti slovenskih prometnih in prostorskih strategij del akterjev, ki sodelujejo pri prostorskem umeščanju državne prometne infrastrukture, v praksi še vedno deluje na

način, s katerim se udejanja ta globoko zakoreninjena prioriteta obravnava cestne prometne infrastrukture. Avtomobilčnost slovenske družbe sicer deloma izhaja iz geografskih značilnosti Slovenije in razpršene poselitvene strukture z nizko stopnjo urbanizacije, zaradi katerih sta razvoj in organizacija učinkovitega javnega potniškega prometa težavnejša. Vsekakor pa so na razmah avtomobilskega prometa v Sloveniji vplivale tudi investicije v prometno infrastrukturo, ki so podpirale skoraj izključno razvoj cestnega prometnega omrežja.

Kot kontekstualni dejavnik ali aktant je v obeh proučevanih primerih nastopala tudi zakonodaja. Pomembna prelomnica v postopku načrtovanja avtoceste mimo Trebnjega je bila uveljavitev zakonodaje s področja varstva kulturne in arheološke dediščine. Ta je na novo opredelila razmerja med akterji in sprožila preobrazbo omrežja. Sprejet je bil Zakon o varovanju kulturne dediščine (1999), Slovenija pa je istega leta, 1999, podpisala tudi Malteško konvencijo, torej zakonodajo, ki formalno ščiti kulturno in arheološko dediščino. To je bistveno okrepilo vlogo Ministrstva za kulturo kot enega izmed nosilcev urejanja prostora in njegova pogajalska izhodišča v omrežju akterjev. Nazadnje je argument zakonskega varstva kulturne dediščine vplival tudi na končno odločitev glede lokacije avtoceste in je bil eden odločilnih argumentov, s katerimi je vladna delovna skupina utemeljila izbor pobočne različice avtoceste. Zakonodaja, ki je formalno zavarovala kulturno in arheološko dediščino, pa ni vplivala zgolj na položaj Ministrstva za kulturo, temveč tudi drugih akterjev, ki so nasprotovali dolinski različici avtoceste. To je bila civilna iniciativa, ki je kot enega ključnih argumentov proti dolinski različici avtoceste izpostavljala prav kulturno dediščino. Upoštevanje kulturne dediščine pri poseganju v prostor je z varstveno zakonodajo dobilo novo težo, kar je vplivalo na nadaljnji postopek umeščanja prometne infrastrukture v prostor. Institucionalni okvir je s tem na nek način omogočal stabilizacijo oziroma normalizacijo delovanja posameznih akterjev in predstavljal obliko samoohranitvene sposobnosti podsistema, v proučevanem primeru varstva kulturne dediščine.

Podobno vlogo aktanta so imeli v primeru načrtovanja tretje razvojne osi zakonodaja in pravilniki, ki so določali pogoje za gradnjo na najboljših kmetijskih zemljiščih. Njihov vpliv na vlogo Ministrstva za kmetijstvo pri umeščanju hitre ceste je bil relativno manjši kot vpliv zakonodaje s področja varstva kulturne dediščine v Trebnjem. Formalni predpisi namreč najboljših kmetijskih zemljišč niso šteli absolutno, temveč je bila na njih gradnja državne prometne infrastrukture dovoljena, če je bila odločitev strokovno utemeljena in cesta načrtovana z omilitvenimi ukrepi (Študija variant ..., 2008). Ker so bile omejitve relativno ohlapne, so odločevalci lahko na dokaj enostaven način upravičili legalnost izbrane različice F2-2. Varstvo kmetijskih zemljišč pa ni bilo omejeno zgolj na zakonsko podprto varovanje, temveč predstavlja tudi širšo zgodovinsko in aktualno zasidrano skrb za ohranitev tega eksistencialno pomembnega naravnega vira. Čeprav so se na argumente varovanja kmetijskih zemljišč oprle tudi civilne iniciative, to ni bil odločujoč dejavnik pri prostorskem umeščanju hitre ceste. Različica F2-2 je bila kljub grobem posegu na kmetijska zemljišča skladna z zakonodajo oziroma legalna, ne pa tudi legitimna.

Opisani primeri vpliva kontekstualnih dejavnikov, tako ideoloških kot formalnopravnih, potrjujejo tezo teorije akter-omrežje, da noben akter ali dejavnik v omrežju nima absolutne moči. Njihove vloge so relativne in vedno odvisne od širšega konteksta, v katerem poteka postopek odločanja. Vedno namreč obstaja tudi možnost nasprotovanja ali neupoštevanja načel in predpisov (Gordon, 2009). Družbeno-prostorski kontekst je praviloma relativno stabilen, je pa tudi spremenljiv. Ideologije in formalni

predpisi, ki pomembno vplivajo na delovanje akterjev v določenem obdobju v določenem prostoru, so lahko drugje, v drugem časovnem obdobju manj ali celo nepomembni. Zakoni in drugi formalni predpisi lahko šele stopijo v veljavo, lahko jih akterji zavestno spreminjajo ali pa celo ukinejo (Barley in Tolbert, 1997; Gordon, 2009). Takšni sta bili na primer pobuda medresorske delovne skupine za spremembo metodologije za vrednotenje vpliva na kmetijska zemljišča in ukinitve varovanja vodnih zajetij Šmartno ob Paki in Rečica, ki jih je v primeru tretje razvojne osi leta 2016 izvedla vlada (Uredba o spremembah in dopolnitvah ..., 2016).

Formalni dejavniki, kot so zakonodaja, pravila, regulacije in konvencije, v družbeno delovanje vnašajo relativno stabilnost in s tem zmanjšajo negotovosti (DiMaggio, 1988; North, 1998; Schmitt in Wiechmann, 2018; Kušar, 2011). Hkrati pa so lahko tudi pomemben omejitveni dejavnik reševanja konfliktov. Zakonsko varstvo kulturne dediščine je na primer močno omejilo možnosti usklajevanja in dogovarjanja med akterji v omrežju. S formalizacijo načel varovanja dediščine je namreč vprašanje legitimnosti postalo tudi vprašanje legalnosti. Končna odločitev vladne delovne skupine se je sklicevala prav na nelegalnost dolinske različice avtoceste zaradi poseganja na območja arheološke dediščine, ki jo ščiti Malteška konvencija. Podobno je bilo tudi pri načrtovanju tretje razvojne osi, kjer je bil eden ključnih vzrokov za konflikte poseganje na najboljša kmetijska zemljišča. Predpisi, usmeritve in zakonodaja, ki zadevajo načrtovanje prostorskih ureditev na kmetijskih zemljiščih (na primer Strategija prostorskega razvoja Slovenije, 2004; Pravilnik o kriterijih ..., 2008; Zakon o kmetijskih zemljiščih, 2011), kažejo na relativno uveljavljenost in formalizacijo načel trajnostnega razvoja in varovanja naravnih virov. Kljub usmeritvam pa ti predpisi izrecno ne prepovedujejo gradnje državne prometne infrastrukture, niti na najbolj kakovostnih kmetijskih zemljiščih. Odločitve glede umeščanja prometne infrastrukture na območja najboljših kmetijskih zemljišč so bile torej v veliki meri odvisne od odločevalcev in širšega družbeno-prostorskega konteksta. Slednjega, kot kaže raziskava, je močno zaznamovala močna proavtomobilna usmerjenost slovenske družbe, s tem pa tudi odločevalcev. V primeru tretje razvojne osi je avtomobilna ideologija tako prevladala nad vrednotami varovanja naravnih virov.

Poleg institucionalnih akterjev so se v obe proučevani omrežji neodvisno od formalno predpisanega postopka priprave državnega prostorskega načrta pridružile tudi druge interesne skupine in posamezniki, na primer civilne iniciative ter predstavniki gospodarstva in različnih strok. Na samoorganizacijo teh akterjev in na njihovo vključitev v omrežje so odločilno vplivali konflikti, ki so jih sprožili različni legitimacijski problemi. Samoorganizacijska sposobnost akterjev in prilagodljivost sistema širšemu družbeno-prostorskemu kontekstu sta značilni za kompleksne prilagodljive sisteme, v katerih akterji delujejo brez osrednjega, usmerjevalnega mehanizma, ki bi jih nadziral ali usmerjal njihovo delovanje (de Roo, Hillier, Van Wezemael, 2012). Tudi obe proučevani omrežji akterjev sta bili ves čas postopka odločanja »v nastajanju«. Vanju so se vključevali tudi akterji, ki so se samoorganizirali oziroma je bila njihova vključitev samoiniciativna. S tem sta se omrežji ves čas prilagajali kontekstu, hkrati pa so se spreminjala tudi razmerja med akterji.

Konflikti so gonilo nastajanja in preobrazbe omrežij akterjev. Vsaka stopnja preobrazbe se namreč začne s konfliktom in konča z začasno stabilizacijo odnosov moči v omrežju (Murdoch, 1998). Vsaka stabilizacija odnosov moči v omrežju lahko ponovno spodbudi nove konflikte oziroma destabilizacijo odnosov med akterji. Legitimnost akterjev in njihovih interesov ni odvisna zgolj od pozicijske moči

posameznega akterja v omrežju, temveč tudi od tega, ali je akterjeva pravica, da odloča, v omrežju akterjev dojeta kot legitimna glede na družbeno ustvarjene norme (Gordon, 2009). Na konfliktna razmerja med akterji in na legitimnost sprejetih odločitev glede umestitve prometne infrastrukture v prostor so pomembno vplivali tudi vrednotni sistemi posameznih akterjev, uveljavljeni strokovni diskurzi, pristopi k reševanju konfliktov, spremembe v načrtovalskem procesu in drugi kontekstualni dejavniki.

Konfliktni interesi so se v obeh primerih pokazali že na prvi stopnji oblikovanja omrežij, ki jo Callon (1984), Latour (2004) in Boelens (2010) imenujejo stopnja opredelitve problema. Konflikti med državnimi odločevalci in lokalnimi skupnostmi so pomembno vplivali tudi razhajanja glede med akterji. S problematiziranjem umestitve nove avtoceste v prostor na območja kulturne dediščine, reke Temenice in magistralne ceste v Trebnjem oziroma hitre ceste na območja najboljših kmetijskih zemljišč v Spodnji Savinjski dolini so lokalni akterji izpostavili območja, ki so pomembna ne le za lokalno skupnost, temveč tudi za družbo kot celoto. Osnovno omrežje akterjev se je na tej točki prvič soočilo z »zunanjo realnostjo« (Latour, 2004). Konflikta med državnimi odločevalci in lokalnimi skupnostmi sta v obeh primerih pomenila »usidranje predlaganega projekta v lokalni, družbeno-prostorski kontekst«. V primeru načrtovanja avtoceste mimo Trebnjega je do kratkotrajne stabilizacije odnosov moči v prvotnem omrežju akterjev prišlo, ko so se ti uspeli dogovoriti o tem, da bo investitor v študijo variant poleg dolinske uvrstil tudi pobočno različico poteka avtoceste. Tudi pri tretji razvojni osi je bila stabilizacija odnosov moči na prvi stopnji preobrazbe omrežja zgolj začasna. Različica F2 je namreč sprožila takojšnje nasprotovanje krajanov občin Braslovč in Šmartnega ob Paki, kar je botrovalo tudi ustanovitvi civilnih iniciativ in s tem širitvi omrežja akterjev.

Druga stopnja preobrazbe omrežij, stopnja oblikovanja argumentacij, predvideva vključitev stroke. Ta akterjem v omrežju zagotavlja strokovne, objektivne argumente za njihove interese (Callon, 1999). Stroka je pri oblikovanju argumentacij vključena na različne načine. Formalno stroka praviloma sodeluje z državnimi odločevalci pri študijah variant, recenzijah in v različnih medresorskih oziroma vladnih delovnih skupinah. Kot je pokazala raziskava, pa se predstavniki strok v postopke umeščanja prometne infrastrukture v prostor vključujejo tudi na druge načine. V raziskavi smo na primer izpostavili sodelovanje s civilnimi iniciativami in delovanje v nevladnih organizacijah.

Čeprav je vloga stroke v deliberativnem odločanju predvsem zagotavljanje resničnih, objektivnih argumentov, pa je raziskava pokazala, da je tudi stroka pomemben vir konfliktov in da delovanje stroke v praksi ni vedno popolnoma nepristransko. Strokovni diskurzi in interpretacije različnih strok so lahko tudi diametralno različni. Oba primera sta razkrila problematiko formalnih strokovnih vrednotenj, ki so vedno do neke mere izključujoče. Izključenost je tudi sicer eden ključnih legitimacijskih problemov v prostorskem načrtovanju, ki je paradoksalno prisoten tudi v participativnih pristopih k odločanju (Massey, 2005). Nabor vidikov, ki jih stroka presoja v okviru študij variant, izbor predstavnikov stroke, ki izdelajo študije variant, in tudi sami kriteriji, s pomočjo katerih predstavniki stroke ocenjujejo ustreznost posameznega poteka ceste, niso nikoli samoumevni ali obče veljavni. So rezultat trenutnih formalnih predpisov, preferenc odločevalcev, uveljavljenih strokovnih diskurzov in drugih kontekstualnih dejavnikov, ki so lahko formalni ali vrednotni. Simptomatičen primer ideološko podprtega argumenta stroke je odločitev ocenjevalcev prometno-finančnega vidika študiji variant na tretji razvojni osi o izločitvi železnice. Argument, da gre v primeru scenarija gradnje železnice med

Dravogradom in Velenjem za neekonomično investicijo brez pomembnejših pričakovanih razvojnih učinkov, kaže na to, da avtomobilčna ideologija vpliva tudi na domnevno objektivno strokovno delovanje.

Formalizacija strokovnega vrednotenja, ki bi ustrezal vsem posegom v prostor, je praktično nemogoča. Vsak postopek umeščanja objekta v prostor je namreč edinstven in zahteva tudi določeno mero prilagodljivosti lokalnemu družbeno-prostorskemu kontekstu. Prav neprilagodljivost strokovne plati odločanja se je v raziskavi izkazala kot velik legitimacijski problem in vir konfliktov. Nezainteresiranost državnih odločevalcev za dopolnjevanje študij variant z drugimi strokovnimi vidiki, kjer bi bilo to smiselno, in neupoštevanje stroke sta v obeh primerih močno zmanjšala legitimnost strokovnih argumentov in omajala zaupanje družbe v kredibilnost stroke. Izpostavimo lahko na primer odsotnost strokovnega preverjanja družbene sprejemljivosti projekta v lokalnem okolju, ki se je v obeh proučevanih primerih izkazala kot pomanjkljivost. Pomemben vir konfliktov, predvsem v primeru tretje razvojne osi, pa je bila tudi ignoranca državnih odločevalcev do pomembnih strokovnih vidikov, kot sta varstvo kmetijskih zemljišč ter trajnostno prometno in prostorsko načrtovanje.

Z drugo stopnjo preobrazbe omrežij akterjev je neposredno povezana tudi tretja stopnja preobrazbe omrežij akterjev, stopnja usklajevanja interesov in uveljavljanja akterjev v omrežjih. Na tej stopnji naj bi bili v omrežju uporabljeni najrazličnejši prostorsko-načrtovalski pristopi za izražanje argumentacij, deliberacijo in postopno oblikovanje končnih odločitev. Končni cilj tretje stopnje je tako ožjenje nabora možnih odločitev (Boelens, 2010), pri čemer sta se oba proučevana postopka umeščanja prometne infrastrukture v prostor izkazala kot izjemno dolgotrajna in neproduktivna. To je v obeh primerih spodbudilo državne odločevalce k ustanovitvi vladnih oziroma medresorskih delovnih skupin. Gre za prakso, ki jo lahko razumemo kot prepuščanje odgovornosti za sprejemanje odločitev domnevno nevtralni stroki. Glavna vloga stroke v demokratičnih postopkih odločanja je, vsaj v teoriji, zmožnost neodvisnega, racionalnega razsojanja in strukturiranja problemov (Hogwood in Gunn, 1984; Kos 2002a; Latour, 2011; Moore, 2017). Kot že omenjeno in kot razlaga tudi Latour (2011), pa se tudi stroka ne odloča vedno popolnoma objektivno, racionalno, temveč pragmatično, glede na širši družbeno-prostorski kontekst, v katerega je umeščen določen postopek odločanja.

V primeru umeščanja avtoceste mimo Trebnjega je strokovna skupina dobila pooblastilo, da sprejme končno odločitev, pri čemer je delovala pragmatično – izbrala je opcijo, ki je imela večjo podporo lokalne skupnosti in ki ni bila v konfliktu s sektorsko zakonodajo (kulturna dediščina). Tak način odločanja je soroden konceptu multiplenarnega prostorskega načrtovanja, ki predvideva »učljivost« in prilagodljivost specifičnemu družbeno-prostorskemu kontekstu (Hillier, 2008). Akterji se morajo zato vedno znova dogovarjati glede opredelitve problema in selektivno upoštevati sisteme vrednot pri odločanju (Hillier, 2008; Hillier in Van Wezemaal, 2012; Roo, Hillier, Van Wezemaal, 2012). Reševanje konfliktov in s tem doseganje legitimnosti odločitev v postopkih umeščanja prometne infrastrukture v prostor je zato proces, ki ni nikoli popolnoma zaključen, legitimnost pa je treba dosegati vedno znova. Končna odločitev vladne delovne skupine o pobočni različici avtoceste v Trebnjem tako ni bila ne s strokovnega vidika ne z vidika družbene sprejemljivosti absolutno najustreznejša ali najbolj učinkovita. V danem trenutku pa je bila strokovno sprejemljiva, hkrati pa ni bila v konfliktu z mednarodno konvencijo in je imela tudi v lokalnem okolju relativno visoko raven družbene sprejemljivosti. Čeprav je skupina strokovnjakov na koncu sprejela odločitev z relativno visoko ravno



legitimnosti, pa ne smemo spregledati dejstva, da odločevalci v predhodnem postopku odločanja niso izkoristili vseh možnosti za dogovarjanja o strokovno najustreznejši različici avtoceste. Dopuščanje naknadnega vključevanja relevantnih strokovnih vidikov v študije variant, če se za to izkaže potreba, bi lahko bistveno olajšalo odločanje o najustreznejši varianti. Na tak način bi se zmanjšala tudi konfliktnost umeščanja prometne infrastrukture v prostor. S tem bi bilo ustanavljanje medresorskih in vladnih delovnih skupin marsikdaj nepotrebno. Hkrati bi strokovna stališča, prilagojena posameznemu primeru, dosegala tudi večjo raven zaupanja javnosti.

Analiza omrežij akterjev je potrdila, da so tako nastajanje omrežij akterjev kot tudi vloge akterjev v omrežjih nepredvidljive. Čeprav so omrežja in vloge akterjev do neke mere formalizirani, so tudi odvisni od širšega družbeno-prostorskega konteksta, ki se ves čas spreminja. Na nastajanje omrežij akterjev, na konfliktnost in na vlogo akterjev v omrežjih vplivajo različne ideologije, formalni predpisi, uveljavljeni strokovni diskurzi ter različni vrednotni sistemi akterjev in družbe kot celote. Od širšega družbeno-prostorskega konteksta je zato odvisno tudi reševanje konfliktov. Pogoji legitimacije odločitev se namreč ves čas spreminjajo, o čemer so številni vodilni družbeni analitiki razpravljali že pred desetletji, o čemer govori teoretično poglavje o legitimnosti.

Vsak primer umeščanja prometne infrastrukture v prostor zaradi spreminjajočega se družbeno-prostorskega konteksta zahteva ponovno tehtanje in preverjanje legitimnosti formalnih predpisov, vrednot, strokovnih diskurzov in ideologij, ki oblikujejo in usmerjajo vsebinsko presojanje ustreznosti posamezne različice ceste, ki jo umeščamo v prostor. Pri tem je ključnega pomena kontinuirano komunikativno delovanje predstavnikov vseh skupin akterjev v omrežju, saj vsaka preobrazba omrežja potencialno lahko sproži konflikte in spremembo razmerij med akterji. V praksi bi konfliktnost umeščanja prometne infrastrukture v prostor lahko zmanjšali z rednim seznanjanjem javnosti o načrtovanem projektu in o njegovem pomenu za družbo. Ko gre za prometno infrastrukturo državnega pomena, bi državni odločevalci morali zasnovati namen in pričakovane cilje načrtovane prometne infrastrukture predstaviti tako strokovni kot tudi širši javnosti. To bi morali storiti bodisi prek nacionalnih medijev – televizije, radia – bodisi v obliki tiskovine, ki bi dosegla najširši krog državljanov. Že na stopnji opredelitve problema, ko so še vse možnosti odprte, bi morala biti vedno organizirana tudi javna razprava, kot je bila na primer prostorska konferenca. Takšno javno razpravo je v preteklosti formalno že predpisoval Zakon o prostorskem načrtovanju (2002), vendar pa zadnje spremembe prostorske zakonodaje iz leta 2020 predpostavljajo takšno obliko deliberativnega odločanja zgolj kot opcijsko.

Tudi rezultati študij variant, ki so tipičen prostorsko-načrtovalski pristop na drugi stopnji preobrazbe omrežij akterjev – stopnji oblikovanja argumentacij, bi morali biti soočeni tako s širšo strokovno javnostjo kot tudi s splošno javnostjo. Nerazrešeni konflikti znotraj strok in med strokami zmanjšujejo zaupanje javnosti v strokovno delovanje in delovanje državnih institucij. Tudi deliberativno delovanje stroke bi moralo biti predvideno s prostorsko zakonodajo. Javne razgrnitve in javne obravnave so že ustaljen formalno predpisan del postopkov priprave državnih prostorskih načrtov, kjer je predstavljen predlog izbrane najustreznejše različice načrtovane prometne infrastrukture. V prihodnosti bi veljalo ta pristop razširiti še z obveznim predhodnim strokovnim soočenjem rezultatov študij variant. S tem bi že na strokovni ravni lahko odpravili morebitne škodljive vplive uveljavljenih ideologij ali diskurzov. To bi hkrati povečalo legitimnost strokovnega delovanja in delovanja državnih odločevalcev v očeh

javnosti, s čimer bi se zmanjšala tudi konfliktnost načrtovanega posega v prostor. Koncept legitimnosti namreč predvideva, da družba odločitve avtoritete, ki je v očeh javnosti legitimna, lažje sprejme tudi v primeru, ko so odločitve v nasprotju z njenimi osebnimi stališči ali vrednotami.

## **6.2 Vzroki za konflikte pri umeščanju prometne infrastrukture v prostor**

Drugo raziskovalno vprašanje se nanaša na ključne legitimacijske probleme in njihov vpliv na konfliktnost odnosov med akterji. Rezultati raziskave kažejo, da so različni legitimacijski problemi pri obeh proučevanih postopkih umeščanja prometne infrastrukture v prostor sprožali relativno podobne tipe konfliktov. V grobem jih lahko razdelimo na pet tipov konfliktov:

- konflikti na državni ravni med odločevalci in nosilci urejanja prostora,
- konflikti med državno in lokalno ravno upravljanja,
- konflikti med državno oziroma lokalno ravno upravljanja in lokalnim prebivalstvom,
- konflikti znotraj posameznih strok in med strokami ter
- konflikti med teritorialnimi enotami.

Legitimacijske probleme, ki sprožajo konflikte v družbi, so v preteklosti proučevali že mnogi družbeni analitiki, o čemer smo razpravljali v poglavju o legitimnosti. Na področju prostorskega načrtovanja je vpliv dinamičnih, spremenljivih kontekstualnih dejavnikov na konfliktnost in na doseganje legitimnosti še relativno neraziskan. Naša raziskava je zgolj potrdila, da se pogoji legitimacije odločitev in s tem reševanja konfliktov stalno spreminjajo v odvisnosti od družbeno-prostorskega konteksta. Na konfliktnost in na reševanje konfliktov vplivajo tako formalni, institucionalni okvir, v katerem poteka postopek odločanja, kot tudi različna ideološka in vrednotna ozadja, pod vplivom katerih delujejo akterji.

Konflikte med akterji v proučevanih omrežjih lahko razlagamo v luči odnosa med sistemom in njegovo okolico. Na eni strani so posledica vsebinske nelegitimnosti sprejetih odločitev, kako je opredeljen javni interes, na drugi strani pa postopkovne nelegitimnosti, na kakšen način so dosežene odločitve. Legitimacijske probleme, ki smo jih opredelili na podlagi opravljene raziskave, lahko opišemo kot klasične legitimacijske probleme, ki so tudi sicer značilni za razvite moderne družbe. Do krize legitimnosti modernih družb prihaja predvsem zaradi diferenciacije in specializacije podsistemov delovanja države in stroke. Usklajevanje med upravnimi ravni, med sektorji in med strokami zato postaja vse bolj težavno, a hkrati tudi vedno bolj pomembno. Usklajevanje interesov in razreševanje konfliktov je še posebej pomembno pri izvajanju razvojnih načrtov državnega pomena, ki so v javnem interesu. To pomeni, da morajo biti odločitve usklajene tudi z vrednotami v družbi. Delovanje države in njenih podsistemov postaja vse bolj odtujeno od vrednot v družbi – znana je prispodoba železne kletke teoretika Maxa Webera (Kos, 1993) – zato je za zmanjševanje konfliktnosti nujno tudi vključevanje javnosti v postopke odločanja.

