

**KONFLIKTI PRI NAČRTOVANJU  
PROMETNE INFRASTRUKTURE:  
AKTERJI, VZROKI IN PRISTOPI  
ZA REŠEVANJE**

**MARUŠA GOLUŽA**



### **Maruša Goluža**

Naziv: dr., univerzitetna diplomirana geografka, znanstvena sodelavka  
Naslov: Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU, Novi trg 2,  
1000 Ljubljana, Slovenija

E-pošta: [marusa.goluza@zrc-sazu.si](mailto:marusa.goluza@zrc-sazu.si)

Medmrežje: <https://giam.zrc-sazu.si/sl/goluza>

Maruša Goluža je leta 2009 diplomirala na Filozofski fakulteti Univerze v Ljubljani. Leta 2012 se je zaposlila na Geografskem inštitutu Antona Melika ZRC SAZU kot asistentka, dve leti pozneje pa je pridobila status mlade raziskovalke. Podiplomsko izobraževanje je nadaljevala na Fakulteti za gradbeništvo in geodezijo Univerze v Ljubljani, kjer je leta 2022 doktorirala s področja načrtovanja in urejanja prostora. Za doktorsko disertacijo je bila leta 2023 nagrajena s Srebrnim znakom ZRC SAZU. Njeno raziskovalno delo obsega področja prostorskega in prometnega načrtovanja, regionalnega razvoja in ekonomske geografije. Aktivno sodeluje pri organizaciji simpozijev in je sourednica znanstvene knjižne zbirke Regionalni razvoj. Je tudi področna urednica in članica uredniškega odbora revije Acta geographica Slovenica. Leta 2022 je za svoje delo prejela pohvalo Zveze geografov Slovenije. Od leta 2024 deluje tudi kot visokošolska učiteljica na Podiplomski šoli ZRC SAZU.





GEOGRAFIJA SLOVENIJE 41

**KONFLIKTI PRI NAČRTOVANJU PROMETNE INFRASTRUKTURE:  
AKTERJI, VZROKI IN PRISTOPI ZA REŠEVANJE**

**Maruša Goluža**



Založba ZRC



GEOGRAFIJA SLOVENIJE 41

# **KONFLIKTI PRI NAČRTOVANJU PROMETNE INFRASTRUKTURE: AKTERJI, VZROKI IN PRISTOPI ZA REŠEVANJE**

**Maruša Goluža**

LJUBLJANA 2026

GEOGRAFIJA SLOVENIJE 41

**KONFLIKTI PRI NAČRTOVANJU PROMETNE INFRASTRUKTURE: AKTERJI, VZROKI IN PRISTOPI  
ZA REŠEVANJE**

**Maruša Goluža**

© 2026, ZRC SAZU, Geografski inštitut Antona Melika

*Uredniki zbirke:* Matjaž Geršič, Drago Perko, Jernej Tiran

*Uredniški odbor:* David Bole, Mateja Breg Valjavec, Rok Ciglič, Mateja Ferk, Jerneja Fridl, Matej Gabovec, Primož Gašperič, Matjaž Geršič, Maruša Goluža, Mauro Hrvatinić, Blaž Komac, Jani Kozina, Matej Lipar, Janez Nared, Drago Perko, Primož Pipan, Katarina Polajnar Horvat, Daniela Ribeiro, Aleš Smrekar, Mateja Šmid Hribar, Jure Tičar, Jernej Tiran, Mimi Urbanc, Matija Zorn

*Urednika knjige:* David Bole, Janez Nared

*Recenzenta:* Naja Marot, Stanko Pelc

*Kartografka:* Manca Volk Bahun

*Fotograf:* E. Dolžan, Adobe Stock

*Prevod izvlečka:* Maruša Goluža

*Oblikovalec:* Drago Perko

*Izdajatelj:* Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU

*Za izdajatelja:* Matija Zorn

*Založnik:* Založba ZRC

*Za založnika:* Oto Luthar

*Glavni urednik:* Aleš Pogačnik

*Računalniški prelom:* SYNCOMP d. o. o., Ljubljana

*Tiskarna:* Cicero, Begunje d. o. o.

*Naklada:* 250 izvodov

Prva izdaja, prvi natis, prva e-izdaja, Ljubljana 2026.

Prva e-izdaja je pod pogoji licence Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 prosto dostopna:

<https://doi.org/10.3986/9789610510772>

Avtor fotografije na naslovnici je Evaldas (Adobe Stock), na zalistu pa Milan Orožen Adamič.

Knjiga je nastala v okviru raziskovalnega programa Geografija Slovenije (P6-0101), ki ga financira Javna agencija za znanstvenoraziskovalno in inovacijsko dejavnost Republike Slovenije.

---

Kataložni zapis o publikaciji (CIP) pripravili v Narodni in univerzitetni knjižnici v Ljubljani

ISBN 978-961-05-1076-5

COBISS.SI-ID 260369411

ISBN 978-961-05-1077-2 (PDF)

COBISS.SI-ID 260033027

---



GEOGRAFIJA SLOVENIJE 41

**KONFLIKTI PRI NAČRTOVANJU PROMETNE INFRASTRUKTURE: AKTERJI, VZROKI IN PRISTOPI ZA REŠEVANJE**

Maruša Goluža

UDK: 911.3:711.2(497.4)

711.2:656(497.4)

COBISS: 2.01

DOI: <https://doi.org/10.3986/9789610510772>

## IZVLEČEK

**Konflikti pri načrtovanju prometne infrastrukture: akterji, vzroki in pristopi za reševanje**

Vsak nov poseg v prostor je potencialno konflikten. Teoretske razprave o reševanju konfliktov v prostorskem načrtovanju največkrat obravnavajo bodisi domnevno objektivne, racionalne bodisi vključujoče, deliberativne pristope k odločanju. Racionalni pristop temelji na objektivnosti strokovnih presoj, ki pa ne odražajo vedno vrednot v družbi. Na tak način sprejete odločitve so zato v praksi pogosto družbeno nesprejemljive in sprožajo konflikte. Deliberativni pristop skuša družbeno sprejemljivost doseči z vključevanjem javnosti ter spodbujanjem argumentirane razprave med vsemi akterji. Ker v praksi udeleženci v procesu načrtovanja delujejo strateško in ker načrtovanje poteka v različnih družbeno-prostorskih kontekstih, tudi tovrstni, bolj demokratični pristopi, ne zagotavljajo vedno konsenza. Teoretske razprave v prostorskem načrtovanju se največkrat osredotočajo na preučevanje ustreznosti enega ali drugega pristopa k reševanju konfliktov. Celovitih obravnav vzrokov za konflikte, delovanja akterjev in praktičnih rešitev je v prostorskem načrtovanju malo, v Sloveniji pa je tak pristop novost.

Namen knjige je predstaviti, kako v praksi, ki je vedno potencialno konfliktna, doseči družbeno sprejemljivost posegov v prostor, kot je prometna infrastruktura. Raziskava temelji na primerjavi dveh primerov načrtovanja velikih cestnih infrastrukturnih projektov v Sloveniji: avtocestnega odseka v Trebnjem in hitre ceste na severnem delu tretje razvojne osi med Šentrupertom in Velenjem. Obravnava konfliktov je bila opravljena na podlagi pregleda relevantnih dokumentov in časopisnih člankov ter intervjujev s ključnimi akterji.

Raziskava je pokazala, da sta za učinkovito reševanje konfliktov v prostorskem načrtovanju pomembna tako ustrezna formalno-pravni okvir kot tudi prilagodljivost postopkov odločanja. Formalno-pravni okvir mora predvidevati deliberacijo med akterji, poleg tega pa mora omogočati tudi določeno mero prilagajanja postopkov načrtovanja specifičnim lokalnim kontekstom. Pri načrtovanju večjih infrastrukturnih projektov je zelo pomembno tudi razumevanje prostorskih konfliktov. Ti zaradi linijske oblike lahko nastanejo med različnimi geografskimi območji oziroma teritorialnimi enotami, na primer občinami ali regijami. Čeprav v knjigi teoretične predpostavke o reševanju konfliktov v prostorskem načrtovanju dopolnjujemo s primeri iz načrtovanja prometne infrastrukture v Sloveniji, je uporabljen analitični pristop možno aplicirati tudi na raziskovanje drugih prostorskih konfliktov znotraj ali izven meja Slovenije.

**KLJUČNE BESEDE:** prostorski konflikti, teorija prostorskega načrtovanja, prometna geografija, teorija akter-omrežje, tretja razvojna os, avtocestni križ, Slovenija

GEOGRAFIJA SLOVENIJE 41

**KONFLIKTI PRI NAČRTOVANJU PROMETNE INFRASTRUKTURE: AKTERJI, VZROKI IN PRISTOPI ZA REŠEVANJE**

**Maruša Goluža**

UDC: 911.3:711.2(497.4)

711.2:656(497.4)

COBISS: 2.01

DOI: <https://doi.org/10.3986/9789610510772>

**ABSTRACT**

**Conflicts in transport infrastructure planning: actors, drivers and approaches to resolution**

The initiation of any novel spatial development has the potential to generate conflicts. Theoretical debates on conflict resolution in spatial planning tend to focus on either supposedly objective, rational or inclusive, deliberative approaches to decision-making. The rational approach is grounded in the objectivity of expert assessments, which do not always reflect the public interest. Consequently, such decisions are frequently deemed to be socially unacceptable, thereby giving rise to conflict. The deliberative approach is predicated on the notion of achieving social acceptability through the involvement of the public and the promotion of reasoned debate among all actors. In practice, the strategic actions of actors within the planning process, coupled with the context-dependent nature of planning in diverse socio-spatial environments, often hinders consensus, even with the implementation of more democratic approaches. Theoretical debates in spatial planning tend to focus on the merits and appropriateness of diverse approaches to conflict resolution. Yet, comprehensive discussions addressing the causes of conflict, actor dynamics, and practical resolution strategies are rare in spatial planning literature. This research makes a significant contribution to the extant body of knowledge in this area by introducing a novel approach that has not been previously observed in Slovenia.

The purpose of this book is to demonstrate how social acceptance of transport infrastructure projects can be achieved in practice, despite the potential for conflict. The research is based on a comparative analysis of two examples of major road infrastructure projects in Slovenia: the motorway section in Trebnje and the expressway on the northern part of the third development axis between Šentrupert and Velenje. The conflicts were examined through a comprehensive review of pertinent documentation, including official reports, newspaper articles, and in-depth interviews with key stakeholders.

The research demonstrated that both an appropriate formal-legal framework and procedural adaptability are important for effective conflict resolution in spatial planning. The formal-legal framework should facilitate deliberation between relevant actors, while also allowing for a certain degree of accommodation of planning processes to specific local contexts. Understanding spatial conflicts is also very important in the planning of major infrastructure projects. Such discrepancies may emerge among different geographical areas or territorial entities, including municipalities or regions, due to their inherent linear configuration. While the theoretical framework for conflict resolution in spatial planning is enriched by illustrative examples drawn from transport infrastructure planning in Slovenia, the analytical approach employed in this book can also be applied to the study of other spatial conflicts within or outside the borders of Slovenia.

**KEY WORDS:** spatial conflicts, spatial planning theory, transport geography, actor-network theory, third development axis, motorway, Slovenia

**VSEBINA**

1	Uvod	10
2	Vzroki za konflikte v prostorskem načrtovanju	13
2.1	Omejenost fizičnega prostora kot vzrok za konflikte	13
2.2	Prostorski konflikti kot družbena kategorija	13
3	Konflikti v teoriji prostorskega načrtovanja	17
3.1	Celostno racionalno prostorsko načrtovanje	17
3.1.1	Kritike celostnega racionalnega modela odločanja	18
3.2	Deliberativno prostorsko načrtovanje	20
3.2.1	Kritike deliberativnega modela odločanja	23
3.3	Multiplenarno prostorsko načrtovanje	25
3.3.1	Kritike multiplenarnega modela odločanja	26
3.4	Sinteza teoretskega poglavja	27
4	Analični okvir za obravnavo konfliktov	29
4.1	Teorija akter-omrežje	29
4.2	Slovenski kontekst načrtovanja prometne infrastrukture	32
4.2.1	Formalni okvir in zgodovina načrtovanja prometne infrastrukture v Sloveniji	33
4.3	Izbor primerov in analitični okvir za obravnavo konfliktov	39
5	Rezultati	42
5.1	Kratka predstavitev študij primerov	42
5.2	Nastajanje omrežij akterjev in vloga konfliktov	43
5.2.1	Stopnja opredelitve problema	43
5.2.2	Stopnja oblikovanja argumentacij	48
5.2.3	Stopnja usklajevanja interesov in uveljavljanja akterjev	50
5.2.4	Stopnja doseganja družbene, strokovne in politične sprejemljivosti	51
5.3	Vrste konfliktov in vzroki zanje	52
5.3.1	Konflikti med državnimi odločevalci in nosilci urejanja prostora	54
5.3.2	Konflikti med državno in lokalno ravno upravljanja	54
5.3.3	Konflikti med državnimi odločevalci in lokalnim prebivalstvom	55
5.3.4	Konflikti v stroki	57
5.3.5	Konflikti med teritorialnimi enotami	58
5.4	Argumentacijske strategije akterjev	60
5.4.1	Administrativno-birokratski argumentacijski pristop	60
5.4.2	Tržno-pogajalski argumentacijski pristop	62
5.4.3	Deliberativni argumentacijski pristop	62
5.5	Pristopi za reševanje konfliktov	63
6	Sklep	68
6.1	Povzetek in sinteza glavnih ugotovitev	68
6.2	Priporočila za manj konfliktno načrtovanje prometne infrastrukture	70
7	Seznam virov in literature	74
8	Seznam slik	81
9	Seznam preglednic	82
10	Recenzentska in uredniška mnenja	83

## 1 UVOD

Razlogov, zakaj je konflikte treba reševati, je več: z reševanjem konfliktov vzdržujemo dobre medsebojne odnose, bolje razumemo stališča drugih in preprečujemo stopnjevanje konfliktov. S tem preprečujemo poglobljanje problemov, ki jih konflikti lahko povzročajo. Poznamo različne vrste konfliktov, na primer take, ki se pojavijo na medosebni ravni v našem vsakdanjem življenju, konflikte med različnimi interesnimi skupinami in konflikte med državami. Razlikujejo se tudi po intenzivnosti oziroma po stopnji nasilja. V tem primeru gre lahko za povsem nenasilne verbalne konflikte, različne oblike zlorab moči, kot so grožnje in izsiljevanja ali celo do vojn z uporabo orožja (Wehr in Bartos 2002). V knjigi se osredotočamo na konflikte v prostorskem načrtovanju prometne infrastrukture, ki praviloma ne prestopijo praga fizičnega nasilja. Pri tem se sklicujemo na sociološke razprave, ki konflikte obravnavajo kot sestavni del družbenih odnosov, do katerih pride zaradi vsaj enega od naslednjih treh razlogov (Počkar s sodelavci 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.

Prostorsko načrtovanje je vedno potencialno konfliktno. Pri načrtovanju novih objektov se praviloma soočamo z omejenostjo prostora, ki je skupni vir. Razpoložljivost prostora se z uporabo manjša (Šmid Hribar s sodelavci 2018). Vsaka sprememba v prostoru zato pomeni izključitev določenih interesov in drugih dosedanjih rab prostora. Umetitev prometnice v prostor lahko pomeni poseg v kmetijska, zavarovana ali celo poselitvena območja. S tem prihaja do omejevanja pravic do upravljanja s prostorom, ki jo imajo državni in lokalni nosilci urejanja prostora ali lastniki zemljišč. Konflikti so tudi posledica različnih interesov in ciljev akterjev glede zelenega prostorskega razvoja. Teh je pri velikih, finančno zahtevnih infrastrukturnih projektih z obsežnimi vplivi na okolje izjemno veliko. Odnosi moči med akterji so pogosto nesimetrični, kar prav tako lahko vodi v konflikte. Prostorsko načrtovanje zato pogosto išče ravnovesje med ekonomskimi interesi investitorjev in varstvenimi interesi, na primer za ohranitev najboljših kmetijskih zemljišč, naravnih vrednot ali kulturne dediščine.

Prostorsko načrtovanje je bilo v zgodovini eno prvih področij regulacije (Kos 1993) in še danes velja za enega ključnih področij delovanja modernih držav. Ni pa to edini resor, ki usmerja prostorski razvoj. Neposredno ali posredno na prostorski razvoj vplivajo tudi drugi resorji, občine in lastniki zemljišč. Tudi uporabniki prostora smo tako ali drugače navezani na prostor, ga tudi različno dojemamo in imamo različna mnenja o tem, kakšen prostorski razvoj je najustreznejši. Namen prostorskega načrtovanja je doseganje trajnostnega razvoja, ki je v javnem interesu, s celovito obravnavo, usklajevanjem in upravljanjem družbenih, okoljskih in ekonomskih vidikov (Zakon ... 2021). Na tak način naj bi razreševali tudi konflikte in preprečevali samovoljne posege v prostor, ki bi lahko imeli negativne okoljske, družbene ali ekonomske posledice.

V praksi je javni interes, ki ga uresničuje prostorsko načrtovanje, zelo težko 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 ima javni interes v prostorskem načrtovanju pomembno vlogo. Uresničevanje javnega interesa namreč upravičuje obstoj državnega sistema prostorskega načrtovanja in je normativno vodilo v praksi prostorskega načrtovanja. Za posege v prostor naj bi skozi bolj ali manj participativne pristope k načrtovanju pridobili čim višjo podporo družbe (Alexander 2002).

Razreševanje konfliktov v prostorskem načrtovanju je pomembno, saj v nasprotnem primeru prihaja do začasnih ali celo trajnih zastojev v procesu načrtovanja, tudi, ko gre za sicer kakovostne razvojne projekte (Simoneti s sodelavci 2009). Rezultat posegov v prostor, pri katerih v fazi načrtovanja niso bili ustrezno obravnavani in razrešeni konflikti, so lahko strokovno neustrezni, okolju škodljivi ali družbe-

no nesprejemljivi. Dolgoročno ignoriranje konfliktov lahko pogloblja nezaupanje ljudi v državne institucije prostorskega načrtovanja in končno tudi v politično apatijo državljanov. Nasprotno pa dobro delujoč demokratični sistem konflikte sprejema kot sestavni del načrtovanja. Konflikti lahko spodbujajo argumentirano razpravo med akterji, prispevajo k boljšemu razumevanju prostora ter k večji kakovosti in družbeni sprejemljivosti posegov v prostor (Mouffe 2016).

Konfliktnost prostorskega načrtovanja vseskozi spodbuja teoretične razprave in raziskovanje praktičnih načinov, kako reševati konflikte v »pogojih neodločljivosti« (Mouffe 2000), ko je izključevanje neizbežen del odločanja. Kako zasledovati javni interes (koristi za družbo kot celoto) in hkrati zadovoljevati partikularne, zasebne, pogosto ekonomske interese. Sodobne teoretične razprave v prostorskem načrtovanju se vse manj opredeljujejo glede tega, ali so za reševanje konfliktov bolj primerni celostni racionalni pristopi, ki temeljijo na strokovnosti, ali participativni pristopi, ki temeljijo na dogovarjanju in vključevanju javnosti. Vse večji poudarek je na upoštevanju različnih družbeno-prostorskih kontekstov ter spodbujanju argumentiranih razprav med različnimi akterji. Pomembno je tudi stalno prevpraševanje vrednot, veljavnosti diskurzov in ustreznosti prostorsko-razvojnih usmeritev (Hillier 2008; De Roo 2012).

Raziskav, ki bi preučevale konflikte v prostorskem načrtovanju in njihovo razreševanje, 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 skladne s splošno uveljavljenimi smernicami trajnostnega načrtovanja prometne infrastrukture ali participativnega prostorskega načrtovanja. V Sloveniji so konfliktne postopke načrtovanja preučevali predvsem prostorski sociologi, ki so obravnavali proces umeščanja odlagališča nizko in srednje radioaktivnih odpadkov iz jedrske elektrarne v Krškem (Kos 1999) in dolgotrajno umeščanje ljubljanske džamije v prostor (Kos 2013). Izdelane so bile tudi štiri raziskave o socialno prostorskem vplivu avtocest v Sloveniji, ki sta jih opravila Center za prostorsko sociologijo in Center za ugotavljanje družbene sprejemljivosti Fakultete za družbene vede Univerze v Ljubljani letih 1970, 1994, 1997 in 2002 (Toš 1970; Toš in Kos 1994; Kos 1997b; Kos 2002b). Raziskave nudijo vpogled v odnos družbe do pomena avtocest v Sloveniji, pa tudi do stališč o ustreznosti posameznih tras avtocest. Raziskav, ki bi konflikte v prostorskem načrtovanju preučevale celovito, z vidika vključevanja akterjev, vzrokov za konflikte, argumentacijskih strategij akterjev in pristopov k reševanju konfliktov v prostorskem načrtovanju, v Sloveniji še ni.

V tej monografiji bomo najprej predstavili, kako različne teoretične smeri v prostorskem načrtovanju obravnavajo problematiko reševanja konfliktov. Nato bomo skozi praktične primere načrtovanja prometne infrastrukture pokazali, kako so teoretične predpostavke o reševanju konfliktov vtakane v praks prostorskega načrtovanja v Sloveniji. Odločitev, da raziskavo geografsko omejimo na slovenske primere načrtovanja avtocest in hitrih cest, je temeljila na več razlogih. Prvi razlog je izrazita nagnjenost slovenske družbe k uporabi osebnega avtomobila. Leta 2023 se je Slovenija s 579 osebnimi avtomobili na 1000 prebivalcev uvrstila na 10. mesto v Evropski uniji, kar je več od povprečja (570 osebnih avtomobilov na 1000 prebivalcev; Eurostat 2025). Na množičnost uporabe osebnega avtomobila je v Sloveniji deloma vplivala razpršena poselitve in posledično težja organizacija učinkovitega javnega potniškega prometa. V zadnjih desetletjih se potreba po (avto)cestni prometni infrastrukturi povečujejo tudi zaradi vse večje centralizacije Slovenije. Drugi razlog je, da imamo v Sloveniji 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 načrtovanja drugega tira v Sloveniji nimamo izkušenj z načrtovanjem nove železniške infrastrukture. Čeprav slovenska prometna politika na načelni ravni podpira razvoj javnega potniškega prometa, je pri načrtovanju državnih in drugih večjih infrastrukturnih projektov zaznati močno prisotno naklonjenost predvsem cestni infrastrukturi. Tretji razlog za preučevanje konfliktov pri načrtovanju prometne infrastrukture, linijska oblika, ki je z geografskega vidika zanimiva predvsem zaradi povezovanja več teritorialnih enot in s tem ustrezno večje konfliktnosti takih projektov.