### **6.2.1 Konflikti med državnimi odločevalci in nosilci urejanja prostora**

V obeh proučevanih primerih so bili prisotni konflikti med državnimi odločevalci (mednje uvrščamo Ministrstvo za infrastrukturo, Ministrstvo za okolje in prostor ter investitorja) in državnimi nosilci urejanja prostora (resorna ministrstva). V primeru umeščanja avtoceste mimo Trebnjega je bil predlog

dolinske različice avtoceste v konfliktu z zakonodajo s področja varovanja arheološke in kulturne dediščine, pri tretji razvojni osi pa je bila legitimacija predloga različice F2 problematična zaradi poseganja na najboljša kmetijska zemljišča, čemur je nasprotoval kmetijski resor. Kot formalna ovira pri različici F2 se je pokazalo tudi vodovarstveno območje, katerega varovanje je bilo s spremembo uredbe tekom postopka odločanja ukinjeno prav zaradi načrtovanja hitre ceste. Pri tem tipu konfliktov gre za horizontalno diferenciacijo delovanja države, zaradi katere usklajevanje podsistemov oziroma resorjev postaja vse bolj težavno, saj se njihovi interesi pri upravljanju s prostorom lahko prekrivajo ali celo izključujejo. Odnosi med upravljavci prostora so inherentno konfliktni, na kar je v konceptu družbene produkcije prostora predpostavil tudi Lefebvre (2013).

Raziskava je pokazala, da dejanska, empirična veljavnost sektorskih politik in formalnopравnih predpisov v proučevanih primerih ni bila predmet deliberacije med akterji v omrežjih. Nasprotno so se državni odločevalci zanašali predvsem na zadovoljevanje kriterija legalnosti, ne pa tudi legitimnosti. V primeru umeščanja avtoceste v Trebnjem se je država izognila konfliktu s kulturno dediščino tako, da je bila izbrana pobočna različica avtoceste. Ta odločitev je bila v skladu s kulturno varstveno zakonodajo in je bila za del omrežja akterjev tudi legitimna. Za določene akterje, na primer za investitorja, pa je bila takšna odločitev nelegitimna in celo škodljiva. V primeru umeščanja hitre ceste na tretji razvojni osi pa je bil eden glavnih konfliktov zaradi načrtovane hitre ceste čez območja najkakovostnejših kmetijskih zemljišč, v ozadju pa se je zgodila tudi za nekatere akterje nelegitimna odstranitev pravnega varstva vodnega zajetja. Tudi v tem primeru so državni odločevalci delovali predvsem tako, da so zadostili kriteriju legalnosti, ne pa tudi legitimnosti. Postopek umeščanja in odločitev o izboru različice F2-2 sta bila v skladu z zakonodajo in pravilnikom, za katerega je bilo ugotovljeno, da ni strokovno ustrezen in bi ga bilo treba prilagoditi. V primeru poteka izbrane različice prek zavarovanega vodnega zajetja je bila zakonska ovira, ki bi lahko preprečila izvedbo projekta severnega dela tretje razvojne osi, odstranjena. Na nelegitimnost takšnega ravnanja državnih odločevalcev sta opozarjali predvsem civilna družba in stroka.

### **6.2.2 Konflikti med državno in lokalno ravno upravljanja**

Drugi tip konfliktov, ki smo ga zaznali v obeh proučevanih primerih, so konflikti med državno in lokalno ravno upravljanja. Fizični prostor velja za enega osnovnih vzvodov in motivov oblasti (Kos, 1993; Kos, 1997). Razlogov za konflikte pa v nobenem izmed proučevanih primerov ne moremo zožiti zgolj na prekrivanje formalnih pristojnosti za upravljanje s prostorom med obema upravnima ravnema. Dolinski različici avtoceste mimo Trebnjega, ki jo je zagovarjal investitor, Občina Trebnje ni nasprotovala zato, ker bi država posegala v pristojnosti Občine, temveč zaradi različnih vsebinskih racionalizacij tega predloga. Konflikt zaradi neskladja med ekonomsko logiko državnih odločevalcev in vrednotno, simbolno logiko lokalne oblasti, je vztrajal skozi celoten postopek odločanja. Predlog državnih odločevalcev je bil namreč v nasprotju z razvojnimi načrti Občine in s praktičnimi, simbolnimi in materialnimi pomeni, ki so jih predstavniki lokalne oblasti pripisovali prostoru.

Ne konfliktov med državnimi odločevalci in državnimi nosilci urejanja prostora ne konfliktov med državno in lokalno ravno upravljanja ne moremo razložiti zgolj s »klasičnim« legitimacijskim problemom prekrivanja pristojnosti za upravljanje s prostorom med podsistemi delovanja države. Konfliktna stališča akterjev pri obeh tipih konfliktov so namreč temeljila tudi na različnih vrednotnih predpostavkah, zaradi česar je bilo reševanje konfliktov zelo težavno. Mouffe (2005) meni, da za

tovrstne konflikte ne obstaja racionalna rešitev. Gre za eno ključnih postmodernih kritik participativnega prostorskega načrtovanja oziroma deliberativne demokracije na splošno. Kritiki teorije deliberativne demokracije in participativnega prostorskega načrtovanja (poglavje 2.1.4) izpostavljajo, da konfliktov, ki so posledica različnih vrednotnih racionalnosti, v realnosti ni mogoče razreševati s pomočjo deliberacije, kot je to predvidel Habermas v Teoriji komunikativnega delovanja (1983, 1989). Odločitve so namreč vedno do neke mere izključujoče. To pa ne opravičuje brezbriznosti odločitev, temveč še povečuje pomen komunikativnega delovanja in argumentiranja različnih stališč akterjev (Latour, 2011). Oba tipa konfliktov kažeta na to, da formalne pristojnosti za urejanje prostora akterjev in formalne oblike varstva posameznih sestavin okolja niso absolutne. Do konfliktov prihaja predvsem zaradi vsebinskih razhajanj, ki so v različnih družbeno-prostorskih kontekstih različna. Doseganje legitimnosti v praksi zato zahteva deliberacijo med podsistemi, ne le o vprašanju legalnosti, temveč tudi o legitimnosti posega v prostor. Spremembe in izključevanje formalnih predpisov z namenom zadoščanja kriteriju legalnosti v postopkih odločanja bi morali temeljiti na širokem strokovnem in javnem konsenzu.

### **6.2.3 Konflikti med državo in družbo**

Tretji tip konfliktov so konflikti med državno oziroma lokalno ravno upravljanja na eni strani in lokalnimi skupnostmi – krajanji na drugi. V obeh proučevanih primerih so konflikti botrovali nastanku civilnih iniciativ, ki so svoja stališča zagovarjale tako s strokovnimi argumenti kot tudi z argumenti, ki so odražali njihove vrednote ter simbolne, praktične in eksistencialne pomeni, ki so jih člani civilnih iniciativ pripisovali lokalnemu prostoru. Konflikt med državnimi odločevalci in lokalno skupnostjo je v svojem bistvu konflikt med dvema različnima logikama delovanja: sistemskih akterjev, ki težijo k formaliziranosti in domnevni objektivnosti odločanja, na eni strani in družbe, ki teži k čim večji demokratizaciji odločanja, na drugi strani. Formalna praksa načrtovanja že po definiciji stremi k racionalnosti, objektivnosti in je nedovzeta za različne racionalizacije, ki so prežete z vrednotami, čustvi, simbolnimi pomeni akterjev (Kos, 1993). Državne institucije legitimnost črpajo iz racionalnosti, objektivnosti in navidezne nepristranskosti stroke, kar je v nasprotju z družbo. Slednja deluje na osnovi različnih vrednotnih racionalizacij, ki pa so lahko prav tako legitime.

Očitki o odsotnosti dogovarjanja z lokalnimi skupnostmi so se pojavili pri obeh proučevanih primerih in so bili dokaj sorodni. Civilne iniciative tako v primeru Trebnjega kot tretje razvojne osi so državi očitale, da javnosti ni omogočila vpliva na oblikovanje predlogov, ko so bile še vse možnosti potekov cest odprte. Je pa na zahteve civilnih iniciativ v veliki meri vplivala Aarhuška konvencija, ki jo je Slovenija podpisala leta 1999. Neskladnost postopka odločanja z Aarhuško konvencijo, ki praktično omogoča vsakemu sodelovanje v postopku odločanja, so spodnesavinjske občine uveljavljale tudi pri predlogu ustavnosti postopka odločanja, ki pa je bil zavrnjen z argumentom, da je bil postopek odločanja v skladu z veljavno zakonodajo, torej legalen.

Oba proučevana primera umeščanj prometne infrastrukture v prostor sta bila zaradi konfliktov izjemno dolgotrajna. Državni odločevalci so se v obeh primerih na konflikte odzvali podobno, s ponavljanjem študij variant in optimizacijami že izbranih različic cest. S tem pa niso bistveno prispevali k doseganju legitimnosti odločitev. Gre za pristop, ki je v določenih pogledih soroden Lindblomovemu inkrementalističnemu pristopu majhnih korakov (1959). Lindblom ga je zasnoval kot kritiko celostnega racionalnega načrtovanja, ki je v praksi neizvedljivo. Razlog za to je kompleksnost problemov zaradi prevelike obsežnosti znanja, potrebnega za odločanje, neizbežnih konfliktov ter časovnih in finančnih

omejitev. S pristopom majhnih korakov se odločevalci osredotočijo na čim manjše število (politično izvedljivih) opcij, ki jih postopoma, z manjšimi popravki in z usklajevanjem med akterji skušajo pripeljati do končne odločitve, ki vnaprej ni povsem nedvoumno opredeljena. Z drugimi besedami, gre za postopno približevanje zelenim ciljem, pri čemer se tudi vprašanje, kaj je »zeleno«, ves čas nekoliko spreminja (Lindblom, 1959). Optimizacije izbranih različic – dolinske Trebnjem in F2-2 na tretji razvojni osi – lahko razumemo tudi v luči »pristopa majhnih korakov«. Z njimi so državni odločevalci upoštevali tiste predloge za spremembe lokalnih skupnosti in stroke, ki so se nanašali na izbrano različico. Vse ostale predloge, na primer izbor druge različice ali rekonstrukcija obstoječega cestnega omrežja, pa so državni odločevalci zavračali.

Razloge za odklonilen odnos državnih odločevalcev do upoštevanja različnih strokovnih, vrednotnih in celo čustveno motiviranih argumentov javnosti lahko razumemo v luči bojazni za razkroj sistema zaradi prevelike kompleksnosti in posledične konfliktnosti postopkov umeščanja prometne infrastrukture v prostor. Izogibanje odpiranju odločevalskega polja proti javnosti lahko umestimo tudi v kontekst izkušenj Slovenije s socialističnim, samoupravnim sistemom odločanja. Ta je bil v teoriji sicer zamišljen kot vzor demokratičnega odločanja, realne izkušnje s participativnimi oblikami odločanja v socializmu pa niso izpolnile teh pričakovanj. Zaradi preobilja različnih opcij je državni administrativni aparat postal zelo neučinkovit pri sprejemanju odločitev (Kos, 1993). Samoupravni sistem, ki je omogočal soodločanje praktično vsem, je na široko odprl vrata tudi nekritičnim, neracionalnim interesom in posameznikom, ki niso bili dovolj usposobljeni za odločanje o določenih zadevah (Centrih, 2014). Podobno so nekateri državni odločevalci tudi pri umeščanju prometne infrastrukture v prostor izpostavili problematiko vključevanja javnosti v odločanje, saj naj bi bila ta nezmožna objektivnega, racionalnega presojanja.

Načeloma se kritiki participativnega odločanja strinjajo, da je participacija javnosti zelo pomembna za doseganje legitimnosti odločitev in s tem za reševanje konfliktov. Opozarjajo pa tudi na številne praktične omejitve. Medtem ko je presojanje pravilnosti (skladnosti z zakoni) delovanja akterjev relativno lahko preveriti, participativno odločanje v praksi naleti na veliko težje probleme presojanja »pravilnosti, resničnosti in iskrenosti« delovanja akterjev. Formalno, tehnokratsko odločanje je tako lahko v določenih primerih bolj učinkovito in transparentno, vendar izključujoče. Ker takšni, relativno zaprti sistemi ne komunicirajo z okoljem, vse težje dosegajo legitimne odločitve, saj se te vrednotno ne skladajo z vrednotami v družbi (Kos, 1993). Na izključenost so v obeh proučevanih primerih opozarjale civilne iniciative, pa tudi predstavniki stroke. Ker civilne iniciative svojih interesov in stališč niso uspeli uveljaviti v okviru formalnega postopka odločanja, so uporabile druge vzvode, s katerimi so se skušale upreti nelegitimnim odločitvam. Izključenost se je pokazala kot problematična tudi med strokami, saj je nabor strok, ki ima možnost sodelovanja v formalnem postopku odločanja, kot so na primer recenzenti, člani strokovnih skupin in izdelovalci študij variant, relativno omejen. Odprtost sistema oziroma prostorsko načrtovanje, ki bi omogočalo sodelovanje in soodločanje vsem, se ne more izogniti nevarnosti relativizacije odločitev, preveliki kompleksnosti in nevarnosti razpada sistema. Čeprav je prevladujoče mnenje »sistemskih« akterjev, da imajo civilne iniciative negativno, destruktivno vlogo rušenja državnih projektov, so tudi njihove zahteve in interesi lahko popolnoma relevantni in legitimni. To potrjujejo tudi s podporo stroke, na primer krasoslovje v primeru Trebnjega in agronomija ter trajnostno načrtovanje prometne infrastrukture v primeru tretje razvojne osi.

Legitimacija državnih prometnih infrastrukturnih projektov je torej odvisna predvsem od ustreznega razmerja med »objektivnostjo« formalnega postopka odločanja in odprtostjo za različne racionalnosti v družbi, ki nimajo nujno strokovne osnove. Kot meni Latour (2004), zanašanje zgolj na dejstva osiromaši odločitve za različne predstave o prostoru, ki bi lahko prispevale k lažji odločitvi o tem, kaj je nujno, zaželeno in možno. Na drugi strani pa je upoštevanje univerzalnih, splošnih vrednot in etičnih načel paradoksalno, težavno, prav zaradi odsotnosti oprijemljivih dejstev (Latour, 2004). Popolna individualizacija posameznih akterjev in deregulacija upravljanja s prostorom bi pomenila razpad sistema prostorskega načrtovanja, v prostoru, ki je omejen vir, pa najverjetneje tudi negativne okoljske posledice. Določena mera formaliziranosti in rutiniranosti postopkov odločanja je torej nujna. Ker pa je reprodukcija sistema prostorskega načrtovanja odvisna predvsem od legitimnosti njegovih politik, je nujna tudi legitimacija, še posebej dolgoročnih razvojnih projektov. Teisman in Klijn (2008) sta upravljanje sistema opisala kot dve hkratni nasprotujoči si strategiji delovanja: kot avtopoetično strategijo ohranjanja sistema in reprodukcije ter kot strategijo prilagajanja sistema nepredvidljivim motnjam, konfliktom (ima značilnosti kompleksnih prilagodljivih sistemov). Za legitimacijo projektov, kot je načrtovanje državne prometne infrastrukture, je torej nujna interakcija sistema načrtovanja z njegovim (družbenim) okoljem. Gre torej za dvosmerno povezanost systemske, formalne in »izvensystemske«, neformalne sfere delovanja, pri čemer je formalna sfera nujna za obstoj neformalne sfere in obratno (Kos, 1993). Pomembne so tako stroka kot tudi vrednotne in moralne presoje. Strokovno opredeljene opcije je namreč brez vrednot nemogoče razvrščati na bolj in manj legitimne. S tega vidika so vzvodi za participacijo nujni. Le tako namreč lahko odločevalci ugotovijo in razumejo konflikte (Latour, 2004), ki jih sproža specifičen poseg v prostor.

Tako teorija deliberativne demokracije in njene kritike kot tudi teorija akter-omrežje govorita o tem, da je komunikativno delovanje med vsemi vpletenimi, zainteresiranimi akterji nujno za legitimacijo posegov v prostor, vendar z velikim poudarkom na vzdrževanju visoke strokovne in etične ravni odločanja. Kritiki sodobnih demokratičnih praks zato izpostavljajo nujnost systemskega spodbujanja izvensystemskega delovanja (Kos, 1993). To pomeni, da državne institucije zagotavljajo ustrezne pogoje, v katerih je možno izraziti konfliktna stališča in vzpostaviti demokratično odločanje in na nek način legitimirajo konflikte (Mouffe, 2000; Laclau in Mouffe, 2001).

Podobno, kot smo zapisali že v prejšnjem podpoglavju o omrežjih akterjev, bi k legitimnosti odločitev državnih odločevalcev o posegih v prostor pripomoglo transparentno in redno obveščanje prebivalcev o načrtovanem projektu in omogočanje sodelovanja javnosti pri sprejemanju odločitev že od začetka procesa odločanja, ko so možnosti vplivanja na odločitve še odprte. To sicer že predvideva Aarhuška konvencija, vključevanje javnosti kot obvezen del priprave državnih prostorskih načrtov pa bi morala predpisovati tudi prostorska zakonodaja. Čeprav smo v raziskavi proučevali umeščanje prometne infrastrukture državnega pomena, se je predvsem pri tretji razvojni osi pokazalo, da imajo pri deliberaciji z lokalnimi prebivalci ključno vlogo občine. Obveznost organizacije javnih posvetov v lokalnih skupnostih, kamor naj bi bila umeščena nova prometna infrastruktura, bi zato morala biti prenesena na lokalno raven upravljanja. Le tako lahko občine kot lokalni nosilci urejanja prostora legitimno zastopajo interese lokalnih skupnosti v projektih državnega pomena.

#### **6.2.4 Konflikti med teritorialnimi enotami**

Umeščanje prometne infrastrukture je v primerjavi s točkovnimi objekti lahko konfliktno tudi zaradi linijske oblike, prečkanja več teritorialnih enot in zaradi zveznosti. Avtocestni projekt, katerega del je tudi odsek avtoceste mimo Trebnjega, je imel med državljani Slovenije zelo močno podporo. Glavne smeri avtocestnega križa so bile v grobem že vnaprej načrtane in so se prilagajale mednarodnemu avtocestnemu omrežju. Odsek mimo Trebnjega je bil umeščen kot eden zadnjih na dolenjskem kraku avtoceste, zato konfliktov med občinami ali regijami v tem primeru ni bilo. Problematika geografsko različnih racionalizacij nujnosti in ustreznosti hitre ceste je bila med proučevanima primeroma izražena le pri tretji razvojni osi. Že od samega začetka je bil neuravnoteženo izpostavljen relativno slab družbeno-gospodarski položaj Koroške, ki naj bi ga hitra cesta izboljšala. Na pomanjkljivost projekta, ki ostalim regijam in občinam ni uspel jasno predstaviti prednosti hitre ceste, so opozarjali tudi v stroki. Projekt je slabo pojasnil koristi za druge regije in tudi za Slovenijo, saj gre za državni razvojni projekt. Konfliktnost postopka odločanja je bila zato večja. Zaradi konfliktnosti vzdolž severnega dela tretje razvojne osi so odločevalci razdelili projekt na štiri pododseke, za katere so ločeno pripravljali državne prostorske akte. Problemi legitimacije hitre ceste v Spodnji Savinjski dolini so se s tem le še zaostri, prav tako pa odnosi med koroškimi občinami in civilno iniciativo Hoč'mo cesto, ki se zavzemajo za tretjo razvojno os v obliki štiripasovne hitre ceste. Ker spodnjesavinjske občine nasprotujejo umestitvi različice hitre ceste F2-2, so to Korošci dojemali kot zaustavljanje za Koroško pomembnega razvojnega projekta. V Savinjski dolini so, nasprotno, menili, da je cena reševanja razvojnih problemov druge regije, Koroške, na račun najboljših kmetijskih zemljišč prevelika. Prebivalci Spodnje Savinjske doline namreč niso videli v projektu tretje razvojne osi nobene koristi, temveč zgolj breme za te občine.

V tem primeru gre za klasično vprašanje prostorske (ne)pravičnosti, ki se dotika tako problematike zagotavljanja pravičnega in bolj enakomernega razvoja teritorija države kot tudi družbenih vidikov pravičnosti in deliberativnosti postopkov odločanja (Davoudi, 2005; Philippopoulos-Mihalopoulos, 2010; Jones et al., 2019). Koncept, ki se je v prostorskem načrtovanju uveljavil konec devetdesetih let prejšnjega stoletja s pojmom kohezija, uporabljen v Evropskih prostorskih razvojnih perspektivah (2000), izpostavlja predvsem etično plat odločanja. Ker vsakršno odločanje neizbežno zahteva izključevanje (bodisi določene rabe prostora bodisi interesov določenih akterjev), je izjemno pomembno, da so odločitve etične (Philippopoulos-Mihalopoulos, 2010). Linijska prometna infrastruktura, kot so hitre ceste in avtoceste, namreč zahteva razmislek tako o teritorialni kot tudi družbeni solidarnosti, saj z umestitvijo v prostor za zelo dolgo obdobje izključimo druge rabe zemljišč, pa tudi interese akterjev. Hkrati se potrebe po novi prometni infrastrukturi na različnih območjih precej razlikujejo, kar lahko privede do situacije, ko morajo akterji, ki nove prometne povezave ne rabijo nujno, v svoje življenjsko okolje »sprejeti« cesto zato, da nekomu drugemu omogočijo boljše prometne povezave.

Deliberacija med teritorialnimi enotami, ki jih povezuje prometna infrastruktura, je ključnega pomena za legitimacijo načrtovanega posega v prostor. Razdelitev projekta severnega dela tretje razvojne osi na štiri pododseke kaže na pomanjkljivo razumevanje tovrstnih konfliktov. Za razumevanje različnih potreb in interesov lokalnih skupnosti v različnih okoljih je v praksi nujno vzdrževanje deliberacije med različnimi teritorialnimi enotami – občinami, ki jih infrastruktura povezuje. Državni odločevalci bi k zmanjševanju konfliktnosti pri umeščanju linijske prometne infrastrukture v prostor lahko v primeru konfliktov pristopili s spodbujanjem neformalnega usklajevanja interesov. Organizacija posvetovanj ali

delavnic za občine in v njih živeče lokalne skupnosti vzdolž celotne trase načrtovane ceste bi lahko bila v primeru tovrstnih konfliktov koristen pristop k zmanjševanju konfliktnosti. Primer dobre prakse zmanjševanja konfliktnosti so neformalna posvetovanja in delavnice, ki jih je Ministrstvo za okolje in prostor organiziralo na odseku severnega dela tretje razvojne osi med Otiškim vrhom in Holmcem v letih 2009–2010 (Kvac, Peterlin in Vrbica, 2015). Državni odločevalci lahko do določene mere konflikte med lokalnimi skupnostmi na različnih območjih, kamor bo umeščena prometna infrastruktura, že vnaprej predvidijo. Pomembno je, da se zavedajo možnosti tovrstnih konfliktov, jih znajo prepoznati in nanje tudi ustrezno odreagirati. Neformalne oblike posvetovanj so se v preteklosti že izkazale za učinkovit način zmanjševanja konfliktnosti, zato bi jih Ministrstvo za okolje in prostor, ki vodi postopke priprave državnih prostorskih načrtov, moralo izvajati tudi v prihodnje.

### **6.2.5 Konflikti v stroki**

Na osnovi analize lahko kot četrti tip konfliktov opredelimo konflikte v stroki. Stroka je poleg države eden najpomembnejših akterjev in racionalizatorjev državnih politik. Z nepristranskim razumom, temelječim na znanstveni epistemologiji, naj bi omogočala objektivne in pravične presoje o ustreznosti posegov v prostor (Healey, 1997). Napredek v znanosti je predpogoj za modernizacijo družbe in razvoj, vendar pa je tudi eden glavnih razlogov za naraščanje entropije znotraj sistema. Tudi znanost postaja navznoter vse bolj diferencirana in specializirana, zato je tudi na tem področju potrebne vedno več energije za usklajevanje in legitimacijo odločitev (Kos, 1993). Izkušnje strokovnjakov, ki so sodelovali pri izdelavi študij variant, ki so del formalnega postopka odločanja, kažejo na velike težave pri opredeljevanju objektivno, strokovno najustrežnejše različice ceste. Študije variant, ki naj bi zagotavljale sistematično ocenjevanje in presojanje med alternativami (Sager, 1999; Healey, 1997), so tako vodile v diametralno nasprotujoča si stališča. Konflikti so ostajali nerazrešeni (primer Trebnje) oziroma so bile sprejete odločitve strokovno vprašljive (primer tretje razvojne osi). Razdeljenost stroke je spodbudila politizacijo strokovnih stališč, ki so bila v obeh primerih uporabljena za potrjevanje enostranskih stališč državnih odločevalcev in ne za iskanje skupnih rešitev.

Oba proučevana primera sta potrdila predpostavko teorije akter-omrežje, da je tudi strokovno delovanje podvrženo kontekstualnim vplivom oziroma dejavnikom. Na dejstvo, da tudi strokovno delovanje ni nujno povsem objektivno in racionalno, je zelo jasno pokazal primer četrtega kroga študij variant v primeru Trebnjega, kjer je investitor vplival na prometno-ekonomski del vrednotenja. Na problem različnih strokovnih racionalizacij podobnega problema kažeta tudi tolmačenji nujnosti vzporednih necestninjenih cest v obeh proučevanih primerih. V Trebnjem je bila težnja državnih odločevalcev, da se avtocesto umesti v obstoječi koridor magistralne ceste. Pri tretji razvojni osi pa je bila ena ključnih argumentacij Ministrstva za infrastrukturo za gradnjo hitre ceste v novem koridorju namesto po obstoječem cestnem omrežju na relaciji Velenje–Arja vas stališče, da mora ta cesta ostati v funkciji necestninjene cestne povezave. Zakonodajci s področja varovanja narave in prostorskega načrtovanja v luči racionalne rabe prostora pri načrtovanju prometne infrastrukture spodbujata uporabo že obstoječih koridorjev. Kljub temu je naravovarstvena stroka v primeru Trebnjega podprla pobočno različico, saj je ocenila, da je nov koridor za okolje bolj sprejemljiv od dolinske različice z dodatno obvoznico v dolini Temenice. Pri tretji razvojni osi je na drugi strani Ministrstvo za infrastrukturo opcijo modernizacije obstoječega cestnega omrežja zavrnilo z argumentom, da mora ta cesta ostati v funkciji vzporedne necestninjene ceste, kar je ravno nasprotno, kot so odločevalci zagovarjali v Trebnjem.



Teorija deliberativne demokracije daje izjemno pomembno vlogo stroki, ki v omrežju akterjev skrbi za objektivnost in resničnost argumentov (Kos, 2002b), v praksi pa se je pokazalo, da je tudi strokovno delovanje političen proces, odvisen od kontekstualnih dejavnikov, ki ni popolnoma objektivni niti celosten. Teorija participativnega prostorskega načrtovanja deliberacijo obravnava predvsem v smislu vključevanja javnosti v postopke odločanja, medtem ko je pomen deliberacije med strokami spregledan. Raziskava pa je pokazala, da je tudi stroka pomemben vir konfliktov pri umeščanju prometne infrastrukture v prostor. Pomemben prispevek teorije akter-omrežje, ki smo jo kot konceptualni okvir za proučevanje konfliktov uporabili v raziskavi, je predvsem v krepitvi zavedanja možnosti tovrstnih konfliktov. Zmanjševanje konfliktnosti postopkov umeščanja prometne infrastrukture v prostor tudi od strokovnjakov zahteva sodelovanje v deliberaciji, skozi katero se vedno znova, glede na kontekst, odločajo o sprejemljivosti in utemeljenosti odločitev, ki jih sprejemajo. Odsotnost deliberacije med strokovnjaki je v obeh proučevanih primerih vodila v dolgotrajen, neproduktiven postopek umeščanja prometne infrastrukture v prostor, s ponavljajočimi se študijami variant, ki pa niso bistveno prispevale k legitimnosti odločitev. Formalizacija strokovnih vrednotenj, kot so študije variant, je zaradi kompleksnosti umeščanja prometne infrastrukture v prostor nujna. S tem postane strokovno vrednotenje bolj objektivno in transparentno. Raziskava pa je pokazala, da študije variant ne vodijo nujno k legitimnim rezultatom. Kriteriji, po katerih stroka ocenjuje strokovno ustreznost variant, so med seboj enakovredni in ne predpostavljajo, da so določene prvine, kot so najboljša kmetijska zemljišča, v specifičnem lokalnem okolju pomembnejše od drugih. Konfliktnost formalnega strokovnega vrednotenja v okviru študij variant bi se lahko zmanjšala s prilagodljivostjo strokovnih kriterijev lokalnemu kontekstu. To bi lahko dosegli z uteževanjem kriterijev, s katerimi stroka ocenjuje ustreznost posameznih variant glede na to, kaj so tiste vrednote v prostoru, ki so tako s strokovnega vidika kot z vidika lokalne skupnosti pomembnejše.

Poleg prilagodljivosti študij variant je za doseganje legitimnosti strokovno opredeljenih odločitev nujno tudi soočenje rezultatov vrednotenj s širšo strokovno in splošno javnostjo. Do določene mere je bil tovrsten »nadzor kakovosti« formalnega strokovnega delovanja v proučevanih primerih zagotovljen z recenzijami. Kljub temu pa v obeh proučevanih primerih nekatera pomembna in pereča strokovna vprašanja vseeno niso doživela širše strokovne razprave. Na podoben problem je na primer opozorila tudi Massey (2005), ki pravi, da sklicevanje državnih odločevalcev na strokovne presoje samo po sebi ni problematično. Problematično postane, ko se prostorski načrtovalci in odločevalci striktno zanašajo na strokovne presoje, kar onemogoča deliberativni način sprejemanja odločitev (Massey, 2005). Različna strokovna mnenja so v praksi, kot sta pokazala proučevana primera, lahko podprta z različnimi vrednotami, ideologijami in je med njimi pogosto nemogoče racionalno presojeti, zato je komunikativno delovanje v strokovni sferi zelo pomembno.

Nerazrešeni konflikti na strokovni ravni v prostorskem načrtovanju dodatno krepijo nezaupanje javnosti v delo stroke in posledično tudi državnih institucij. Nezaupanje javnosti je sicer splošno znan legitimacijski problem modernih družb, ki ga Giddens (1990) imenuje tudi »institucionalizacija dvoma«. Skepsa do delovanja stroke in državnih institucij na splošno je neposredna posledica krize legitimnosti modernih družb, ki s povečano reflektivnostjo in informiranostjo družbe le še narašča (Giddens, 1990). Za zmanjšanje konfliktnosti je zato še toliko bolj pomembno, da so strokovne odločitve dobro argumentirane in da jih strokovnjaki znajo jasno in razumljivo argumentirati tudi pred širšo javnostjo.

Čeprav racionalni konsenz med vsemi strokami praktično ni možen, je izključevanje določenih opcij neizogibno. Za doseganje legitimnosti pa je pomembno, da so te »izključitve« zelo dobro strokovno argumentirane in etično nesporne oziroma, kot meni Latour (2001), morajo biti pritrjene na bolj vzvišene cilje s še močnejšim žebljem [argumentom, opomba avtorice]. Proučevana primera sta pokazala, da je moment deliberacije v stroki ter med stroko in okolico umanjkal, kar je povzročalo velike legitimacijske probleme. Doseganje legitimnosti strokovnih odločitev pri umeščanju prometne infrastrukture ali drugih objektov v prostor torej zahteva tako deliberacijo med strokami kot tudi deliberacijo med stroko in družbo. Slednja je z vidika stroke lahko celo kontradiktorna. Upoštevanje laičnega znanja o prostoru, vrednot v družbi ali celo čustvenih vzgibov posameznikov je lahko za predstavnike stroke izjemno težavno ali celo v nasprotju z njihovimi prepričanji. To namreč lahko pomeni strokovno nekoliko slabše rešitve in s tem omajan ugled dela stroke. Vseeno pa je za doseganje legitimnosti in lažjega reševanja konfliktov pomembno, da umestitev objekta v prostor v čim večji meri upošteva tudi želje prebivalcev, seveda ob predpostavki, da so ti objekti kljub prilagoditvam še vedno strokovno, tehnično in finančno izvedljivi.

#### **6.2.6 Povzetek priporočil za doseganje legitimnosti v praksi**

V tem podpoglavju smo razpravljali o ključnih legitimacijskih problemih, ki so vplivali na konflikte med akterji. Konflikti so se v omrežjih akterjev pojavljali skozi celoten proces umeščanja prometne infrastrukture v prostor. Za doseganje legitimnosti umeščanja prometne infrastrukture v prostor je, kot smo izpostavili že v zaključku podpoglavja o omrežjih akterjev, potrebna deliberacija med vsemi akterji na več ravneh skozi celoten proces odločanja. Za legitimnost ne zadošča zgolj spoštovanje zakonodaje – legalnost, temveč je nujno tudi preverjanje strokovne in družbene sprejemljivosti odločitev državnih odločevalcev. Za doseganje legitimnosti odločitev pri umeščanju prometne infrastrukture državnega pomena v prostor so pomembni tako formalni kot neformalni ukrepi.

Izpostavili smo vlogo državne in lokalne ravni upravljanja pri obveščanju prebivalcev o projektu, organizaciji posvetovanj in pri omogočanju prebivalcem, da vplivajo na odločitve, ko so za to še odprte možnosti. Obveščanje prebivalcev o načrtovanem projektu bi moralo potekati na način, ki bi dosegel čim več ljudi, torej prek nacionalnih medijev, lokalnih časopisov, spleta ali v obliki tiskovin, ki bi jih prebivalci dobili na dom. Za zmanjševanje konfliktnosti načrtovane prometne infrastrukture v lokalnem okolju imajo ključno vlogo predvsem občine. Javni posveti v lokalnih skupnostih, kamor naj bi bila umeščena nova prometna infrastruktura, bi morali biti predvideni kot obvezen ukrep že na samem začetku postopka umeščanja v prostor. Odgovornost za organizacijo takšnih posvetov pa bi morale prevzeti občine. Le tako lahko občine kot lokalni nosilci urejanja prostora legitimno zastopajo interese lokalnih skupnosti v projektih državnega pomena.

Zaradi zveznosti linijske prometne infrastrukture, ki prečka več teritorialnih enot, bi morali državni odločevalci predvideti tudi možnost konfliktov med različnimi občinami ali lokalnimi skupnostmi. Organizacija posvetovanj ali delavnic za občine in v njih živeče lokalne skupnosti vzdolž celotne trase načrtovane ceste bi lahko bil v primeru tovrstnih konfliktov ustrezen pristop k zmanjševanju konfliktnosti. Takšne neformalne oblike posvetovanj so se v preteklosti že izkazale za učinkovit način zmanjševanja konfliktnosti. Ministrstvo za okolje in prostor, ki vodi postopke priprave državnih prostorskih načrtov, bi to prakso moralo negovati tudi v prihodnje.

K legitimnosti strokovnega delovanja bi pripomogla prilagoditev formalnega strokovnega vrednotenja v okviru študij variant. Dozdajšnja prakso izdelave študij variant pri umeščanju prometne infrastrukture v prostor s štirimi sklopi kriterijev (gradbeno-tehnični, prometno-ekonomski, varstveni in urbanistično-prostorski) bi morali z dopolnitvijo prostorske zakonodaje nadgraditi še s preverjanjem vidika družbene sprejemljivosti. Med letoma 1970 in 2002 so na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani izvedli štiri raziskave družbene sprejemljivosti avtocestnega projekta na ravni celotne države. Z vidika projekta kot celote so takšne raziskave pomemben vir informacij za državne odločevalce, vendar pa ti podatki ne odražajo konkretnega stanja na posameznih odsekih v specifičnih lokalnih okoljih. Strokovno vrednotenje vidika družbene sprejemljivosti v ustreznem lokalnem okolju, kamor se umešča prometno infrastrukturo, bi pripomoglo k ugotavljanju stališč lokalnih skupnosti, hkrati pa bi lahko preverjali tudi reprezentativnosti stališč, ki jih zagovarjajo civilne iniciative. Peti vidik vrednotenja – družbena sprejemljivost v lokalnem okolju – bi v primerih, ko ostale stroke ne zmorejo najti skupne rešitve, lahko predstavljal tisti jeziček na tehtnici, s katerim bi državni odločevalci lažje utemeljili odločitve.

K legitimnosti bi prispevala tudi večja prilagodljivost strokovnega vrednotenja lokalnemu kontekstu. Z uteževanjem kriterijev glede na njihov pomen v lokalnem okolju bi bili rezultati študij variant bolj usklajeni z vrednotami v družbi, s tem pa tudi bolj legitimni in manj konfliktni.

Ker je tudi delo strokovnjakov praviloma podvrženo različnim kontekstualnim vplivom, je za doseganje legitimnosti strokovnih odločitev nujno, da so te predhodno soočene s širšo strokovno in splošno javnostjo. Zaključku študije variant bi moralo v odločevalskem postopku najprej slediti soočenje rezultatov s širšo strokovno javnostjo, šele nato pa tudi javna razgrnitev in javna obravnava predloga državnega prostorskega načrta. Tak ukrep bi moral biti formalno opredeljen kot obvezen korak v zaključni fazi študij variant. Doseganje soglasja na strokovni ravni odločanja bi v nadaljnjih korakih priprave državnih prostorskih načrtov zmanjšalo možnost konfliktov, hkrati pa bi tudi državni odločevalci lažje upravičili državni prostorski načrt pred širšo javnostjo.

### **6.3 Vpliv argumentacijskih strategij in delovanja akterjev na legitimnost umeščanja prometne infrastrukture v prostor**

Konflikti akterje neposredno vodijo v utemeljevanje svojih (konfliktnih) stališč in interesov. Z vidika doseganja legitimnosti argumentacij in uveljavljanja le-teh v omrežjih akterjev sta ključni dve stopnji preobrazbe omrežij akterjev: stopnja oblikovanja argumentacij in stopnja usklajevanja interesov in uveljavljanja akterjev. Z raziskavo smo ugotovili tri različne argumentacijske strategije akterjev: utrjevanje vloge akterjev z domnevno racionalnimi argumentacijami, utrjevanje vloge akterjev s pogajanjem in utrjevanje vloge akterjev s pomočjo pridobivanja podpore stroke, družbe ali politike. Doseganje legitimnosti argumentacij akterjev in njihovega delovanja je odvisno od številnih kontekstualnih dejavnikov in ni nikoli v celoti zaključen proces. Vedno namreč obstaja verjetnost nasprotovanja določenega dela omrežja akterjev.

Sklicevanje akterjev na domnevno racionalne argumente stroke je bila v obeh primerih argumentacijska strategija, značilna za državne odločevalce. Gre za način delovanja in argumentiranja, ki navidezno nevtralizira oziroma objektivira interese teh akterjev. Objektivnost in instrumentalna racionalnost sta kot zapuščina razsvetljenstva in modernizacije značilni za delovanje državnih institucij, ki delujejo v okvirih zakonodaje, se izogibajo konfliktom zaradi različnih racionalizacij problema in tako ohranjajo

*status quo* (Dryzek, 1993). Za državne odločevalce je bilo tako v obeh primerih značilno sklicevanje na rezultate študij variant, obenem pa so se ti akterji tudi skušali izogniti deliberaciji, tako na strokovni ravni kot v odnosu do družbe. Takšno delovanje akterjev je povečalo konfliktnost postopkov umeščanja prometne infrastrukture v prostor, saj stališča, ki so jih zagovarjali državni odločevalci, niso imela široke strokovne podpore, hkrati pa so bili tudi neusklajeni z interesi in vrednotami lokalnih skupnosti.

Podobno argumentacijsko strategijo so uporabljali tudi državni nosilci urejanja prostora, ki so se sklicevali na resorno zakonodajo in predpise. V primeru umeščanja avtoceste mimo Trebnjega je zakonodaja leta 1999 bistveno zaostila pogoje za gradnjo prometne infrastrukture na območjih s kulturno in arheološko dediščino. Moč tega argumenta in s tem tudi akterjev, ki so podpirali pobočno različico avtoceste, pa s tem ni bila absolutna. Na končno odločitev državnih odločevalcev za pobočno različico avtoceste je sicer pomembno vplivala zakonodaja, odločitev pa je bila tudi pragmatična. Pobočna različica je bila v danem trenutku najmanj konfliktna in najhitreje izvedljiva, zato je nanjo pristal tudi investitor, ki je sicer tej možnosti nasprotoval. Da argument legalnosti ne pomeni nujno tudi legitimnosti, je jasno pokazal primer umeščanja hitre ceste na tretji razvojni osi. Čeprav izbor različice F2-2 ni bil v nasprotju z zakonodajo, je bil v omrežju akterjev dojet kot nelegitimen, Ministrstvo za kmetijstvo pa je svoje nasprotovanje izrazilo tudi z negativnim mnenjem na državni prostorski načrt. Legitimnost argumentacij torej ni odvisna zgolj od usklajenosti s predpisi in zakoni, temveč tudi od usklajenosti z vrednotami in stališči akterjev v omrežju.

Civilne iniciative in druga interesna združenja, ki niso bila del osnovnega omrežja akterjev, so svoje argumentacije v proučevanih omrežjih akterjev uveljavljali na drugačen način kot državni odločevalci ali nosilci urejanja prostora. Tako v civilnih iniciativah kot tudi na primer v skupini trebanjskih podjetnikov so se zavedali, da sta legitimacija in moč njihovih argumentov odvisni od potrditve teh stališč v »zunanem okolju« in med akterji v omrežju. Zato je za te akterje značilno, da so svoje argumente skušali podpreti tudi s pridobivanjem javne, strokovne ali politične podpore. Tako so na primer civilne iniciative skušale pridobiti podporo politike na občinski in državni ravni (na primer s predajo podpisov peticij, lobiranjem), podporo javnosti (na primer organizacija protestov, razpošiljanje zgibank, spletne in tiskane objave publikacij, objave v medijih) in/ali podporo stroke (dodatne raziskave, sodelovanje s stroko, ki podpira stališča civilne iniciative).

Ena od osnovnih predpostavk teorije akter-omrežje je simetrija akterjev in dejavnikov v omrežju. To pomeni, da je legitimacijski potencial sistemskih in nesistemskih akterjev ter njihovih argumentacij v omrežjih enakovreden (Mansbridge, 1999; Hillier, 2008). Proučevana primera sta pokazala, da pri umeščanju državne prometne infrastrukture v prostor simetrija akterjev in enakovrednih položajev akterjev v omrežjih v praksi ni povsem mogoča. Legitimnost argumentacij akterjev je sicer odvisna predvsem od tega, ali so le-te v omrežju akterjev in v širši javnosti sprejete kot legitime. S tega vidika je legitimacijski potencial argumentacij civilne družbe ali državnih odločevalcev enakovreden. Končne odločitve pa v primeru prometne infrastrukture državnega pomena vseeno sprejemajo državni odločevalci, zaradi česar je njihov vpliv na odločitve bistveno večji kot vpliv vseh ostalih akterjev v omrežju. Zloraba moči oziroma dominacija državnih odločevalcev in hkratno prelaganje odgovornosti za sprejemanje odgovornosti za odločitve na stroko sta bistveno povečala konfliktnost obeh proučevanih postopkov odločanja. Za doseganje legitimnosti odločitev, ki jih v primeru umeščanja državne prometne infrastrukture v prostor sprejemajo državni odločevalci, je pomembno sistemsko omogočanje

deliberacije med akterji skozi celoten proces odločanja. Pri tem ima ključno vlogo Ministrstvo za okolje in prostor, ki lahko vpliva tako na vsebino prostorske zakonodaje kot tudi na prakso postopkov priprave državnih prostorskih načrtov. Ker smo predloge formalnih in neformalnih vzvodov, ki bi po našem mnenju prispevali k legitimnosti odločanja državnih odločevalcev, izpostavili že v prejšnjih podpoglavjih, bomo na tem mestu izpostavili še posebno vlogo Ministrstva za okolje in prostor in prostorsko-načrtovalske stroke pri usklajevanju interesov in reševanju konfliktov. Prostorski načrtovalci in predstavniki Ministrstva za okolje in prostor, ki vodijo postopke priprave državnih prostorskih načrtov, morajo imeti zato ustrezno, interdisciplinarno izobrazbo, ki združuje znanja iz naravoslovja, humanistike in družboslovja. Čeprav je v praksi zelo težko presojati, ali argumentiranje in delovanje akterjev ustreza načelom pravilnosti, resničnosti in iskrenosti, je zavedanje prostorskih načrtovalcev o družbenih vidikih konfliktov zelo pomembno. Poglobljeno razumevanje procesov doseganja legitimnosti in možnih povodov za konflikte prostorskim načrtovalcem omogoča, da tudi v praksi lažje prepoznajo konflikte in se nanje ustrezno odzovejo. Pri tem je pomembno tudi ozaveščanje državnih odločevalcev o legitimacijskem potencialu deliberativnega odločanja. Kljub določenim praktičnim omejitvam je formalno in neformalno omogočanje deliberacije med akterji ključni vzvod državnih odločevalcev, da zmanjšajo konfliktnost postopkov odločanja.

#### **6.4 Pristopi k reševanju konfliktov**

Kompleksnost umeščanja prometne infrastrukture v prostor lahko presega zmožnosti formalno opredeljenih pristopov za usklajevanje interesov pri legitimaciji odločitev. Raziskava dveh konfliktnih postopkov odločanja je omogočila vpogled v prakso izvajanja formalnih in drugih formalno neopredeljenih pristopov k usklajevanju interesov. Z raziskavo smo skušali ugotoviti, kateri so njihovi glavni legitimacijski potenciali in v kolikšni meri ti pristopi ustrezajo načelom deliberativnega odločanja.

Ključna razlika med obema proučevanima postopkoma priprave državnih prostorskih načrtov je bila v številu in raznolikosti pristopov, ki so omogočali deliberacijo. Teh je bilo v primeru tretje razvojne osi več. Deloma je na to vplivala sprememba prostorske zakonodaje, ki je že na stopnji opredelitve problema, torej na samem začetku postopka odločanja, predvidela prostorsko konferenco. Državni odločevalci pa so k umeščanju hitre ceste na tretji razvojni osi izvedli tudi več formalno neopredeljenih pristopov, kot so predhodne strokovne analize in predstavitev rezultatov analiz lokalnim nosilcem urejanja prostora. V obeh proučevanih primerih so bili izvedeni tudi usklajevalni sestanki med akterji. Povečevanje količine in raznolikosti formalnih in neformalnih vzvodov, ki so omogočali deliberacijo, kaže na postopno vse večje zavedanje državnih odločevalcev o nujnosti takšnih pristopov za doseganje legitimnosti odločitev. Kljub temu je bilo v obeh primerih vključevanje širše javnosti relativno pozno, šele ob javni razgrnitvi predlogov državnih prostorskih načrtov. Čeprav se je slovenska prostorska zakonodaja od osamosvojitve do danes večkrat spreminjala, so možnosti vpliva lokalnih skupnosti na odločitve, ko so še vse možnosti odprte, ves čas ostajale omejene. Med državnimi odločevalci je relativno razširjena tudi nenaklonjenost zgodnjega vključevanja javnosti, pri čemer se praviloma sklicujejo na nujnost strokovnosti odločanja. Razloge za to lahko deloma iščemo v izkušnjah, ki jih ima Slovenija z neučinkovitostjo neposredne demokracije v jugoslovanskem samoupravnem sistemu odločanja (poglavje 4.1.3). Deloma pa izogibanje državnih institucij participativnemu odločanju razumemo tudi v luči Habermasove kritike pozitivističnega, racionalnega pristopa k odločanju (1974). Za delovanje državnih institucij je značilno, da privilegirajo mnenja stroke zaradi domnev, da

posamezniki in civilna družba niso zmožni objektivnega presojanja. Tovrstne bojazni so le deloma upravičene, saj je raziskava pokazala, da tudi strokovno delovanje ni vedno popolnoma objektivno ali racionalno.

Za doseganje legitimnosti odločitev, ki jih sprejema država, je ključno, da so le-te sprejete na osnovi deliberativnega odločanja. Predpogoj za deliberacijo je obveščенost javnosti. Le pravočasno in dobro informirana javnost lahko enakovredno sodeluje pri odločanju in je zmožna kritičnega presojanja bodisi strokovnih bodisi vrednotnih argumentov (Gutmann in Thompson, 2004). Prostorska zakonodaja mora predvideti tudi ustrezne formalne vzvode, ki omogočajo deliberacijo vsem akterjem, vključno z javnostjo. V predhodnih podpoglavjih smo že izpostavili do zdaj še neizkoriščen potencial aktivacije občin, ki bi že na samem začetku postopkov umeščanja v prostor lahko z organizacijo posvetovanj ugotovile stališča in interese lokalnega prebivalstva. Predsodke državnih odločevalcev o neracionalnosti argumentacij, ki izhajajo iz lokalnih skupnosti, ocenjujemo kot neupravičene. Šele soočenje argumentov (deliberacija) med vsemi akterji lahko pokaže, ali so le-ti utemeljeni ali ne. K doseganju legitimnosti bi pripomogla tudi razširitev vidikov, ki jih stroka ocenjuje v študijah variant, s strokovnim vrednotenjem družbene sprejemljivosti. Možnosti konfliktov z lokalnimi skupnostmi bi bile v okviru javnih razgrnitev in javnih obravnav predlogov državnih prostorskih načrtov manjše, če bi bila javnost v postopek umeščanja v prostor vključena že dovolj zgodaj.