Monografija ponuja odgovore na vprašanja, kot so:

- kdo so glavni akterji in dejavniki, ki vplivajo na načrtovanje prometne infrastrukture,
- kateri so ključni vzroki za konflikte,
- na kakšen način akterji v procesu načrtovanja uveljavljajo svoje argumentacije in
- kakšne pristope uporabljajo za reševanje konfliktov.

S tem monografija zapolnjuje vrzel v slovenski prostorsko-načrtovalski literaturi, ki, z izjemo posameznih del prostorskih sociologov (na primer Kos 1999 in Kos 2013), le redko obravnava prostorske konflikte. Prispevek monografije k dosedanjemu razumevanju konfliktov v prostorskem načrtovanju je tudi odmik od postopkovnega vidika prostorskega načrtovanja. Poudarek je na umestitvi konfliktov v družbeno-prostorski kontekst načrtovanja, zaradi česar prispeva k boljšemu razumevanju konfliktov, delovanja akterjev in pristopov k reševanju konfliktov v prostorskem načrtovanju.

## 2 VZROKI ZA KONFLIKTE V PROSTORSKEM NAČRTOVANJU

S preučevanjem in razlaganjem družbenih konfliktov se največ ukvarja sociologija v konfliktnih teorijah. Karl Marx, ki velja za začetnika konfliktnih teorij, je v obdobju vzpona kapitalizma sredi 19. stoletja razpravljal o razrednih konfliktih med kapitalisti in delavskim razredom (Spencer in Lalgee 2008). Na današnje razumevanje družbenih konfliktov je imel močan vpliv zlasti Max Weber, ki je na začetku 20. stoletja Marxovo pojmovanje konfliktov, omejeno na ekonomske odnose, razširil na polje odnosov med sistemom – državnimi institucijami in gospodarstvom na eni ter družbo na drugi strani. Njegovo ključno sporočilo je bilo, da morajo z modernizacijo družbe državne institucije vložiti vedno več truda za doseganje družbene sprejemljivosti odločitev o javnih zadevah (Kos 1993; Spencer in Lalgee 2008). Pomemben je tudi prispevek Lewisa Coserja, ki je prvi izpostavil, da konflikti ne pomenijo nujno blokado v delovanju sistema, temveč da so kot sestavni del družbenih odnosov pomembni za oblikovanje interesnih skupin in za delovanje družbe kot celote (Spencer in Lalgee 2008). Področje konfliktnih teorij je sicer izjemno obsežno in presega vsebinske okvire te knjige. V nadaljevanju bomo zato osvetlili predvsem tiste vidike družbenih konfliktov, ki so bistveni za razumevanje konfliktov v prostorskem načrtovanju.

### 2.1 OMEJENOST FIZIČNEGA PROSTORA KOT VZROK ZA KONFLIKTE

Prostor je ključna dobrina za kakovostno in dostojno življenje posameznika in družbe, zato je z njim treba ravnati skrbno, razumno in trajnostno (Simoneti 2010). Sodi v skupino tako imenovanih skupnih virov, dobrin, katerih razpoložljivost se z uporabo manjša (Šmid Hribar s sodelavci 2018). S človekovo rabo prostora sorazmerno narašča verjetnost konfliktov. Na istem mestu na primer hkrati ne moremo graditi ceste in tovarne. Izjema je povečevanje razpoložljivega prostora z gradnjo v višino ali globino, največkrat pa sočasnost rabe ni mogoča in je nujno usklajevanje interesov.

S fizičnim prostorom poleg državnih in lokalnih nosilcev urejanja prostora razpolagajo tudi posamezniki, uporabniki prostora in lastniki zemljišč. Za razumevanje konfliktov so zato pomembna tudi lastniška razmerja, ki posameznikom do določene mere omejujejo dostop do prostora. Iz lastniških razmerij izhajajo lastninske pravice, ki pa niso nikoli absolutne. Lastniki zemljišč jih ne morejo uporabljati povsem samovoljno, saj je smotrnost rabe na določenem območju formalno omejena s pogoji za uporabo zemljišč (Simoneti 2010), opredeljenimi v resornih zakonodajah. Razmerje med javnim interesom, ki ga varuje in uresničuje država prek svojih politik, in zasebnimi interesi je eden ključnih vzrokov za konflikte v sodobnih demokratičnih družbah, ki jih lahko zaznavamo tudi na področju prostorskega načrtovanja (Aitken in Valentine 2006).

Namen prostorskega načrtovanja je preprečevanje samovoljnega ravnanja 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 ravnanja posameznikov je ponazoril Hardin (1968) v Tragediji skupnega (angl. *The tragedy of the commons*). Avtor govori o tem, da ljudje s tem, ko zasledujejo predvsem lastne koristi, lahko uničijo tisto dobrino, ki jo izkoriščajo. Primere tragedije skupnega lahko najdemo marsikje v vsakdanjem življenju, tudi na področju prometa. Avtoceste in hitre ceste na primer omogočajo hitra potovanja med kraji, vendar ko se za tak način potovanja odloči preveč ljudi, na cestah prihaja do zastojev in se čas potovanja podaljša.

### 2.2 PROSTORSKI KONFLIKTI KOT DRUŽBENA KATEGORIJA

V humanistiki in družboslovju se je v šestdesetih letih 20. stoletja začelo krepiti zavedanje, da so konflikti pri posegih v prostor posledica različnih kultur in vrednot ter da ljudje različno dojemamo prostor (Aitken in Valentine 2006; Parker in Doak 2012). Ideja o ločevanju realnosti na fizično in dojeto,

»družbeno ustvarjeno«, izvira iz fenomenologije, filozofskega gibanja iz začetka 20. stoletja. Zanimanje za subjektivno dojetje prostora je v tistem času tudi na področju prostorskega načrtovanja postalo protitež pozitivističnemu konceptu objektivnega, strokovnega raziskovanja in razumevanja prostora. Razvil se je koncept družbeno ustvarjene realnosti (Berger in Luckmann 1966). Govori o tem, da so kolektivne družbene prakse urejanja prostora in individualno razumevanje prostora do določene mere odvisne od preteklosti (angl. *path dependent*) in se skozi čas vzdržujejo, obnavljajo in postopoma spreminjajo. Te spremembe se sčasoma uveljavijo in postanejo nova realnost, ki je ponovno podvržena kritikam, konfliktom in postopnim spremembam.

Koncept družbeno ustvarjenega prostora in posledično konfliktnost je v sedemdesetih letih 20. stoletja nazorno razložil francoski sociolog Lefebvre (2013). Opredelil je tri načine ustvarjanja prostora: fizičnega, miselnega in družbenega (slika 1). Vsak od teh treh vidikov nakazuje tudi možne konflikte, s katerimi se najbolj neposredno srečuje prostorsko načrtovanje.

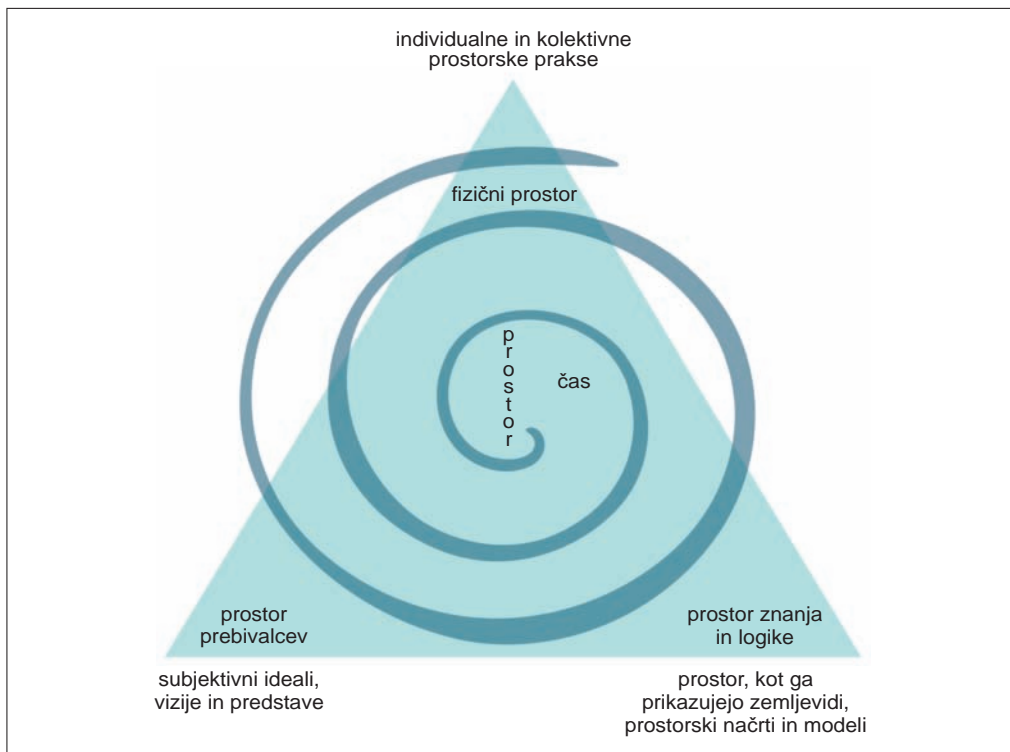
**Fizično ustvarjen prostor** je materialni, objektivni prostor. Ljudje smo skozi zgodovino fizični prostor razmejili z različnimi družbeno-teritorialnimi in administrativnimi delitvami, kot so državne meje, regije in občine. Države te delitve uporabljajo kot sredstvo, s katerim obvladujejo prostor in ga povezujejo v ozemeljsko celoto. Vendar pa prostor in posamezne prostorske enote navznoter niso nikoli celovite ali enotne (Lefebvre 2013). Konflikti v kontekstu fizično ustvarjenega prostora so posledica prekrivanja oziroma izključevanja pristojnosti za urejanje prostora med različnimi resorji in med različnimi upravnimi ravni. Čeprav na ravni države obstaja prostorski resor, imajo na prostor velik vpliv tudi občine in drugi »neprostorski« resorji, kot so kmetijstvo, varstvo narave in kulturne dediščine ali promet. Do konfliktov med njimi lahko pride zaradi prekrivanja pristojnosti za urejanje prostora, ali pa v odnosu med državnimi institucijami in prebivalci zaradi nasprotovanja oblasti, ki se udejanja skozi civilne iniciative, proteste in podobno (Kos 1997a).

**Miselno ustvarjen prostor** je zamišljeni prostor ali, kot ga je opredelil Lefebvre (2013), prostor prostorskih načrtovalcev in stroke. Strokovno znanje, s katerim razpolagajo prostorski načrtovalci, je vedno relativno in odvisno od družbeno-prostorskega konteksta, v katerem je ustvarjeno. Stroke zato navznoter niso enotne, znanje pa ne enotno ali univerzalno. Znanstvena spoznanja in diskurzi so začasni in se z napredkom v znanosti spreminjajo (Lefebvre 2013). Z ustvarjanjem znanja in vse večjo specializiranostjo posameznih strok je konflikte med njimi vse težje reševati. Do konfliktov lahko pride med strokovnjaki znotraj iste stroke ali med predstavniki različnih strok. Na strokovno delo posameznikov vpliva tudi družbeno-kulturno ozadje, zato se lahko strokovna načela prostorskega načrtovanja bistveno razlikujejo geografsko in v različnih časovnih obdobjih.

**Družbeno ustvarjen prostor** je prostor prebivalcev, uporabnikov prostora. Ti lahko različno dojemajo prostor in zato z njim različno upravljajo. Družbeno dojetje prostora se oblikuje skozi zgodovino in socializacijo. Odraža kulturne značilnosti, družbene odnose, ideologije in pripadnost posameznikov različnim družbenim skupinam. Družbeni prostor je preplet subjektivnega in kolektivnega doživljanja prostora. Iz te raznolikosti dojetja prostora izvirajo neskladja interesov, ki tudi povzročajo konflikte v prostorskem načrtovanju (Lefebvre 2013).

Inch (2015) meni, da so prostorski konflikti ena najočitnejših posledic tako imenovane krize legitimnosti, s katero se soočajo praktično vse moderne družbe, za katere je značilna reprezentativna demokracija. Kriza legitimnosti se kaže v zmanjšanem zaupanju ljudi v dobro delovanje državnih institucij in javnih politik, med katere sodi tudi prostorsko načrtovanje (Sager 1999). Kot ugotavlja Healey s sodelavci (2003), prostorsko načrtovanje vse težje kljubuje konfliktom, ki so posledica vse večje diferenciranosti in specializiranosti delovanja državnih institucij ter vse večje individualizacije in emancipacije posameznih akterjev. Zaradi konfliktov so postopki načrtovanja manj pregledni in slabše razumljivi za širšo javnost. Posledica je nezaupanje ali celo zavračanje predlaganih posegov v prostor (Kos 1993). V prostorskem načrtovanju se zato ne moremo zanašati zgolj na to, da so postopki priprave prostorskih aktov skladni z veljavno zakonodajo. Vse bolj pomembna postaja tudi sprejemljivost v družbi, stroki in političnih krogih, oziroma usklajenost z vrednotami in normami, ki veljajo za posamezne državne





Slika 1: Družbeno ustvarjanje prostora (prirejeno po Lefebvre 2013).

Preglednica 1: Vzroki za konflikte (Almeida, Costa in Nunes de Silva 2017).

<b>interesi</b>	različni ali izključujoči se interesi in cilji različni tipi interesov: materialni (finančni in drugi materialni viri, lastnina, infrastruktura) procesni (transparentnost, enakopravnost, participativnost) ali psihološki (spoštovanje, kredibilnost)
<b>vrednote</b>	različna etična in moralna načela o tem, kaj je prav/narobe, dobro/slabo ali pravično/nepravično različne ideologije različna pričakovanja nezmožnost sprejemanja vrednot drugih
<b>odnosi</b>	različne osebnostne lastnosti, nesporazumi, pomanjkanje zaupanja, predsodki in diskriminacija različni načini delovanja, pričakovanja in pristopi k sporazumevanju odsotnost komunikacije ali komunikacijski šumi nadaljevanje konfliktov iz preteklih odnosov
<b>informacije</b>	pomanjkljivo poznavanje problematike argumentiranje na podlagi pomanjkljivih ali enostranskih informacij prikrivanje in omejevanje dostopa do informacij različni načini in konceptualni okviri interpretiranja informacij pomanjkanje zaupanja v metode zbiranja, vire ali zanesljivost informacij
<b>strukturni vzroki</b>	delitev dela med upravnimi ravni, resorji in strokami časovne in geografske omejitve formalnopravna določila, ki pogojujejo dostop do virov in upravljanje z njimi, določajo izvedbo postopkov odločanja odnosi moči

institucije in za družbo na splošno (Parsons 1960; Kos 1993; Gordon 2009). V jedru konfliktov so praviloma tudi nasprotujoče si vsebinsko-strokovne in vrednotne predpostavke, zato se povečuje potreba po prepričevanju ustreznosti prostorskega razvoja – kaj sploh je prostorski razvoj, kdo naj ga opredeli in zakaj ga je sploh vredno uresničevati (Healey 1997; Kos 2002a).

Za zmanjševanje konfliktnosti je pomembna tudi legitimnost politične avtoritete. Če ta v javnosti uživa zaupanje, bodo ljudje vsaj nekaj časa podpirali in sprejemali odločitve državnih odločevalcev tudi v primeru, ko so le-te v nasprotju z njihovimi osebnimi, ekonomskimi, političnimi ali drugimi interesi (Badie 2001). Postopki priprave prostorskih načrtov bodo v tem primeru praviloma bolj učinkoviti in manj konfliktni. Nasprotno pa so postopki priprave prostorskih aktov, 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 ključnega pomena zaupanje državljanov v dobro delovanje institucij in njihove produkte. Teorija prostorskega načrtovanja je zato skozi zgodovino oblikovala različne pristope, kako zagotavljati verodostojnost prostorskih aktov ter s tem zmanjšati konfliktnost prostorskega načrtovanja.

### 3 KONFLIKTI V TEORIJI PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA

V teoriji prostorskega načrtovanja so se skozi zgodovino uveljavili različni pristopi, ki so na tak ali drugačen način skušali bodisi preprečiti konflikte bodisi zmanjšati konfliktnost prostorskega načrtovanja. Pristopi, ki jih bomo opisali v nadaljevanju, kronološko sledijo razvoju teorije prostorskega načrtovanja. To ne pomeni, da so starejši pristopi napačni, da so izgubili svoje zagovornike ali da nima več vpliva na prakso prostorskega načrtovanja. Ta je namreč največkrat preplet različnih pristopov, od znanstveno-tehničnih do bolj participativnih.

#### 3.1 CELOSTNO RACIONALNO PROSTORSKO NAČRTOVANJE

Razvoj teorije prostorskega načrtovanja je tesno povezan z razvojem koncepta legitimnosti – družbene sprejemljivosti, ki izhaja iz sociologije. Avtor ene najbolj znanih teoretičnih razprav o legitimnosti iz prve polovice 20. stoletja je Max Weber, ki je družbeno delovanje utemeljil z racionalnostjo in zaupanjem državljanov v javne institucije. Odločanje o javnih zadevah naj bi bilo racionalno oziroma skladno s formalno-pravnimi predpisi in osnovano na strokovnih presojah, brez vpliva čustev, zgodovine ali vere (Healey 1997; Gordon 2009). Weber je racionalizacijo družbenega delovanja dojemal kot nujno protitež naraščajoči kompleksnosti družbenih in organizacijskih struktur. Hkrati se je zavedal, da racionalizacija delovanja javnih institucij vodi v »birokratsko železno kletko« (Gordon 2009). Sindrom »železne kletke« lahko v kontekstu prostorskega načrtovanja najbolje razumemo ravno v primeru konfliktov. Državni odločevalci se pri pripravi prostorskih načrtov praviloma sklicujejo na z zakonom predpisane postopke in strokovne presoje, kot so v prostorskem načrtovanju študije variant. Ker pa se resore zakonodaje med seboj prekrivajo ali celo izključujejo in ker stroka pri določenih vprašanih ni enotna, je pri pripravi prostorskih načrtov vse težje doseči soglasje vseh vpletenih akterjev. Kako v praksi reševati konflikte v takšnih primerih, ko trčimo ob »birokratsko železno kletko« in kako doseči družbeno sprejemljivost odločitev, Weber v svoji teoriji ni podrobneje razdelal. Sklepal je, da je v primeru konfliktov možno priti do rešitev na podlagi etike odgovornosti (Gordon 2009).

Začetki teorije prostorskega načrtovanja temeljijo na konceptu tako imenovane znanstveno-tehnične racionalnosti. Za povojno obdobje je bilo značilno celostno racionalno prostorsko načrtovanje, v katerem ima ključno vlogo stroka, vpeta v hierarhično strukturirano organizacijo držav. 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 zakonsko predpisanih postopkov načrtovanja (Faludi 1973; Faludi 1998). Meni, da bi morali biti cilji v prostorskem načrtovanju opredeljeni »racionalno«, na osnovi trenutno dostopnega znanja. Cilj celostnega racionalnega prostorskega načrtovanja je bil od samega začetka z racionalnim razmeščanjem dejavnosti v omejenem prostoru zagotavljati kakovostno bivalno okolje za ljudi, zagotoviti enakopravno možnost dostopa do omejenih dobrin (na primer kmetijstvo, stanovanja in javne površine) in omogočiti razvojni potencial prostora, torej gospodarski razvoj (Kos 1993). Osnova pravičnega družbenega delovanja je nepristranski znanstveni razum (Healey 1997), zato so odločitve o prostorskem razvoju v celostnem racionalnem prostorskem načrtovanju strokovno in tehnično utemeljene, značilna pa je tudi zelo močna logika (ekonomske) učinkovitosti (Healey 1997; Sager 1999).

V praksi prostorskega načrtovanja se je 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 sta omejevanje razvoja določenih območij in rezervacija zemljišč. Ta zemljišča praviloma odkupi država za namene javnih projektov, kot je prometna infrastruktura. Čeprav pristop zanemarja družbene vidike in tržne procese v prostoru (Healey 1997), je pomemben za sodobno prostorsko načrtovanje. Skuša kar najbolje usklajevati gospodarski, družbeni in okoljski razvoj, kar je temelj trajnostnega razvoja (Evropske prostorske ... 2000).

Konflikti so v celostnem racionalnem prostorskem načrtovanju na nek način spregledani oziroma naj do konfliktov sploh ne bi prišlo. Stroka naj bi z racionalnim pristopom poskrbela za najbolj optimalen prostorski razvoj, zato se pristopi za reševanje konfliktov niso razvili. V primeru konfliktov Faludi sicer zagovarja tudi sodelovanje javnosti, vendar predvsem v smislu utemeljevanja upravičenosti racionalno opredeljenih ciljev prostorskega razvoja in ne upoštevanja različnih interesov in želja posameznikov (Sager 1999).

### 3.1.1 KRITIKE CELOSTNEGA RACIONALNEGA MODELA ODLOČANJA

Čeprav je lahko celostno racionalno prostorsko načrtovanje zelo učinkovito in transparentno, ima tudi nekatere pomembne praktične omejitve. Kritike tega pristopa so kot eno ključnih pomanjkljivosti izpostavile odtujenost od vrednot in interesov v družbi oziroma izključenost javnosti iz procesov odločanja.

Ena prvih kritik je Lindblomov pristop malih korakov. Lindblom (1959) je izhajal s stališča, da postaja prostorsko načrtovanje vse bolj kompleksno in da stroka ne more v celoti preučiti prostora in posledic posegov v prostor. Zasnoval je model načrtovanja, ki že v samem začetku izhaja iz manjšega števila politično izvedljivih možnosti. Te nato odločevalci postopoma, z manjšimi popravki in z usklajevanjem med akterji skušajo pripeljati do končnega prostorskega načrta. Končne različice posega v prostor vnaprej ni mogoče povsem predvideti, vseeno pa gre za proces, v katerem se odločevalci skušajo približati želenim, že vnaprej sprejetim ciljem (Lindblom 1959; Kos 2002a). Poudarek pristopa malih korakov je predvsem na optimizaciji tehnično-organizacijskih in izvedbenih pogojev v konkretnih projektih. Namen tega modela načrtovanja je povečanje učinkovitosti državnih institucij pri uresničevanju svojih politik in ne nujno doseganje njihove družbene sprejemljivosti (Healey 1997; Kos 2002a). Podobne pristope k načrtovanju večkrat zaznamo v praksi prostorskega načrtovanja, pri čemer so odločevalci pogosto deležni kritik na račun samovoljnega določanja ozkega nabora »možnih« variant posega v prostor. Strokovna in splošna javnost, ki v tovrstne procese načrtovanja nista vključeni, lahko vplivata zgolj še s predlogi za optimizacijo in manjše popravke že izbranega projekta.