Raziskava je pokazala, da je za doseganje legitimnosti poleg vključevanja javnosti v deliberacijo pomembna tudi deliberacija na strokovni ravni odločanja. Tako predhodne analize v primeru tretje razvojne osi kot tudi študije variant v obeh proučevanih primerih so bile izvedene na zaprt, »racionalen« način, v smislu scenarijev, prometnih modelov, modelov javnega potniškega prometa in vrednotenja variant po enakovrednih kriterijih. Delovanje stroke v okviru študij variant je s tem izrazito nedeliberativno. Strokovne analize in študije variant namreč niso prilagojene lokalnemu družbeno-prostorskemu kontekstu, hkrati pa njihovi rezultati niso soočeni s širšo strokovno javnostjo. V prejšnjih podpoglavjih smo zato že podali dve priporočili. Prvo priporočilo za doseganje legitimnosti v praksi je bilo uteževanje kriterijev v študijah variant glede na specifične kakovosti prostora, ki so za lokalno skupnost ali družbo kot celoto pomembnejše, na primer kmetijska zemljišča, zavarovana območja in podobno. Drugo priporočilo pa se je nanašalo na formalizacijo obvezne predstavitve rezultatov študij variant širši strokovni javnosti, ki bi omogočala soočenje argumentov različnih strok in preverjanje strokovne sprejemljivosti izbora najustreznejše variante.

Poleg formalno predpisanih pristopov k reševanju konfliktov v proučevanih primerih umeščanja prometne infrastrukture v prostor so akterji svoje argumentacije izražali tudi na različne neformalne načine. Ministrstvo za okolje in prostor je tako v obeh primerih organiziralo več formalno neopredeljenih usklajevalnih sestankov z akterji. Zaradi konfliktnosti obeh cest pa sta ministrstvi za infrastrukturo in za okolje in prostor ustanovili tudi medresorski delovni skupini. Tak pristop državnih odločevalcev na eni strani kaže na problematiko prelaganja politične odgovornosti pri odločanju na stroko, na drugi strani pa to kaže tudi na problem pomanjkljive politične podpore državnim razvojnim projektom.

Ker formalni pristopi k reševanju konfliktov v praksi niso uspeli legitimirati odločitev državnih odločevalcev, je to botrovalo nastanku civilnih iniciativ. Neformalno delovanje in izražanje

argumentacij je značilno zlasti za civilne iniciative. Njihovo delovanje je usmerjeno v mreženje in uveljavljanje v omrežju s pridobivanjem strokovne in politične podpore ter podpore javnosti. Argumente so izražali tako v okviru formalnega postopka priprave državnih prostorskih načrtov, kot so javne razgrnitve in javne obravnave, kot tudi na različne neformalne načine, na primer v medijih, tiskovinah in podobno. Civilne iniciative so v obeh proučevanih primerih izpostavljale problematiko omejevanja participacije javnosti v postopkih umeščanja prometne infrastrukture v prostor, zaradi česar niso imeli možnosti vplivanja na odločitve, kot bi si ga želeli. V Trebnjem je zato civilna iniciativa v težnji po vzpostavitvi bolj deliberativnega načina odločanja organizirala javno tribuno, na katero so bili vabljeni vsi relevantni akterji. Namen tribune je bil vzpostaviti deliberacijo med akterji, vendar ta dogodek v praksi ni bistveno prispeval k rešitvi konflikta ali legitimaciji enega ali drugega predloga umestitve avtoceste. Čeprav so bili člani civilne iniciative kritični do javnih razgrnitev in obravnav, ki so omogočale le navidezno participacijo, tudi javna tribuna v praksi ni upravičila pričakovanj o participativnem odločanju. Zapisnik javne tribune (2004) namreč kaže na ravno obratno smer prepričevanja od javnih obravnav, kjer so člani civilne iniciative in njeni podporniki prepričevali odločevalce s svojimi argumenti za pobočno različico avtoceste. Na neuspelo legitimacijo odločitev v okviru formalnega postopka odločanja navsezadnje kaže tudi predlog ustavne presoje postopka priprave državnega prostorskega načrta za odsek hitre ceste na tretji razvojni osi. V predlogu so vse tri spodnjesavinjske občine na pobudo civilnih iniciativ izpostavile domnevne nepravilnosti v postopku priprave državnega prostorskega načrta.

Raziskava je pokazala, da formalno opredeljeni pristopi, ki sicer omogočajo deliberacijo, v praksi ne vodijo vedno tudi v legitimne odločitve. Načini delovanja akterjev so zelo različni, prav tako pa njihove argumentacijske strategije. Za državne odločevalce in nosilce urejanja prostora je značilno, da se ravnavo predvsem po načelu pravilnosti, torej usklajenosti postopkov priprave prostorskih načrtov in prostorskih umestitev z veljavnimi zakoni. Tak pristop predvideva racionalno, objektivno odločanje, kar pa v praksi naleti na številne omejitve, na primer spremenljivost zakonskih predpisov, prekrivanje in izključevanje varstvenih zakonodaj in podobno. Tudi načelo resničnosti, ki naj bi ga akterji uresničevali skozi argumentacije, podprte z najnovejšimi strokovnimi spoznanji, v praksi lahko za različne akterje pomeni različna stališča. Raziskava je pokazala, da je tudi delo stroke podvrženo različnim kontekstualnim dejavnikom. Tudi načelo iskrenosti delovanja akterjev je v praksi zelo težko ali celo nemogoče presojati. Za doseganje legitimnosti odločitev o prostorski umestitvi prometne infrastrukture je poleg legalnosti in racionalnosti odločitev pomembna tudi usklajenost le-teh z vrednotami v družbi. Za doseganje legitimnosti je zato nujno kontinuirano komunikativno delovanje skozi različne faze preobrazbe omrežij akterjev. Načini delovanja akterjev so različni. Civilna družba se na primer v omrežja akterjev vključuje na povsem drugačen način kot državni odločevalci, nosilci urejanja prostora ali splošna javnost. Državni odločevalci, predvsem pa Ministrstvo za okolje in prostor, ki vodi postopke priprave državnih prostorskih načrtov, se morajo zato zavedati, da so lokalni prebivalci in civilna družba pomemben del omrežij akterjev. Kot taki bi morali biti v postopke umeščanja v prostor vključeni že od samega začetka, saj le tako lahko aktivno vplivajo na umestitev prometne infrastrukture v prostor. Doseganje legitimnosti pri tovrstnih odločitvah je pomembno zaradi učinkovitosti načrtovanja, saj na tak način lahko zmanjšamo konfliktnost in s tem zastoje v procesu odločanja.

Kot priporočilo za doseganje legitimnosti odločitev v praksi smo v prejšnjih podpoglavjih izpostavili pomembno vlogo državnih institucij pri zagotavljanju formalnih in neformalnih vzvodov, ki omogočajo

deliberacijo. Predlagali smo dva predloga za spremembe formalno predpisanega postopka priprave državnih prostorskih načrtov: obvezno organizacijo javnih posvetov na občinski ravni in razširitev študije variant z vidikom družbene sprejemljivosti. Poleg tega predlagamo tudi nadaljevanje in krepitev prakse organizacije neformalnih dogodkov, ko se za to izkaže potreba – v primeru težko rešljivih konfliktov med akterji. Organizacija neformalnih posvetovanj, usklajevalnih sestankov in drugih podobnih pristopov je lahko glede na tip konfliktov v pristojnosti države ali občin.

Uspeh deliberativnega odločanja pri doseganju legitimnosti odločitev pa ni odvisen zgolj od uporabljenih pristopov, temveč tudi od iskrenosti delovanja vseh akterjev v omrežjih in od njihove pripravljenosti na oblikovanje odločitev, ki bodo v določenem kontekstu družbeno, strokovno, tehnično, pa tudi finančno sprejemljive. K pripravljenosti akterjev na sodelovanje v deliberaciji lahko prispevamo z nadaljnjim raziskovanjem konfliktov v prostorskem načrtovanju, poglobljanjem razumevanja procesov legitimacije postopkov umeščanja različnih objektov v prostor in s spodbujanjem aktivnega državljanstva.



## 7 ZAKLJUČEK

Namen raziskave je bil poglobiti razumevanje pristopov za doseganje legitimnosti v postopkih umeščanja prometne infrastrukture v prostor. Procesi doseganja legitimnosti so nerazdeljivo povezani z reševanjem konfliktov med akterji, ki sodelujejo pri umeščanju teh objektov v prostor. Na začetku raziskave smo opredelili raziskovalno vrzel in izpostavili, da obstoječi celostni racionalni in participativni pristopi v prostorskem načrtovanju niso zmožni presežati legitimacijskih omejitev. Tako eni kot drugi se namreč v praksi ne morejo spoprijemati s konflikti, ki se spontano pojavljajo skozi celoten postopek umeščanja objektov v prostor. Konflikti se pojavljajo na različnih ravneh in med različnimi akterji. Zaradi nepredvidljivosti, dinamičnosti in kompleksnosti je takšne konflikte nemogoče razreševati zgolj z racionalnim pristopom ali z vključevanjem javnosti v okviru formalno predpisanega postopka priprave državnih prostorskih načrtov. Prvi pristop namreč pogosto ne odraža vrednot v družbi, drugi pristop pa lahko vodi v preveliko kompleksnost zaradi prevelikega števila različnih interesov, ki jih je praktično nemogoče uskladiti. Raziskavo smo zato zasnovali na pristopu, ki se osredotoča na dejansko nastajanje in spreminjanje omrežij akterjev, ugotavlja ključne legitimacijske probleme, ki sprožajo konflikte med akterji, raziskuje argumentacijske strategije akterjev in ugotavlja uspešnost dejanskih uporabljenih pristopov za reševanje konfliktov pri doseganju legitimnosti. Teoretično smo zato raziskavo zasnovali na konceptu legitimnosti, ki smo ga obravnavali v drugem poglavju. Legitimnost je močno sredstvo za zmanjševanje konfliktnosti odločanja. Legitimnost lahko razumemo tako v smislu legalnosti kot tudi družbene sprejemljivosti sprejetih odločitev. Doseganje legitimnosti je za prostorsko načrtovanje pomembno tudi zato, ker vpliva na učinkovitost delovanja državnih institucij. Če so državne institucije in njihovo delovanje v družbi dojete kot legitimne, so državljani pripravljene sprejeti tudi odločitve, ki niso nujno v skladu z njihovimi osebnimi interesi. Nasprotno državne institucije, ki v očeh javnosti niso dojete kot legitimne, zelo težko uresničujejo javne politike zaradi konfliktov in zastojev v postopkih odločanja tudi v primeru, ko gre za kakovostne projekte. V tem primeru postane prostorsko načrtovanje neučinkovito in tudi dražje .

Dinamični vidik postopkov umeščanja prometne infrastrukture v prostor smo v raziskavo vpeljali s pomočjo teorije akter-omrežje, ki nam je hkrati služila kot zasnova raziskave in kot orodje za interpretacijo konfliktov. Teorija opredeljuje štiri osnovne stopnje preobrazbe omrežij akterjev, ki se vzpostavijo za točno določen namen, v našem primeru za umestitev prometne infrastrukture v prostor. Konflikti so ključno gonilo preobrazbe omrežij akterjev, ki s pomočjo komunikativnega delovanja prehajajo iz konfliktnega v ravnovesno stanje. Končni cilj omrežja akterjev je priti do odločitve, ki je sprejemljiva za akterje v omrežju in je tudi v javnosti sprejeta kot legitimna. Teorija akter-omrežje govori tudi o tem, da na omrežja akterjev vedno vpliva družbeno-prostorski kontekst, ki se spreminja v prostoru in času. Vloge akterjev in legitimnost njihovih argumentov v omrežjih so zato vedno nepredvidljive, saj se pogoji legitimacije ves čas spreminjajo. Izjema ni niti stroka, za katero je vsaj v teoriji značilno objektivno, racionalno delovanje. Njihovi argumenti niso nikoli popolnoma racionalni, saj tudi na delovanje strokovnjakov lahko v praksi vplivajo različni dejavniki, kot so ideologije, pogoji izvedbe analiz ali interesi kapitala.

Z raziskavo nismo skušali ugotavljati prednosti in omejitev racionalnih ali participativnih pristopov v načrtovanju, temveč nam je koncept stopenj preobrazbe omrežij akterjev omogočil, da smo se osredotočili na (1) proučevanje nastajanja omrežij akterjev in njihovih vlog, (2) na ugotavljanje ključnih

legitimacijskih problemov, ki so sprožali konflikte med akterji, (3) na argumentacijske strategije akterjev in (4) na interpretacijo uspešnosti uporabljenih pristopov za usklajevanje interesov pri doseganju legitimnosti. S tem pristopom smo doseganje razumevanje konfliktov in doseganja legitimnosti v prostorskem načrtovanju nadgradili z upoštevanjem vplivov družbeno-prostorskega konteksta. Konfliktov nismo obravnavali kot enkratnih posamičnih zastojev v postopkih odločanja, temveč smo izhajali iz predpostavke, da so odnosi med akterji v omrežjih ves čas potencialno konfliktni. Doseganje legitimnosti zato razumemo kot nikoli v celoti končan proces, ki temelji na komunikativnem delovanju med akterji. Pogoji legitimacije se zaradi spreminjanja družbeno-prostorskega konteksta v prostoru in času spreminjajo, zato so tudi konflikti in legitimnost njihovega reševanja nepredvidljivi.

Empirično smo raziskali dva dejanska konfliktna postopka umeščanja prometne infrastrukture državnega pomena v prostor. Pri tem smo se osredotočili na cestne projekte državnega pomena v Sloveniji – odsek avtoceste mimo Trebnjega in odsek hitre ceste na severnem delu tretje razvojne osi. Primera umeščanj v prostor sta potekala v različnih časovnih obdobjih in družbeno-prostorskih kontekstih. Umeščanje avtoceste mimo Trebnjega se je začelo kmalu po osamosvojitvi Slovenije. Kljub močni javni podpori avtocestnemu projektu je bil to eden najbolj konfliktnih in najdalgotrajnejših postopkov umeščanja avtoceste v Sloveniji. Jedro konflikta v Trebnjem sta bili kulturna dediščina in obstoječa magistralna cesta. Umeščanje hitre ceste na severnem delu tretje razvojne osi je novejši aktualni primer, ki ga zaznamujejo predvsem konflikti zaradi nespoštovanja varstva kmetijskih zemljišč in načel trajnostnega načrtovanja prometa.

Izbran pristop je bil v skladu s šestimi cilji, ki smo si jih zastavili na začetku raziskave. Prvi cilj je bil opredeliti konceptualni okvir za proučevanje in interpretacijo procesov doseganja legitimnosti v postopkih umeščanja prometne infrastrukture v prostor. Drugi cilj je bil kvalitativno proučiti vloge akterjev in dejavnikov v izbranih študijah primerov ter proučiti odnose med njimi. Tretji cilj je bil kvalitativno obravnavati argumentacijske strategije akterjev. Četrty cilj je bil oceniti vpliv državnega sistema prostorskega načrtovanja na doseganje legitimnosti. Peti cilj je bil raziskati posebnosti umeščanja linijske prometne infrastrukture v prostor. Zadnji, šesti cilj pa je bil oblikovati praktična priporočila za doseganje legitimnosti pri umeščanju linijskih in drugih objektov v prostor.

Prvo raziskovalno vprašanje v raziskavi se je nanašalo na omrežja akterjev in njihove vloge. Raziskava je v skladu s predpostavkami teorije akter-omrežje pričakovano pokazala, da so omrežja akterjev žive tvorbe, ki se vzpostavljajo in preoblikujejo skozi celoten postopek umeščanja objektov v prostor. Osnovne skupine akterjev, ki so sodelovale pri umeščanju prometne infrastrukture v prostor, so državni odločevalci, državni in lokalni nosilci urejanja prostora, stroka, gospodarstvo in javnost. Njihove vloge so formalno predvidene v zakonodaji, na primer v zakonu, ki določa vlogo investitorja pri umeščanju avtocest v prostor, in v prostorski zakonodaji, ki predpisuje vloge akterjev v okviru postopka priprave državnih prostorskih načrtov. Ker formalno opredeljen postopek priprave državnih prostorskih načrtov predvideva usklajevanje interesov med posameznimi akterji le v določenih segmentih, se akterji v omrežje vključujejo tudi spontano, z neformalnim delovanjem. Neformalen način delovanja je značilen predvsem za civilne iniciative in druga interesna združenja, kot so bili to na primer predstavniki lokalnega gospodarstva v Trebnjem. Na spontanost in samoiniciativnost neformalnega vključevanja tovrstnih akterjev v omrežje odločilno vplivajo konflikti. Ker formalno opredeljen postopek umeščanja prometne infrastrukture v prostor ne predvideva neformalnega delovanja akterjev, je zato način

delovanja interesnih skupin v omrežju nekoliko drugačen od ostalih akterjev. Svoje članstvo v omrežju so si zato civilne iniciative in združenje lokalnih podjetnikov iz Trebnjega izborili tako, da so svoja stališča skušali podpreti s strokovnimi argumenti, hkrati pa so svojo vlogo v omrežju gradili tudi s pridobivanjem politične podpore in podpore javnosti. Na vloge akterjev v omrežju so pomembno vplivali tudi formalni in nezavedni kontekstualni dejavniki. Primer formalnih dejavnikov sta bili zakonodaja s področja varstva kulturne in arheološke dediščine v Trebnjem oziroma zakonodaja in predpisi, ki opredeljujejo pogoje za gradnjo državne prometne infrastrukture na najboljših kmetijskih zemljiščih v primeru tretje razvojne osi. Poleg formalnih dejavnikov so na vloge akterjev vplivale tudi ideologije, ustaljeni odnosi moči med državnimi odločevalci in vzorci delovanja. Na vplive kontekstualnih dejavnikov pa ni odporna niti stroka, čeprav naj bi ta delovala racionalno. Že izbor strokovnjakov, ki sodelujejo pri študijah variant, opredelitev kriterijev za vrednotenje variant in njihove odločitve v različnih kontekstih kažejo na to, da tudi strokovno delovanje ni nujno vedno tudi povsem racionalno.

Z drugim raziskovalnim vprašanjem smo ugotavljali, kateri so bili ključni legitimacijski problemi, ki so vplivali na konfliktnost odnosov med akterji. Z raziskavo smo opredelili konflikte med državnimi odločevalci in nosilci urejanja prostora, konflikte med državno in lokalno ravno upravljanja, konflikte med državo in družbo, konflikte med teritorialnimi enotami in konflikte v stroki. Konflikti so bili posledica različnih, a pričakovanih legitimacijskih problemov. Težave pri doseganju legitimnosti delovanja akterjev in njihovih stališč so posledica krize legitimnosti modernih demokratičnih družb. Modernizacija družbe ustvarja vse večjo formaliziranost in rutiniranost delovanja državnih institucij ter vse večjo diferenciranost in specializiranost strokovnega delovanja. Na strani javnosti pa se z vse večjo refleksivnostjo posameznikov in informiranostjo povečuje tudi nezaupanje javnosti v dobro delo javnih institucij in stroke. Raziskava je pokazala, da tudi v primeru izključujočih se zakonodaj ali prekrivanja formalnih pristojnosti za upravljanje s prostorom odnosi med akterji niso a priori konfliktni. Na konfliktnost poleg formalnih dejavnikov vpliva tudi neformalni, nezavedni družbeno-prostorski kontekst, ki ga sestavljajo vrednote, dožemanje lokalnega okolja, interpretacije posledic načrtovane prometne infrastrukture na okolje ali gospodarstvo, nezaupanje, uveljavljeni diskurzi, politični pritiski in podobno. Tako formalni kot neformalni dejavniki so spremenljivi: zakonodaja, ki sicer predstavlja relativno stabilen formalni okvir, v katerem poteka umeščanje objektov v prostor, se lahko s časom spreminja ali je celo odstranjena. Strokovni diskurzi se z napredkom v znanosti spreminjajo. Strokovne odločitve, ki so sprejemljive v določenem prostoru, so lahko drugod ključen povod za konflikte. Doseganje legitimnosti v praksi zaradi spremenljivosti in dinamičnosti družbeno-prostorskega konteksta od akterjev v omrežju zahteva kontinuirano preverjanje strokovne in družbene sprejemljivosti sprejetih odločitev tako v omrežju akterjev kot tudi v javnosti.

S tretjim raziskovalnim vprašanjem smo podrobneje raziskali argumentacijske strategije akterjev pri umeščanju prometne infrastrukture v prostor. V proučevanih primerih smo opredelili tri različne argumentacijske strategije akterjev: sklicevanje na domnevno racionalne argumente stroke ali na formalne predpise, tržno argumentacijsko strategijo in argumentiranje, temelječe na vrednotah, simbolnih pomenih in čustvih posameznikov. Prva argumentacijska strategija je značilna predvsem za nekatere državne institucije, ki se v postopkih odločanja praviloma pred (pre)veliko kompleksnostjo problemov in konfliktov zatekajo k formaliziranim pristopom k odločanju, kot so študije variant ali resorna zakonodaja. Gre za pristop, ki je izključujoč do civilne družbe in splošne javnosti ter ima kot

tak tudi zelo omejene legitimacijske zmožnosti. Zanaša se namreč na domnevno objektivnost stroke, ki pa v praksi ne deluje vedno povsem objektivno oziroma racionalno, kar je pokazala tudi raziskava. Za drugo argumentacijsko strategijo je značilno, da akterji v zameno za uresničitev njihovih interesov ponujajo določene ugodnosti, kot je bila to obljuba investitorja, da bo zgradil obvoznico v Trebnjem, v primeru, da bi lokalna skupnost pristala na dolinsko različico avtoceste. Tretja argumentacijska strategija je izražanje argumentov, ki imajo lahko strokovne, racionalne ali vrednotne temelje. Za te akterje je značilno, da svoje interese legitimirajo s pridobivanjem čim širše podpore splošne, strokovne in politične javnosti. Ta argumentacijska strategija je bila, pričakovano, značilna predvsem za civilna interesna združenja. Nasprotno z državnimi odločevalci so si civilna združenja prizadevala za bolj participativne, odprte postopke odločanja. Civilna iniciativa v Trebnjem je svoja stališča realizirala tudi z organizacijo javne tribune. Pri vseh treh argumentacijskih strategijah obstaja verjetnost politizacije argumentacij in zlorabe moči za uveljavljanje ozkih interesov posameznih akterjev. Nevarnost rušenja državnih institucij je višja v sistemih, ki v javnosti uživajo izjemno nizko raven legitimnosti. Kljub temu da imajo zaradi svojih formalnih vlog v postopkih umeščanja prometne infrastrukture v prostor sistemski akterji relativno veliko moč odločanja, je raziskava pokazala, da je legitimacijski potencial nesistemskih akterjev prav tako lahko zelo velik. Vloga državnega sistema prostorskega načrtovanja pri doseganju legitimnosti državnih razvojnih projektov, kot so avtocestno omrežje ali hitre ceste, je zato zelo pomembna. Le država namreč lahko skozi ustrezne formalnopravne vzvode in vodenje postopkov priprave državnih prostorskih načrtov zagotovi ustrezne pogoje za demokratično odločanje, legitimira državne razvojne projekte in tako prepreči morebitne poskuse rušitev sistema ali uveljavitve ozkih interesov akterjev, pogosto kapitala.