Drugi kritični pogled na celostno racionalno prostorsko načrtovanje razgalja problematiko delovanja stroke. Urbanist Paul Davidoff (1965) je na primer izpostavil, da stroka, ki naj bi zagotavljala objektivnost in pravičnost odločitev, v praksi ne more delovati povsem objektivno in racionalno. Tudi strokovnjaki, vključno s prostorskimi načrtovalci, imajo različne vrednote in pogoje, ki vplivajo na njihovo delo. S tega vidika je nujna interdisciplinarnost prostorskega načrtovanja (Davidoff 1965).

V sedemdesetih letih 20. stoletja sta širše vprašanje vloge stroke v prostorskem načrtovanju obravnavala tudi Rittel in Webber (1973). Izpostavila sta, da so se družbene razmere, v katerih delujejo prostorski načrtovalci, močno spremenile, zato prostorski načrtovalci vse težje utemeljujejo ustreznost prostorskih načrtov (Rittel in Webber 1973). Probleme in konflikte, s katerimi se sooča prostorsko načrtovanje, sta poimenovala »težko rešljivi problemi« (angl. *wicked problems*).

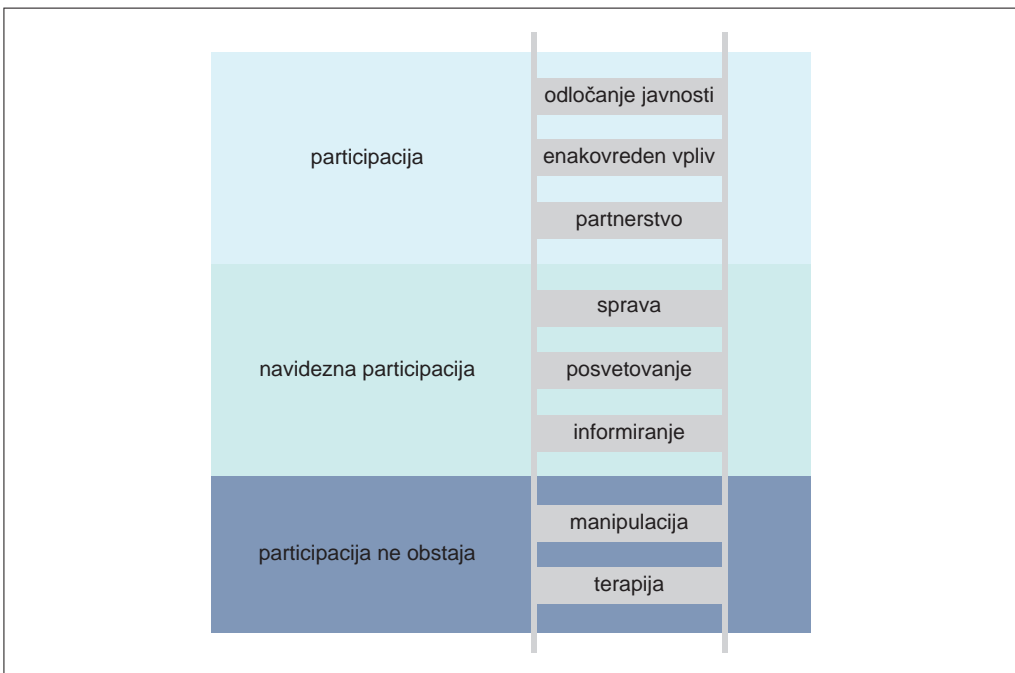
Ena ključnih značilnosti težko rešljivih problemov je, da jih ne moremo v celoti opredeliti, razumeti ne razrešiti, saj ne moremo vnaprej predvideti vseh možnih rešitev in njih posledic. Prostorski načrtovalci zato vse težje upravičijo odločitve za posege v prostor, saj jih ni možno enoznačno opredeliti kot pravilne ali napačne. Merila za presojanje so lahko objektivna, preverljiva ali pa povsem osebna, odvisna od subjektivnih interesov in vrednot posameznikov (Rittel in Webber 1973).

Težko rešljivi problemi so tudi tisti, katerih rešitve so praviloma dokončne in nepovratne. Odločitev o posegih v prostor ne moremo izpopolnjevati na podlagi ugotovljenih napak. Vsak poseg v prostor je namreč 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. Morebitne negativne posledice naknadno lahko le blažimo z določenimi ukrepi, ne moremo pa jih odpraviti. Navsezadnje posegi v prostor, še posebej večji infrastrukturni projekti, terjajo tudi relativno visoke finančne vložke, ki so prav tako dokončni in jih v primeru slabe rešitve ni mogoče povrniti in uporabiti za drugo, boljše rešitev (Rittel in Webber 1973).

Težko rešljivi problemi so praviloma vpeti tudi v edinstven prostorski, časovni in družbeni kontekst, zaradi katerega način reševanja in rešitve niso univerzalni. Določen poseg v prostor lahko na določenih območjih sproža številne konflikte, medtem ko je lahko istovrstni projekt v drugem okolju ali drugem časovnem obdobju sprejet brez večjih nasprotovanj. Družbena sprejemljivost posegov v prostor je tako različna, odvisna od konteksta, na primer odnosa prebivalstva do prostora, trenutnih gospodarskih in političnih razmer, načina izvedbe postopka odločanja, trenutno uveljavljenih strokovnih diskurzov ali ideoloških prepričanj (Rittel in Webber 1973).

Težko rešljivi problemi so pogosto tudi odraz 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).

Na problematiko demokratičnega primanjkljaja celostnega racionalnega prostorskega načrtovanja je opozarjala tudi ameriška raziskovalka Sherry Arnstein (1969). Opredelila je različne ravni sodelovanja javnosti in njenega vpliva na prostorsko načrtovanje ter jih ponazorila v tako imenovani participatorni lestvi (slika 2). 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 odločevalcev: informiranje, posvetovanje in sprava. Participacija na teh treh ravneh sicer omogoča javnosti, da poda svoje mnenje, vendar pa si odločevalci še vedno pridržujejo pravico, da teh mnenj ne upoštevajo in sprejmejo odločitve po svoji oziroma strokovni presoji. Na vrhu lestvice so tri stopnje participacije: partnerstvo, enakovreden vpliv in odločanje javnosti. Partnerstvo omogoča javnosti, da



Slika 2: Arnsteinina participatorna lestev (prirejeno po Arnstein 1969, 217).

se pogaja z odločevalci glede končnih odločitev. Enakovreden vpliv in odločanje javnosti dopuščata, da ima javnost enakovreden odločevalski položaj z odločevalcem ali celo popoln nadzor nad odločanjem (Arnstein 1969).

Arnsteinina participatorna lestvica je zelo dobro orodje za ponazoritev različnih stopenj vključeno-sti javnosti, ki je aktualna tudi v sodobnem prostorskem načrtovanju. Raziskovalci namreč ugotavljajo, da so vzvodi za vključevanje javnosti sicer predpisani z zakonodajo, vseeno pa v praksi pogosto ne presegajo ravni navidezne participacije (na primer Nared s sodelavci 2015; Goluža 2020). Javne razgrnitve in javne obravnave, ki sta v Sloveniji temeljna mehanizma, ki omogočata 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. Pomanjkljivost participatorne lestvice je 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 homogene družbene skupine, na njihovo delovanje pa vplivajo tudi vrednote in kontekst.

Med avtorje, ki so vključevanje javnosti izpostavili kot cilj in ne zgolj kot dodatek k ustaljenim formalnim postopkom prostorskega načrtovanja, štejemo tudi Johna Friedmanna. Njegova teorija transaktivnega prostorskega načrtovanja iz sedemdesetih let 20. stoletja temelji na procesu medsebojnega učenja, v katerem imajo prostorski načrtovalci predvsem vlogo prenašalca informacij med stroko in javnostjo. Namen takega dvosmernega učenja 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).

Kritike celostnega racionalnega prostorskega načrtovanja so postopoma vplivale na tako imenovani komunikativni preobrat v teoriji prostorskega načrtovanja. S tem je prostorsko načrtovanje postopoma začelo odpirati prostor za sodelovanje javnosti in reševanje konfliktov. V teoriji prostorskega načrtovanja so se za tovrstne pristope uveljavili različni izrazi, na primer participativno, komunikativno in deliberativno prostorsko načrtovanje. V nadaljevanju knjige bomo uporabljali izraz deliberativno prostorsko načrtovanje, ker je pomen deliberacije, kot bomo razložili v nadaljevanju, širši od zgolj vključevanja javnosti v procese odločanja.

### 3.2 DELIBERATIVNO PROSTORSKO NAČRTOVANJE

Na komunikativni obrat v prostorskem načrtovanju je imel poleg kritik celostnega racionalnega pristopa velik vpliv tudi nemški filozof Jürgen Habermas. V knjigi *Kriza legitimnosti* (1975) je obravnaval vprašanje, kako naj država upraviči in vzdržuje svojo vlogo pri nadzoru in izvajanju javnih politik pred ljudmi, ki jih te politike neposredno zadevajo. Avtor meni, da je določena raven posredovanja države nujna pri preprečevanju negativnih posledic delovanja prostega trga in zagotavljanju ustreznih pogojev za delovanje gospodarstva. Z modernizacijo družb, ki vodi v vse večjo diferenciranost in specializiranost državnih institucij in stroke, pa vse bolj narašča tudi potreba po doseganju družbene sprejemljivosti (Plant 1982). Habermas je bil kritičen do omejevanja politične argumentacije in izključevanja javnosti iz odločanja o javnih zadevah. Menil je namreč, da so politične odločitve lahko družbeno sprejemljive le, če so osnovane na argumentirani javni razpravi (Habermas 1996).

Najpomembnejše Habermasovo delo, *Teorija komunikativnega delovanja*, temelji na stališču, da je verodostojnost odločitev državnih institucij možno presojati le skozi deliberacijo. Habermas (1989) je v teoriji komunikativnega delovanja opredelil normativna načela deliberativnega odločanja o javnih zadevah:

- vključevanje vseh akterjev, vključno z javnostjo, ki so med seboj enakovredni;
- udeleženci skozi argumentirano razpravo – deliberacijo – dosežejo skupno razumevanje problema;
- po načelu najboljšega argumenta udeleženci v deliberaciji dosežejo racionalni konsenz o končni odločitvi.

Udeleženci naj bi v deliberaciji delovali skladno z načeli resničnosti, pravilnosti in iskrenosti (Habermas 1983; Kos 2002a):

- načelo resničnosti pomeni, da bi moral biti vsak udeleženec popolnoma informiran o zadevi, o kateri odloča;
- ključno vlogo pri zagotavljanju resničnih informacij ima stroka, ki mora poskrbeti, da so argumenti, ki jih zagovarjajo udeleženci v deliberaciji, usklajeni s trenutno dosegljivim znanjem. Pomembno je, da to znanje stroka zna predstaviti na način, ki je razumljiv tudi nestrokovni javnosti;
- načelo pravilnosti pomeni, da morajo udeleženci v deliberaciji delovati skladno s pravnimi normami in moralnimi načeli. Načelo iskrenosti govori tudi o tem, da morajo biti udeleženci prepričani v pravilnost in upravičenost svojega delovanja ter v procesih odločanja delovati etično.

Eden prvih teoretikov, ki je Habermasovo Teorijo komunikativnega delovanja prenesel na področje prostorskega načrtovanja, je bil John Forester. Menil je, da vse značilnosti funkcioniranja države, o katerih je razpravljala Habermas, veljajo tudi za prostorsko načrtovanje. Čeprav je bil Forester velik zagovornik Teorije komunikativnega delovanja, je bil skeptičen glede doseganja racionalnega konsenza. Iz praktičnih izkušenj in raziskovalnega dela je sklepal, da idealni model komunikacije, kot ga je predvidel Habermas, v praksi ni uresničljiv. Na delovanje udeležencev v procesih načrtovanja namreč vplivajo različni dejavniki. Ti so lahko kontekstualni, kot so na primer razumevanje, komunikacijski šumi, zaupanje, vrednote, zasledovanje lastnih interesov in podobno. Na akterje pa vplivajo tudi strukturni dejavniki, kot so prekrivanje pristojnosti za urejanje prostora med posameznimi resorji in upravnimi ravni, neuskalane in izključujoče se resome zakonodaje, sistemsko izključevanje določenih akterjev, monopolistično opredeljevanje potreb in ciljev, podpiranje ideoloških racionalizacij in podobno (Forester 1984). Kljub omejitvam je Forester zagovarjal deliberativni pristop v prostorskem načrtovanju, ki je pomemben za demokratizacijo in s tem za večjo družbeno sprejemljivost prostorskega načrtovanja (Forester 1993; Sager 1999).

V sodobni teoriji prostorskega načrtovanja se je sčasoma vzpostavil konsenz, da sta sodelovanje javnosti in deliberacija med akterji ključna vzvoda za večjo družbeno sprejemljivost prostorskih načrtov in s tem za zmanjševanje konfliktnosti prostorskega načrtovanja. Innes in Booher (2004; 2010) izpostavljata naslednje prednosti deliberativnega pristopa v prostorskem načrtovanju:

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

V literaturi poleg deliberativnega prostorskega načrtovanja pogosto zasledimo tudi izraz »upravljanje« (angl. *governance*), ki ga Healey (1997, 206) opredeljuje kot »*urejanje skupnih zadev političnih skupnosti*«. Tudi koncept upravljanja se je razvil kot odgovor na pomanjkljivosti celostnega racionalnega odločanja. Cilj upravljanja je vzpostavljanje lokalno specifičnih omrežij akterjev in reševanje konfliktov na dogovorni način (Healey 1997). Na področju prostorskega načrtovanja se je koncept upravljanja

#### *Preglednica 2: Omejitve delovanja državne uprave in prostorskega načrtovanja (Forester 1984).*

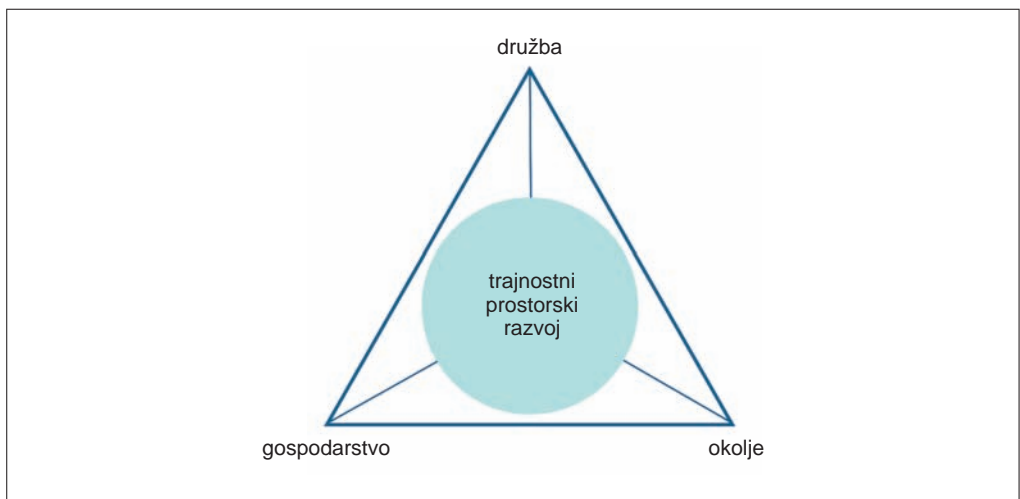
kontekstualno pogojene omejitve sporazumevanja	osebne lastnosti nezaupanje nerazumevanje in naključni šumi v komunikaciji strateško delovanje (barantanje, neodzivnost, zavajanje idr.)
sistemsko pogojene omejitve sporazumevanja	prekrivanje in izključevanje resornih politik in upravnih ravni sistemsko izključevanje interesnih skupin monopolistično opredeljevanje potreb in razvojnih ciljev sistemsko podpiranje ideologij

v osemdesetih letih 20. stoletja tudi formalno uveljavil na mednarodni ravni. Evropska listina o urejanju prostora oziroma Torremolinska listina (Resolution ... 1983), ki je bila izdana pod okriljem Konference ministrov, pristojnih za urejanje prostora pri Svetu Evrope, je postavila temeljna načela za upravljanje prostora 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 bila opredeljena štiri temeljna načela prostorskega načrtovanja, ki temeljijo na dogovarjanju med različnimi akterji:

- Načelo demokratičnosti: prostorsko načrtovanje mora temeljiti na sodelovanju vseh ljudi, ki jih določena odločitev zadeva, oziroma njihovih političnih predstavnikov. Vsaka prostorska politika, na kateri koli ravni, mora temeljiti na sodelovanju javnosti. Prebivalci morajo biti informirani skozi celoten načrtovalski proces.
- Načelo celovitosti: prostorsko načrtovanje mora zagotoviti medsebojno sodelovanje in integracijo različnih sektorskih politik in različnih upravnih ravni (lokalna, regionalna, nacionalna, evropska).
- Načelo funkcionalnosti: 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.
- Načelo dolgoročnosti: 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 bi temeljilo na sodelovanju med različnimi upravnimi ravni (od mednarodne do lokalne), celostnem pristopu (sodelovanju med različnimi resorji), dolgoročnosti in sodelovanju javnosti. Pristop temelji na deliberaciji, razpršitvi moči odločanja med različne akterje in na doseganju konsenza med njimi, ki je temeljni cilj deliberativnega prostorskega načrtovanja (Hillier 2003). Leta 1999 je Evropska unija oblikovala nezavezujoč strateški dokument Evropske prostorske razvojne perspektive (2000), v katerem je predstavila trikotnik ciljev trajnostnega prostorskega razvoja. S tem je bila ponovno izpostavljena nujnost usklajevanja pogosto konfliktnih interesov gospodarskega in družbenega razvoja ter varovanja okolja (slika 3).

Treba je omeniti, da glavni protagonisti in teoretiki, ki so vplivali na uveljavitev deliberativnega pristopa v prostorskem načrtovanju in reševanju konfliktov, prihajajo iz zahodnih držav. Model načrtovanja



Slika 3: Trikotnik ciljev trajnostnega razvoja (Evropske ... 2000, 10).



v bivši Jugoslaviji, katere del je bila tudi Slovenija, je bil po drugi svetovni vojni drugačen in v marsikaterem pogledu zelo napreden. Namesto kapitalistične, ekonomske logike, značilne predvsem za zahodne države, se je uveljavil model samoupravljanja. V teoriji je bil ta model 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 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 državnega sistema marsikje nudila ugodne pogoje za različne oblike koruptivnih praks, ki niso bile vedno skladne s potrebami ljudi (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 zaradi demokratičnosti, na kateri je slonel, vzbudil veliko mednarodne pozornosti, zlasti v skandinavskih državah. Vseeno pa je obveljala ocena, da je bil jugoslovanski model samoupravljanja politično in ideološko zlorabljen in je zato v precejšnji meri odvzel veljavo ideje neposredne demokracije (Bibič 1972).

### 3.2.1 KRITIKE DELIBERATIVNEGA MODELA ODLOČANJA

Kljub široki načelni podpori deliberativnemu prostorskemu načrtovanju je pristop deležen kritik, ki so tako teoretične kot praktične narave. Med teoretične kritike uvrščamo predvsem odzive Habermasovih sodobnikov na Teorijo komunikativnega delovanja. Čeprav Teorija komunikativnega delovanja temelji na vključevanju javnosti, odločanje še vedno temelji na strokovnih argumentih (načelo najboljšega argumenta in racionalni konsenz kot cilj deliberacije). S prehodom iz moderne v postmoderno je znanost izgubila status posebne prakse in postala le en izmed mnogih okvirov za interpretacijo resnice (Kos 1993). Postmodernizem zanika obstoj univerzalnih resnic in poudarja pomen množice glasov posameznikov in družbenih skupin, ki so tako ali drugače izključeni iz političnega odločanja (Ruitenberg 2018). 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 presojsati med konfliktnimi argumenti.

Richard Rorty, eden največjih kritikov Habermasove teorije, na primer trdi, da dokazovanje večvrednosti določenega strokovnega argumenta 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 predvidel Habermas (Rorty 2000).

Z vlogo znanosti je povezana tudi Rortyjeva kritika odprtosti odločanja za vse, ki jih neka odločitev zadeva. Prepričan je namreč, da vsi ljudje niso enako kompetentni za to nalogo. Meni, da bi bilo odločanje 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 prepričati soodločanje ljudem, ki imajo moralno sporna, versko skrajna ali kako drugače netolerantna stališča (od tod njegov zapis »*nismo tako tolerantni, da bi tolerirali netolerantnost*«) (Rorty 2000, 22).

Do popolne odprtosti odločanja je bil kritičen tudi Michel Foucault. Za Foucaulta (1972) je načelo »boljšega argumenta« prazen koncept. Znanstveni diskurzi so za Foucaulta v svojem bistvu diskurzi moči, ki so se uveljavili z izključevanjem in sistemskim podpiranjem 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 pogoje za komunikativno delovanje.

Druga skupina kritik se nanaša na praktično izvedljivost deliberacije. Nekateri avtorji (glej Swingedouw 2005; Allmendinger in Haughton 2012) ugotavljajo, da so se z vključevanjem javnosti konflikti le še poglobili, čeprav naj bi ta model odločanja zagotavljal večjo družbeno sprejemljivost odločitev (Swingedouw

2005). Vse večja reflektivnost posameznikov, zaradi katere se je močno povečal nabor različnih interpretacij problemov, lahko povzroči velike logistične, pa tudi metodološke in epistemološke probleme. Presojanje resničnosti, pravilnosti in iskrenosti argumentov je praktično nemogoče, saj je težko oblikovati ustrezen (objektiven) metodološki okvir presojanja njihove relevantnosti. Na različne interpretacije poleg znanstvenih dognanj vpliva tudi kontekst kot so osebna prepričanja, čustva in identiteta posameznikov (Giddens 1990).

Z naraščanjem raznolikosti interpretacij problemov se povečuje tudi dvom v argumente udeležencev javnih razprav (Giddens 1990). Poleg tega se akterji v deliberacijo ne vključujejo vedno z namenom izmenjave argumentov, medsebojnega učenja in iskanja skupnih rešitev, ki bi bile koristne za skupnost, ampak pogosto delujejo strateško in ščitijo lastne, osebne, lahko tudi sebične interese (Forester 2009). V praksi torej akterji ne delujejo vedno povsem »racionalno«, temveč pragmatično strateško (Healey 1997; Flyvbjerg in Richardson 2002; Hillier 2002, 2003; Pløger 2004; Forester 2009; Baarveld, Smit in Dewulf 2015; Heeres, Tillema in Arts 2016; Legacy 2016).

Pomembna praktična omejitev deliberativnega odločanja je tudi izključevanje. Ker je v praksi nemogoče zagotoviti soodločanje vsem, ki jih neka odločitev zadeva, neizogibno pride do izključevanja (Hendriks 2006). Formalno predpisani postopki priprave prostorskih načrtov ne zmorejo predvideti in vključiti vseh akterjev, niti končne odločitve ne morejo zadovoljiti interesov vseh sodelujočih. Problem izključenosti se nanaša tudi na tiste posameznike, ki niso vajeni sodelovati v razpravah ali javno nastopati. V procesih načrtovanja zelo težko sodelujejo tudi določene družbene skupine, ki zaradi svojega položaja ne morejo ali ne želijo javno izraziti svojih stališč (Hendriks 2006).

Izključenost je lahko vsebinske ali postopkovne narave. Vsebinsko so lahko določene teme izključene iz javne razprave. V postopkovnem smislu izključevanje poteka predvsem z omejevanjem sodelovanja določenih akterjev ali družbenih skupin, ki zaradi tega nimajo prave možnosti vplivanja na odločitve ali pa so celo izključeni iz procesa odločanja (Allmendinger in Haughton 2012; Nared s sodelavci 2015; Uršič 2018). Praktična izvedba deliberativnega odločanja je tako odvisna tudi od tega, ali so odločevalci in prostorski načrtovalci naklonjeni ideji sodelovanja širšega kroga akterjev (Legacy, March in Mouat 2014; Nared s sodelavci 2015; Uršič 2018; Goluža 2020).

Posledica izključevanja in omejevanja sodelovanja pri načrtovanju so poglobljanje konfliktov in različne oblike neformalnega delovanja, kot so protesti in nastanek civilnih iniciativ (Hillier 2003; Gualini 2010; Legacy March in Mouat 2014; Heeres, Tillema in Arts 2016). Kot eno izmed posledic izključevanja Pek Drapal in Kos (1999) izpostavljata tako imenovani sindrom NIMBY (angl. *not in my backyard*). Lokalna nasprotovanja so legitimni 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).

Med omejitve deliberativnega prostorskega načrtovanja sodi tudi jezik. Forester (1993) je na primer ugotovil, da številni konflikti v prostorskem načrtovanju nastanejo zaradi komunikacijskih ovir, torej zaradi medsebojnega nerazumevanja in načina komuniciranja stroke in odločevalcev z laično javnostjo, ki je ljudem pogosto tuje in slabše razumljivo.

Na deliberativno prostorsko načrtovanje vplivajo tudi strukturni dejavniki, kot so zakonodaja, strokovna usposobljenost prostorskih načrtovalcev, etična načela akterjev in podobno. Nared s sodelavci (2015) ugotavljajo, da prostorske zakonodaje držav v EU praviloma vključujejo mehanizme za dogovorno usklajevanje interesov, vendar pa ti predpisi praviloma niso zavezujoči in so 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 sektorji in različnimi upravnimi ravni ter v odnosu do civilne družbe.

Deliberativni pristop v teoriji prostorskega načrtovanja je z odpiranjem odločevalskega prostora proti javnosti na načelni ravni odpravil demokratični primanjkljaj celostnega racionalnega prostorskega načrtovanja. Čeprav ima tudi ta pristop določene pomanjkljivosti in praktične omejitve, je deliberativni način odločanja postal glavna normativna usmeritev teorije prostorskega načrtovanja in velja za enega najustrežnejših pristopov za reševanje konfliktov (Forester 1993; Healey 1997; Innes in Booher 2010). Deliberativni pristop se je uveljavil tudi na mednarodni ravni oblikovanja politik (primer Torremolinske listine, Evropske prostorske razvojne perspektive).

Pravico do sodelovanja pri odločanju o posegih v okolje javnosti daje tudi tako imenovana Aarhuška konvencija oziroma Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (2005), katere podpisnica je tudi Slovenija. Konvencija daje posameznikom pravico do obveščenosti, soodločanja in pravnega varstva v okoljskih zadevah.

Kljub temu da je deliberativni pristop uveljavljen na teoretični, zakonodajni in politični ravni, se v praksi pogosto vključevanje javnosti izvaja zgolj navidezno, na način, ki posameznikom ne omogoča dejanskega vpliva na odločitve. Čeprav ima v sodobni teoriji 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.

### 3.3 MULTIPLENARNO PROSTORSKO NAČRTOVANJE

V zadnjih desetletjih so v teoriji prostorskega načrtovanja opazni vplivi agonistične teorije in poststrukturalizma. Agonistična teorija konfliktom pripisuje potencialno pozitivno vlogo v procesih odločanja, ki naj bi predvsem ustvarjali priložnosti za izražanje konfliktnih stališč in dialog. Konflikti so v agonistični teoriji razumljeni kot temelj obstoja demokracije (Mouffe 2016) in kot osnova za izražanje in soočenje tako racionalnih argumentov kot tistih, ki temeljijo na vrednotah in čustvih. Konflikti lahko tako potencialno prispevajo k napredku, novim, boljšim predlogom rešitev ali prostorskim praksam (Pløger 2004; Massey 2005).

Agonistična teorija obenem predpostavlja, da odločitve vedno temeljijo na izključevanju določenih interesov, stališč in možnosti (Laclau in Mouffe 2001; Hendriks 2006), saj je nemogoče, da bi ugodili vsem. Skozi razpravo naj bi akterji dosegli boljše medsebojno razumevanje in lažje sprejeli končno odločitev, čeprav se ta ne sklada nujno s prepričanji posameznih akterjev (Mouffe 2016).

Poststrukturalizem je za razumevanje konfliktov v prostorskem načrtovanju pomemben predvsem zaradi dojetja strokovnega znanja, odnosov moči v družbi in konfliktov, ki so neizogiben sestavni del družbenih odnosov. Michel Foucault je na primer izpostavil, da je odločanje o javnih zadevah vedno političen, strateški, pogosto pa tudi konflikten proces (Foucault 1979). Čeprav Foucault ni neposredno povezan s prostorskim načrtovanjem, pa so njegova dela zelo pomembna za razumevanje delovanja akterjev.

Ena glavnih Foucaultovih tez je prepletenost odnosov moči in znanja. Odnosi moči vplivajo na to, katero znanje se uveljavi v družbi, na interpretacije realnosti in tako vplivajo na odločitve. Foucault je na tej osnovi razvil tezo o dvojni vlogi odnosov moči: negativni in produktivni. Negativna vloga moči se kaže predvsem skozi izključevanje, zatiranje, cenzuriranje in zlorabo konteksta. Produktivna vloga moči pa nasprotno omogoča razvoj znanja in širitev znanj znotraj sistemov. Moč torej poganja razvoj znanosti, vpliva na način in obseg posredovanja znanja in tudi na oblikovanje resnice v družbi (Gordon 2009).

Poststrukturalistična misel se odraža tudi v teoriji akter-omrežje, katere avtorji so Bruno Latour, John Law in Michel Callon. Teorija akter-omrežje temelji na predpostavki, da je znanost ustvarjena skozi družbeni proces, pogajanja in dogovore. Raziskovalci ne delujejo v nevtralnem okolju, temveč pod vplivom družbeno-prostorskega konteksta, pravil, uporabe različnih tehnik in metodologij, znotraj različnih institucionalnih struktur, z različnimi finančnimi vložki. 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. Znanje se lahko spreminja s časom in zato ni nevtralnno ali enoznačno. Različne stroke lahko isti problem interpretirajo popolnoma drugače (Latour 2011). S tega vidika je teorija akter-omrežje sorodna Foucaultevemu povezovanju moči in znanja.

Kljub predpostavki o družbeno ustvarjenem znanju teorija akter-omrežje ne relativizira znanosti. Kot edini pravi način za reševanje konfliktov avtorji zagovarjajo komunikacijo med akterji. Stališče, da je znanost le ena od možnih interpretacij in spolitizirana, ne sme biti izgovor za nerešljivost konfliktov ali za brezbriznost 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 »pritrčiti« še z močnejšim žeblijem – torej argumentom – na višje cilje.

Vplivi zgoraj opisanih teoretičnih konceptov se odražajo v sodobni teoriji prostorskega načrtovanja. Tak je model multiplenarnega prostorskega načrtovanja, ki ga je zasnovala Jean Hillier. Značilnosti multiplenarnega prostorskega načrtovanja so predvsem:

- 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 ter interpretacije praks in dogodkov,
- prepoznavanje neravnovesja moči in strateškega delovanja akterjev,
- osredotočanje na namen prostorskega načrtovanja in ne na produktivnost in učinkovitost ter
- stalno prepriševanje ustreznosti prostorsko-razvojnih usmeritev.

Konflikti v prostorskem načrtovanju so v svojem bistvu konflikti glede zastopanosti različnih pogledov na prostor, ki jih ne moremo razrešiti z natančnimi objektivnimi metodami, temveč reševanje kot proces zahteva kreativno razmišljanje in inovativne pristope (Hillier 2008). Naloga prostorskih načrtovalcev v tako imenovanem konceptu multiplenarnega prostorskega načrtovanja je predvsem razumeti različne teritorialne in druge opredelitve prostora. Prostorsko načrtovanje mora omogočiti sodelovanje različnih akterjev in obravnavati povsem praktične in politične elemente, ki spodbudijo posameznike, interesne skupine in skupnosti, da se vključijo v načrtovanje. Naloga prostorskega načrtovalca je, da ves čas osmišlja kaotično odprtost procesov načrtovanja, tehta med racionalnostjo in iracionalnostjo argumentov ter skuša doseči odločitve, ki bodo izvedljive v določenem družbeno-prostorskem kontekstu (Hillier 2008).

### 3.3.1 KRITIKE MULTIPLERNARNEGA MODELA ODLOČANJA

Pomanjkljivosti multiplenarnega prostorskega načrtovanja so zelo podobne kritikam deliberativnega pristopa, v marsikaterem pogledu pa se koncepta med seboj dobro dopolnjujeta. Glavne prednosti multiplenarnega prostorskega načrtovanja so predvsem upoštevanje dinamičnosti prostorskega načrtovanja in strokovnih diskurzov. Postopek priprave prostorskega načrta in ključni akterji, ki sodelujejo pri tem, so formalno predpisani s prostorsko zakonodajo, vendar pa se v praksi omrežja akterjev spreminjajo in prilagajajo specifičnemu kontekstu. Določeni akterji se 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). To pomeni, da mora prostorski načrtovallec v procesu načrtovanja omogočiti sodelovanje ter izražanje stališč različnim akterjem in družbenim

in interesnim skupinam. Primer spremenljivosti diskurza je 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.

Multiplenarno prostorsko načrtovanje je, vsaj v teoriji, 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 prostorskih načrtov in dogovarjanja, saj je cilj prostorskega načrtovanja doseči dogovor, ki se materializira v konkretni spremembi v prostoru. Prostorsko načrtovanje zato v praksi do določene mere stremi k zmanjševanju in ne k povečevanju kompleksnosti, kar jasno pomeni izključevanje in možnosti zlorabe moči.

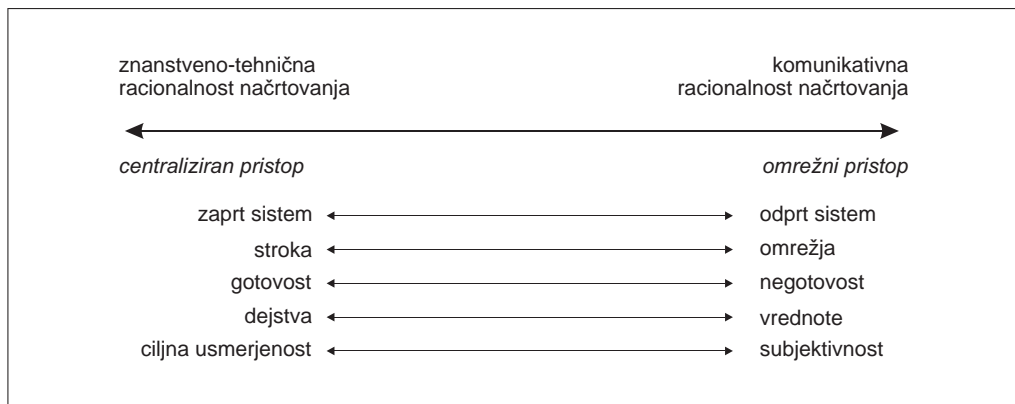
### 3.4 SINTEZA TEORETSKEGA POGlavJA

Teorija prostorskega načrtovanja je skozi zgodovino dosegla dve skrajnosti – od strokovno-tehnične racionalnosti, ki se opira na jasne formalno-pravne okvire, do prilagodljivih, popolnoma odprtih postopkov odločanja (slika 4). Čeprav gre za dva diametralno nasprotujoča si pristopa k odločanju, prostorsko načrtovanje v teoriji ves čas stremi k čim večji družbeni sprejemljivosti, kar hkrati pomeni tudi manjšo konfliktnost prostorskega načrtovanja.

Po desetletjih teoretičnih razprav o tem, »kako bi moralo potekati odločanje«, avtorji vse bolj opozarjajo na to, da je predvsem potrebnega več raziskovanja prakse prostorskega načrtovanja, torej – »kako dejansko poteka prostorsko načrtovanje« v sodobni demokraciji (Flyvbjerg 1998, De Roo 2012).

Stroka ima v prostorskem načrtovanju še vedno izjemno pomembno vlogo in odgovornost, hkrati pa je za doseganje družbene sprejemljivosti pomembna tudi demokratičnost odločanja. Strokovnost in demokratičnost sta tesno prepleteni:

- 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. Soodločanje zahteva dobro informirano in kritično javnost (Gutmann in Thompson 2004; Moore 2017).



Slika 4: Spekter racionalnosti v prostorskem načrtovanju in njegova povezava s sistemskim pristopom (De Roo 2012, 145).

- 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, kdaj v procesu priprave prostorskih načrtov se lahko vključi javnost, o katerih vprašanih lahko odloča in katera vprašanja so prepuščena le stroki. Dominacija stroke je lahko s tega vidika tudi sporna za demokratično odločanje, če omejuje deliberacijo (Moore 2017).
- Stroka naj bi nastopala kot neodvisen, nepristranski akter, ki strokovno in apolitično usmerja odločanje o skupnih zadevah. Stroka za odločevalce pomeni alternativo ignoranci ter poenostavljenim, banaliziranim stališčem akterjev, ki so včasih lahko tudi moralno sporna. Hkrati obstaja nevarnost, da določene stroke ali celo posamezni strokovnjaki močno vplivajo na odločitve, pri tem pa prihaja do izključevanja stališč drugih strok ali javnosti. Stroka je torej nepogrešljiv in eden ključnih akterjev v prostorskem načrtovanju, ne sme pa biti edini (Moore 2017).

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 načrtovanja.

Čeprav je cilj deliberacije upravičiti neko odločitev z argumenti, deliberativni proces sam po sebi ne zagotavlja, da bodo odločitve res družbeno sprejemljive, niti da bo ta sprejemljivost absolutna. Kljub številnim negotovostim, s katerimi se sooča, mora prostorsko načrtovanje ves čas iskati ustrezno ravnovesje med strokovnostjo in demokratičnostjo.

Da bi z ustrezno kombinacijo pristopov v prostorskem načrtovanju dosegli čim bolj družbeno sprejemljive ter hkrati strokovno in finančno utemeljene odločitve o prostorskem razvoju, je nujno poznavanje prakse načrtovanja: kako in zakaj se različni akterji vključujejo v procese načrtovanja, zakaj prihaja do konfliktov, kako akterji oblikujejo in uveljavljajo svoje argumente ter s katerimi pristopi skušajo doseči čim večjo družbeno sprejemljivost končnega prostorskega načrta. Za raziskovanje dejanskih postopkov načrtovanja se lahko veliko naučimo iz številnih dobrih praks doma in v tujini. Če želimo razumeti konflikte ter prednosti in slabosti pristopov za reševanje konfliktov v prostorskem načrtovanju, pa se moramo učiti tudi iz primerov slabih praks. Te so namreč bogat vir informacij, ki nam v prihodnje lahko pomagajo pri zgodnjem prepoznavanju in preprečevanju družbeno manj sprejemljivih praks načrtovanja.

*Preglednica 3: Obravnava konfliktov v treh teoretičnih pristopih v prostorskem načrtovanju.*

	celostni racionalni pristop	deliberativni pristop	poststrukturalistični pristop
način soočanja s konflikti	izogibanje; racionalizacija	reševanje z deliberacijo; doseganje racionalnega konsenza	spodbujanje izražanja in sprejemanje konfliktnih stališč
dojemanje konfliktov	motnja v procesu odločanja	priložnost za argumentirano razpravo	konflikt kot temelj demokracije in priložnost za napredek
vloga prostorskega načrtovalca	strokovno odločanje	moderacija, mediacija	omogočanje izražanja konfliktnih stališč
način odločanja	od zgoraj navzdol; suverenost stroke	dogovarjanje med enakopravnimi akterji	odprtost in prilagodljivost postopkov odločanja
kritika	odtujenost od interesov v družbi; vprašljiva objektivnost strokovnih stališč	konsenz kot ideal, ki ga v praksi ni mogoče doseči; neenakost odnosov moči	odsotnost racionalnega okvira za presojanje; nedokončnost in odprtost odločitev

## 4 ANALITIČNI OKVIR ZA OBRAVNAVO KONFLIKTOV

Konfliktom se je v prostorskem načrtovanju nemogoče izogniti, lahko pa prilagodimo procese načrtovanja tako, da bodo omogočali čim bolj učinkovito reševanje. Pri obravnavi konfliktov nas zanima prostorsko načrtovanje kot proces, v katerega so vključeni različni akterji z različnimi interesi, cilji in argumenti zanje. Zanima nas, kako akterji uveljavljajo svoje argumente ter kakšni formalni in neformalni vzvodi so v procesu načrtovanja uporabljeni za razreševanje konfliktov. Kot analitični okvir za obravnavo konfliktov uporabljamo teorijo akter-omrežje, ki sloni na sorodnih teoretičnih temeljih kot sodobna teorija prostorskega načrtovanja.

### 4.1 TEORIJA AKTER-OMREŽJE

Analitični okvir za obravnavo prostorskih konfliktov mora omogočati jasno ponazoritev in razlago sicer izjemno kompleksnega procesa načrtovanja. Teorija akter-omrežje razlaga nastanek in razvoj omrežij akterjev ter delovanje akterjev v njih. Teorija predpostavlja, da so omrežja akterjev dinamična in kot taka ves čas v procesu nastajanja. Koncept nastajanja dopušča možnost vstopanja in izstopanja akterjev v odločevalski proces in iz njega. Vsako omrežje se vzpostavi za točno določen namen, ohranjajo pa ga akterji, ki pripadajo tej »skupnosti« in si prizadevajo, da omrežje ne bi razpadlo ali izgubilo svojega pomena (Latour 2005). Tudi skupina akterjev, ki sodeluje 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 ministrstvi, pristojni za infrastrukturo in prostor, investitor in ostali nosilci urejanja prostora. Vključitev drugih akterjev je lahko zelo nepredvidljiva. Ni možno predvideti, na primer, ali se bodo oblikovale civilne iniciative in kateri segment družbe bo sodeloval na javnih razgrnitvah in obravnavah. Prav tako ne moremo predvideti, kdo bo načrtovani prometni infrastrukturi nasprotoval, s kakšnimi argumenti in na kakšen način. Omrežje obstaja in se spreminja skozi celoten proces priprave prostorskega načrta.

Načrtovanje prometne infrastrukture vedno poteka tudi v specifičnem družbeno-prostorskem kontekstu, od katerega je odvisna družbena sprejemljivost projektov. Kontekst sestavljajo različni zavedni in nezavedni dejavniki in okoliščine, ki vplivajo na konflikte, delovanje akterjev in tudi na končne odločitve. Mednje sodijo družbeno-politične, gospodarske in geografske razmere, zakonodaja, diskurzi, vrednote, prakse delovanja, odnosi moči, ideologije, specifične geografske danosti in drugi dejavniki (Latour 2005). Od kontekstualnih dejavnikov je odvisno, ali in zakaj sploh pride do konfliktov, na kakšen način akterji uveljavljajo svoje konfliktno interese in kakšne odločitve so na koncu sprejete. Zaradi vpliva konteksta umeščanje prometne infrastrukture v prostor ponekod sproži konflikte, drugod pa ne, čeprav gre lahko za istovrstni projekt.

Teorija akter-omrežje temelji tudi na predpostavki, da je znanost družbeno ustvarjena. Stroka ne deluje v nevtralnem okolju, temveč je tudi delo stroke odvisno od konteksta. Delo stroke lahko usmerjajo formalno-pravni predpisi, institucionalne strukture, uporaba različnih tehnik in metodologij, razpoložljiva finančna sredstva in drugi. 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 (Latour 2011).

Kljub predpostavki, da je znanost družbeno ustvarjena, se teorija akter-omrežje ne zateka k relativizaciji strokovnih argumentacij. Zagovarja stališče, da morajo biti konflikti, ki so del omrežij akterjev, razrešeni na dogovoren način. Teorija opozarja tudi na to, da je 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 prevpraševati in preverjati njihovo veljavo (Švajncer 2012).

Teorija akter-omrežje poleg konceptualnega nudi tudi metodološki okvir za preučevanje omrežij akterjev. Predpostavlja stopnje preobrazbe omrežij akterjev, ki na zelo strukturiran način ponazarjajo dinamiko nastajanja omrežij (Latour 2005). Skozi stopnje preobrazbe lahko spremljamo zastopanost akterjev v omrežjih, njihovih interesov ter sredstev in strategij za doseganje ciljev. Pomemben vidik prehajanja omrežij akterjev z ene v drugo stopnjo preobrazbe so konflikti (Murdoch 1998).

V osnovi teorija akter-omrežje predvideva štiri stopnje preobrazbe omrežij akterjev, za vsako pa je značilno drugačen način delovanja akterjev. Čeprav ima vsaka stopnja preobrazbe določene značilnosti, se med seboj lahko prekrivajo, saj nimajo jasno začrtanih meja (slika 5).

Različni avtorji so različno poimenovali stopnje preobrazbe:

- stopnja opredelitve problema (angl. *problematization*; Callon 1984) oziroma stopnja negotovosti (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).

Boelens (2010) je štiristopenjski koncept preobrazbe omrežij akterjev prilagodil za področje prostorskega načrtovanja. Glavne značilnosti obeh pristopov smo zato združili v štiristopenjski model, ki je prikazan na sliki 5.

Na prvi stopnji preobrazbe omrežij, stopnji opredelitve problema, ključni akterji zastopajo različne interese, ki so lahko konfliktni. Pobudniki projekta tako razpolagajo z naborom ključnih akterjev in njihovimi identitetami, s tem pa se vzpostavi omrežje akterjev, ki postanejo nepogrešljivi člani 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 vključijo lokalni akterji z območja, kamor bo nek projekt umeščen. S tem postopek umeščanja novega objekta v prostor postane vpet v lokalni, družbeno-prostorski kontekst. Načini in mesta, kjer akterji izražajo svoja stališča, so lahko različni (Boelens 2010). Komunikacija med akterji 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). Cilj prve stopnje preobrazbe je zavedanje akterjev o obstoju »zunanje realnosti« (Latour 2004) oziroma različnih, kontekstualno pogojenih interesov.