Z zadnjim, četrtem raziskovalnim vprašanjem smo presojali, v kolikšni meri pristopi za zmanjševanje konfliktnosti, uporabljeni v proučevanih primerih, ustrezajo načelom deliberativnega odločanja. Pristope lahko v grobem razdelimo na formalne in neformalne. Prvi so predpisani s prostorsko zakonodajo v okviru priprave državnih prostorskih načrtov. Neformalni pristopi pa so bili uporabljeni zaradi neučinkovitosti formalnih vzvodov za usklajevanje interesov pri doseganju legitimnosti odločitev. Med formalne sodijo na primer prostorska konferenca, javne razgrnitve in javne obravnave in študije variant. Med neformalne pristope za usklajevanje interesov pa sodijo usklajevalni sestanki, ustanovitve vladnih delovnih skupin in organizacija posveta, ki ga je organizirala civilna iniciativa v Trebnjem. Raziskava je pokazala, da ne formalni ne neformalni pristopi k usklajevanju interesov niso povsem upravičili svoje legitimacijske vloge. Vpliv lokalne skupnosti na odločitve je bil v obeh primerih zelo omejen in omogočen prepozno. Kot izključujoče so se izkazale tudi študije variant, ki so sicer zasnovane interdisciplinarno, a vseeno relativno ozko. Določene stroke, ki so se izkazale kot bistvene v specifičnih družbeno-prostorskih kontekstih proučevanih postopkov umeščanja prometne infrastrukture v prostor, so imele v okviru formalnega strokovnega vrednotenja variant zelo omejen vpliv na odločitve. V množici ostalih enakovrednih kriterijev vidiki, kot so trajnostno načrtovanje prometa in varstvo najboljših kmetijskih zemljišč pri tretji razvojni osi ter krasoslovje v Trebnjem, niso prišli do izraza, čeprav so bili pomembni v posameznem primeru (in kontekstu). Vloga strokovnjakov, ki ne sodelujejo v študijah variant, je v postopku priprave državnih prostorskih načrtov izenačena z javnostjo. V postopek so vključeni prepozno, ko so možni le še manjši popravki izbrane različice ceste.

Raziskava je med drugim pokazala tudi šibko kulturo participativnega odločanja v Sloveniji, ki je bila opazna na več ravneh. Izpostavimo lahko vlogo občin, ki so ključni vezni člen med državno oblastjo in

lokalnimi skupnostmi. Legitimacijski potencial občin je na področju obveščanja prebivalcev in javnih razprav z domačini ostal neizkoriščen. Na strani civilne družbe pa lahko izpostavimo tribuno v Trebnjem, ki je bila sicer zasnovana na ideji deliberativne demokracije. Čeprav je dogodek organizirala civilna iniciativa, je v praksi dogodek potekal na podoben način, kot to pogosto očitamo javnim razgrnitvam in javnim obravnavam. Akterji, v tem primeru člani civilne iniciative in njeni podporniki, so prepričevali ostale udeležence, medtem kot se med njimi ni vzpostavil pristen dialog, ki bi vodil v skupno odločitev. Glede skladnosti uporabljenih pristopov za zmanjševanje konfliktnosti z načeli deliberativne demokracije lahko zaključimo, da sta oba proučevana postopka imela vse predispozicije za legitimno izpeljana odločevalska postopka. Kljub temu pa dolgotrajnost, neučinkovitost in neprilagodljivost obeh postopkov odločanja kažejo na to, da v praksi deliberacija ni povsem delovala.

V raziskavi smo proučili dva izrazito konfliktna postopka umeščanja prometne infrastrukture v prostor. S tem smo dobili vpogled v relativno širok spekter možnih konfliktov med akterji, v načine delovanja in argumentiranja akterjev ter v dinamičnost in spremenljivost pogojev legitimacije odločitev. Zaradi dinamičnosti in kompleksnosti postopkov umeščanja prometne infrastrukture v prostor so konflikti do neke mere vedno nepredvidljivi, prav tako kot tudi uspešnost njihovega reševanja. Reševanje konfliktov je nerazločljivo povezano s procesom doseganja legitimnosti odločitev. Doseganje legitimnosti je proces, ki ni nikoli v celoti zaključen ali predvidljiv. Odvisen je namreč od številnih, spreminjajočih se zavednih in nezavednih kontekstualnih dejavnikov, kot so zakonodaja, ustaljene prakse delovanja akterjev, vrednote, napredek v znanosti, uveljavljenosti strokovnih diskurzov in podobno. Kontekst postopkov umeščanja prometne infrastrukture v prostor se spreminja v prostoru in času, zato so lahko podobni projekti v določenih lokalnih okoljih dobro sprejeti, drugod pa sprožajo konflikte in zastoje v procesu prostorskega umeščanja.

Zmanjševanje konfliktnosti umeščanja prometne infrastrukture v prostor zaradi spreminjajočega se družbeno-prostorskega konteksta zahteva kontinuirano komunikativno delovanje akterjev v omrežju. Zelo pomembno je stalno preverjanje veljavnosti strokovnih predpostavk, na katerih temeljijo odločitve in sprejemljivosti teh odločitev v lokalnem okolju. Formalni postopki priprave državnih prostorskih načrtov morajo biti zato prilagodljivi, tako v smislu strokovnega delovanja kot tudi z vidika omogočanja neformalnih oblik usklajevanja interesov. Odločitve o umestitvi objekta v prostor ne morejo biti nikoli absolutno pravilne ali legitime. Ker v praksi sprejemanje odločitev vedno pomeni izključevanje določenih opcij, je z vidika doseganja legitimnosti pomembno, da so te izključitve izvedene premišljeno in osnovane na širokem družbenem, strokovnem in tudi političnem konsenzu.

### **7.1 Priporočila za bolj legitimno umeščanje prometne infrastrukture v prostor in predlogi za nadaljnje raziskovanje**

Z raziskavo smo uresničili njen namen in izpolnili večino ciljev, ki smo si jih zadali na začetku. Za konec nam ostane še izpolnitev zadnjega cilja, oblikovati priporočila za večjo legitimnost umeščanja prometne infrastrukture in drugih objektov v prostor ter opredeliti raziskovalne vrzeli, ki so se pokazale kot relevantne za nadaljnje raziskovanje konfliktov. Zavedamo se, da absolutno pravilnih in legitimnih pristopov k reševanju konfliktov v prostorskem načrtovanju ni. Tako pojem pravilnosti kot legitimnosti sta namreč relativna. Vseeno pa verjamemo, da priporočila, osnovana na rezultatih raziskave, ki jih predlagamo v nadaljevanju, lahko pomembno prispevajo k splošnemu dvigu legitimnosti umeščanja prometne infrastrukture in drugih objektov v prostor.

Uporabljeni teoretični koncepti poudarjajo dinamičnost postopkov umeščanja objektov v prostor, ki so vedno v nastajanju, spremenljivi in odvisni od specifičnega družbeno-prostorskega konteksta. Prvo priporočilo odločevalcem in prostorskim načrtovalcem za doseganje večje legitimnosti odločitev je zato prilagodljivost postopkov odločanja. Ti morajo spoštovati proces nastajanja omrežja akterjev, s čimer tudi sam postopek postaja vedno bolj vpet v specifičen družbeno-prostorski kontekst. Umeščanje prometne infrastrukture v prostor zaradi linijske oblike lahko poteka v zelo različnih okoljih, kar od odločevalcev zahteva veliko več naporov v deliberacijo in v razreševanje morebitnih konfliktov. Stalnost sprememb, ki spremljajo nastajanje omrežij akterjev in proces odločanja, zahteva tudi večkratno preverjanje in preizpraševanje veljavnosti vrednot, strokovnih diskurzov, argumentov akterjev in v skrajnem primeru tudi projekta samega.

#### – **Zgodnje vključevanje javnosti**

Vključevanje javnosti se mora začeti že pred umeščanjem objekta v prostor, s seznanjanjem o načrtovanem projektu. Ker so veliki infrastrukturni projekti pomembni za družbo kot celoto, bi morale informacije doseči najširšo javnost. Za to bi morali poskrbeti državni odločevalci, prek nacionalnih medijev (televizija, radio, splet) in v obliki tiskovine, ki bi dosegla najširši krog državljanov. Že na začetku postopka umeščanja objekta v prostor, ko so še vse možnosti odprte, bi morala biti vedno organizirana tudi javna razprava. Prostorsko konferenco, ki je predvidela tudi sodelovanje zainteresirane javnosti, je v preteklosti formalno že predpisoval Zakon o prostorskem načrtovanju (2002). Žal nedavne spremembe prostorske zakonodaje iz leta 2020 ponovno težijo k omejevanju sodelovanja javnosti in predpostavljajo takšno obliko posvetovanja zgolj kot opsijsko.

Na področju obveščanja lokalnega prebivalstva o načrtovanem posegu v prostor bi morale imeti ključno vlogo tudi občine. Javni posveti v lokalnih skupnostih, kamor naj bi bila umeščena nova prometna infrastruktura, bi morali biti predvideni kot obvezen ukrep že na samem začetku postopka umeščanja v prostor. Odgovornost za organizacijo takšnih posvetov bi morala biti deljena med občine in državne odločevalce. Samo na tak način lahko občine kot lokalni nosilci urejanja prostora v nadaljevanju umeščanja objektov državnega pomena legitimno zastopajo interese lokalnih skupnosti.

Javna posvetovanja na ravni občin že na samem začetku postopka odločanja so pomembna tudi s strokovnega vidika. Omogočajo namreč prepoznavanje potreb prebivalcev in opredeljevanje tistih prvin prostora, ki so za prebivalce pomembnejše. Ta vpogled je lahko za stroko koristen pri obravnavi in morebitnem uteževanju kriterijev, s katerimi stroka izvaja študije variant.

#### – **Prilagodljivost strokovnega delovanja**

Drugo priporočilo za doseganje legitimnosti umeščanja prometne infrastrukture in drugih objektov v prostor se nanaša na strokovno delovanje. Ker je tudi delo strokovnjakov praviloma podvrženo različnim kontekstualnim vplivom, je za doseganje legitimnosti strokovnih odločitev nujno, da so te predhodno soočene s širšo strokovno in splošno javnostjo. Zaključku študije variant bi morale v odločevalskem postopku najprej slediti soočenje rezultatov ne le med izdelovalci študij variant, temveč tudi s širšo strokovno javnostjo, torej z drugimi predstavniki relevantnih strok. Rezultati študij variant bi bili tako osnovani na širšem strokovnem konsenzu. Šele nato bi lahko sledila tudi javna razgrnitev in javna obravnava predloga državnega prostorskega načrta. Predlagamo, da prostorska zakonodaja v zaključni fazi študij variant predvidi obvezno soočenje rezultatov študij variant s širšo strokovno javnostjo.

Doseganje soglasja na strokovni ravni odločanja bi v nadaljnjih korakih priprave državnih prostorskih načrtov zmanjšalo možnost konfliktov, hkrati pa bi tudi državni odločevalci lažje upravičili državni prostorski načrt pred širšo (laično) javnostjo. Nerazrešeni konflikti znotraj strok in med strokami namreč zmanjšujejo zaupanje javnosti v strokovno delovanje in v delovanje državnih institucij.

K legitimnosti strokovnega delovanja bi pripomogla tudi prilagoditev formalnega strokovnega vrednotenja v okviru študij variant. Dozdajšnje predpisano prakso vrednotenja variantnih rešitev s štirimi sklopi kriterijev (gradbeno-tehnični, prometno-ekonomski, varstveni in urbanistično-prostorski) bi morali nadgraditi še z obveznim strokovnim vrednotenjem vidika družbene sprejemljivosti v lokalnem okolju, če se za to izkaže potreba, pa tudi v družbi na ravni celotne države. Med letoma 1970 in 2002 so na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani izvedli štiri raziskave družbene sprejemljivosti avtocestnega projekta na ravni celotne države. Z vidika projekta kot celote so takšne raziskave pomemben vir informacij za državne odločevalce, vendar pa ti podatki ne odražajo konkretnega stanja na posameznih odsekih v specifičnih lokalnih okoljih. Strokovno vrednotenje vidika družbene sprejemljivosti v okolju, kamor se umešča objekt, bi pripomoglo k ugotavljanju stališč lokalnih skupnosti, hkrati pa bi lahko preverjali tudi reprezentativnost stališč, ki jih zagovarjajo civilne iniciative. Peti vidik vrednotenja – družbena sprejemljivost v lokalnem okolju – bi v primerih, ko ostale stroke ne zmorejo najti skupne rešitve, lahko predstavljal tudi tisti jeziček na tehtnici, s katerim bi državni odločevalci lažje utemeljili odločitve.

Ker je raziskava pokazala, da so posamezne prvine prostora v različnih okoljih različno pomembne, bi k legitimnosti prispevala tudi večja prilagodljivost kriterijev, s katerimi stroka vrednoti posamezne variantne rešitve. Z uteževanjem kriterijev glede na njihov pomen v lokalnem okolju bi bili rezultati študij variant bolj usklajeni z vrednotami v družbi, lažje strokovno utemeljivi in s tem tudi legitimni. O uteževanju bi se ocenjevalci morali dogovoriti pred izvedbo študije variant in pri tem upoštevati tudi mnenja občin in lokalnih skupnosti.

– **Spodbujanje dogovarjanja in usklajevanja interesov med različnimi teritorialnimi enotami**

Prometna in druga linijska infrastruktura je z vidika usklajevanja interesov posebna, saj zaradi zveznosti in oblike praviloma prečka več teritorialnih enot – občin – z različnimi razvojnimi, varstvenimi in drugimi interesi. Državni odločevalci bi morali v takih primerih že vnaprej predvideti možnost konfliktov med različnimi občinami in lokalnimi skupnostmi. Če do tovrstnih konfliktov pride, bi organizacija posvetovanj ali delavnic za občine in v njih živeče lokalne skupnosti vzdolž načrtovane trase linijske infrastrukture je lahko prispevale k zmanjševanju konfliktnosti. Takšne neformalne oblike posvetovanj so se v preteklosti na odseku tretje razvojne osi med Otiškim vrhom in Holmcem že izkazale za učinkovit pristop. Prebivalci občin bi v primeru konfliktov morali biti najprej dobro seznanjeni s problemom in različnimi opcijami poteka ceste, občine pa bi morale zagotoviti možnost soočenja različnih stališč. Ker vsi ljudje niso enako naklonjeni javnemu izpostavljanju na delavnicah in posvetovanjih, ali pa za to nimajo časa, je nujno, da je prebivalcem zagotovljen tudi alternativen način podajanja mnenj in stališč. To so lahko vprašalniki v fizični (papirni) ali elektronski obliki. Prakso spodbujanja takšnih neformalnih posvetovanj bi morala na formalni ravni spodbujati prostorska zakonodaja, v praksi pa še naprej tudi Ministrstvo za okolje in prostor, ki vodi postopke priprave državnih prostorskih načrtov.

### – **Transdisciplinarnost sistema prostorskega načrtovanja**

Četrto priporočilo, ki naslavlja predvsem prostorskega načrtovalca kot odgovornega za vodenje priprave državnih prostorskih načrtov, je nujno poglobljeno razumevanje delovanja odnosov moči v družbi, ki se udejanjajo skozi prakse delovanja akterjev, uveljavljanja strokovnih diskurzov, ideologij, pa tudi procesov izključevanja. Le z zavedanjem teh procesov namreč lahko do določene mere preprečimo negativne posledice takega delovanja, kot so manipulacije, izključevanje relevantnih strokovnih diskurzov in »ugrabitve« deliberacije s strani najglasnejših ali politično najvplivnejših akterjev. S tega vidika je pomembno, da ima bodoči prostorski načrtovalec, tako kot že do sedaj, v izobraževalnem procesu možnost pridobivanja znanja tako s področja naravoslovja in tehnike kot tudi družboslovja in humanistike.

V praksi je sicer lahko presojanje načel pravilnosti, resničnosti in iskrenosti argumentacij akterjev in njihovega delovanja zelo težavno. Kljub temu pa poglobljeno razumevanje procesov doseganja legitimnosti prostorskim načrtovalcem omogoča, da v praksi lažje prepoznajo konflikte ali poskuse zlorabe moči in se nanje ustrezno odzovejo. Prostorski načrtovalec kot koordinator postopka priprave prostorskih načrtov ima namreč moč vplivanja tako na formalne vzvode za deliberacijo kot tudi na spodbujanje neformalnih oblik usklajevanja interesov.

### – **Spodbujanje aktivnega državljanstva**

Raziskava je pokazala, da uspeh deliberativnih pristopov k odločanju pri doseganju legitimnosti ni odvisen zgolj od uporabljenih pristopov, temveč tudi od iskrenosti delovanja vseh akterjev v omrežjih in od njihove pripravljenosti na oblikovanje odločitev, ki bodo v določenem kontekstu družbeno, strokovno, tehnično, pa tudi finančno najbolj sprejemljive. K pripravljenosti akterjev na sodelovanje v deliberaciji lahko prispevamo z nadaljnjim raziskovanjem konfliktov v prostorskem načrtovanju, poglobljanjem razumevanja procesov legitimacije postopkov umeščanja različnih objektov v prostor, pa tudi s spodbujanjem aktivnega državljanstva. Omejevanje participacije laične in strokovne javnosti v postopkih odločanja se je v praksi že večkrat izkazalo kot neučinkovit pristop k legitimaciji posegov v prostor. Pogosto tovrstni ukrepi dosežejo ravno nasproten učinek in vodijo v dolgotrajne in konfliktno postopke odločanja, nezaupanje in nezmožnost deliberacije. V prihodnje si zato želimo, da bi odločevalci v večji meri prepoznali in izkoristili legitimacijski potencial deliberativnega načina odločanja, skrbeli za dobro informiranost vseh relevantnih akterjev in transparentnost informacij. Na drugi strani pa si želimo aktivnega in pravočasnega vključevanja stroke in javnosti v postopke odločanja, v katerih ne bodo zgolj zaradi zadoščanja formalnim proceduralnim zahtevam, temveč bodo imeli tudi dejansko možnost vplivanja na odločitve, ki bodo koristne za družbo kot celoto.

Čeprav smo v raziskavi obravnavali primera umeščanja cestne prometne infrastrukture državnega pomena v prostor: odsekov avtoceste in hitre ceste, to ne pomeni, da se konflikti pri umeščanju prometne infrastrukture v prostor pojavljajo vedno ali da konfliktov pri umeščanju drugih vrst linijskih ali točkovnih objektov v prostor ni. Proučevanje nadpovprečno konfliktnih postopkov umeščanja v prostor je pomembno zato, ker omogoča vpogled v širok spekter možnih (ne pa vseh) legitimacijskih problemov in iz njih izhajajočih konfliktov. Konflikti in »slabe prakse« načrtovanja s tem predstavljajo pomemben vir informacij odločevalcem, da ozavešijo možne konflikte in z ustreznimi pristopi tudi v čim večji meri zmanjšajo konfliktnost postopkov umeščanja objektov v prostor. Umeščanje avtocest in hitrih cest je



zaradi linijske oblike in vplivov na prostor in družbo izjemno kompleksno in s tem tudi potencialno nadpovprečno konfliktno. To ne pomeni, da se konflikti pri umeščanju cest nižjega reda ali točkovnih objektov v prostor ne pojavljajo. Čeprav je bila raziskava geografsko omejena zgolj na Slovenijo, je treba poudariti, da se konflikti pojavljajo tudi drugod in v državah, ki sicer veljajo za vzorne demokratične države z dolgoletno tradicijo demokratičnega odločanja. S podobnimi konflikti kot v Sloveniji so se soočali na primer tudi na Nizozemskem (primer umeščanja avtoceste Delft–Schiedam), Švedskem (primer umeščanja nove železniške povezave in postaje skozi središče Gothenburga) ter v Italiji in Franciji (primer umeščanja železniške povezave Torino–Lyon) (Koppenjan, 2005; Greyl et al., 2009; Delavnica Västlänken – new infrastructure in perspective, 2018). Vzroke za konfliktnost umeščanja velikih infrastrukturnih projektov v prostor, kot so predor pod rokavskim prelivom, most Storebæltsbroen na Danskem, avtocestne povezave in druge, je med drugim opisal tudi avtor Bent Flyvbjerg v knjigi »Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition« (2003). Z izborom primerov, ki smo ju obravnavali v raziskavi, ne želimo negirati obstoja ali relevantnosti konfliktov pri umeščanju drugih objektov v prostor. Odločitev odraža zgolj nujnost omejitve raziskave, ki bi sicer lahko postala preveč obsežna in težko obvladljiva.

Konceptualni okvir raziskave, teorija akter-omrežje, in kvalitativna zasnova raziskave, ki je temeljila na analizi dokumentov, časopisnih člankov in na polstrukturiranih intervjujih, sta se izkazali kot ustrezni orodji za proučevanje konfliktov. Kvalitativna analiza nam je omogočila rekonstrukcijo dejanskih postopkov umeščanja v prostor in vpogled v odnose med akterji. Teorija akter-omrežje pa s stopnjami preobrazbe omrežij akterjev izpostavlja dinamično, procesno naravo teh postopkov, ki so vedno vpeti v specifičen družbeno-prostorski kontekst. Uporabljen pristop k raziskovanju konfliktov ima tudi teoretično in praktično, uporabno vrednost. Teorija akter-omrežje, ki sicer izvira iz sociologije, dopolnjuje dosedanje razumevanje konfliktov v teoriji prostorskega načrtovanja v dveh pogledih. Prvi izpostavlja dinamičnost in nepredvidljivost nastajanja omrežij akterjev, ki se vzpostavljajo in spreminjajo skozi postopke umeščanja objektov v prostor. Konflikti so sestavni del odnosov med akterji v omrežjih in vplivajo tudi na sestavo omrežij. Postopke umeščanja objektov v prostor zato ves čas spremlja proces legitimacije akterjev, njihovih stališč in načinov delovanja v omrežjih. Drugi teoretični prispevek raziskave pa je razumevanje konfliktov med akterji skozi prizmo družbeno-prostorskega konteksta, ki ves čas vpliva na delovanje akterjev, na njihove argumentacije in na njihovo legitimnost. Ker se družbeno-prostorski kontekst spreminja, se spreminjajo tudi pogoji legitimacije. Iz tega sledi, da postopki umeščanja objektov v prostor zahtevajo kontinuirano komunikativno delovanje, s katerim akterji preverjajo veljavnost svojih argumentacij v omrežju in v javnosti.

Metodološki pristop, ki smo ga uporabili v raziskavi, je prenosljiv in uporaben tako za proučevanje umeščanja drugih objektov v prostor kot tudi za proučevanje konfliktov v različnih družbeno-prostorskih kontekstih. Priporočamo dve nadaljnji raziskovalni smeri:

- proučevanje in mednarodna primerjava procesov legitimacije posegov v prostor v različnih družbeno-prostorskih kontekstih, na primer med postsocialističnimi državami in državami z daljšo tradicijo demokratičnega odločanja;
- proučevanje vpliva posameznih kontekstualnih dejavnikov na konfliktnost umeščanja objektov v prostor skozi daljše časovno obdobje, na primer diskurza o trajnostnem razvoju.

Konflikti v prostorskem načrtovanju so pereč problem, ki bo v prihodnosti najverjetneje še pogostejši, razsežnejši in bolj kompleksen. Ignoranca države do obstoja konfliktov in spodleteli poskusi legitimacije odločitev o posegih v prostor imajo lahko daljnosežne škodljive družbene, ekonomske in okoljske posledice. Navsezadnje neustrezno reševanje konfliktov vodi v začaran krog nezaupanja javnosti državnim institucijam in posledično večjo konfliktnost pri uresničevanju nadaljnjih, za družbo pomembnih projektov. Raziskava je nastajala v izjemno dinamičnem obdobju, ko se je transparentnost delovanja državnih institucij zmanjšala, težnje po omejevanju deliberacije na vseh ravneh delovanja države, tudi na področju prostorskega načrtovanja, pa okrepile. Spremembe gradbene in prostorske zakonodaje 2020 so močno omejile predvsem možnosti soodločanja splošne javnosti in civilne družbe, so nedvomno korak nazaj v prizadevanjih za doseganje legitimnosti pri umeščanju objektov v prostor. Raziskava je zato aktualna, saj na praktičnih primerih dokazuje, da je za doseganje legitimnosti odločitev državnih institucij ključnega pomena vzdrževanje odprte, argumentirane in spoštljive razprave med vsemi vpletenimi akterji, ne glede na to, ali gre za strokovno ali splošno javnost.

## 8 SUMMARY

Conflicts are an inevitable part of spatial planning. The main reasons for conflicts, both in spatial planning and in society in general, are the limited amount of a basic resource-space and unequal access to them; different interests and goals of individuals and social groups; and uneven distribution of power in society, which is why certain social groups and individuals have more influence on decisions than others. The planning of large, long-term, and permanent transport infrastructure projects such as highways and motorways is more prone to conflicts than other projects. It requires a high degree of legitimacy – citizens' trust in government institutions and science is crucial. Part of the reason why conflicts are so common in the planning of transport infrastructure is that not only does it serve to transport people and goods, it also has multiple and unpredictable impacts on the environment, society, and the economy, which can be positive or negative. Transport links can make an important contribution towards increasing social and economic well-being of a country, while at the same time increasing the burden on the environment through pollution and the exclusion of other uses of physical space, which is a limited resource. Conflict resolution in spatial planning is therefore an important segment of theoretical discussions. Theorists usually focus on rational and participatory decision-making approaches. While technical rationality in conflict resolution is based on the premise of increasing the objectivity of decision-making through science, the participatory approach focuses primarily on achieving legitimacy through public participation in decision-making and deliberation. In practice, both approaches have certain shortcomings – the former is criticized for its ignorance of the social context of planning, while the latter is criticized for the utopian nature of principles which participatory spatial planning is based on. In terms of deliberation, actors are expected to act according to the principles of truthfulness, correctness, and sincerity, which are difficult or impossible to examine in practice. In Slovenia, studies that examine actual processes of conflict resolution in spatial planning without assessing the appropriateness of one or another planning approach are practically non-existent.