Na drugi stopnji preobrazbe omrežij, stopnji utemeljevanja upravičenosti vključitve, akterji natančno opredelijo svoja stališča. S tem skušajo upravičiti svojo vlogo v omrežju in utrditi svoj položaj v odnosu do drugih akterjev v omrežju. Akterji s svojimi argumenti potrjujejo svojo verodostojnost, verodostojnost svojih argumentov in upravičijo svoje »članstvo« v omrežju. Na tej stopnji ima zelo pomembno vlogo znanje, ki je lahko laično ali strokovno (Callon 1984). Vsaj v teoriji bi morali biti na tej stopnji uporabljene vsi možni prostorsko-načrtovalski pristopi in instrumenti, namenjeni oblikovanju argumentov, kot so strokovne analize, študije variant, osnutki, elaborati, predlogi načrta, analize stroškov in koristi, argumentiranje na podlagi predpisov, pravnih sredstev, modelov in podobno. Cilj akterjev na tej stopnji preobrazbe je biti s svojimi argumenti čim bolj prepričljiv. Stroka (prostorsko-načrtovalska in druga) ima v tej fazi izjemno pomembno vlogo, saj pomembno prispeva k legitimaciji argumentov (Boelens 2010). Prostorsko načrtovanje ima na drugi stopnji preobrazbe pomembno usklajevalno vlogo. Pomembno je, da število »glasov«, ki imajo možnost izražanja predlogov in stališč, ni arbitrarno ali izključujoče (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



<p><b>1. opredelitev problema in ključnih akterjev</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• opredelitev ključnih akterjev</li><li>• opredelitev različnih (konfliktnih) interpretacij problema</li><li>• umestitev projekta v lokalni kontekst</li></ul> <p>cilj: zavedanje zunanje realnosti</p>
<p><b>2. oblikovanje argumentacij</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• oblikovanje argumentacij</li><li>• omogočanje izražanja argumentacij</li></ul> <p>cilj: upravičiti relevantnost predlogov</p>
<p><b>3. usklajevanje interesov in uveljavljanje akterjev</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• soočenje argumentacij</li><li>• strateško delovanje akterjev pri pridobivanju podpore</li><li>• pogajanja, dogovarjanja</li></ul> <p>cilj: upravičiti javni interes</p>
<p><b>4. doseganje legitimnosti</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• ugotavljanje reprezentativnosti argumentacij</li><li>• družbena sprejemljivost uveljavljenega predloga</li></ul> <p>cilj: doseči legitimen dogovor</p>

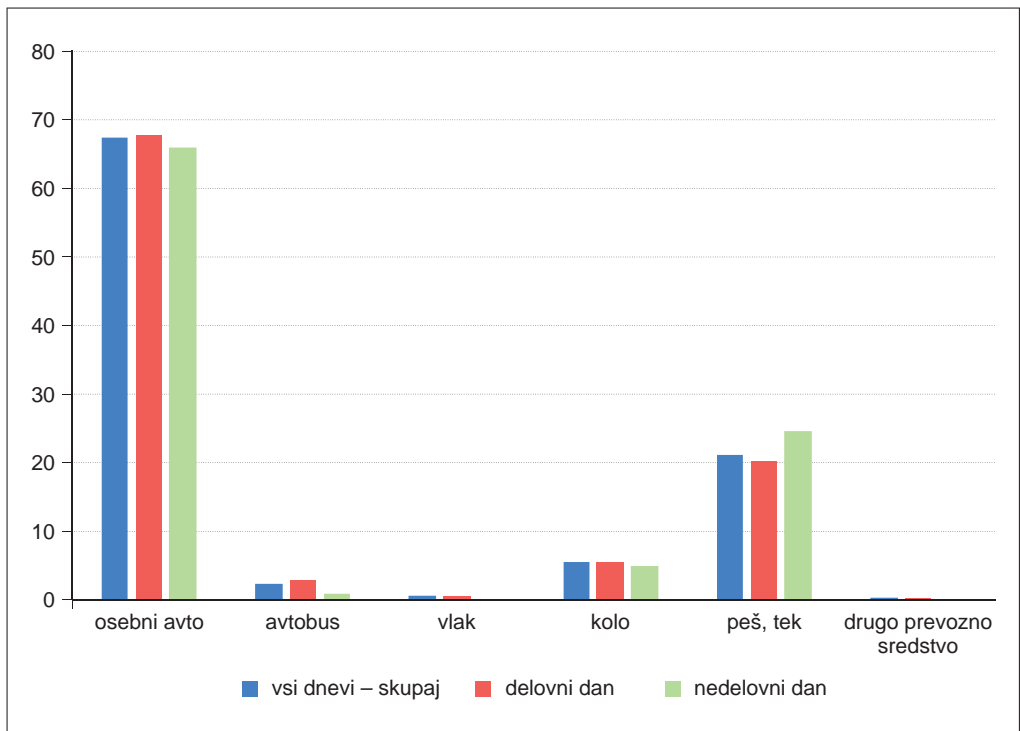
Slika 5: Značilnosti stopenj preobrazbe omrežij akterjev (Callon 1984; Latour 2004; Boelens 2010).

in sprejemljive za druge akterje. Ker na predhodni stopnji lahko pride do bistvene širitve omrežja in naraščanja števila akterjev in s tem alternativnih predlogov, je tretja stopnja preobrazbe namenjena izboru najbolj uresničljivih in sprejemljivih možnosti. S tem se omrežje začne »zapirati«, zavrnjeni predlogi pa ostanejo izven omrežja (Latour 2004). Pristopi in načini delovanja akterjev, da bi uveljavili svoje interese in argumentacije, so lahko različni. Akterji lahko pasivno vzdržujejo svoj položaj v omrežju, lahko pa tudi zelo proaktivno in usmerjeno uveljavljajo lastne interese. Načini pridobivanja družbene, politične ali strokovne podpore za svoje interese, so lahko različni, na primer povezovanje s strokovnjaki, pogajanja, pojavljanje v medijih, lobiranje in podobno (Callon 1984; Boelens 2010). Tretja stopnja preobrazbe omrežja akterjev se tako počasi približuje končni odločitvi oziroma prostorskemu načrtu.

Na zadnji stopnji preobrazbe omrežij se izkaže, v kolikšni meri predstavljeni interesi, ki so jih zastopali akterji, odražajo širša družbena, strokovna in politična stališča v družbi (Boelens 2010). Na tej stopnji pride do legitimacije predloga, ki se je na prejšnji stopnji izkazal kot najbolj prepričljiv. Če se predlog izkaže kot nelegitimen, lahko pride tudi do ponovitve predhodnih stopenj. Končni cilj zadnje stopnje preobrazbe omrežij akterjev je odločitev oziroma prostorski načrt, katerega družbena sprejemljivost ni več vprašljiva (Callon 1984; Latour 2004).

## 4.2 SLOVENSKI KONTEKST NAČRTOVANJA PROMETNE INFRASTRUKTURE

Slovenija je z vidika preučevanja konfliktov pri načrtovanju državne prometne infrastrukture zanimiva zaradi izrazite naklonjenosti uporabi osebnega avtomobila. Uvršča se med evropske države z največjim številom osebnih avtomobilov na 1000 prebivalcev (leta 2023 smo imeli v Sloveniji 579 avtomobilov na 1000 prebivalcev; Eurostat 2025). Relativno visoki, 16-odstotni, so tudi deleži razpoložljivih dohodkov slovenskih gospodinjstev, ki jih porabijo za osebno mobilnost (Eurostat 2025). Slovenci velik delež vseh poti (skoraj 70 %) opravijo z osebnim avtomobilom (Dnevna mobilnost potnikov 2021; slika 6).



Slika 6: Poti po vrstah prevoznih sredstev in dnevih, Slovenija, 2021 (Dnevna mobilnost potnikov 2021).

Preglednica 4: Osnovni kazalniki dnevne mobilnosti potnikov, Slovenija, 2021 (Dnevna mobilnost potnikov 2021).

	vsi dnevi	delovni dan	nedelovni dan
število poti na osebo na dan	2,2	2,4	1,8
povprečna razdalja na osebo na dan (km)	30,9	32,3	27,5
povprečni potovalni čas na osebo na dan (min)	52,0	55,0	47,0
stopnja zasedenosti osebnih avtomobilov	1,5	1,3	2,0
povprečna razdalja na pot (km)	13,8	13,3	15,6
povprečno trajanje poti (min)	23,0	22,0	27,0

Na razširjenost uporabe osebnega avtomobila v Sloveniji je vplivalo več dejavnikov, kot so razgibanost reliefa, razpršena poselitve in posledično težja organizacija učinkovitega javnega potniškega prometa. Razgiban relief je pogojeval razmestitev poselitve in dejavnosti, vplival pa je tudi na razpršeno zemljiško-lastniško strukturo (Ravbar 2016). Ravninska, dolinska območja, ki obsegajo manjši delež površja Slovenije, so najprimernejša za različne uporabnike prostora, na primer za poselitve, industrijo, promet in kmetijstvo. Prodne kotline s podtalnico so hkrati tudi najpomembnejša območja virov pitne vode (Urbanc 2002).

Konfliktnost urejanja prostora je večja tam, kjer je zaradi razpršenosti poselitve in dejavnosti kakovostnega prostora malo. Zaradi razpršene poselitve je v Sloveniji usklajevanje interesov z lokalnimi prebivalci glede umestitve cest v prostor težje, kot če bi bila poselitve strnjene v večjih središčih, ki bi jih povezovali s cestami prek nenaseljenih ali redko naseljenih območij.

Umeščanje prometne infrastrukture v prostor je lahko konfliktno zaradi različnih vzrokov, na primer zaradi hrupa in onesnaževanja, izgube najkakovostnejših kmetijskih zemljišč ali izgube habitatov redkih vrst organizmov. Slovenija je izjemno bogata z naravnimi in kulturnimi danostmi in ima relativno velik delež zavarovanih območij. Območja Nature 2000 na primer obsegajo okoli 36 % slovenskega ozemlja. Zavarovana območja so zato 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 zaželena.

Na poselitveni vzorec Slovenije je odločilno vplivala tudi politika policentričnega razvoja. Ta se je 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 (Bole, Kozina in Tiran 2020). Prvotno je bil koncept zamišljen kot vzpostavljanje pogojev za enakomernejši gospodarski in socialni razvoj vseh delov države. Še danes je to ena ključnih strateških usmeritev slovenske prostorske in regionalne politike, vendar je njen glavni namen predvsem enakomeren dostop do storitvenih dejavnosti in družbene infrastrukture, omogočanje avtonomije odločanja in upravljanja posameznih delov države ter krepitev regionalne identitete (Drozg 2005).

Razpršenost industrijskih središč in prostorska politika, ki je omogočala stihijsko poselitev prostora z razpršenim vzorcem individualnih stanovanjskih hiš, sta vodila v nizko stopnjo urbanizacije in hkrati močno pospešila suburbanizacijo (Bole 2011; Ravbar 2016). Razpršena poselitev pomeni dražjo infrastrukturo, je eden izmed omejitvenih dejavnikov pri razvoju učinkovitega javnega potniškega prometa in spodbuja uporabo osebnega avtomobila. Hkrati se potrebe po nadgradnji ali novi prometni infrastrukturi večajo zaradi povečevanja funkcionalnih regij regionalnih središč in vse večje centralizacije Slovenije. Gospodarska vloga Ljubljane kot zaposlitvenega središča se krepi (Bole 2011), glavno mesto pa beleži vse večje pritiske zaradi dnevne mobilnosti.

#### 4.2.1 FORMALNI OKVIR IN ZGODOVINA NAČRTOVANJA PROMETNE INFRASTRUKTURE V SLOVENIJI

Ob osamosvojitvi Slovenije leta 1991 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 ... 1993). Resorji so v tem obdobju pripravili lastne sektorske politike, prostorsko načrtovanje pa je postalo predvsem okvir za njihovo uresničitev (Gantar 1993). Z osamosvojitvijo Slovenije in zaradi vojne na Balkanu, ki je sledila razpadu Jugoslavije, se je spremenila vloga posameznih prometnih smeri.

Slovenija se je pri načrtovanju avtocestnega omrežja osredotočila na povezovanje in vključevanje v evropski prometni sistem. Leta 1993 je podpisala transportni sporazum, pogodbo z Evropsko gospodarsko skupnostjo na področju prometa, in se zavezala k uskladitvi slovenske prometne infrastrukture s transevropskim prometnim omrežjem. S tem je Slovenija lahko dostopala do evropskih sredstev za

izgradnjo avtocest. Poleg evropskih sredstev je država zagotovila tudi domače finančne vire, kot so »bencinski tolar« (delež cene pogonskih goriv), sredstva od pobranih cestnin in sredstva občin (Nacionalni program izgradnje ... 1996).

Uresničevanje Nacionalnega programa izgradnje avtocest (1996) je potekalo postopoma (sliki 7 in 8), prioriteta izgradnje pa je bila določena na podlagi naslednjih kriterijev:

- prometno-ekonomska upravičenost,
- razvojna pomembnost,
- medsebojna povezanost,
- prometna varnost in
- vplivi na okolje.

Postopek priprave lokacijskih načrtov za izgradnjo avtocestnega križa je bil formalno predpisan z zakonom. Ta je predvidel, da pred pripravo državnega lokacijskega načrta pogodjedajalci podajo svoje usmeritve, izdelovalec lokacijskega načrta pa je nato preučil variante poteka avtoceste. Ministrstvo za okolje in prostor je nato v soglasju z Ministrstvom za infrastrukturo predstavilo predlog državnega lokacijskega načrta in z utemeljitvijo izločilo tiste variante, ki so bile ocenjene kot neustrezne. 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 na koncu postopka sprejela Vlada Republike Slovenije.

Praksa vključevanja javnosti v pripravo državnih prostorskih načrtov pri načrtovanju avtocest je bila v prvih letih po osamosvojitvi relativno dobra. Temu so botrovali visoka stopnja političnega konsenza glede avtocestnega projekta, aktiven sistem usklajevanja interesov in aktivno vključevanje lokalnih skupnosti (Simoneti s sodelavci 2009). Avtocestni projekt je imel tudi v javnosti visoko podporo, kar dokazujejo javnomnenjske raziskave, ki so jih redno izvajali na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani (Toš 1970; Toš in Kos 1994; Kos 1997b; Kos 2002b).

Visoka podpora izgradnji avtocestnega omrežja pa ni pomenila, da konfliktov pri umeščanju avtocest v prostor ni bilo. Slovensko prostorsko načrtovanje se je po osamosvojitvi kmalu začelo soočati z vse večjimi izzivi, povezanimi s prehodom v demokratični politični sistem in z reformo lokalne samouprave. Ta je sprožila rast števila novih občin, ter denacionalizacijo in privatizacijo lastnine (Pogačnik 1999). Močno se je spremenila vloga nacionalne države in njene centralistične vloge pri odločanju o prostorskem razvoju, saj so bile zahteve po soodločanju in celo samoodločanju o razvoju na lokalni ravni vse močnejše (Trček 2014). Umeščanje avtocestnega križa je s tem zahtevalo vse več naporov za reševanje konfliktov.

Leta 2002 je v Sloveniji stopil v veljavo Zakon o urejanju prostora, ki je 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 prostorskih načrtov. 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.

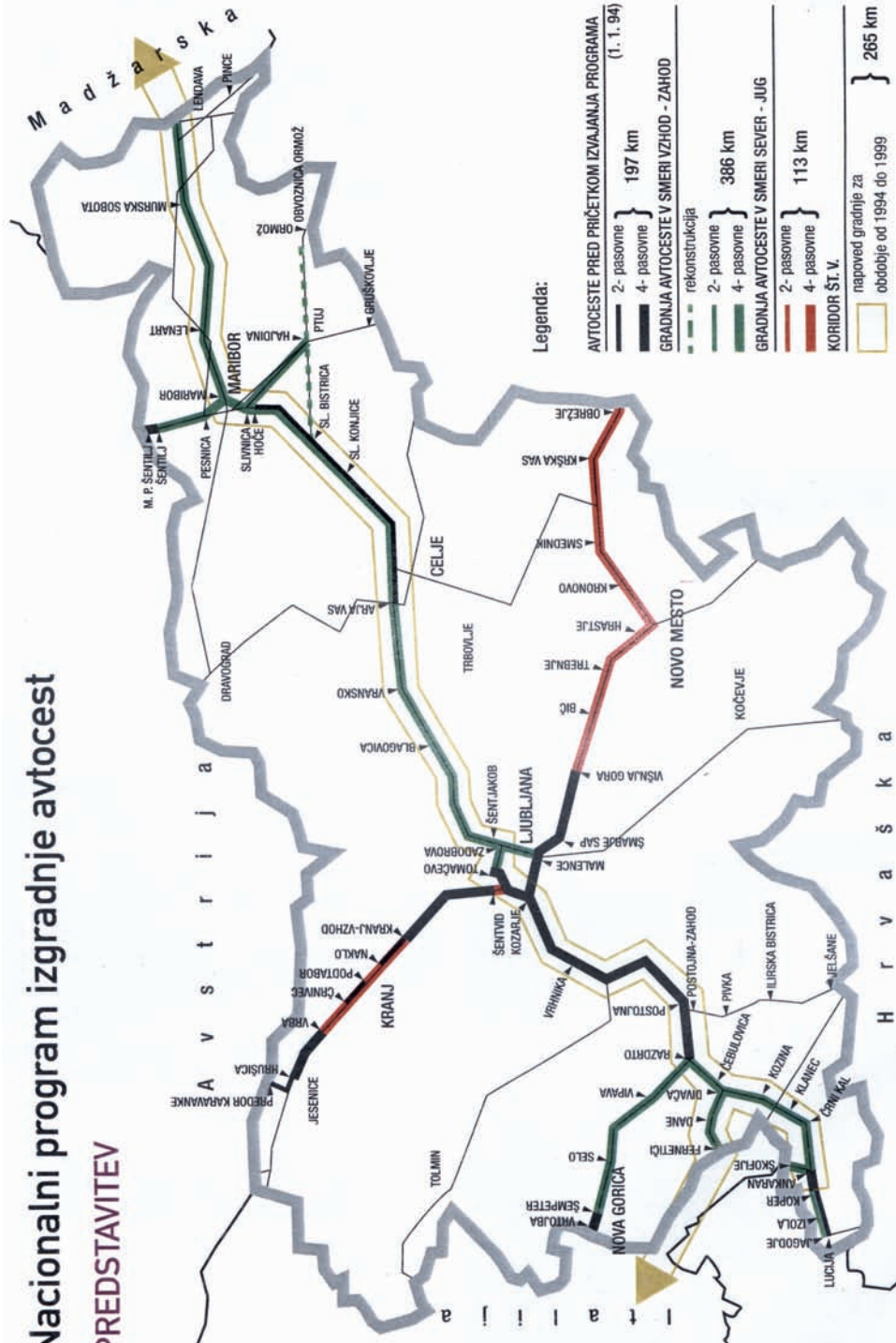
Poleg tega, da zakon ni zagotavljal pravice do soodločanja javnosti, je bil problematičen tudi z vidika nedorečenih razmerij med sektorskimi politikami in prostorskim načrtovanjem. Zakon o urejanju prostora (2002) namreč ni jasno opredelil odgovornosti in usmeritev posameznih nosilcev urejanja prostora pri usklajevanju razvojnih in varstvenih interesov. Resorni zakoni so se med seboj izključevali in

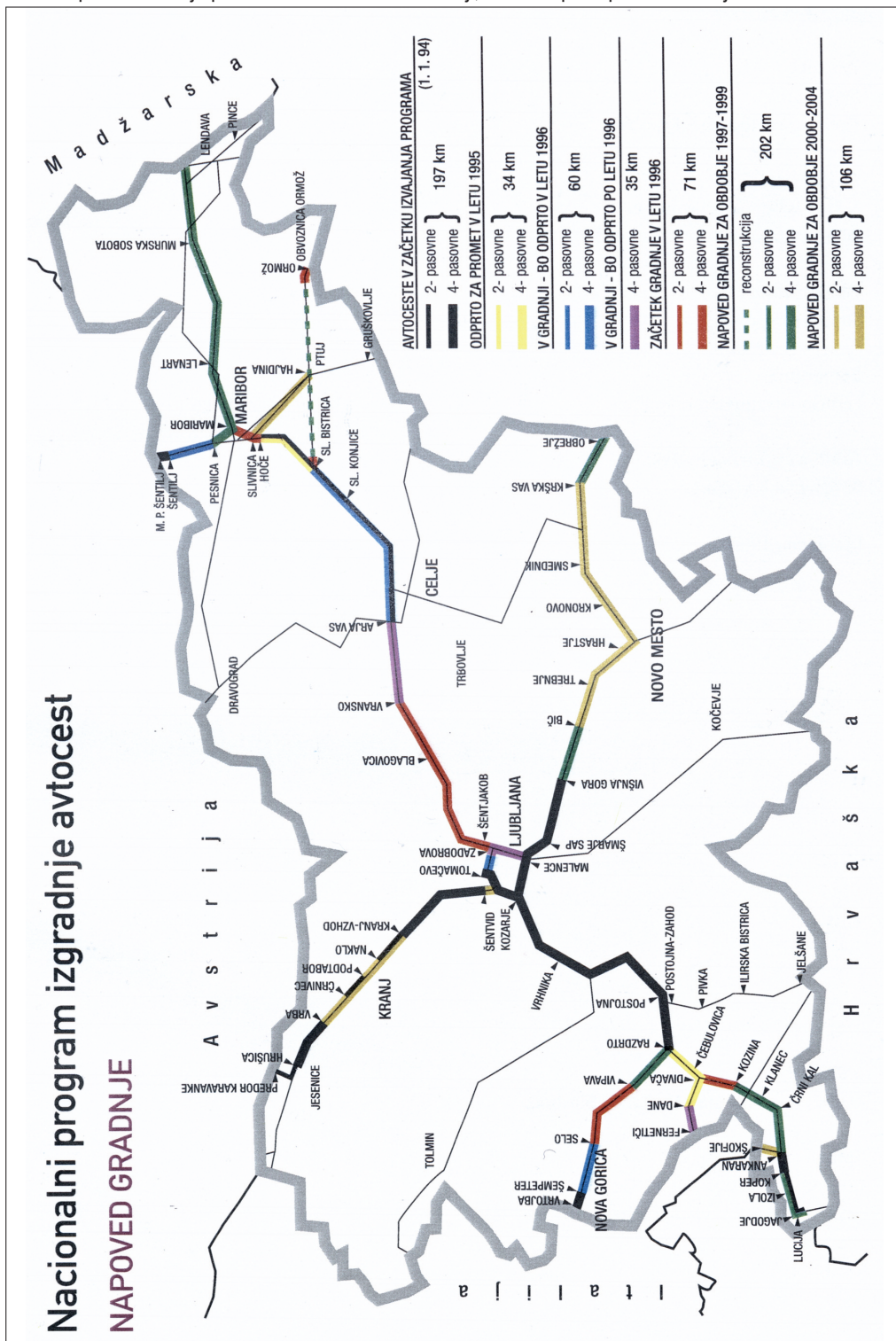
*Slika 7: Nacionalni program izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji do leta 1999 (Družba za avtoceste ... 1996). ► str. 35*

*Slika 8: Nacionalni program izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji do leta 2004 (Družba za avtoceste ... 1996). ► str. 36*

# Nacionalni program izgradnje avtocest

## PREDSTAVITEV





imeli različne zahteve, hkrati pa Zakon o urejanju prostora ni jasno opredelil, kdo ima pregled nad celotno zakonodajo (Pogačnik 2003).