Our aim is to contribute to a more comprehensive understanding of conflicts in spatial planning. The study will be based on a qualitative methodological approach, through which two case studies will be examined: the planning of the highway section through Trebnje and the planning of the motorway on the third development axis between Šentrupert and Velenje. Our research question is: How can legitimacy of inevitably conflictual transport infrastructure planning processes be achieved in practice? This overarching research question was divided into four sub-questions: who are the actors involved and what role do they play in decision-making, what are the main causes of conflict between involved actors, what types of arguments are put forward by involved actors, and how the spatial planning approaches used to resolve conflicts contribute to the overall legitimacy of decision-making processes. The empirical part of the study and result interpretation are based on two theoretical concepts, the complexity theory and the actor-network theory, which consider the relationships between the system and its environment, and between the network of actors and its social context, respectively. In this way, we deepened the current understanding of conflict, which was mainly limited to procedural aspects of decision-making processes. Contextual factors, such as nature, agricultural land, cultural heritage, legislation, policies, values, discourses, and ideologies, can have a significant impact on relationships in the network of actors as well as on conflict resolution.

The research comparing two case studies was based on the use of qualitative methods: analysis of documents, interviews, and newspaper articles. The conceptual framework for result interpretation was based on the complexity theory and the actor-network theory. In addition to establishing a conceptual framework for researching and explaining the legitimacy problem in spatial planning, the main objectives of the research were also to conduct a qualitative analysis of the roles of involved actors and factors and the relationships between them in the two selected case studies of transport infrastructure planning, to carry out a qualitative analysis of the actors' argumentation strategies in decision-making processes, to evaluate the impact of the formal (national) spatial planning system on the quality of deliberative processes in conflict resolution, to study the specifics of linear long-distance infrastructure planning, and to produce recommendations for making more legitimate choices in decision-making processes.

The analysis has shown that actor networks and roles of actors and factors in these networks always depend on a broader social context, which is constantly changing. On the one hand, networks depend on a formal framework, in which the decision-making process is embedded. On the other hand, actors and relationships between them are also shaped by a subtler value-based or ideological background to decision-making. Both formal rules and values are subject to change, so the legitimacy of decisions needs to be constantly reviewed. The role of any actor or factor in the network, regardless of the degree of formalization, is therefore not absolute. The roles of actors and factors depend on their acceptance in the network. Consequently, continuous communicative action is required, in which actors check the validity of their arguments, which may be based on formal rules or values, discourses, beliefs, etc. Decisions must be taken with the broadest possible consensus of experts in this field and society.

The main problems related to legitimacy we have identified in the research either relate to the conflicting relationship between the system and its environment or arise from the relationships within actor networks. In the cases we studied, we have identified classic problems characteristic of the legitimacy crisis of modern societies, faced with a decline in trust in state institutions. Problems related to legitimacy included problems of coordination of interests between different levels of the government, between departments, and between different professions that are becoming increasingly differentiated and specialized. With modernization of society, coordination between actors is becoming increasingly difficult, but at the same time increasingly important, especially in the implementation of national development plans that are in the public interest. The legitimacy of spatial planning, especially the planning of national development projects through participatory decision-making and deliberation, is therefore becoming increasingly important.

Research has shown that arguments in decision-making processes are not only viewpoints of different actors, but are closely intertwined with the actors' ability to act, which is why we consider them as argumentation strategies. Research has identified three important argumentation strategies. The first one is to support or assert the position of actors in the network by invoking scientific evidence, laws, or other formal factors. This is an argumentation strategy typical of governmental decision-makers, who often try to avoid deliberation, as it might further increase the complexity of decision-making. The second argumentation strategy is typical of civil society representatives. As their role in networks is usually subordinate to the one of national decision-makers, they try to underpin the legitimacy of their interests by securing the support of academia, policy-makers, and/or society. The third argumentation strategy

refers to the attempt to make procedural changes in decision-making, mainly in order to implement more participatory approaches in decision-making processes, which in Slovenia are still often carried out only as a formality.

The complexity of planning often exceeds the ability of formally prescribed spatial planning processes to deal effectively and legitimately with many uncertainties, problems related to legitimacy, and conflicts. Research has shown that actors act both in a formal decision-making process and in other informal ways. Formal approaches to conflict resolution include expert analyses, public hearings, and displays. As research has shown, the legitimacy of these approaches depends primarily on deliberativeness. For example, the problem of exclusion and lack of deliberation between different branches of science and the problem of ingenuine participation of the civil society have been highlighted, which certainly reduce the legitimacy of decision-making processes. Due to dissatisfaction with their role in formal decision-making processes, actors therefore resort to informal forms of action, such as protests, petitions, and the like. In the planning of national transport infrastructures, the role of state institutions responsible for managing the process of national spatial plan preparation is very important, on the one hand, to allow all actors to put forward their arguments and, on the other, to prevent possible attempts to sabotage projects on the basis of narrow private interests. The role of experts in this field is also very important in this context, as it must ensure that technically sound and socially acceptable solutions are found.

With this research, we have fulfilled its purpose and achieved the aims we set at the beginning. There are no absolutely correct and legitimate approaches to conflict resolution in spatial planning. Both the notion of correctness and legitimacy are relative. Nevertheless, we believe that the following five recommendations we propose can help increase the legitimacy of decision-making in planning transport infrastructure and in spatial planning in general. The theoretical concepts used emphasize the dynamic nature of placing objects in space, which are always emergent, susceptible to change, and dependent on a specific social context. Decision-making processes must therefore be adaptive, in the sense that they must respect the process of becoming of actor networks. The continuity of change that accompanies the formation of actor networks and decision-making processes themselves also requires a constant verification and questioning of the validity of values, discourses, arguments, and the project itself. In order to achieve greater legitimacy in spatial planning, the system must be opened up. This means that actor networks must be opened to external realities, both professional and lay. Although no actor can oversee the dynamics and self-organizing activities of other actors, the spatial planner, as the coordinator of spatial plan preparation processes, has the power to verify technical, scientific, and social acceptability of the plan. At the same time, as a representative of experts in the field of planning, the spatial planner must respect the principles of sustainable development as well as spatial and social justice. This requires both an appropriate legal framework that assigns an adequate coordinating role to spatial planning as a transdisciplinary profession, and the ability to mediate. Furthermore, it is important to understand the functioning of power relations in society, which are expressed in social practices, discourses, ideologies, as well as in processes of exclusion. Only by being aware of these processes can we prevent, to some extent, the negative consequences of actions, such as manipulation, exclusion of relevant professional discourses, and “hijacking” of deliberations by the most vocal or politically influential actors. From this point of view, it is important that the future spatial planner has the opportunity to acquire knowledge from different scientific fields such as human geography and

sociology as part of his or her education. The decisions taken by the actors involved in the decision-making process must be professionally justified. Interventions in space are often extremely expensive and have lasting effects that go beyond the local environment. Therefore, it is very important that the purpose of such projects is very well and clearly technically justified even before spatial planning begins. It is good for legitimacy of the project if a broad political, public, and professional consensus on the need and justification for such an intervention is reached, at least in principle, before the planning begins. In the future, decision-makers should also make greater use of the legitimizing potential of deliberative decision-making and ensure that all relevant stakeholders are well-informed and that information is transparent. On the other hand, it is also important to involve experts in this field and society in decision-making processes in a timely and active manner, as they will then not only fulfil the formal procedural requirements but also have a real chance to influence important decisions.

## VIRI

- Adjei-Poku, B. 2018. Rationality and power in land use planning. A conceptual view of the relationship. *Journal of Planning Literature* 33, 1: 45–60.  
doi: <https://doi.org/10.1177/0885412217723616>
- Aitken, S. (ur.), Valentine, G. (ur.). 2006. *Approaches to human geography*. London, SAGE Publications: 349 str.  
doi: <https://doi.org/10.1177/0885412217723616>
- Albrechts, L. 2003. Planning and power. Towards an emancipatory planning approach. *Environment and Planning C: Government and Policy* 21, 6: 905–924.  
doi: <https://doi.org/10.1068/c29m>
- Alexander, E.R. 2000. Rationality revisited. Planning paradigms in a post-postmodernist perspective. *Journal of Planning Education and Research* 19, 3: 242–256.  
doi: <https://doi.org/10.1177/0739456X0001900303>
- Alexander, E.R. 2002. The public interest in planning: From legitimation to substantive plan evaluation. *Planning Theory* 1, 3: 226–249.  
doi: <https://doi.org/10.1177/147309520200100303>
- Allmendinger, P. (ur.), Tewdwr-Jones, M. (ur.). 2002. *Planning futures. New directions for planning theory*. London, Routledge: 272 str.  
doi: <https://doi.org/10.4324/9780203996195>
- Allmendinger, P., Haughton, G. 2012. Post-political spatial planning in England. A crisis of consensus? *Transactions of the Institute of British Geographers, New Series* 37, 1: 89–103.  
doi: <https://doi.org/10.1111/j.1475-5661.2011.00468.x>
- Almeida, J., Costa, C., Nunes da Silva, F. 2017. A framework for conflict analysis in spatial planning for tourism. *Tourism Management Perspectives* 24: 94–106.  
doi: <https://doi.org/10.1016/j.tmp.2017.07.021>
- Arnstein, S. 1969. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35, 4: 216–224.  
doi: <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Ašanin Gole, P., Polenšek, T. 2002. *Slovenske avtoceste. Trideset let avtocest v Sloveniji*. Celje, DARS: 42 str.
- Baarveld, M., Smit, M., Dewulf, G. 2015. Negotiation processes in urban redevelopment projects. Dealing with conflicts by balancing integrative and distributive approaches. *Planning Theory & Practice* 16, 3: 363–384.  
doi: <https://doi.org/10.1080/14649357.2015.1058972>
- Badie, B. 2001. Legitimacy, *Sociology of*. V: Smelser, N.J. (ur.), Baltes, P.B. (ur.). 2001. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. Pergamon: 8706–8709.  
doi: <https://doi.org/10.1016/B0-08-043076-7/01911-2>

Barley, S.R., Tolbert, P.S. 1997. Institutionalization and structuration. Studying the links between action and institution. *Organization Studies* 18, 1: 93–117.

doi: <https://doi.org/10.1177/017084069701800106>

Beinat, E. (ur.). 1998. A methodology for policy analysis and spatial conflicts in transport policies. Summary of Report R98/08.

[http://web.ist.utl.pt/carlosbana/bin/help/papers/SummaryReport\\_R98\\_08.pdf](http://web.ist.utl.pt/carlosbana/bin/help/papers/SummaryReport_R98_08.pdf) (Pridobljeno 7. 10. 2020.)

Beinat, E. 2001. A methodology for the analysis of spatial conflicts in transport policies: Overview and applications. V: Stillwell, J. (ur.), Scholten, H. (ur.). 2001. *Land Use Simulation for Europe*. Springer Netherlands: 193–210.

doi: <https://doi.org/10.1007/978-94-010-0466-4>

Bela knjiga. Načrt za enotni evropski prometni prostor – na poti h konkurenčnemu in z viri gospodarnemu prometnemu sistemu. 2011. Bruselj, Evropska komisija.

<https://op.europa.eu/sl/publication-detail/-/publication/f92333f7-da0d-4fd6-9e62-389b0526e2ac/language-sl> (Pridobljeno 2. 9. 2021.)

Berger, P.L., Luckmann, T. 1966. *The social construction of reality. A treatise in the sociology of knowledge*. Garden City, New York, Doubleday: 203 str.

Bibič, A. 1972. *Zasebnišтво in skupnost: "civilna družba" in država pri Heglu in Marxu*. Ljubljana, Mladinska knjiga: 303 str.

Boelens, L. 2010. Theorizing practice and practising theory. Outlines for an actor-relational-approach in planning. *Planning Theory* 9, 1: 28–62.

doi: <https://doi.org/10.1177/1473095209346499>

Bole, D. 2004. Geografija javnega potniškega prometa na primeru Ljubljane. *Geografski vestnik* 76, 2: 21–32.

Bole, D. 2011. Changes in employee commuting: A comparative analysis of employee commuting to major Slovenian employment centers from 2000 to 2009. *Acta geographica Slovenica* 51, 1: 93–108.

doi: <https://doi.org/10.3986/AGS51104>

Bole, D. 2015. Spreminjanje prometne rabe zemljišč v Sloveniji. *Georitem* 25. Ljubljana, Založba ZRC: 74 str.

doi: <https://doi.org/10.396/9789610503569>

Bole, D., Gabrovec, M. 2014. Geography of daily mobilities in Post-Socialist European countries: Evidence from Slovenia. V: Burrell, K. (ur.), Hörschelmann, K. (ur.). 2014. *Mobilities in Socialist and Post-Socialist States. Societies on the Move*. Palgrave Macmillan: 217–239.

doi: [https://doi.org/10.1057/9781137267290\\_11](https://doi.org/10.1057/9781137267290_11)

Bole, D., Kozina, J., Tiran, J. 2020. The socioeconomic performance of small and medium-sized industrial towns: Slovenian perspectives. *Moravian Geographical Reports* 28, 1: 16–28.

doi: <https://doi.org/10.2478/mgr-2020-0002>

Brown, G., Raymond, C.M. 2014. Methods for identifying land use conflict potential using participatory mapping. *Landscape and Urban Planning* 122: 196–208.

doi: <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2013.11.007>



Callon, M. 1984. Some elements of a sociology of translation. Domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay. *The Sociological Review* 32: 196–233.

doi: <https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.1984.tb00113.x>

Callon, M. 1999. Actor-network theory. The market test. *The Sociological Review* 47, 1: 181–195.

doi: <https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.1999.tb03488.x>

Calvert, K., Mabee, W. 2015. More solar farms or more bioenergy crops? Mapping and assessing potential land-use conflicts among renewable energy technologies in eastern Ontario, Canada. *Applied Geography* 56: 209–221.

doi: <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2014.11.028>

Cambridge Dictionary, <https://dictionary.cambridge.org/> (Pridobljeno 13. 12. 2021).

Carayannis, E.G., Grigoroudis, E., Campbell, D.F.J., Meissner, D., Stamati, D. 2017. The ecosystem as helix: An exploratory theory-building study of regional co-opetitive entrepreneurial ecosystems as Quadruple/Quintuple Helix Innovation Models. *R&D Management* 48, 1: 148–162.

doi: <https://doi.org/10.1111/radm.12300>

Carr, M.H., Zwick, P.D. 2007. Smart land-use analysis: The LUCIS model land-use conflict identification strategy. Redlands, ESRI Press: 277 str.

CEMAT – 6. konferenca evropskih ministrov, pristojnih za prostor, 19.–20. maj 1983. Resolution No. 2 on The European regional/spatial planning charter (Torremolinos Charter/Torremolinska listina).

<https://rm.coe.int/6th-european-conference-of-ministers-responsible-for-regional-planning/168076dd93> (Pridobljeno 3. 9. 2021.)

Centrih, L. 2014. The road to collapse. The demise of the league of communists of Yugoslavia. Research Paper Series of Rosa Luxemburg Stiftung Southeast Europe No. 2.: 41 str.

<https://arhiv.rosalux.rs/en/artikl.php?id=410> (Pridobljeno 4. 7. 2021.)

Cieślak, I. 2019. Spatial conflicts. Analyzing a burden created by differing land use. *Acta geographica Slovenica* 59, 2: 43–57.

doi: <https://doi.org/10.3986/AGS.5181>

Civilna iniciativa Šaleške doline (Velenje). 2008. 3. razvojna os: Šaleška dolina na poti k trajnostnemu prometu? Velenje, Civilna iniciativa Šaleške doline, 42 f.

Cohen, G.A. 2003. Reply on Elster on "Marxism, funkcionalism and game theory". V: Matravers, D. (ur.), Pike, J. (ur.). 2003. Debates in contemporary political philosophy. An anthology. London, Routledge: 483–495.

Coser, L., Dahrendorf, R., Collins, R., 2006. Conflict and critical theories. V: Theory Cumulation and Schools of Thought: 211–241.

[https://us.corwin.com/sites/default/files/upm-binaries/13636\\_Chapter7.pdf](https://us.corwin.com/sites/default/files/upm-binaries/13636_Chapter7.pdf) (Pridobljeno 2. 9. 2021.)

Crescenzi, R., Rodríguez-Pose, A. 2012. Infrastructure and regional growth in the European Union. *Papers in Regional Science* 91, 3: 487–513.

doi: <https://doi.org/10.1111/j.1435-5957.2012.00439.x>

- David, R., Tolbert, P., Boghossian, J. 2019. Institutional theory in organization studies. V: Oxford Research Encyclopedia of Business and Management.  
<https://oxfordre.com/business/view/10.1093/acrefore/9780190224851.001.0001/acrefore-9780190224851-e-158> (Pridobljeno 9. 10. 2020.)  
doi: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190224851.013.158>
- Davidoff, P. 1965. Advocacy and pluralism in planning. *Journal of the American Institute of Planners* 31, 4: 331–338.  
doi: <https://doi.org/10.1080/01944366508978187>
- Davoudi, S. 2005. Understanding territorial cohesion. *Planning Practice and Research* 20, 4: 433–441.  
doi: <https://doi.org/10.1080/02697450600767926>
- Delavnica Västlänken – new infrastructure in perspective. AESOP Annual Congress. 2018.
- Deleuze, G., Guattari, F. 1987. *A thousand plateaus: Capitalism and schizophrenia*. London, Athlone Press: 632 str.
- Delovne migracije. Izbrani kazalniki, statistične regije, Slovenija, letno. 2020. Statistični urad Republike Slovenije. <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/Data/0772755S.PX/> (Pridobljeno 1. 12. 2021.)
- Di Batista, M. 2014. Slovenski avtocestni križ. Radovljica, Didakta: 373 str.
- DiMaggio, P.J. 1988. Interest and agency in institutional theory. *Institutional patterns and organizations. Culture and environment* 1: 3–22.
- Dnevna mobilnost potnikov, Slovenija. 2017. Statistični urad Republike Slovenije. <https://www.stat.si/statweb/News/Index/7596> (Pridobljeno 5. 6. 2021.)
- Dolgoročni plan občine Trebnje za obdobje od leta 1986-2000. *Skupščinski dolenski list št. 19/1986*.
- Drobne, S. 2012. Vpliv razdalje na tokove delavcev vozačev v Sloveniji. V: Ciglič, R. (ur.), Perko, D. (ur.), Zorn, M. (ur.). 2012. *Geografski informacijski sistemi v Sloveniji 2011-2012*: 143–152.
- Drozg, V. Koncept policentrične ureditve Slovenije. *Dela* 24: 147-158.
- Dryzek, J.S. 1993. Policy analysis and planning: From science to argument. V: Fischer, F. (ur.), Forester, J. (ur.). 1993. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*: 213–232.  
doi: <https://doi.org/10.1515/9780822381815-010>
- Dryzek, J.S. 2001. Legitimacy and economy in deliberative democracy. *Political Theory* 29, 5: 651–669.  
doi: <https://doi.org/10.1177/0090591701029005003>
- Dryzek, J.S. 2013. *The politics of the Earth. Environmental discourses*. Oxford, Oxford University Press: 270 str.
- Državni prostorski načrt za državno cesto od priključka Šentrupert na avtocesti A1 Šentilj-Koper do priključka Velenje jug. DARS, d.d.
- Dühr, S., Colomb, C., Nadin, V. 2010. *European spatial planning and territorial cooperation*. London, Routledge: 480 str.

Durnova, A., Fischer, F., Zittoun, P. 2016. Discursive approaches to public policy: Politics, argumentation, and deliberation. V: Peters, B.G. (ur.), Zittoun, P. (ur.). 2016. *Contemporary Approaches to Public Policy. Theories, Controversies and Perspectives*. International Series on Public Policy. London, Palgrave Macmillan: 35–56.

doi: [https://doi.org/10.1057/978-1-137-50494-4\\_3](https://doi.org/10.1057/978-1-137-50494-4_3)

Elstub, S., McLaverty, P. 2014. *Deliberative democracy. Issues and cases*. Edinburgh, Edinburgh University Press: 256 str.

Erman, E. 2007. Conflict and universal moral theory: From reasonableness to reason-giving. *Political Theory* 35, 5: 598–623.

Evropske prostorske razvojne perspektive. V smeri uravnoteženega in trajnostnega razvoja ozemlja Evropske unije. Slovenska verzija. 2000. Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor, Urad Republike Slovenije za prostorsko planiranje: 82 str.

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf) (Pridobljeno 9. 10. 2020.)

Fabienne, P. 2017. Political legitimacy. V: Zalta, E.N. (ur.). 2017. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2017 Edition).

<https://plato.stanford.edu/archives/sum2017/entries/legitimacy/> (Pridobljeno 8. 10. 2020.)

Faludi, A. 1973. What is planning theory? V: Faludi, A. (ur.). 1973. *A reader in planning theory*. Oxford, Pergamon Press: 1–10.

doi: <https://doi.org/10.1016/C2009-0-10937-6>

Faludi, A. 1998. From Planning Theory Mark 1 to Planning Theory Mark 3. *Environment and Planning B: Planning and Design* 25, 7: 110–117.

doi: <https://doi.org/10.1177/239980839802500717>

Farquhar, J.D. 2012. *Case Study Research for Business*. <https://methods.sagepub.com/Book/case-study-research-for-business> (Pridobljeno 2. 9. 2021.)

doi: <https://dx.doi.org/10.4135/9781446287910>

Fischer, R. 2007. Do investors in structured products act rationally? [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1011008](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1011008) (Pridobljeno 2. 9. 2021.)

doi: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1011008>

Flyvbjerg, B. 1998. *Rationality and power. Democracy in practice*. Chicago in London, University of Chicago Press: 290 str.

Flyvbjerg, B. 2006. Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry* 12, 2: 219–245.

doi: <https://dx.doi.org/10.1177/1077800405284363>

Flyvbjerg, B., Bruzelius, N., Rothengatter, W. 2003. *Megaprojects and risk. An anatomy of ambition*. Cambridge in New York, Cambridge University Press: 207 str.

Flyvbjerg, B., Richardson, T. 2002. Planning and Foucault. In search of the dark side of planning theory. V: Allmendinger, P. (ur.), Tewdwr-Jones, M. (ur.). 2002. *Planning Futures. New Directions for Planning Theory*. London in New York, Routledge: 44–62.

- Forester, J. 1984. Bounded rationality and the politics of muddling through. *Public Administration Review* 44, 1: 23–31.
- Forester, J. 1993. *Critical theory, public policy, and planning practice. Toward a critical pragmatism.* Albany, State university of New York Press: 214 str.
- Forester, J. 1999. *The deliberative practitioner. Encouraging participatory planning processes.* Cambridge, MIT Press: 322 str.
- Forester, J. 2009. *Dealing with differences. Dramas of mediating public disputes.* New York, Oxford University Press: 241 str.
- Foucault, M. 1970. *The order of things. An archaeology of the human sciences.* London in New York, Routledge: 422 str.
- Foucault, M. 1972. *The archaeology of knowledge and the discourse on language.* New York, Pantheon Books: 245 str.
- Foucault, M. 1979. Truth and power: An interview with Michel Foucault. *Critique of Anthropology* 4, 13-14: 131–137.  
doi: <https://doi.org/10.1177/0308275X7900401311>
- Foucault, M. 1980. *Power/Knowledge. Selected interviews and other writings.* New York, Pantheon: 270 str.
- Foucault, M. 1995. *Discipline and punish. The birth of the prison.* 2. izdaja. New York, Vintage books: 333 str.
- Friedmann, J. 2003. Why do planning theory? *Planning Theory* 2, 1: 7–10.  
doi: <https://doi.org/10.1177/1473095203002001002>
- Friedmann, J. 2011. *Insurgencies. Essays in planning theory.* London in New York, Routledge: 255 str.
- Gabrovec, M., Bole, D. 2009. Dnevna mobilnost v Sloveniji. *Georitem* 11. Ljubljana, Založba ZRC: 102 str. <https://giam.zrc-sazu.si/sites/default/files/9789612541187.pdf> (Pridobljeno 2. 9. 2021)
- Galtung, J., Kuur-Sörensen, M. 2007. Bourdieu, Foucault, Habermas. *Western Conflict Theory and practice.* <https://www.transcend.org/tri/downloads/Bourdieu-Foucault-Habermas.pdf> (Pridobljeno 2. 9. 2021.)
- Gantar, P. 1993. *Sociološka kritika teorij planiranja.* Ljubljana, Fakulteta za družbene vede: 297 str.
- Gantar, P., Kos, D. 1993. Če bo vodnjak, bo tudi bomba!: O segmentih ruralne ideologije v Ljubljani. *Vesela znanost.* III, IV, O hišah, o mestih, o podeželjih: zbornik predavanj 1991/92, 92/93. Ljubljana, KUD France Prešeren: 97–122.
- Geografski terminološki slovar. 2005. Ljubljana, Založba ZRC: 451 str.
- Giddens, A. 1990. *The consequences of modernity.* Stanford, Stanford University Press: 186 str.
- Gilbert, H.J. 2007. Private property rights and the public interest in land use conflicts. The case of Sydney's lost greenbelt. V: Hamnett, S. (ur.). 2007. *Conference proceedings:* 1128–1138.  
<https://opus.lib.uts.edu.au/bitstream/10453/7394/1/2007001129.pdf> (Pridobljeno 7. 10. 2020.)