Leta 2004 je stopila v veljavo Resolucija o nacionalnem programu izgradnje avtocest, ki je predvidevala dokončanje oziroma izgradnjo še manjkajočih delov slovenskega avtocestnega križa. Ohranila je podobne strukturne in strateške cilje kot predhodni program iz leta 1996.

V Resoluciji je bil izpostavljen problem dolgih postopkov umeščanja avtocest v prostor zaradi konfliktov. Kot razloge za zamude pri uresničitvi predhodnega nacionalnega programa izgradnje avtocest so avtorji zakona 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).

Istega leta je Slovenija ratificirala Konvencijo o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, imenovano tudi Aarhuska konvencija (2005). Konvencija posameznikom in organiziranim skupinam formalno omogoča, da odigrajo pomembno vlogo pri ohranjanju okolja in uveljavljanju načel trajnostnega razvoja (Marega in Kos 2002), ni pa jasno opredelila, 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). Aarhuska konvencija je relevantna tudi za področje prostorskega načrtovanja, saj gre tudi tu za posege v okolje. Spodbuja vključevanje javnosti že v zgodnjih fazah načrtovanja, ko so odprte še vse možnosti, država pa naj bi v čim večji meri rezultate udeležbe javnosti upoštevala pri sprejemanju predpisov in dokumentov (Vrbica 2009).

V želji po racionalizaciji postopkov načrtovanja je bil leta 2007 sprejet nov Zakon o prostorskem načrtovanju, s katerim so prenehali veljati tisti členi, ki so predvidevali dogovorno reševanje konfliktov. S tem je bilo tudi formalno podprto stališče, da mehanizmi za reševanje konfliktov v procesu priprave prostorskih načrtov po nepotrebnem podaljšujejo in ovirajo načrtovanje (Simoneti s sodelavci 2009).

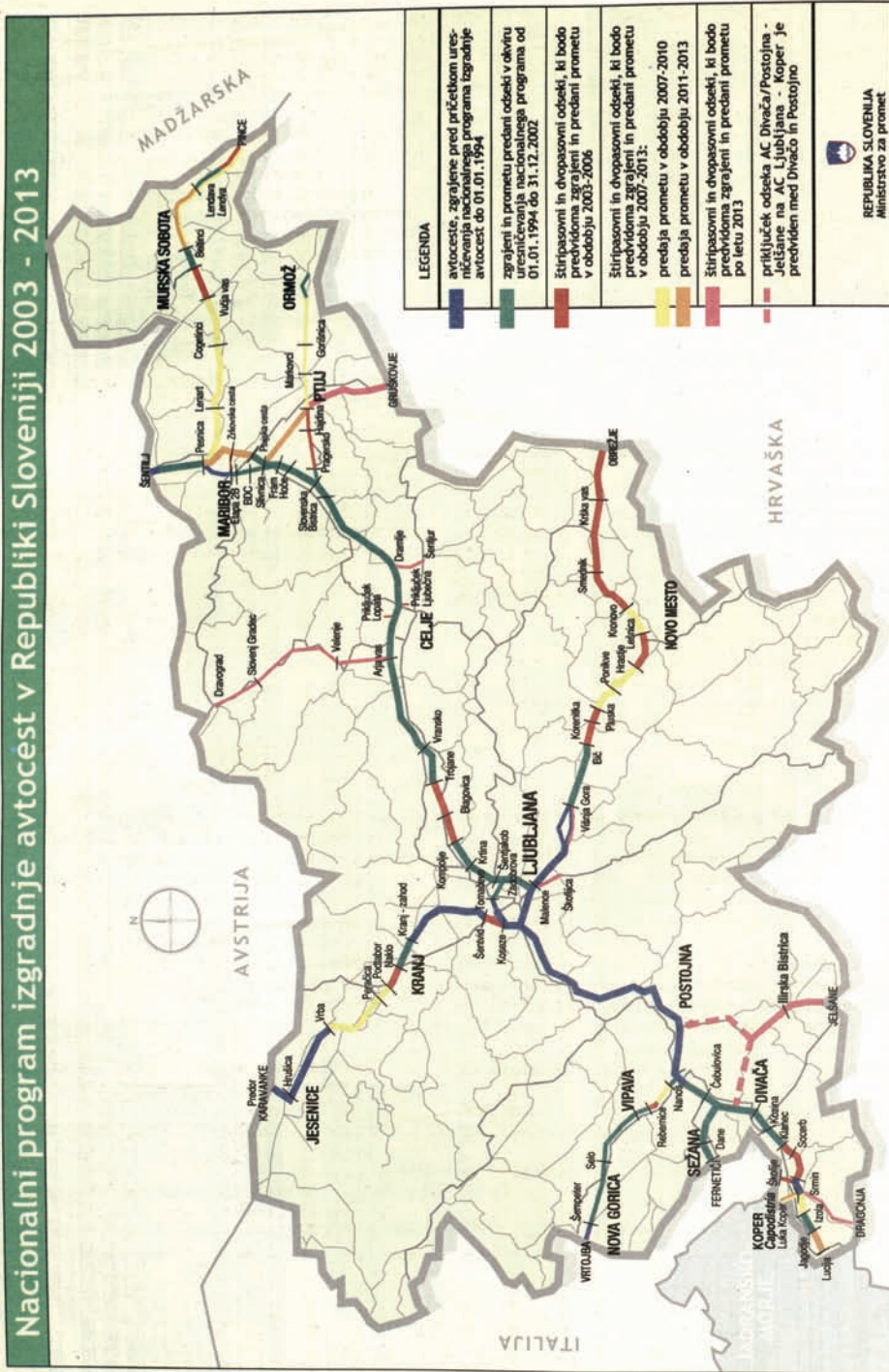
Spremembe, ki naj bi poenostavile pripravo prostorskih načrtov, se v praksi niso najbolje obnesle (Nared s sodelavci 2019). Močno se je povečala dominantna vloga državnih odločevalcev. Možnost vpliva na pripravo prostorskih načrtov so dobila le resorna ministrstva s svojimi smernicami in priporočili, manjkali pa so mehanizmi, ki bi omogočili usklajevanje njihovih različnih, tudi konfliktnih interesov in zahtev. Vsi drugi 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.

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 pove že samo ime zakona, je bil najnovejši zakon predviden le za načrtovanje objektov državnega pomena, med katere sodijo tudi avtoceste in hitre ceste. Zakon je ponovno predpisal obvezno prostorsko konferenco, ki pa je predvidevala le usklajevanje resornih ministrstev, medtem ko je bilo sodelovanje drugih deležnikov in javnosti še vedno omejeno le na podajanje pripomb ob koncu postopka odločanja, na javnih razgrnitvah.

*Slika 9: Nacionalni program izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji 2003–2013, Priloga 1 (Resolucija o nacionalnem ... 2004). ► str. 38*

Priloga 1, ki je sestavni del NPIA RS

Nacionalni program izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji 2003 - 2013





Osnovni avtocestni križ v Sloveniji je bil zgrajen leta 2011, po letu 2013 pa naj bi bil dokončan tudi dodatni program, opredeljen v Resoluciji o Nacionalnem programu izgradnje avtocest (2004). V dodatni program (slika 9) so bili uvrščeni nekateri dodatni odseki avtocest, hitrih cest in navezovalnih cest.

Čeprav je bil pomen razvoja javnega potniškega prometa, še posebej železniškega omrežja, v Sloveniji konstantno prepoznan in izpostavljen v različnih resornih dokumentih (Nacionalni program razvoja slovenske železniške infrastrukture 1996, Strategija razvoja prometa v Republiki Sloveniji do leta 2030 2017), večjih nadgradenj in posodobitev železniškega omrežja ni bilo. Naložbe v železniško infrastrukturo naj bi se začele po izgradnji avtocestnega križa, vendar se te napovedi niso uresničile. Deloma je za to kriva gospodarska kriza po letu 2008, deloma pa tudi odsotnost celovitega programa naložb v prometno infrastrukturo (Strategija razvoja ... 2017).

Od leta 2021 je v uporabi nov Zakon o urejanju prostora (2021). Ena bistvenih novosti tega zakona je določilo, da študije variant poleg prostorsko-družbenih, varstvenih, funkcionalnih in ekonomskih vidikov po novem predvidevajo tudi oceno družbene sprejemljivosti projekta v lokalnem okolju. Zakon daje večjo vlogo pri odločanju tudi splošni javnosti. Načelo usklajevanja interesov predvideva sodelovanje med pripravljavci prostorskih aktov, nosilci urejanja prostora, upravnimi organi in organizacijami, strokovnimi in interesnimi združenji ter splošno javnostjo. Ob začetku priprave državnega prostorskega načrta mora izdelovalec prostorskega načrta pripraviti načrt sodelovanja javnosti, ob izdaji pa priložiti poročilo o sodelovanju z javnostjo. Usklajevanje interesov in vključevanje javnosti naj bi tako potekalo že od prvega oblikovanja razvojne zamisli dalje.

Slovenija je z novo prostorsko zakonodajo postavila dobre temelje za bolj vključujoče in s tem tudi družbeno bolj sprejemljivo prostorsko načrtovanje. Zakonska določila sama po sebi pa še ne pomenijo *a priori* tudi uspešnega reševanja konfliktov in usklajevanja interesov. Zakon v 20. členu govori o razrešitvi nasprotja javnih interesov, ko kljub usklajevanju ni mogoče oblikovati vsestransko strokovno sprejemljive in izvedljive rešitve. V primerih tako imenovanega strokovno nerešljivega nasprotja javnih interesov odločitve lahko sprejme Vlada na podlagi mnenja Komisije vlade za prostorski razvoj, ki jo sestavljajo pristojni nosilci urejanja prostora oziroma resorna ministrstva.

### 4.3 IZBOR PRIMEROV IN ANALITIČNI OKVIR ZA OBRAVNAVO KONFLIKTOV

Pri obravnavi konfliktov smo se osredotočili na izstopajoče postopke umeščanja prometne infrastrukture v prostor – takšne, ki so zaradi konfliktov potekali bistveno drugače ali dlje od pričakovanj. Odsek Pluska–Ponikve je bil zaradi konfliktov zadnji zgrajeni odsek dolenskega kraka avtoceste. Zaradi konfliktov je umeščanje v prostor trajalo od leta 1995 do leta 2010. Severni del tretje razvojne osi je bil zaradi konfliktov razdeljen na več odsekov, od takrat pa se posamezni odseki umeščajo v prostor ločeno. Osredotočili smo se na odsek 1 med Šentrupertom in Velenjem, kjer je zaradi nasprotovanja lokalnih civilnih iniciativ 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.

Pri obravnavi konfliktov smo uporabili kvalitativni pristop študije primerov, ki je splošno uveljavljena raziskovalna metoda v humanistiki in družboslovju. Temelji na kvalitativnem pristopu, pri katerem podrobno preučujemo pojav in akterje v dejanskem kontekstu (Yin 2014), brez vnaprejšnjih predpostavk in sodb o tem, kakšna naj bi bila njihova vloga (Stake 2005). S študijo primerov smo iskali odgovore na naslednja vprašanja:

- Kdo so bili glavni akterji in dejavniki ter kakšno vlogo so imeli pri umeščanju prometne infrastrukture v prostor?
- Kateri so bili glavni vzroki za konflikte in kako so vplivali na odnose med akterji?
- Kakšne argumente so akterji uporabljali in kako so jih uveljavljali?
- V kolikšni meri so pristopi za reševanje konfliktov upoštevali načela deliberativnega prostorskega načrtovanja?

Študije primerov omogočajo vpogled v spremenljivost pojava v različnih kontekstih (Farquhar 2012). 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). Zanimajo nas predvsem posebnosti in ne splošne zakonitosti ali vzročno-posledične povezave, ki vodijo v konflikte (Flyvbjerg 2006). S študijo primerov želimo poglobiti razumevanje konfliktov in procesov reševanja v prostorskem načrtovanju.

V študijah primerov praviloma uporabljamo več različnih virov podatkov, ki so lahko primarni – na primer intervjuji – ali sekundarni, kot so poročila, dokumentacija, povezana s primerom, in podobno. S tem, ko uporabljamo različne vire podatkov, lahko dosežemo večjo robustnost in nepristranskost rezultatov (Yin 2014).

Prva skupina virov, ki smo jih uporabili, so sektorske strategije, relevantna zakonodaja in drugi dokumenti, kot so zapisniki, pisne korespondence, strokovna mnenja in analize ter pravni dokumenti, ki jih hrani ministrstvo, pristojno za prostor. Na podlagi pregleda 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 pristojnem ministrstvu, smo dobili vpogled tudi v to, kakšen je bil časovni potek dejanskih postopkov načrtovanja, kakšne so bile utemeljive predlogov najustreznejših variant, pa tudi v to, kateri mehanizmi za reševanje konfliktov in v katerem obdobju so bili uporabljeni.

Druga skupina virov informacij so bili intervjuji z akterji, ki so aktivno sodelovali v postopkih izbranih primerov priprave državnih prostorskih načrtov. Pri izboru intervjuvancev smo želeli dobiti čim bolj uravnoteženo zastopane osnovne skupine akterjev: gospodarstvo, stroka, civilna družba in državne institucije. 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 postopka umeščanja v prostor. Opravili smo 29 intervjujev, zastopanost po posameznih skupinah pa je prikazana v preglednici 5.

Izvajali smo polstrukturirane intervjuje. S sogovorniki smo se pogovarjali o osebnih izkušnjah in razlogih za vključitev v postopek načrtovanja, o načinih njihovega delovanja, o njihovih vlogah, o vključenosti v formalni postopek odločanja, o strokovnih vidikih in izkušnjah z reševanjem konfliktov. 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 preučevana primera načrtovanja.

Transkribirane intervjuje smo obravnavali s pomočjo programskega orodja Atlas.ti. Besedila smo kodirali s kombinacijo deduktivnega in induktivnega pristopa. Besedila smo najprej kodirali glede na osnovne teme, ki so ustrezale posameznim raziskovalnim vprašanjem (deduktivno določene kode), nato pa smo kode določali 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 prikazani v preglednici 6.

*Preglednica 5: Zastopanost intervjuvancev glede na glavne štiri skupine akterjev.*

državne institucije (ministrstva in občine)	gospodarstvo	stroka	civilna družba
12 intervjujev	2 intervjuja	7 intervjujev	8 intervjujev



---

*Preglednica 6: Primeri kodiranja transkribiranih intervjujev v programu Atlas.ti.*

---

Kdo so ključni akterji in dejavniki, ki so vplivali na načrtovanje prometne infrastrukture 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

---

Kateri so bili glavni vzroki za konflikte?

- deduktivno določena koda: konflikt
- induktivno določene kode: konflikt: lokalizmi, konflikt: zakonodaja, konflikt: dojemanje, konflikt: okolje, konflikt: interesi, konflikt: stroke

---

Kakšne vrste argumentacij so uveljavljali akterji v postopkih načrtovanja 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

---

V kolikšni meri so bili uporabljeni pristopi za reševanje konfliktov in kako 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
-

## 5 REZULTATI

V tem poglavju prikazujemo rezultate obravnave dveh študij primerov: načrtovanja odseka avtoceste mimo Trebnjega in načrtovanja odseka hitre ceste na severnem delu tretje razvojne osi med Šentrupertom in Velenjem. Pri tem smo se osredotočili na nastajanje omrežij akterjev, razloge za konflikte, argumentacijske strategije in uporabljene pristope k reševanju konfliktov. Koncept preobrazbe omrežij akterjev smo uporabili za strukturirano obravnavo konfliktov in praks, ki povečujejo ali zmanjšujejo konfliktnost prostorskega načrtovanja.

### 5.1 KRATKA PREDSTAVITEV ŠTUDIJ PRIMEROV

Proces načrtovanja avtoceste mimo Trebnjega se je začel po osamosvojitvi Slovenije, v okviru Nacionalnega programa izgradnje avtocest (1996). Zaradi konfliktov je bil to zadnji odsek, ki je bil zgrajen na dolenjskem kraku avtoceste, in sicer šele leta 2010. Slovenija je avtoceste gradila brez tujih investitorjev, z lastnimi sredstvi in posojili. Tedanja usmeritev države pri načrtovanju slovenskih avtocest je zato temeljila na varčevanju oziroma na tako imenovani »filozofiji ostrega svinčnika«. Povsod, kjer bi bilo mogoče, naj bi uporabili obstoječe magistralne državne ceste kot eno smer avtoceste, drugo smer pa bi dogradili. To naj bi bil domnevno najcenejši in najhitreje izvedljiv način gradnje avtocest, hkrati pa naj bi se s tem izognili težavnemu umeščanju novih prometnih koridorjev v prostor. Na tak način je bila načrtovana tudi prvotno edina predlagana varianta avtoceste mimo Trebnjega, ki je predvidevala avtocestni priključek v mestu. Do konflikta je prišlo med zagovorniki tako imenovane dolinske variante avtoceste in pobočne variante avtoceste (slika 10). Pobočna varianta avtoceste je bila pripravljena naknadno, zaradi nasprotovanj predstavnikov Občine Trebnje, kasneje pa tudi dela stroke,



E. DOLŽAN, ADOBE STOCK

Slika 10: Pogled na avtocesto mimo Trebnjega.

prebivalcev Trebnjega in nekaterih drugih akterjev. Sledile so štiri ponovitve študij variant, ki niso dale končnega enoznačnega strokovnega mnenja o tem, katera varianta je boljša. Na koncu je bila ustanovljena medresorska delovna skupina, ki je sprejela odločitev za pobočno varianto avtoceste.

Postopek priprave državnega prostorskega načrta za severni del tretje razvojne osi se je začel kasneje kot za avtocestni odsek mimo Trebnjega. Kljub temu pa ideje o razvojnih oseh izvirajo še iz sedemdesetih let prejšnjega stoletja, ko je bil sprejet slovenski Regionalni prostorski plan za območje SR Slovenije (1974). Tretja razvojna os je bila predvidena kot glavni medregionalni koridor, ki se bo navezoval na avtocestni križ. To sta bili tako imenovana prva razvojna os (Slovenika oziroma V. vseevropski koridor) in druga razvojna 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 začel tudi postopek priprave državnega prostorskega načrta.

Sledil je več kot desetletje dolg, konflikten proces načrtovanja. Že zelo zgodaj v tem procesu je bila kot možnost izločena železnica, načrtovanje pa se je osredotočilo zgolj na hitro cesto, umeščeno v nov koridor. Zaradi konfliktov vzdolž celotne trase severnega dela tretje razvojne osi so se državni odločevalci odločili za razdelitev na štiri odseke, za katere so ločeno pripravljali državne prostorske načrte. Med najbolj konfliktno in medijsko izpostavljen je sodil odsek med Velenjem in avtocesto A1, na katerem je bilo izdelanih šest variant poteka hitre ceste s podvariantami (slika 11). Vzrokov za konflikte je bilo več: varstvo najboljših kmetijskih zemljišč, upravičenost gradnje hitre ceste, upravičenost umestitve hitre ceste v nov koridor, nasprotovanje rušenju stanovanjskih hiš, prostorska nepravilnost in neustrezno vključevanje javnosti v proces načrtovanja. Kljub nerazrešenim konfliktom se je bil za omejnjeni odsek severnega dela tretje razvojne osi sprejet državni prostorski načrt in izdano gradbeno dovoljenje. Gradnja odseka se je začela leta 2020.

## 5.2 NASTAJANJE OMREŽIJ AKTERJEV IN VLOGA KONFLIKTOV

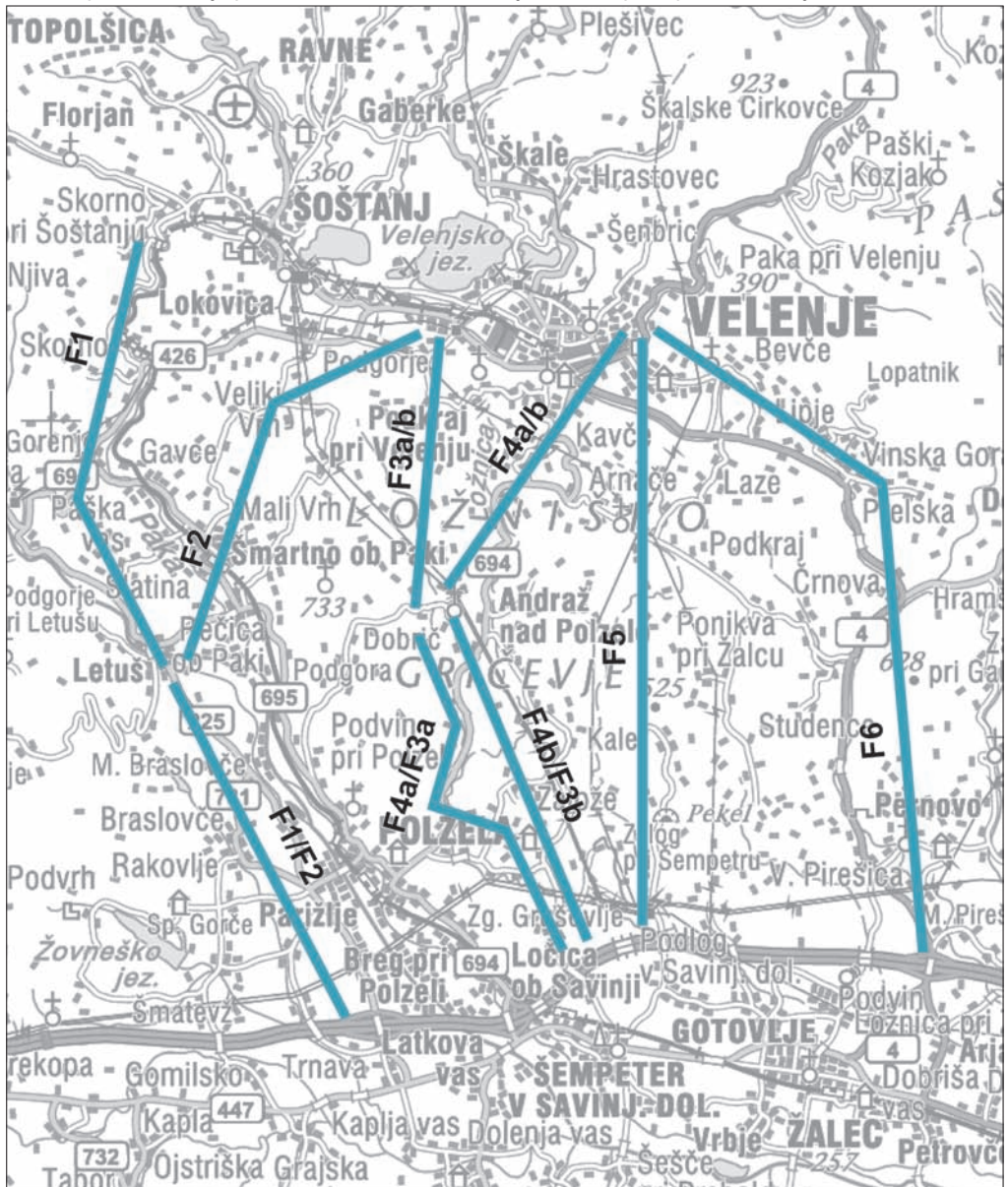
Omrežja akterjev nastajajo in se spreminjajo skozi celoten proces načrtovanja. Sestava omrežij akterjev v prostorskem načrtovanju ter njihove vloge so le deloma predvidljive in formalno opredeljene z zakoni. Kdo vse se še bo vključil v proces načrtovanja in kdaj, pa ne moremo predvideti v celoti, saj se omrežja spreminjajo glede na specifičen kontekst načrtovanja. Pomemben vpliv na nastajanje in spreminjanje omrežij akterjev imajo konflikti. V nadaljevanju bomo nastajanje omrežij akterjev ponazorili s štiristopenjskim modelom, kot ga predvideva teorija akter-omrežje.