Goetz, S.J. (ur.), Shortle, J.S. (ur.), Bergstrom, J.C. (ur.). 2004. Land use problems and conflicts. Causes, consequences and solutions. New York in London, Routledge: 384 str.

doi: <https://doi.org/10.4324/9780203799833>

Goldthau, A. 2014. Rethinking the governance of energy infrastructure. Scale, decentralization and polycentrism. *Energy Research & Social Science* 1: 134–140.

doi: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2014.02.009>

Goluža, M. 2020. Planning major transport infrastructure. Benefits and limitations of the participatory decision-making processes. V: Nared, J. (ur.), Bole, D. (ur.). 2020. *Participatory Research and Planning in Practice*. The Urban Book Series. Cham, Springer: 185–205.

doi: [https://doi.org/10.1007/978-3-030-28014-7\\_12](https://doi.org/10.1007/978-3-030-28014-7_12)

Gordon, R. 2009. Power and legitimacy: From Weber to contemporary theory. V: Clegg, S.R. (ur.), Haugaard, M. (ur.). 2009. *The SAGE Handbook of Power*. SAGE Publications: 256-273.

doi: <http://dx.doi.org/10.4135/9780857021014.n14>

Goriup, D., Kokole, V., Mušič, V., Šlajmer, M., Wolfe, M. 1969. K metodologiji regionalnega planiranja: Predlog in ocene alternativnih vzorcev prostorske organizacije za ljubljansko mestno regijo. 1. zvezek. Opis in program. Ljubljana, Urbanistični inštitut SRS: 154 f.

Graham, S., Healey, P. 1999. Relational concepts of space and place: Issues for planning theory and practice. *European Planning Studies* 7, 5: 623–646.

doi: <http://dx.doi.org/10.1080/09654319908720542>

Greyl, L., Vegni, S., Natalicchio, M., Ferretti, N. 2009. High Speed Transport Infrastructure (TAV) in Italy. <https://ceecec.net/case-studies/high-speed-transport-in-italy/> (Pridobljeno 1. 12. 2021).

Gualini, E. (ur.). 2015. *Planning and conflict. Critical perspectives on contentious urban developments*. New York in London, Routledge: 316 str.

Gualini, E. 2010. Governance, space and politics. Exploring the governmentality of planning. V: Hillier, J. (ur.), Healey, P. (ur.). 2010. *The Ashgate Research Companion to Planning Theory. Conceptual Challenges for Spatial Planning*. New York in London: Routledge: 57–85.

<https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9781315279251.ch1> (Pridobljeno 7. 10. 2020.)

doi: <http://dx.doi.org/10.4324/9781315279251.ch1>

Gunde, A. 2007. Revizija študije variant 3. razvojne osi med avstrijsko mejo in A1 na odseku Ljubljana–Celje. DARS d.d.

Gunn, S., Hillier, J. 2014. When uncertainty is interpreted as risk: An analysis of tensions relating to spatial planning reform in England. *Planning Practice & Research* 29, 1: 56–74.

doi: <http://dx.doi.org/10.1080/02697459.2013.848530>

Guštin, Š. 2015. Prepoznavanje in prostorska razmestitev konfliktov na podeželju. *Geografski vestnik* 87, 1: 81–101.

doi: <http://dx.doi.org/10.3986/GV87105>

Guštin, Š., Potočnik Slavič, I. 2020. Conflicts as catalysts for change in rural areas. *Journal of Rural Studies* 78: 211–222.

doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jrurstud.2020.06.024>

- Gutmann, A., Thompson, D.F. 2004. Why deliberative democracy? Princeton, Princeton University Press: 217 str.
- Habermas, J. 1970. Towards a theory of communicative competence. *Inquiry* 13, 1-4: 360–375.  
doi: <https://doi.org/10.1080/00201747008601597>
- Habermas, J. 1974. Theory and practice. London, Heinemann: 324 str.
- Habermas, J. 1975. Legitimation Crisis. Boston: Beacon Press: 196 str.
- Habermas, J. 1983. The theory of communicative action. Vol. 1. Reason and the rationalization of society. Boston, Beacon Press: 465 str.
- Habermas, J. 1989. The theory of communicative action. Vol. 2. Lifeworld and system: A critique of functionalist reson. Boston, Beacon Press: 457 str.
- Habermas, J. 1996. Between facts and norms. Contributions to a discourse theory of law and democracy. Cambridge, Polity Press: 631 str.
- Hardin, G. 1968. The tragedy of the commons. *Science* 162, 3859: str. 1243–1248.  
doi: <https://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243>
- Hardin, R. 2009. Compliance, consent, and legitimacy. V: Boix, C. (ur.), Stokes, S.C. (ur.). 2009. The Oxford Handbook of Comparative Politics. Oxford, Oxford University Press: 1021 str.  
doi: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199566020.003.0010>
- Harvey, D. 1996. Justice, nature and the geography of difference. Malden in Oxford, Blackwell publishers: 480 str.
- Healey, P. 1993. The communicative work of development plans. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science* 2, 1: 83–104.  
doi: <https://doi.org/10.1068/b200083>
- Healey, P. 1996. The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation. *Environment and Planning B: Planning and Design* 23, 2: 217–234.  
doi: <https://doi.org/10.1068/b230217>
- Healey, P. 1997. Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies. London, Palgrave: 338 str.  
doi: <https://doi.org/10.1007/978-1-349-25538-2>
- Healey, P., de Magalhaes, C., Madanipour, A., Pendlebury, J. 2003. Place, identity and local politics. Analysing initiatives in deliberative governance. V: Hajer, M.A. (ur.), Wagenaar, H. (ur.). 2003. Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society. Cambridge, Cambridge University Press: 60–87.  
doi: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490934.004>
- Heeres, N., Tillema, T., Arts, J. 2016. Dealing with interrelatedness and fragmentation in road infrastructure planning. An analysis of integrated approaches throughout the planning process in the Netherlands. *Planning Theory & Practice* 17, 3: 421–443.  
doi: <https://doi.org/10.1080/14649357.2016.1193888>



Hendriks, C.M. 2006. Integrated deliberation: Reconciling civil society's dual role in deliberative democracy. *Political Studies* 54, 3: 486–508.

doi: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2006.00612.x>

Hillier J., 2003. 'Agon'izing over consensus. Why Habermasian ideals cannot be 'real'. *Planning Theory* 2, 1: 37–59.

doi: <https://doi.org/10.1177/1473095203002001005>

Hillier, J. 2002. Direct action and agonism in democratic planning practice. V: Allmendinger, P. (ur.), Tewdwr-Jones, M. (ur.). 2002. *Planning Futures. New Directions for Planning Theory*. London in New York, Routledge: 110–135.

Hillier, J. 2007. *Stretching beyond the horizon. A multiplanar theory of spatial planning and governance*. London, Routledge: 410 str.

Hillier, J. 2008. Plan(e) speaking. A multiplanar theory of spatial planning. *Planning Theory* 7, 1: 24–50.

doi: <https://doi.org/10.1177/1473095207085664>

Hillier, J., Van Wezemaal, J.E. 2012. On the emergence of agency in participatory strategic planning. V: Hillier, J. (ur.), Roo, G. de (ur.), Van Wezemaal, J.E. (ur.). 2012. *Coplexity and Planning. Systems, Assemblages and Simulations*. New York, Routledge: 311–221.

Hogwood, B., Gunn, L. 1984. *Policy analysis for the real world*. Oxford, Oxford University Press: 289 str.

Hudoklin, J., Simoneti, M. 2004. Slovenski avtocestni križ umeščen v prostor. *Trajekt, zavod za prostorsko kulturo*. <http://www.trajekt.net/arhiv/?tid=1&id=307> (Pridobljeno 13. 12. 2021).

Inch, A. 2012. Creating 'a generation of NIMBYs'? Interpreting the role of the state in managing the politics of urban development. *Environment and Planning C: Government and Policy* 30, 3: 520–535.

doi: <https://doi.org/10.1068/c111156>

Inch, A. 2015. Ordinary citizens and the political cultures of planning. In search of the subject of a new democratic ethos. *Planning Theory* 14, 4: 404–424.

doi: <https://doi.org/10.1177/1473095214536172>

Innes, I.E., Booher, D.E. 2004. Reframing public participation. Strategies for the 21st century. *Planning Theory & Practice* 5, 4: 419–436.

doi: <https://doi.org/10.1080/1464935042000293170>

Innes, I.E., Booher, D.E. 2010. *Planning with complexity. An introduction to collaborative rationality for public policy*. London in New York, Routledge: 237 str.

Innes, J.E., Booher, D.E. 2010. *Planning with complexity. An introduction to collaborative rationality for public policy*. New York, Routledge: 237 str.

doi: <https://doi.org/10.4324/9781315147949>

Innes, J.E., Booher, D.E. 2014. A turning point for planning theory? Overcoming dividing discourses. *Planning Theory* 14, 2: 195–213.

doi: <https://doi.org/10.1177/1473095213519356>

- Innes, J.E., Booher, D.E. 2016. Collaborative rationality as a strategy for working with wicked problems. *Landscape and urban planning* 154: 8–10.  
doi: <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2016.03.016>
- Ioja, C.I., Răzvan Niță, M., Ovidiu Vânău, G., Onose, D.A., Gavrilidis, A.A. 2014. Using multi-criteria analysis for the identification of spatial land-use conflicts in the Bucharest Metropolitan Area. *Ecological Indicators* 42: 112–121.  
doi: <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2013.09.029>
- Jeriha, U. (ur.), Radišek, J. (ur.). 2008. 3. razvojna os: Analiza vrednotenja tras. Braslovče, Civilna iniciativa: 54 str.
- Jones, R., Moio, S., Weckroth, M., Woods, M., Luukkonen, J., Meyer, F., Miggelbrink, J. 2019. Re-conceptualising territorial cohesion through the prism of spatial justice. critical perspectives on academic and policy discourses. In: Lang T. (ur.), Görmar F. (ur.). 2019. *Regional and Local Development in Times of Polarisation. New Geographies of Europe*. Singapore, Palgrave Macmillan: 97–119.  
doi: [https://doi.org/10.1007/978-981-13-1190-1\\_5](https://doi.org/10.1007/978-981-13-1190-1_5)
- Kafol Stojanović, A., Zavodnik Lamovšek, A. 2016. Vizija prostorskega razvoja Slovenije 2050. Inova(k)tivna Slovenija. Urbani izziv. Posebna izdaja: 98–104.
- Kern, K., Bulkeley, H. 2009. Cities, europeanization and multi-level governance. *Governing climate change through transnational municipal networks. Journal of Common Market Studies* 47: 309–332.  
doi: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2009.00806.x>
- Klemenčič, M.M. 2003. *Geografija Slovenije 2. Priprava na maturo: učbenik za 4. letnik gimnazij*. Ljubljana, DZS: 75 str.
- Klemenčič, M.M. 2005. Regija in regionalna struktura Slovenije. *Dela* 23: 5–58.  
doi: <https://doi.org/10.4312/dela.23.5-58>
- Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah. 2004. *Official Journal L* 124, 17/05/2005: 4-20.
- Koppenjan, J. F. M. 2005. The formation of public-private partnerships: Lessons from nine transport infrastructure projects in the Netherlands. *Public Administration* 83, 1: 135–157.
- Kos, D. 1993. *Racionalnost neformalnih prostorov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede: 264 str.
- Kos, D. 1994a. Postsocialistična obnova: Narava avtocestnega projekta. *Časopis za kritiko znanosti* 22, 170-171: 217–227.
- Kos, D. 1994b. The informal postsocialism. *Družboslovne razprave* 10, 15-16: 154–162.
- Kos, D. 1997a. Členjenje prostorskih politik. *Urbani izziv* 30, 31: 14–18.
- Kos, D. 1997b. Socialno prostorski vplivi avtocest v Sloveniji. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede, Center za prostorsko sociologijo: 12, 26, 29 f.
- Kos, D. 1999. Ravnanje z odpadki ali prispevek za „sociologijo odpadkov“. *Urbani izziv* 10, 1: 15–24.
- Kos, D. 2002a. *Praktična sociologija za načrtovalce in urejevalce prostora*. Knjižna zbirka Teorija in praksa. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede: 168 str.



Kos, D. 2002b. Načela komunikacijskega delovanja. V: Marega, M. (ur.), Kos, D. (ur.). 2002. Aarhuška konvencija v Sloveniji. Strokovna priporočila za implementacijo Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah. Ljubljana, Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo: 170 str.

Kos, D. 2002c. Socialno prostorski vpliv avtocest v Sloveniji. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede, Arhiv družboslovnih podatkov.

Kos, D. 2003. Postmoderno prostorsko planiranje? Teorija in praksa: revija za družbena vprašanja 40, 4: 647–657.

Kos, D. 2013. Analiza umeščanja ljubljanske džamije. Teorija in praksa 50, 3-4: 603–621.

Kozina, J. 2010. Prometna dostopnost v Sloveniji. Georitem 14. Ljubljana, Založba ZRC: 88 str.

Kušar, S. 2011. The institutional approach in economic geography. An applicative view. Hrvatski geografski glasnik 73, 1: 39–49.

doi: <https://doi.org/10.21861/hgg.2011.73.01.03>

Kvac, B., Peterlin, M., Vrbica, S. 2015. Dobre prakse vključevanja javnosti na področju varstva okolja in urejanja prostora. <http://zagovorniki-okolja.si/wp-content/uploads/2018/10/Dobre-prakse-vkljucevanja.pdf>. (Pridobljeno 1. 12. 2021).

Laclau, E., Mouffe, C. 2001. Hegemony and socialist strategy. Towards a radical democratic politics. 2. izdaja. London in New York, Verso: 198 str.

Latour, B. 1996. On actor-network theory. A few clarifications. Soziale Welt 47, 4: 369–381.

Latour, B. 2004. Politics of nature. How to bring the sciences into democracy. London, Harvard University Press: 307 str.

Latour, B. 2005. Reassembling the social. An introduction to Actor-Network-Theory. Oxford, Oxford University Press: 312 str.

Latour, B. 2011. Pandorino upanje. Ljubljana, Študentska založba: 359 str.

Law, J. 1992. Notes on the theory of the actor-network: Ordering, strategy, and heterogeneity. Systems Practice 5, 379–393.

doi: <https://doi.org/10.1007/BF01059830>

Lefebvre, H. 2013. Produkcija prostora. Ljubljana, Studia Humanitatis: 508 str.

Legacy, C. 2016. Transforming transport planning in the postpolitical era. Urban Studies 53, 14: 3108–3124.

doi: <https://doi.org/10.1177/0042098015602649>

Legacy, C., March, A., Mouat, C.M. 2014. Limits and potentials to deliberative engagement in highly regulated planning systems. Norm development within fixed rules. Planning Theory & Practice 15, 1: 26–40.

doi: <https://doi.org/10.1080/14649357.2013.866264>

Lindblom, C.E. 1959. The science of ‘muddling through.’ Public Administration Review 19, 2: 79–88.

- Lipar, P. 2004. Recenzijsko poročilo: Primerjalna študija variant avtoceste na odseku Ponikve – Hrastje. DARS d.d.
- Luhmann, N. 1982. The differentiation of society. New York, Columbia University Press: 484 str.  
doi: <https://doi.org/10.7312/luhm90862>
- Lukes, S. 2009. Power. A radical view. New York, Palgrave Macmillan: 192 str.
- Luthar, B., Pušnik, M. 2017. The restoration of Capitalism after Yugoslavia: Cultural capital, class and power. V: Jelača D. (ur.), Kolanović M. (ur.), Lugarić D. (ur.). 2017. The Cultural Life of Capitalism in Yugoslavia. Cham, Palgrave Macmillan: 81–100.  
doi: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-47482-3\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-319-47482-3_5)
- Malteška konvencija. Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije o varstvu arheološke dediščine (spremenjene) (MEKVAD). Uradni list RS – Mednarodne pogodbe št. 24/99: 184.
- Mann, C., Jeanneaux, C. 2009. Two approaches for understanding land-use conflict to improve rural planning and management. Journal of Rural and Community Development 4, 1: 118–141.
- Mansbridge, J. 1999. Everyday talk and the deliberative system. V: Macedo, S. (ur.). 1999. Deliberative Politics. Oxford, Oxford University Press: 211–242.
- Mansbridge, J., Bohman, J., Chambers, S., Christiano, T., Fung, A., Parkinson, J., Thompson, D.F., Warren, M.E. 2012. A systemic approach to deliberative democracy. V: Parkinson, J. (ur.), Mansbridge, J. (ur.). 2012. Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale. Cambridge, Cambridge University Press: 1–26.  
doi: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139178914.002>
- Marega, M. (ur.), Kos, D. (ur.). 2002. Aarhuska konvencija v Sloveniji. Ljubljana, Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo: 170 str.  
[http://web.bf.uni-lj.si/students/vnd/knjiznica/aarhuska/strokovna\\_priporocila.pdf](http://web.bf.uni-lj.si/students/vnd/knjiznica/aarhuska/strokovna_priporocila.pdf) (Pridobljeno 3. 9. 2021.)
- Marot, N. 2010. Presoja vloge prostorske zakonodaje v slovenskem sistemu prostorskega planiranja. Doktorska disertacija. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo: 262 str.
- Marot, N. 2018. Evropeizacija slovenskega prostorskega načrtovanja. Deset let prizadevanj in izkušenj. V: Zavodnik Lamovšek, A. (ur.). 2018. Prostorski načrtovalci 21. stoletja. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo: 272 str.  
<https://media.fgg.uni-lj.si/knjige/prostorski-nacrtovalci-21-stoletja.pdf> (Pridobljeno 8. 10. 2020.)
- Marres, N.S. 2005. No issue, no public. Democratic deficits after the displacement of politics. Doktorska disertacija. Amsterdam, Ipskamp Printpartners: 175 str.
- Massey, D. 2005. For space. London, SAGE Publications: 222 str.
- Meegan, R., Kennett, P., Jones, G., Croft, J. 2014. Global economic crisis, austerity and neoliberal urban governance in England. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 7, 1: 137–153.  
doi: <https://doi.org/10.1093/cjres/rst033>
- Mnenje o izgradnji avtocestnega odseka Pluska – Ponikve. 2004. DARS d.d.

Moore, A. 2017. Democracy and Problem of Expertise. V: Moore, A. 2017. Critical Elitism. Deliberation, Democracy, and the Problem of Expertise. Cambridge, Cambridge University Press: 34–58.

doi: <https://doi.org/10.1017/9781108159906.003>

Mouffe, C. 1999. Deliberative democracy or agonistic pluralism? *Social Research* 66, 3: 745–758.

Mouffe, C. 2000. The democratic paradox. London in New York, Verso: 143 str.

Mouffe, C. 2005. On the political. Thinking in action. London, Routledge: 144 str.

Mouffe, C. 2016. Democratic politics and conflict: An agonistic approach. *Politica Comun* 9. <https://quod.lib.umich.edu/p/pc/12322227.0009.011?view=text;rgn=main> (Pridobljeno 3. 9. 2021.)

doi: <https://doi.org/10.3998/pc.12322227.0009.011>

Munro, R. 2009. Actor-Network Theory. V: Clegg, S.R. (ur.), Haugaard, M. (ur.). 2009. SAGE Handbook of power. Sage Publications: 125–139.

doi: <http://dx.doi.org/10.4135/9780857021014.n7>

Murdoch, J. 1998. The spaces of actor-network theory. *Geoforum* 29, 4: 357–374.

doi: [https://doi.org/10.1016/S0016-7185\(98\)00011-6](https://doi.org/10.1016/S0016-7185(98)00011-6)

Mušič, B. 2004. Novi memorandum (kar si je treba zapomniti) o avtocestnem odseku Pluska-Hrastje.

Nacionalni program izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji (NPIA). Uradni list RS št. 13/96: 939.

Nacionalni program razvoja Slovenske železniške infrastrukture (NPRSZI). Uradni list RS št. 13/96: 933.

Naprudnik, M. 1972. Regionalno prostorsko planiranje v Sloveniji in problematika njegovega uveljavljanja. V: Mednarodni simpozij o regionalnem planiranju, Ljubljana, Slovenija, 18. in 19. maj 1972. Ljubljana, Zavod SRS za regionalno prostorsko planiranje, 8 f.

Nared, J., Hudoklin, J., Kavaš, D., Zavodnik Lamovšek, A. 2019. Povezovanje prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni v Sloveniji. *Georitem* 29. Ljubljana, Založba ZRC: 89 str.

Nared, J., Razpotnik Visković, N., Cremer-Schulte, D., Brozzi, R., Cortines Garcia, F. 2015. Achieving sustainable spatial development in the Alps through participatory planning. *Acta geographica Slovenica* 55, 2: 363–373.

doi: <https://doi.org/10.3986/AGS.1631>

North, D.C. 1998. Inštitucije, inštitucionalne spremembe in gospodarska uspešnost. Ljubljana, Krtina: 156 str.

O'Byrne, D. 2013. Introducing sociological theory. London, Routledge: 272 str.

doi: <https://doi.org/10.4324/9781315833934>

Odločba o ugotovitvi, da Uredba o državnem prostorskem načrtu za državno cesto od priključka Šentrupert na avtocesti A1 Šentilj–Koper do priključka Velenje jug ni v neskladju z Ustavo. Uradni list RS, št. 36/19: 4273.

Odlok o spremembah in dopolnitvah prostorskih sestavin dolgoročnega in srednjeročnega družbenega plana Republike Slovenije (OdPSDP-B). Uradni list RS št. 4/03: 109.

- Parker, G., Doak, J. 2012. Place and sense of place. V: Parker, G., Doak, J. 2012. Key Concepts in Planning. London, SAGE Publications: 156–170.  
doi: <http://dx.doi.org/10.4135/9781473914629.n13>
- Parsons, T. 1960. Structure and process in modern societies. Glencole, The Free Press: 344 str.
- Pek Drapal, D., Kos, D. 1999. Komunikacijski vidiki posegov v okolje. Pomen analize socialnega okolja. Teorija in praksa 36, 4: 576–591.
- Peltonen, L., Sairinen, R. 2010. Integrating impact assessment and conflict management in urban planning. Experiences from Finland. Environmental Impact Assessment Review 30, 5: 328–337.  
doi: <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2010.04.006>
- Perić, A. 2016. The evolution of planning thought in Serbia: Can planning be “resilient” to the transitional challenges? V: History urbanism resilience: Planning theories, pedagogies and practices 17, 7: 181–194. Proceedings of the 17th International Planning History Society conference, Delft, Netherlands, 17–21 July 2016.  
doi: <https://doi.org/10.7480/iphs.2016.7>
- Philippopoulos-Mihalopoulos, A. 2010. Spatial justice: Law and the geography of withdrawal. International Journal of Law in Context 6, 3: 201–216.  
doi: <https://doi.org/10.1017/S174455231000011X>
- Piano, B. 2008. Dvomi o nepristranskosti načrtovalcev ceste. Delo (22. mar. 2008) 50, 68.
- Plant, R. 1982. Jürgen Habermas and the idea of legitimation crisis. European Journal of Political Research 10, 4: 341–352.  
doi: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1982.tb00029.x>
- Pløger, J. 2004. Strife. Urban planning and agonism. Planning theory 37, 1: 71–92.  
doi: <https://doi.org/10.1177/1473095204042318>
- Počkar, M., Andolšek, S., Popit, T., Barle Lakota, A. 2009. Uvod v sociologijo. Ljubljana, DZS: 22 str.  
<http://vedez.dzs.si/datoteke/uvod-v-soc-1.pdf> (Pridobljeno 3. 9. 2021.)
- Pogačnik, A. 1999. Urbanistično planiranje. Ljubljana, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Tiskarna Ljubljana: 252 str.
- Pogačnik, A. 2000. Urejanje prostora za tretje tisočletje. Ljubljana, Študentska založba: 178 str.
- Pogačnik, A. 2003. Nova prostorska ordnunga. Urbani izziv 14, 1: 11–14.
- Pogačnik, A. 2005. Prispevek k integraciji prostorskega, socialnega, gospodarskega in okoljskega načrtovanja. Dela 24: 49–59.
- Poročilo medresorske delovne skupine za evalvacijo dosedanjih postopkov pri prostorskem umeščanju državne ceste od priključka na avtocesti A1 pri Šentrupertu do priključka Velenje jug – predlog za obravnavo. Ljubljana, 2011.
- Pravilnik o kriterijih za načrtovanje prostorskih ureditev in posegov v prostor na najboljših kmetijskih zemljiščih zunaj območij naselij. Uradni list RS št. 110/08: 14464.
- Preveritev predloga zgornje savinjskih občin. 2008. DARS d.d.