### 5.2.1 STOPNJA OPREDELITVE PROBLEMA

Na prvi stopnji preobrazbe omrežja se vzpostavi osnovno omrežje akterjev, ki zasnuje prvotno idejo projekta. Posamezni akterji na tej stopnji predstavijo svoje poglede, interese in vrednote, povezane z njim. Njihovi interesi so lahko različni, zato lahko na prvi stopnji preobrazbe omrežij že zaznamo prva konfliktna razmerja med akterji. Na prvi stopnji je načrtovani projekt prvič postavljen v dejanski, lokalni kontekst in na tak način soočen z »zunanjo realnostjo« (Callon 1984; Latour 2004; Boelens 2010).

Omrežji akterjev so v obeh preučevanih projektih sestavljale podobne ključne skupine akterjev: državni odločevalci, državni in lokalni nosilci urejanja prostora, stroka in predstavniki gospodarstva (preglednica 7).

*Slika 11: Prikaz variant hitre ceste na odseku F severnega dela tretje razvojne osi. ► str. 44*



**Legenda:**

 variante tretje razvojne osi na odseku F



Avtorica: Manca Volk Bahun  
 Vir: GURS 2021; Študija variant s predlogom najustreznejše variantne rešitve za gradnjo državne ceste med avtocesto A1 Sentilj – Koper in mejo z Republiko Avstrijo FAZA: MAPA 1 – zvezek 3b, 2012  
 © 2021, ZRC SAZU, Geografski inštitut Antona Melika

*Preglednica 7: Vloge ključnih akterjev pri načrtovanju prometne infrastrukture.*

skupine akterjev	ključni akterji	vloge
državni odločevalci	investitor infrastrukturno ministrstvo ministrstvo, pristojno za urejanje prostora	financiranje projekta, prostorsko načrtovanje in umeščanje pobudnik, utemeljitelj projekta vodenje postopka priprave državnega lokacijskega načrta, usklajevanje interesov
državni nosilci urejanja prostora	kulturno ministrstvo (primer Trebnje) kmetijsko ministrstvo (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
stroka	gradbeno-tehnična stroka	predhodne analize, predlog idejne trase, izdelava študij variant
	prometno-ekonomska stroka	
	okoljevarstvena stroka	
	prostorsko-načrtovalska 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	
gospodarstvo	lokalni podjetniki	izražanje stališč predstavnikov lokalnega gospodarstva
javnost	organizirane interesne skupine (civilne iniciative) splošna javnost	izražanje stališč civilnih iniciativ oziroma lokalnega prebivalstva

Sestava osnovnih omrežij akterjev v obeh primerih je bila pričakovana in značilna za načrtovanje državne prometne infrastrukture. Sestavljali so ju **državni odločevalci** – ministrstvo, pristojno za načrtovanje infrastrukture kot pobudnik projekta, in ministrstvo, pristojno za urejanje prostora, ki vodi postopke priprave državnih prostorskih načrtov. Poleg teh sodeluje tudi investitor. V Sloveniji je to Družba za avtoceste, ki jo je leta 1993 ustanovila država. Po Zakonu o Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji (1993) je investitor odgovoren za prostorsko načrtovanje in umeščanje avtoceste. Ministrstvo, pristojno za urejanje prostora, je bilo v obeh postopkih načrtovanja formalno zadolženo za administrativno vodenje postopka priprave državnega prostorskega načrta. V obeh primerih je ministrstvo 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 namenjena usklajevanju interesov med državnimi in lokalnimi nosilci urejanja prostora. Omogočala je izražanje stališč in interesov v zvezi z načrtovano hitro cesto zainteresirani javnosti in gospodarstvu.

Naslednja pomembna skupina akterjev v obeh omrežjih so bili **državni nosilci urejanja prostora**. V primeru načrtovanja avtoceste mimo Trebnjega je izstopala predvsem vloga ministrstva, pristojnega za kulturo, v primeru tretje razvojne osi pa ministrstva, pristojnega za kmetijstvo. Obe ministrstvi

sta sicer nasprotovali predlaganima variantama cest – kulturno ministrstvo je nasprotovalo dolinski varianti avtoceste v Trebnjem, kmetijsko ministrstvo pa hitri cesti med Šentrupertom in Velenjem na tretji razvojni osi.

Na vlogi omenjenih nosilcev urejanja prostora v omrežjih sta bistveno vplivali resorni zakonodaji. V Trebnjem sta bila to Zakon o varstvu kulturne dediščine (1999) in Malteška konvencija (Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije ... 1999). Z zakonodajo, ki je formalno zaščitila kulturno in arheološko dediščino, sta se vloga in pogajalska moč ministrstva, pristojnega za kulturo, bistveno povečali. Nazadnje je bila omenjena zakonodaja tudi eden od odločilnih dejavnikov, ki so vplivali na končni izbor pobočne variante avtoceste mimo Trebnjega.

V primeru tretje razvojne osi je bil najbolj viden nasprotnik trase hitre ceste med Šentrupertom in Velenjem med državnimi nosilci urejanja prostora ministrstvo, pristojno za kmetijstvo. V proces načrtovanja se je vključevalo prek podajanj negativnih mnenj, sprva na okoljska poročila, nato pa tudi na predlog državnega prostorskega načrta. V tem primeru se je ministrstvo sklicevalo 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, je imelo v tem primeru kmetijsko ministrstvo šibkejšo pogajalsko izhodišče kot kulturno ministrstvo v Trebnjem. Končnega izbora variante hitre ceste med Šentrupertom in Velenjem F2-2 na severnem delu tretje razvojne osi tako niso uspeli preprečiti.

V obeh primerih so bili v osnovni omrežji akterjev vključene tudi občine kot **lokalne nosilke urejanja prostora**. Občina Trebnje je v začetni fazi projekta uspešno ubranila svoje interese. Čeprav je investitor sprva predvidel le en potek avtoceste skozi Trebnje, tako imenovano dolinsko varianto po trasi obstoječe magistralne ceste, so predstavniki občine skozi več usklajevalnih sestankov uspeli doseči, da je investitor za prvo študijo variant pripravil še dve dodatni varianti, »pobočno« in vmesno, imenovano »za gradom«.

Nasprotno so v primeru tretje razvojne osi Občine Braslovče, Polzela in Šmartno ob Paki sprva podprle predlog variante F2, kar je privedlo do prvega konflikta z lokalnimi skupnostmi in botrovalo nastanku civilnih iniciativ. Civilne iniciative so očitale predstavnikom občin, da so bili krajanji izključeni iz javne razprave in da podpora načrtovani hitri cesti ne odraža širše družbene podpore krajanov. Šele pod pritiski civilnih iniciativ so občine izrazile nasprotovanje predlagani varianti hitre ceste. Tudi ustavno presojo postopka priprave državnega prostorskega načrta so omenjene občine vložile na pobudo civilnih iniciativ.

**Stroka** ima v procesu načrtovanja prometne infrastrukture ključno vlogo. Strokovnjaki so namreč v proces načrtovanja vključeni praktično ves čas, na primer prek državnih institucij ter raziskovalnih in projektantskih organizacij. Predstavniki strok so se v proces načrtovanja vključevali tudi na druge, formalno neopredeljene načine, prek sodelovanja s civilnimi iniciativami, v okviru nevladnih organizacij in podobno. Vlogo stroke bomo podrobneje obravnavali v okviru druge stopnje preobrazbe omrežja.

Poleg institucionalnih akterjev so se v obeh primerih v omrežji akterjev zaradi nasprotovanj pridružile tudi **interesne skupine in posamezniki**, na primer civilne iniciative ter predstavniki **gospodarstva**. Kot pomembno gonilo spreminjanja omrežij so se izkazali konflikti, ki so spodbudili samoorganizacijo in nastanek interesnih skupin ter vključevanje akterjev v omrežja.

Vloge akterjev v omrežjih so deloma opredeljene z zakoni, deloma pa so razmerja med njimi in zmoglost vplivanja na odločitve odvisni tudi od konteksta (Latour 2005; Boelens 2010; Latour 2011). Pomembna prelomnica v procesu 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. V letu 1999 je Slovenija sprejela Zakon o varstvu kulturne dediščine (1999) in podpisala Malteško konvencijo, zakonodajo, ki formalno ščiti kulturno in arheološko dediščino. To je bistveno okrepilo vlogo kulturnega ministrstva kot enega izmed državnih nosilcev urejanja prostora in drugih akterjev, ki so podpirali pobočno varianto avtoceste. Nazadnje je bilo zakonsko var-



stvo kulturne dediščine eden odločilnih argumentov, s katerimi je vladna delovna skupina utemeljila izbor pobočne variante avtoceste.

Pri načrtovanju tretje razvojne osi zakonodaja in pravilniki, ki so določali pogoje za gradnjo na najboljših kmetijskih zemljiščih, niso imeli tako velikega vpliva na vlogo kmetijskega ministrstva. Zakonodaja najboljših kmetijskih zemljišč namreč ne štiti absolutno. Gradnja državne prometne infrastrukture na najboljših kmetijskih zemljiščih je dovoljena, če je taka odločitev strokovno utemeljena in je cesta načrtovana z omilitvenimi ukrepi (Študija variant s predlogom ... 2008). Relativno ohlapne omejitve so omogočile odločevalcem, da so na dokaj enostaven način upravičili legalnost končno izbrane variante F2-2 med Velenjem in Šentrupertom.

Poleg zakonodaje so na vloge akterjev vplivali tudi uveljavljeni diskurzi in ideologije. Vloga investitorja je bila v primeru načrtovanja avtoceste mimo Trebnjega relativno velika. Poleg Zakona o Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji (1993) je vlogo investitorja kot glavnega odločevalca pomembno okrepila tudi »filozofija ostrega svinčnika«, takratna varčevalna logika države pri uresničitvi avtocestnega projekta. Investitor je bil po zakonu odgovoren za prostorsko načrtovanje in umeščanje v prostor. Ker je imel tudi politično podporo za uresničevanje omenjene varčevalne strategije umeščanja avtocest, je do nasprotovanj lokalne skupnosti uspešno upravičeval dolinsko kot edino možno varianto avtoceste na tem odseku.

Načrtovanje tretje razvojne osi pa lahko postavimo v kontekst značilne avtomobilske naravnosti slovenske družbe. Zaradi nje se je slovenska prometna politika v praksi usmerjala predvsem v razvoj cestne infrastrukture, medtem ko je bil razvoj javnega potniškega prometa zapostavljen. 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, da bi železniška infrastruktura omogočila bolj množično uporabo železnice, če bi le-ta bila na voljo in če bi pomenila konkurenčno izbiro avtomobilu.

Opisani primeri vpliva formalnopравnih in ideoloških kontekstualnih dejavnikov 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 proces odločanja. Vedno obstaja možnost nasprotovanja ali neupoštevanja načel in predpisov (Gordon 2009). Ideologije in formalni predpisi, ki pomembno vplivajo na delovanje akterjev, so lahko drugje ali 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).

V obeh primerih lahko potegnemo vzporednice s Foucaultovim konceptom povezovanja moči in diskurzov, ki izpostavlja, da se moč akterjev obnavlja in udejanja prek družbenih odnosov ter dejanj in odločitev institucij (Foucault 1980; Flyvbjerg 1998). Kljub temu da prometne in prostorske strategije v Sloveniji poudarjajo potrebo po razvoju javnega potniškega prometa, je imela v praksi prednost cestna infrastruktura. Razširjenost uporabe osebnega avtomobila 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, ki podpirajo skoraj izključno razvoj cestnega prometnega omrežja.

Formalni dejavniki, kot so zakonodaja, pravila, regulacije in konvencije, v delovanje državnih institucij vnašajo relativno stabilnost in s tem zmanjšajo negotovosti (DiMaggio 1988; North 1998; Kušar 2011; Schmitt in Wiechmann 2018). Hkrati pa so lahko tudi otežujejo reševanje 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 družbene sprejemljivosti postalo tudi vprašanje legalnosti. Pri načrtovanju tretje razvojne osi, kjer je bil eden ključnih vzrokov

za konflikte poseganje na najboljša kmetijska zemljišča, zakonske omejitve niso tako stroge. Predpisi (na primer Strategija prostorskega razvoja Slovenije 2004; Pravilnik o kriterijih ... 2008; Zakon o kmetijskih zemljiščih 2011) izrecno ne prepovedujejo gradnje državne prometne infrastrukture na najbolj kakovostnih kmetijskih zemljiščih. V primeru tretje razvojne osi je naklonjenost razvoju cestne infrastrukture tako prevladala nad vrednotami varovanja naravnih virov.

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. V obeh primerih so lokalni akterji izpostavili območja, ki so pomembna tako za lokalno skupnost kot tudi za družbo kot celoto. 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 varianto poteka avtoceste. Pri tretji razvojni osi je bila stabilizacija odnosov moči na prvi stopnji preobrazbe omrežja zelo kratkotrajna. Na novo dodana varianta F2 je namreč sprožila takojšnje nasprotovanje lokalnih skupnosti, kar je botrovalo tudi ustanovitvi civilnih iniciativ in s tem širitvi omrežja akterjev.

### 5.2.2 STOPNJA OBLIKOVANJA ARGUMENTACIJ

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 oblikovanja argumentacij, je, da opredelijo svojo identiteto. To storijo tako, da konkretizirajo svoja stališča. Na drugi stopnji akterji skušajo upravičiti svojo vlogo in utrditi svoj položaj v omrežju v odnosu do drugih akterjev, ki so prav tako del omrežja. Če so akterji na tej stopnji uspešni, potrdijo svojo verodostojnost, verodostojnost svojih argumentov in upravičijo svoje »članstvo« v omrežju (Callon 1984).

Na tej stopnji preobrazbe omrežij akterjev je ključna vključitev stroke, ki akterjem v omrežju zagotavlja strokovne, objektivne argumente za njihove interese (Callon 1999). Na podlagi teh akterji izoblikujejo svoje argumentacije za ali proti predlaganim variantnim rešitvam projekta. Pomembna je tudi vloga prostorskega načrtovanja, saj na tej stopnji preobrazbe omrežij akterjev z organizacijo procesa načrtovanja omogoča akterjem izražanje argumentacij in na njihovi podlagi skuša upravičiti javni interes (Callon 1984; Latour 2004; Boelens 2010).

Stroka je pri oblikovanju argumentacij vključena na različne načine. Formalno praviloma sodeluje z državnimi odločevalci pri študijah variant, recenzijah ter v različnih medresorskih oziroma vladnih delovnih skupinah. Kot je pokazala raziskava, pa se predstavniki strok v postopke načrtovanja vključujejo tudi na druge načine. Identificirali smo na primer sodelovanje s civilnimi iniciativami in delovanje v nevladnih organizacijah.

V procesu načrtovanja avtoceste v Trebnjem so bile študije variant izvedene štirikrat. V prvih treh študijah 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: skladno z Zakonom o urejanju prostora (2002) kriterij sprejemljivosti v lokalnem okolju in, na željo investitorja, še kriterija upravljanja in vzdrževanja avtoceste. Dolinske variante avtoceste so bile praviloma bolje ocenjene z vidika gradbeno-tehničnih in finančnih kriterijev, pobočne variante pa z vidika prostorskega razvoja, urbanističnih kriterijev in kriterijev povezanih z varstvom kulturne in naravne dediščine (Študija variant poteka avtoceste ... 1995; Študija variant poteka AC ... 1998; Primerjalna študija variant ... 2001; Primerjalna študija variant ... 2004). Dolinsko varianto avtoceste so poleg predstavnikov investitorja in infrastrukturnega ministrstva podprli tudi predstavniki lokalnega gospodarstva in županja Občine Trebnje, izvoljena leta 2002.

Na Občini Trebnje, ki je sicer do leta 2002 enotno zagovarjala pobočno varianto, je s tem prišlo do konflikta. Novoizvoljena županja se je, za razliko od svojih predhodnikov, zavzela za dolinsko varianto. Menila je, da bo z vidika gospodarskega razvoja ta za občino ugodnejša. Dolinsko varianto avtoceste so podpirala tudi nekatera vidnejša podjetja v občini in samostojni podjetniki, ki so si od predvidene avtoceste obetali predvsem konkurenčno prednost bližine avtoceste in s tem boljše razvojne možnosti. Zavzemali so se za čimprejšnjo izgradnjo dolinske variante avtoceste, katere priključek naj bi se čim bolj približal podjetjem in industrijski coni v Trebnjem.

Za pobočno varianto avtoceste so si prizadevali predstavniki občinskega sveta Občine Trebnje, med državnimi nosilci urejanja prostora pa se je izpostavilo predvsem kulturno ministrstvo, ki ni soglašalo z umestitvijo avtoceste v dolino. Dolinska varianta 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 varstvu kulturne dediščine (1999) tudi formalno zavarovana. Dolinsko varianto je zato kulturno ministrstvo kot državni nosilec urejanja prostora s spomeniško-varstvenega vidika ocenil kot neprimerno. Podobno stališče je imel tudi Zavod za varstvo kulturne dediščine Območne enote Novo mesto. Po tretji študiji variant (Primerjalna študija variant ... 2001) je kulturno ministrstvo podalo negativno mnenje na dolinsko varianto 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 variante avtoceste v Trebnjem za izrazito negiranje strokovnih izhodišč kulturnovarstvene stroke in da bi bila taka odločitev v nasprotju tako s slovensko zakonodajo (Zakon o varstvu 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 variante predhodno strokovno raziskano in ustrezno zavarovano. Ocenili so, da bi se s tem dolinska varianta 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 so bili v Trebnjem zelo aktivni tudi člani civilne iniciative, ustanovljene okrog leta 2000, ki so se zavzemali za pobočno varianto avtoceste. Njihovi argumenti proti dolinski varianti in zahteve pa so bili sorodni tistim, ki jih je enotno zagovarjala Občina Trebnje do leta 2002, kasneje pa 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.

Na tretji razvojni osi je interdisciplinarna skupina strokovnjakov najprej izvedla predhodne analize, kjer so opredelili možne variante, nato pa je bila izvedena študija variant. Kot najustreznejši sta se na odseku F med avtocesto in Velenjem z enakim številom točk izkazali varianti F2 in F6 (glej sliko 11). Utemeljitev F2 kot najustreznejše variante se je izkazala kot neprepričljiva in ni odražala enotnega strokovnega stališča ocenjevalcev. To so pokazala tako recenzentska mnenja kot tudi mnenje enega ključnih nosilcev urejanja prostora, kmetijskega ministrstva. Varianto F2 hitre ceste med Šentrupertom in Velenjem so načrtovalci sicer optimizirali (F2-2), kar pa ni prepričalo nasprotnikov.

V obeh obravnavanih primerih so bila mnenja znotraj strok in med strokami izrazito deljena. V primeru vrednotenja variant avtoceste v Trebnjem stroka v nobeni izmed študij variant ni podala enoznačnega mnenja o najustreznejši varianti avtoceste. Študija variant na tretji razvojni osi se je sicer zaključila z izborom variante F2, vendar je bila ta odločitev strokovno neuskaljena.

Izvedbo študij variant praviloma analizirajo in ocenjujejo tudi recenzenti. V obeh primerih so recenzenti opozorili na določene pomanjkljivosti izvedenih študij variant, na primer podvajanje kriterijev in različna tolmačenja istih kriterijev. V primeru Trebnjega so recenzenti stroki, ki je izvajala prometno-ekonomsko vrednotenje, očitali tudi pristranskost. Nabor kriterijev je bil namreč prilagojen na pobudo investitorja, ki sicer ne bi smel vplivati na delo stroke. V primeru tretje razvojne osi so recenzenti med drugim izvajalcem študije variant očitali, da je izbor variante F2 strokovno slabo utemeljen.

Čeprav je vloga stroke v načrtovanju predvsem zagotavljanje resničnih, objektivnih argumentov, pa sta primera pokazala, da je tudi stroka pomemben vir konfliktov in da delovanje stroke v praksi ni vedno popolnoma nepristransko. V obeh primerih so bila mnenja znotraj in med strokami deljena. To se je odrazilo v izogibanju končni skupni strokovni oceni v primeru Trebnjega in nasprotovanjih izbrane variante F2 v primeru tretje razvojne osi.

Študije variant so bile v obeh primerih tudi do neke mere izključujoče. Izključenost je tudi sicer eden ključnih vzrokov za konflikte v prostorskem načrtovanju, ki je, paradoksalno, prisoten tudi v deliberativnih pristopih k odločanju (Massey 2005). Izključevanje smo zaznali pri opredelitvi vidikov, prek katerih so ocenjene variantne rešitve projektov, pri kriterijih, s katerimi predstavniki stroke ocenjujejo ustreznost posamezne variante, in pri samih strokovnjakih/ocenjevalcih. Ti v določenih primerih težko dosežejo medsebojno soglasje, še težje pa upravičijo občo veljavnost strokovne ocene.