Prigogine, I. 1991. New perspectives on complexity. V: Klir, G.J. 1991. Facets of systems science. International Federation for Systems Research International Series on Systems Science and Engineering 17. Boston, Springer: 483–492.

doi: [https://doi.org/10.1007/978-1-4899-0718-9\\_33](https://doi.org/10.1007/978-1-4899-0718-9_33)

Prigogine, I., Stengers, I. 1984. Order out of chaos: Man's new dialogue with nature. New York, Bantam Books: 349 str.

Primerjalna študija variant avtoceste na odseku Korenitka – Ponikve. 2001. DARS d.d.

Primerjalna študija variant avtoceste na odseku Pluska-Ponikve-Hrastje. Dopolnitev študije po reviziji. 2004. DARS d.d.

Program priprave državnega lokacijskega načrta za gradnjo državne ceste med avtocesto A1 Šentilj-Koper in mejo z Republiko Avstrijo. Uradni list RS št. 49/06: 5309.

Projekt celovitega razvoja območja tretje razvojne osi. Zvezek 1. Zbirno poročilo. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko in Ministrstvo za okolje in prostor, Ljubljana, 2007.

Prosen, A., Foški, M. 2010. Prostorsko planiranje. Izhodiščna gradiva za izvedbo strokovnega dela izpita iz geodetske stroke s področja prostorskega planiranja. Ljubljana, Inženirska zbornica Slovenije: 23 str.

Ravbar, M. 1997. Slovenska mesta in obmestja v preobrazbi. Acta geographica Slovenica 37: 69–109.

Ravbar, M. 2016a. Pokrajina - sestavina sporazumevanja? Priložnost za učinkovitejše regionalno načrtovanje. IB revija. Za strokovna in metodološka vprašanja gospodarskega, prostorskega in socialnega razvoja Slovenije 50, 2: 83–87.

Ravbar, M. 2016b. Polje, kdo bo tebe ljubil? Journal of Landscape Governance 1, 1: 5–18.

Razpotnik Visković, N. 2012. Vloga mešanih kmetij v gospodarski, okoljski in prostorski preobrazbi. Doktorska disertacija. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo: 182 str.

Regionalni prostorski plan za območje SR Slovenije. Stanje v prostoru in razvojne težnje. Ljubljana, Biro za regionalno prostorsko planiranje: 108 str.

Repe, B. 2010: Slovenski "liberalizem" šestdesetih let in vloga Staneta Kavčiča. V: Čepič, Z. 2010. Slovenija - Jugoslavija, krize in reforme 1968/1988. Ljubljana, Inštitut za novejšo zgodovino: 384 str.

Resolucija o Nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji (ReNPIA). Uradni list RS št. 50/04: 6715.

Rittel, H.W.J., Webber, M.M. 1973. Dilemmas in a general theory of planning. Policy Sciences 4: 155–169.

Rodrigue, J. P. 2020. The geography of transport systems. New York, Routledge: 456 str.

Roo, G. de, Boelens, L. 2016. Spatial planning in a complex unpredictable world of change. Towards a proactive co-evolutionary type of planning within the Eurodelta. Groningen, InPlanning: 356 str.

Roo, G. de, Hillier, J., Van Wezemael, J. 2012. Complexity and spatial planning: Introducing systems, assemblages and simulation. V: Roo, G. de (ur.), Hillier, J. (ur.). 2012. Complexity and Planning: Systems, Assemblages and Simulations. New York, Routledge: 1–33.

- Roo, G. de, Silva, E.A. 2010. A planner's encounter with complexity. *New directions in planning theory*. London in New York, Routledge: 360 str.
- Roo, G. de. 2012. Spatial planning, complexity and a world 'out of equilibrium': Outline of a non-linear approach to planning. V: Roo, G. de (ur.), Hillier, J. (ur.). 2012. *Complexity and Planning: Systems, Assemblages and Simulations*. New York, Routledge: 141–175.
- Rorty, R. 2000. Universality and truth. V: Brandom, R. (ur.). 2000. *Rorty and his Critics*. Oxford, Blackwell Publishers: 432 str.
- Ruitenbergh, C.W. 2018. Postmodernism and Poststructuralism. V: Smeyers P. (ur.). 2018. *International Handbook of Philosophy of Education*. Springer International Handbooks of Education. Cham Springer: 689–702.  
doi: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-72761-5\\_51](https://doi.org/10.1007/978-3-319-72761-5_51)
- Sager, T. 1999. The rationality issue in land-use planning. *Journal of Management History* 5, 2: 87–107.  
doi: <https://doi.org/10.1108/13552529910249869>
- Schmitt, P., Wiechmann, T. 2018. Unpacking spatial planning as the governance of place, *disP - The Planning Review* 54, 4: 21–33.  
doi: <https://doi.org/10.1080/02513625.2018.1562795>
- Schwandt, T.A. 2007. Case study research. V: Schwandt, T.A. 2007. *The SAGE Dictionary of Qualitative Inquiry*. Spletna izdaja.  
doi: <https://dx.doi.org/10.4135/9781412986281>
- Sibeon, R. 2004. *Rethinking social theory*. London, SAGE Publications: 225 str.  
doi: <http://dx.doi.org/10.4135/9781446216989>
- Simoneti, M. (ur.). 2010. Čas je za spremembe v urejanju prostora. Ljubljana, Državni svet Republike Slovenije: 80 str.  
[http://www.ds-rs.si/sites/default/files/dokumenti/zbornik\\_cas\\_za\\_spremembe\\_v\\_urejanju\\_prostroa.pdf](http://www.ds-rs.si/sites/default/files/dokumenti/zbornik_cas_za_spremembe_v_urejanju_prostroa.pdf)  
(Pridobljeno 7. 10. 2020.)
- Simoneti, M., Peterlin, M., Vrblca, S., Matoz Ravnik, A., Radovan, B. 2009. *Procesni načrt za vključevanje javnosti v pripravo državnega prostorskega načrta*. Ljubljana, Regionalni center za okolje: 42 str.
- Sklepne ugotovitve glede primernosti variant AC na odsekih Pluska – Ponikve – Hrastje. Vladna delovna skupina (Radovan Barbara, Šolar Helena, Vidmar Ana, Resnik Renata, Lenarčič Franci), 2004. Slovar slovenskega knjižnega jezika, [www.fran.si](http://www.fran.si) (Pridobljeno 13. 12. 2021).
- Soja, E.W. 1989. *Postmodern geographies. The reassertion of space in critical social theory*. London in New York, Verso: 206 str.
- Stake, R.E. 2005. *Multiple case study analysis*. New York, The Guilford Press: 342 str.
- Stanković, D. 2005. Marica Škoda: »Protestno nepreklicno odstopam!« *Dnevnik* (24. maj 2005).  
<https://www.dnevnik.si/126374> (Pridobljeno 3. 9. 2021.)
- Steiner, J. 2012. *The foundations of deliberative democracy. Empirical research and normative implications*. New York, Cambridge University Press: 288 str.



doi: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139057486>

Steinhäuser, R., Siebert, R., Steinführer, A., Hellmich, M. 2015. National and regional land-use conflicts in Germany from the perspective of stakeholders. *Land Use Policy* 49: 183–194.

doi: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.08.009>

Strategija prostorskega razvoja Slovenije. 2004. Ljubljana, Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, Direktorat za prostor, Urad za prostorski razvoj: 75 str.

Strategija razvoja prometa v Republiki Sloveniji do leta 2030. 2017. Republika Slovenija, Ministrstvo za infrastrukturo.

<https://www.gov.si/assets/ministrstva/MzI/Dokumenti/Strategija-razvoja-prometa-v-Republiki-Sloveniji-do-leta-2030.pdf> (Pridobljeno 3. 9. 2021.)

Strgar, Z. 2007. Državljanji se organizirajo tudi v Šmartnem ob Paki. *Dnevnik* (6. december 2007).

<https://www.dnevnik.si/285569> (Pridobljeno 3. 9. 2021.)

Suvorov, B. 2013. Predgovor. V: Nared, J. (ur.), Perko, D. (ur.), Razpotnik Visković, N. (ur.). 2011. Razvoj zavarovanih območij v Sloveniji. *Regionalni razvoj* 3. Ljubljana, Založba ZRC SAZU: str.9.

<http://giam.zrc-sazu.si/sites/default/files/9789612543211.pdf> (Pridobljeno 3. 9. 2021.)

Swyngedouw, E. 2005. Governance innovation and the citizen. The janus face of governance-beyond-the-state. *Urban Studies* 42, 11: 1991–2006.

doi: <https://doi.org/10.1080/00420980500279869>

Šmid Hribar, M., Kozina, J., Bole, D., Urbanc, M. 2018. Javno dobro, skupni viri in skupno. Vpliv zgodovinske zapuščine na sodobno dojetje v Sloveniji kot tranzicijski družbi. *Urbani izziv* 29, 1: 43–55.

doi: <https://doi.org/10.5379/urbani-izziv-2018-29-01-004>

Študija variant poteka AC na odseku Bič – Hrastje. 1998. DARS d.d.

Študija variant poteka avtoceste na odseku Bič – Hrastje. 1995. DARS d.d.

Študija variant s predlogom najustrežnejše variantne rešitve za gradnjo državne ceste med avtocesto A1 Šentilj – Koper in mejo z Republiko Avstrijo. 2012. DARS d.d.

Študija variant s predlogom najustrežnejše variantne rešitve za gradnjo državne ceste med avtocesto A1 Šentilj – Koper in mejo z Republiko Avstrijo. 2007. DARS d.d.

Študija variant s predlogom najustrežnejše variantne rešitve za gradnjo državne ceste med avtocesto A1 Šentilj – Koper in mejo z Republiko Avstrijo. Stališča do pripomb zainteresirane javnosti. 2008. DARS d.d.

Šulin Košar, A. 2017. Naš mali avto. *Avtomobilska industrija*. Ljubljana, Statistični urad Republike Slovenije: 28 str.

Švajncer, M. 2012. Latourjevo pojmovanje znanosti. *Anthropos* 3, 4: 65–77.

Teisman, G.R., Klijn, E.H. 2008. Complexity theory and public management. *Public Management Review* 10, 3: 287–297.

doi: <https://doi.org/10.1080/14719030802002451>

- Tewdwr-Jones, M. 2002. Personal dynamics, distinctive frames and communicative planning. V: Allmendinger, P. (ur.), Tewdwr-Jones, M. (ur.). 2002. Planning futures. New Directions for Planning Theory. London in New York, Routledge: 65–92.
- Toš, N. 1970. Stališča občanov o razvoju cestnega omrežja v Sloveniji 1970. Ljubljana, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij, Visoka šola za sociologijo, politične vede in novinarstvo.
- Toš, N., Kos, D. 1994. Slovensko javno mnenje 1994/3: Raziskava o avtocestah v Sloveniji. Ljubljana, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij, Fakulteta za družbene vede.
- Trček, F. 2014. Ponesrečena individuacija. O neuspešnosti reforme lokalne samouprave v Sloveniji. Teorija in praksa 51, posebna številka 2014: 339–359.
- Turner, J.R., Baker, R.M. 2019. Complexity theory. An overview with potential applications for the social sciences. Systems 7, 4: 1–22.  
doi: <https://doi.org/10.3390/systems7010004>
- Tyler, T.R. 2001. A psychological perspective on the legitimacy of institutions and authorities. V: Jost, J.T. (ur.), Major, B. (ur.). 2001. The Psychology of Legitimacy. Emerging Perspectives on Ideology, Justice, and Intergroup Relations. Cambridge, Cambridge University Press: 416–436.
- Urbanc, M. 2002. Kulturne pokrajine v Sloveniji. Geografija Slovenije 5. Ljubljana, Založba ZRC: 224 str.
- Urbanistična zasnova Trebnje. Uradni list RS št. 48/1993: 2640.
- Uredba o državnem lokacijskem načrtu za avtocesto na odseku Pluska–Ponikve. Uradni list RS št. 110/02: 8395
- Uredba o državnem prostorskem načrtu za državno cesto od priključka Šentrupert na avtocesti A1 Šentilj–Koper do priključka Velenje jug. Uradni list RS št. 3/17: 523.
- Uredba o spremembah Uredbe o vodovarstvenem območju za vodna telesa vodonosnikov za območja občin Šmartno ob Paki, Polzela in Braslovče. Uradni list RS št. 84/16: 12613.
- Uredba o vodovarstvenem območju za vodna telesa vodonosnikov za območja občin Šmartno ob Paki, Polzela in Braslovče. Uradni list RS št. 98/11: 13044.
- Uredba o vrstah prostorskih ureditev državnega pomena. Uradni list RS št. 110/02 in 8/03 – popr.: 6342.
- Uršič, M. 2006. Modernizacija prometa v obdobju industrijske urbanizacije. Bogata zapuščina ali breme teženj k povečevanju mobilnosti v slovenskih mestih? Urbani izziv 17, 1-2: 18–29.
- Uršič, M. 2018. Fluidno prostorsko načrtovanje in komunikacijski proces z deležniki. Prednosti in dileme vzpostavljanja komunikacijsko odprtega prostorskega načrtovanja. Družboslovne razprave 34, 89: 45–67.
- Van Brussel, S. 2018. The art of governing in the complexity mobility transition. In Planning: 303 str.  
[http://www.inplanning.eu/categories/8/articles/208?menu\\_id=publications&section\\_title\\_for\\_article=PhD+Series](http://www.inplanning.eu/categories/8/articles/208?menu_id=publications&section_title_for_article=PhD+Series) (Pridobljeno 4. 7. 2020.)



Von Der Dunk, A., Grêt-Regamey, A., Dalang, T., Hersperger, A.M. 2011. Defining a typology of peri-urban land-use conflicts. A case study from Switzerland. *Landscape and Urban Planning* 101, 2: 149–156.

doi: <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2011.02.007>

Vrbica, 2009. Okolje. Pravno in sodno varstvo.

[http://pic.si/wp-content/uploads/2014/01/pravna\\_sredstva\\_vrbica.pdf](http://pic.si/wp-content/uploads/2014/01/pravna_sredstva_vrbica.pdf) (Pridobljeno 3. 9. 2021.)

Vrišer, I. 1978. Slovensko urbano omrežje in policentrični razvoj. V: II. Slovensko-slovaški geografski simpozij, Maribor, Slovenija, 11.–14. december 1975. Maribor, Pedagoška akademija; Ljubljana, Inštitut za geografijo; Murska Sobota, Pomurski tisk: 180 str.

Vrščaj, B., Bergant, J., Rozman, Č., Pažek, K., Mežič, P. 2016. Opredelitev posledic izgradnje državne ceste od priključka Šentrupert na AC A1 Šentilj-Koper do priključka Velenje jug na ekonomičnost kmetijske proizvodnje prizadetih kmetijskih gospodarstev. Analiza trase F2-2–optimizirane variante. Končno poročilo. Ljubljana, Kmetijski inštitut Slovenije, Oddelek za kmetijsko ekologijo in naravne vire: 97 str.

[http://www.arso.gov.si/Dars\\_Sentrupert\\_Velenje\\_projekt\\_in\\_strokovne\\_podlage/Strokovne%20podlage/KMETIJSKI%20POTENCIAL/2016-12\\_15-DC\\_VelenjeSentrupert\\_Kmetijski%20institut.pdf](http://www.arso.gov.si/Dars_Sentrupert_Velenje_projekt_in_strokovne_podlage/Strokovne%20podlage/KMETIJSKI%20POTENCIAL/2016-12_15-DC_VelenjeSentrupert_Kmetijski%20institut.pdf) (Pridobljeno 3. 9. 2021.)

Wehr, P. (ur.), Bartos, O.J. (ur.). 2002. Using conflict theory. Cambridge, Cambridge University Press: 233 str.

Wilmot, W.W., Hocker, J.L. 2011. Interpersonal conflict. New York, McGraw-Hill: 362 str.

Yin, R.K. 2014. Case study research. Design and methods. Thousand Oaks, Sage publications: 282 str.

Zakon o cestah (ZCes-1). Uradni list RS št. 109/2010: 16849.

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ-UPB2). Uradni list RS št. 51/06: 5585.

Zakon o družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji (ZDARS). Uradni list RS št. 57/93.

Zakon o Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji (ZDARS-1). Uradni list RS št. 97/10: 15007.

Zakon o družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji (ZDARS-UPB1). Uradni list RS št. 20/04: 2178.

Zakon o kmetijskih zemljiščih (ZKZ). Uradni list RS št. 59/96: 5132.

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2). Uradni list RS št. 94/07: 12729.

Zakon o ohranjanju narave (ZON). Uradni list RS št. 96/04: 11541.

Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt). Uradni list RS št. 33/07: 4585.

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (ZUN). Uradni list RS št. 18/93: 835.

Zakon o stavbnih zemljiščih (ZSZ/84). Uradni list SRS, št. 18/84: 1143–1150.

Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (ZUPUDPP). Uradni list RS, št. 80/10: 12126.

Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (ZUN). Uradni list SRS, št. 18/84.

- Zakon o urejanju prostora (ZUreP). Uradni list SRS, št. 18/84.
- Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1). Uradni list RS št. 110/02: 13057.
- Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2). Uradni list RS št. 61/17: 8254.
- Zakon o varstvu kulturne dediščine (ZVKD). Uradni list RS, št. 7/99: 555.
- Zakon o varstvu okolja (ZVO-1). Uradni list RS, št. 39/06: 4151.
- Zapisnik javne tribune. 2004. Trebnje, Civilna iniciativa.
- Zavodnik Lamovšek, A. 2003. Spatial planning on route to a systems solution. *Urbani izziv* 14, 1: 107–110.
- Zróbek, S., Zachaś, M. 2005. The analysis of conflicts concerning urban area use. A case of Olsztyn (Poland). *International Journal of Strategic Property Management* 9, 4: 233–246.  
doi: <https://doi.org/10.3846/1648715X.2005.9637539>
- Zwick, P.D., Carr, M.H. 2007. *Smart Land-Use Analysis. The LUCIS Model land-use conflict identification strategy*. Redlands, ESRI Press: 277 str.
- Zwick, P.D., Patten, I.E., Arafat, A.A. 2016. *Advanced land-use analysis for regional geodesign. Using LUCISplus*. Redlands, Esri Press: 364 str.

## PRILOGA A: SEZNAM INTERVJUJANCEV Z ZAKRITO IDENTITETO

<b>Intervjujanci (Zakrita identiteta)</b>	<b>Datum</b>	<b>Trajanje</b>	<b>Opomba</b>
Stroka, TRO1	30.maj.17	45 minut	
Član civilne iniciative, TRO2	7.jun.17	40 minut	
Član civilne iniciative, T3	12.feb.19	60 minut	
Investitor, N4	13.feb.19	20 minut	
Občinski svet, T5	21.feb.19	25 minut	
Stroka, T6	23.feb.19	20 minut	
Stroka, N7	25.feb.19	25 minut	
Član civilne iniciative, T8	25.feb.19	60 minut	
MZI, N9	12.mar.19	50 minut	zapiski - ne dovoli snemanja intervjuja
Župan, TRO10	10.apr.19	30 minut	zapiski - ne dovoli snemanja intervjuja
Župan, TRO11	15.apr.19	15 minut	
Župan, TRO12	16.apr.19	40 minut	
Župan, TRO 13	16.apr.19	15 minut	
Župan, TRO14	18.apr.19	25 minut	
Stroka, N15	19.jun.19	65 minut	
MOP, N16	6.sep.19	45 minut	
MZI, N17	25.sep.19	45 minut	
MZI, N18	25.sep.19	45 minut	
Član civilne iniciative, TRO19	27.sep.19	50 minut	
Občinska uprava, TRO20	27.sep.19	60 minut	
Član civilne iniciative, TRO21	2.okt.19	60 minut	zapiski - ne dovoli snemanja intervjuja
Član civilne iniciative, TRO22	2.okt.19	60 minut	zapiski - ne dovoli snemanja intervjuja
Član civilne iniciative, T23	27.okt.19		Odgovori v pisni obliki
Stroka, N24	27.okt.19	30 minut	
Podpornik civilne iniciative, TRO25	6.dec.19	95 minut	
Stroka, N26	9.dec.19	25 minut	
Gospodarstvo, T27	27.dec.19	15 minut	
MOP, T28	8.apr.20		Odgovori v pisni obliki
Stroka, N29	9.apr.20	55 minut	

### Legenda

T	Študija primera: Avtocesta mimo Trebnjega
TRO	Študija primera: Tretja razvojna os
N	Nevtralen sogovornik, ki pokriva obe študiji primera
1-29	Zaporedna številka intervjuja

## **PRILOGA B: SEZNAM OSNOVNIH TEM IN VPRAŠANJ ZA IZVEDBO INTERVJUJEV**

### ***Omrežje akterjev***

- Kdaj ste se vključili v postopek odločanja (razlogi, interesi, cilji, stališča)?
- Kakšna je bila vaša vloga pri umeščanju ceste v prostor?
- Na kakšen način in kje ste izražali svoja stališča?
- Na kakšen način ste poskušali uveljaviti svoje interese?
- Kako ste bili povezani z drugimi akterji?
- S katerimi akterji ste imeli konfliktna ali sorodna stališča?
- S kom ste se povezovali in na kakšen način?

### ***Konflikt***

- Ali ste razhajanja v stališčih ali interesih dojemali kot konflikt?
- Kaj je za vas konflikt pri umeščanju prometne infrastrukture v prostor?
- Kje vidite ključne razloge za konflikte, povezane s proučevanim primerom umeščanja prometne infrastrukture v prostor?
- Ali ste z akterji dobro sodelovali in komunicirali kljub konfliktom?
- S kom ste se težko dogovarjali in zakaj?
- Kaj po vaših izkušnjah vpliva na dobre odnose med akterji kljub različnim interesom?

### ***Delovanje v omrežju***

- Kako ste sodelovali pri umeščanju prometne infrastrukture v prostor?
- Na podlagi česa ste oblikovali svoja stališča in argumente, oziroma kako ste podprli svoja stališča?
- Ali ste se pri uveljavljanju svojih stališč povezovali s podobno mislečimi akterji in kako?
- Kje in na kakšne načine ste izražali svoja stališča in argumente (formalno, neformalno delovanje)?

### ***Reševanje konfliktov***

- Kakšno je vaše stališče do sodelovanja javnosti pri umeščanju prometne infrastrukture v prostor?
- Ali ste skozi dogovarjanja uspeli s svojimi argumenti prepričati druge akterje?
- Kako učinkoviti so po vaših izkušnjah dogodki, ki jih država organizira z namenom reševanja konfliktov oziroma usklajevanja interesov, na primer javne razgrnitve in javne obravnave?
- Ali ocenjujete, da prostorska zakonodaja ustrezno rešuje problematiko reševanja konfliktov – ali je predvidenih dogodkov, namenjenih reševanju konfliktov v postopku priprave državnih prostorskih načrtov, dovolj?
- Ali ocenjujete, da je bil vpliv kakšnega od akterjev na odločitve neupravičeno prevelik in zakaj?
- Kako bi vi spremenili formalni postopek umeščanja prometne infrastrukture v prostor, da bi zagotovili bolj enakopravno odločanje?
- Zakaj oziroma zaradi katerih okoliščin je bilo reševanje konfliktov med akterji neproduktivno?

## PRILOGA C: PRIMER KODIRANJA INTERVJUJA V PROGRAMSKEM OKOLJU ATLAS.ti

The screenshot displays the ATLAS.ti software interface. The main window shows a transcript of an interview with a respondent named 'Župan, TRO12'. The transcript is divided into paragraphs, with line numbers 4 through 10 visible. The text discusses the development of a road project, the respondent's role as a mayor, and the impact of the project on the local community and infrastructure.

On the right side of the interface, there is a 'Document Manager' pane showing a list of codes applied to the transcript. The codes are color-coded and include:

- Deliberacija: netransparentnost (red)
- Konflikt: državna-lokalna raven (yellow)
- Deliberacija: netransparentnost (red)
- Konflikt: državna-lokalna raven (yellow)
- vloga: občine (yellow)
- Argument: prostorska nepravil... (green)
- Konflikt: teritorialne enote (yellow)
- Argument: razvoj (green)
- Konflikt: teritorialne enote (yellow)

The bottom left corner of the interface shows the text 'ATLAS.ti'.