Metodologija študij variant je odvisna od zakonskih 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 avtomobilsko naravnost slovenske družbe, ki vpliva tudi na domnevno objektivno strokovno delovanje. Tudi vidiki, s katerimi stroka presoja variantne rešitve, se lahko spreminjajo. Ocenjevanje vidika družbene sprejemljivosti v lokalnem okolju v sklopu študij variant je bilo nekoč že zakonsko predpisano, pa se ni izvajalo (Trebnje). V vmesnem obdobju ga tudi prostorska zakonodaja ni več predpisovala, trenutno pa je to spet vidik, ki ga v primeru priprave državnega prostorskega načrta stroka mora oceniti.

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 kontekstu. Prav neprilagodljivost strokovne plati odločanja se je v raziskavi izkazala kot pomemben 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 dela stroke. Izpostavimo lahko odsotnost strokovnega preverjanja družbene sprejemljivosti projekta v lokalnem okolju, ki se je v obeh preučevanih 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.

### 5.2.3 STOPNJA USKLAJEVANJA INTERESOV IN UVELJAVLJANJA AKTERJEV

Na tretji stopnji preobrazbe omrežij akterjev – stopnji usklajevanja interesov in uveljavljanja akterjev – pride do soočenja že uveljavljenih akterjev (na primer državnih odločevalcev) in akterjev, ki so v omrežje vstopili naknadno (Callon 1984). Cilj te stopnje 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 ožjenju nabora uresničljivih in sprejemljivih možnosti. S tem se omrežje začne »zapirati«, zavrtni predlogi pa ostanejo izven omrežja (Latour 2004).

Za to stopnjo preobrazbe so značilne različne strategije delovanja akterjev. Ti lahko pasivno vzdržujejo svoj položaj v omrežju, lahko pa je delovanje akterjev tudi zelo proaktivno in usmerjeno v uveljavitev lastnih interesov. Na tretji stopnji preobrazbe se omrežje akterjev počasi približuje končni odločitvi oziroma v prostorskem načrtovanju končnemu izboru variantne rešitve, za katero bo izdelan prostorski načrt.

V obeh obravnavanih primerih sta ministrstvi, pristojni za načrtovanje infrastrukture in za urejanje prostora zaradi konfliktov med strokami in znotraj posameznih strok ustanovili medresorski delovni sku-

pinii. Naloga članov teh skupin je bila, da v imenu države presoajo o konfliktnih strokovnih argumentacijah. V primeru načrtovanja odseka avtoceste mimo Trebnjega je medresorska delovna skupina dobila pooblastilo, da preuči celoten proces načrtovanja in se na podlagi predstavljenih argumentov odloči za eno od predlaganih variant. Na končno odločitev je močno vplivala zakonodaja s področja varstva kulturne in arheološke dediščine, zaradi katere bi se gradnja avtocestnega odseka močno podaljšala in podražila. Na njihovo odločitev za pobočno varianto je vplivala tudi civilna iniciativa iz Trebnjega, ki je imela relativno močno podporo lokalnega prebivalstva. Končni sklep članov vladne delovne skupine je bil, da je pobočna varianta v lokalnem okolju družbeno bolj sprejemljiva kot dolinska varianta avtoceste. Takšno odločitev je po dolgoletnem postopku načrtovanja avtoceste v Trebnjem na koncu sprejel tudi investitor, predvsem zato, ker je bila v konkretnem primeru najmanj konfliktna in najhitreje izvedljiva.

Pri tretji razvojni osi mnenja delovne skupine niso bila v celoti upoštevana. Medresorska delovna skupina je namreč v postopku načrtovanja ugotovila številne pomanjkljivosti in nepravilnosti. Izpostavili so, da projekt tretje razvojne osi ni bil ustrezno utemeljen in da ni jasno, kako bo nova hitra cesta podpirala regionalni razvoj. Zapisali so, da je v primerih načrtovanja razvojnih osi problematična odsotnost regionalne upravne ravni v Sloveniji, ki bi pokrivala regionalni razvojni vidik. Poleg tega v projektu ni bilo jasno utemeljeno razmerje med izboljšanjem dostopnosti in ohranjanjem kmetijskih zemljišč. Medresorska delovna skupina je glede na podatke o povprečnem letnem dnevnem prometu predlagala ponoven premislek o modernizaciji oziroma rekonstrukciji obstoječega cestnega omrežja (Poročilo medresorske ... 2011). Tudi za okoljsko poročilo, natančneje za del, ki se je nanašal na vrednotenje kmetijskih zemljišč, so člani medresorske delovne skupine ocenili, da je bilo izdelano površno. Menili so, da je bila predpisana metodologija za vrednotenje vpliva hitre ceste na kmetijska zemljišča neprimerna, ker je omogočala različne interpretacije. Še posebej so izpostavili problematiko odsotnosti metodologije za vrednotenje upravičenosti posegov na kmetijska zemljišča. Kakršenkoli poseg na kmetijska zemljišča, ki je bil načrtovan z omilitvenimi ukrepi, je bil zato v okoljskem poročilu lahko ocenjen z oceno »nebitven vpliv pod pogoji izvedbe omilitvenih ukrepov« (Poročilo medresorske ... 2011).

Po večletnem zastoju v procesu načrtovanja se je infrastrukturno ministrstvo odločilo, da kljub pripombam in pomislekom nadaljuje s pripravo državnega prostorskega načrta za predhodno izbrano in optimizirano varianto F2-2. V nasprotnem primeru bi morali celoten postopek načrtovanja začeti znova. Predlog rekonstrukcije obstoječega cestnega omrežja namesto izgradnje nove hitre ceste so odločevalci zavrnili z utemeljitvijo, 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 zbirnega cestnega omrežja brez cestnine. Vlada Republike Slovenije se je na podlagi poročila medresorske delovne skupine in ministrstva, pristojnega za infrastrukturo, odzvala s predlogom, naj stroka dodatno utemelji izbor najustreznejše variante hitre ceste, nato pa naj se postopek priprave državnega prostorskega načrta nadaljuje. Dopolnitev okoljskega poročila z vidika varstva kmetijskih zemljišč ne bi bila smiselna, saj so bili vplivi na kmetijska zemljišča ocenjeni skladno z veljavno zakonodajo. Predlagali pa so, da ministrstvu, pristojni za kmetijstvo in za urejanje prostora skupaj prenovita metodologijo za vrednotenje posegov na kmetijska zemljišča. Predlog modernizacije obstoječega cestnega omrežja namesto gradnje nove hitre ceste so na Vladi zavrnili (Poročilo medresorske ... 2011).

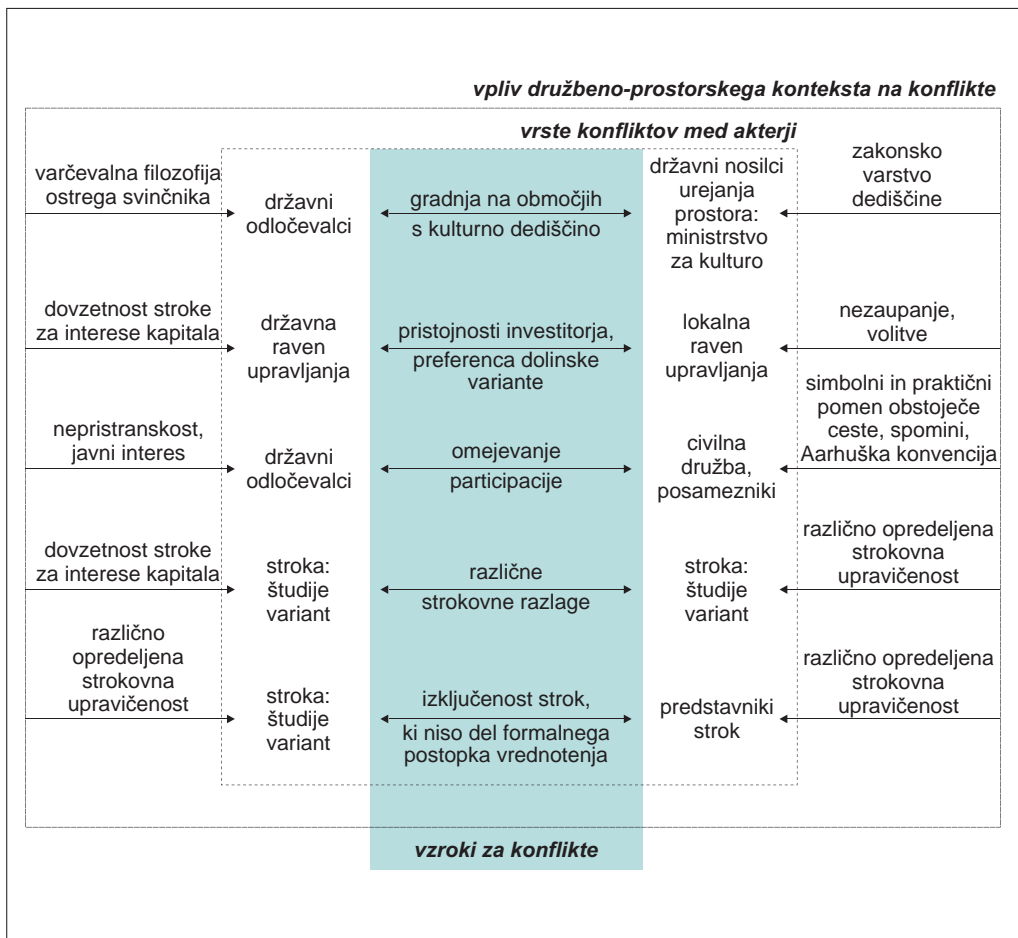
## 5.2.4 STOPNJA DOSEGANJA DRUŽBENE, STROKOVNE IN POLITIČNE SPREJEMLJIVOSTI

Na zadnji stopnji preobrazbe omrežja akterjev je končen izbor najustreznejše variante soočen s širšimi družbenimi, strokovnimi in političnimi stališči v družbi (Boelens 2010). Na tej stopnji torej se torej preveri družbena sprejemljivost izbora variante.

Procesa načrtovanja v obeh obravnavanih primerih sta se zaključila na zelo različna načina. Medtem ko se je načrtovanje avtoceste v Trebnjem zaključilo z izborom pobočne variante, ki je imela v lokalni skupnosti, širši strokovni javnosti in politiki relativno visoko (ne pa absolutno) podporo, je bilo sprejetje državnega prostorskega načrta za odsek tretje razvojne osi med Šentrupertom in Velenjem relativno slabo sprejeto v javnosti. Državni prostorski načrt je bil namreč sprejet kljub negativnim mnenjem kmetijskega ministrstva, pomislekom dela stroke in izrazitemu odporu v lokalni skupnosti. Občine Braslovče, Šmartno ob Paki in Polzela so ob podpori civilnih iniciativ skušale preprečiti uveljavitev Uredbe o državnem prostorskem načrtu ... (2017) celo z ustavno presojo postopka priprave državnega prostorskega načrta, a neuspešno. V primeru tretje razvojne osi lahko v tem kontekstu govorimo o spodletelem doseganju družbene, strokovne in deloma tudi politične sprejemljivosti projekta.

### 5.3 VRSTE KONFLIKTOV IN VZROKI ZANJE

Na konflikte obeh primerjanih postopkih načrtovanja so vplivali tako sistemski – »institucionalni« – kot tudi drugi kontekstualni dejavniki, kot so uveljavljeni diskurzi, načini delovanja institucij, nezaupa-

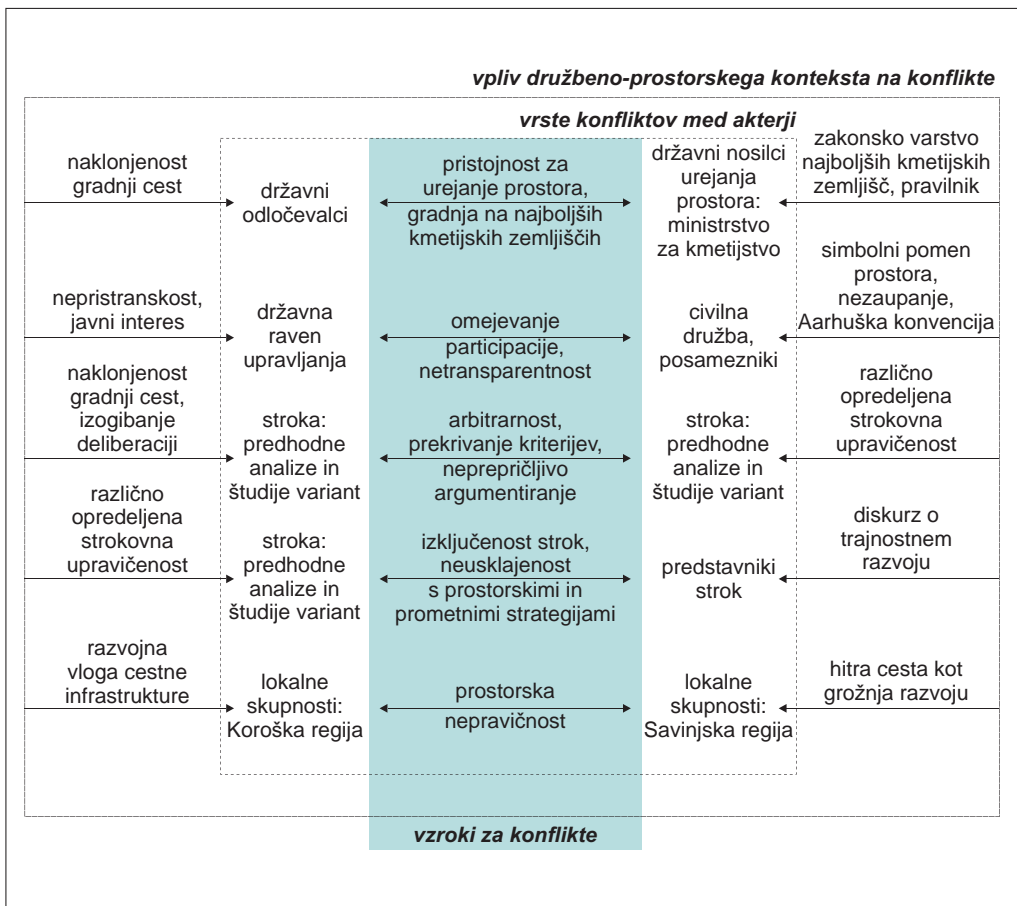


Slika 12: Ključni vzroki za konflikte med akterji: primer načrtovanja avtoceste mimo Trebnjega.

nje državnim institucijam ali stroki, različno dojemanje prostora in vloge prometne infrastrukture v njem, različne vrednote, znanja in podobno. V grobem jih lahko razdelimo v pet skupin:

- **konflikti na državni ravni med odločevalci in nosilci urejanja prostora**, pri čemer gre predvsem za nezdržljivost resornih zakonodaj;
- **konflikti med državno in lokalno ravno upravljanja**, pri čemer prihaja do prekrivanja pristojnosti za urejanje prostora na določenem ozemlju;
- **konflikti med državno oziroma lokalno ravno upravljanja in lokalnim prebivalstvom**, ki nasprotuje odločitvam institucij ali pa prebivalci menijo, da niso bili ustrezno vključeni v proces načrtovanja;
- **konflikti znotraj posameznih strok in med strokami** zaradi nasprotujočih si rezultatov strokovnih presoj, različnih strokovnih diskurzov ali zaradi neustrezne zastopanosti strok v procesu načrtovanja;
- **konflikti med teritorialnimi enotami** zaradi prostorske (ne)pravičnosti načrtovanega posega v prostor.

Glavne vzroke za konflikte smo prikazali na slikah 12 in 13.



Slika 13: Ključni vzroki za konflikte med akterji: primer načrtovanja odseka tretje razvojne osi med Šentrupertom in Velenjem.

### 5.3.1 KONFLIKTI MED DRŽAVNIMI ODLOČEVALCI IN NOSILCI UREJANJA PROSTORA

V obeh preučevanih primerih je prišlo do konflikta na državni ravni med odločevalci in nosilci urejanja prostora. Pri tem tipu konfliktov gre za horizontalno diferenciacijo delovanja države, zaradi katere usklajevanje resorjev postaja vse bolj težavno. Njihovi interesi pri upravljanju s prostorom se namreč lahko prekrivajo ali celo izključujejo. Odnosi med upravljavci prostora so neizbežno konfliktni, na kar je v konceptu družbene produkcije prostora predpostavil tudi Lefebvre (2013).

V Trebnjem je prišlo do konflikta med ministrstvom, pristojnim za varstvo kulturne dediščine in investitorjem, ki deluje predvsem po logiki ekonomske učinkovitosti. Po sprejetju zakonodaje leta 1999, ki je formalno zaščitila arheološko in kulturno dediščino, je dolinska varianta avtoceste postala nelegalen poseg v prostor, kar je močno omejilo možnosti usklajevanja interesov med investitorjem in ministrstvom kot nosilcem urejanja prostora. V primeru tretje razvojne osi so podobno vlogo kot kulturna dediščina v Trebnjem odigrala najboljša kmetijska zemljišča, ki so bila eden izmed ključnih vzrokov za konflikt na odseku skozi Spodnjo Savinjsko dolino. Ministrstvo, pristojno 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 hitro cesto med Šentrupertom in Velenjem. Ker pa zakon dovoljuje gradnjo prometne infrastrukture na najboljših kmetijskih zemljiščih v primeru, da so načrtovani tudi določeni omilitveni ukrepi, ministrstvo, pristojno za kmetijstvo, ni uspelo preprečiti umestitve hitre ceste v prostor.

V obeh primerih so se državni odločevalci pri argumentiranju zanašali predvsem na legalnost odločitev, ne pa tudi na njihovo legitimnost oziroma družbeno sprejemljivost. V primeru načrtovanja avtoceste v Trebnjem se je država izognila konfliktu s kulturno dediščino tako, da je bila izbrana pobočna varianta avtoceste. Ta odločitev je bila skladna s kulturnovarstveno zakonodajo in je bila sprejemljiva tudi za velik del omrežja akterjev. Za določene akterje, na primer za investitorja in večja podjetja, pa je bila takšna odločitev države slaba. V primeru umeščanja hitre ceste na tretji razvojni osi so se odločevalci prav tako sklicevali na legalnost umestitve hitre ceste na najkakovostnejša kmetijska zemljišča. Čeprav je bil izbor variante F2-2 skladen z zakonodajo in pravilnikom, se je izkazalo, da je takšen poseg v prostor strokovno neustrezen, pravilnik pa bi bilo zato treba prilagoditi. Družbena, strokovna in politična sprejemljivost izbrane variante na tretji razvojni osi je zato ostala vprašljiva. Konflikti so ostali nerazrešeni, državni odločevalci pa so s tem projektom zagotovo izgubili zaupanje marsikaterega prebivalca.

### 5.3.2 KONFLIKTI MED DRŽAVNO IN LOKALNO RAVNJO UPRAVLJANJA

Eden ključnih vzrokov za konflikt v Trebnjem je bilo samovoljno odločanje investitorja in državnih odločevalcev. Predstavniki Občine Trebnje so menili, da bi morala imeti lokalna oblast, četudi gre za državni projekt, pri načrtovanju avtoceste na ozemlju občine večjo ali celo odločilno vlogo. Občine so formalno sicer odgovorne za urejanje prostora na svojem ozemlju, vendar pa je njihov položaj pri načrtovanju državne prometne infrastrukture, kot je avtocesta, omejen na vlogo lokalnega nosilca urejanja prostora. Nasprotovanje Občine Trebnje dolinski varianti avtoceste je bilo tudi vsebinske narave. Argumenti investitorja, ki so temeljili predvsem na varčevalni, ekonomski logiki, so bili v nasprotju z varstvenimi interesi občine, kjer so se zavzemali za ohranitev obstoječe, necestninjene magistralne ceste, varstvo kulturne dediščine in naravna območja ob reki Temenici. Na konflikten odnos je pomembno vplivalo tudi nezaupanje lokalne oblasti v izvedbo investitorja. Investitor naj bi v primeru gradnje dolinske variante avtoceste v Trebnjem zgradil dodatno necestninjeno obvoznico, ki bi nadomestila obstoječo magistralno cesto. Ker podobnih obljub na dolenskem kraku avtoceste v preteklosti ni izpolnil, je bilo v Trebnjem prisotno nezaupanje.

Pri tretji razvojni osi konflikt med državnimi odločevalci in lokalno ravnjo oblasti sprva ni bil prisoten. Na nasprotovanje občin izbrani varianti F2 je bistveno vplival šele pritisk civilnih iniciativ. Občine Šmartno ob Paki, Polzela in Braslovče so po sprejetju državnega prostorskega načrta vložile zahtevo



za ustavno presojo. Njihovi argumenti proti sprejeti Uredbi so bili med drugim neskladnost z Aarhusko konvencijo, odvzemanje pravice občinam, da urejajo prostor na lastnih ozemljih, neustrezno vključevanje javnosti in neskladnost postopka priprave državnega prostorskega načrta z zakonodajo (Odločba o ugotovitvi ... 2019). V tem primeru je šlo torej za preplet konflikta med državnimi odločevalci in lokalnim prebivalstvom, ki je prerasel v konflikt med državno in lokalno ravno upravljanja.

Fizični prostor velja za enega osnovnih vzvodov in motivov oblasti (Kos 1993; Kos 1997a), ki zaradi prekrivanja pristojnosti lahko privede do konfliktov. V obravnavanih primerih razlogov za konflikte ne moremo zožiti zgolj na prekrivanje formalnih pristojnosti za upravljanje s prostorom med državno in lokalno ravno oblasti. V obeh primerih so bili razlogi za konflikte predvsem povezani z različnimi vsebinskimi racionalizacijami, ne le s formalnimi vprašanji pristojnosti. V Trebnjem sta se spopadli ekonomska logika državnih odločevalcev in vrednotna, simbolna logika lokalne oblasti. Mouffe (2005) meni, da za tovrstne konflikte ne obstaja racionalna rešitev. Gre za eno ključnih postmodernih kritik deliberativnega pristopa k načrtovanju in deliberativne demokracije na splošno. Pravno-formalna pristojnost za urejanje prostora akterjev in formalne oblike varstva posameznih sestavin okolja niso nikoli absolutne. Do konfliktov pogosto prihaja zaradi vsebinskih razhajanj, ki se razlikujejo glede na družbeno-prostorski kontekst. Zato doseganje družbene sprejemljivosti v praksi zahteva komunikacijo med akterji, pri čemer pa razprava ne more biti omejena zgolj na vprašanje legalnosti, temveč mora vsebovati tudi širša vprašanja družbene sprejemljivosti posega v prostor.

### 5.3.3 KONFLIKTI MED DRŽAVNIMI ODLOČEVALCI IN LOKALNIM PREBIVALSTVOM

Konflikt med državnimi odločevalci in lokalnim prebivalstvom je bil prisoten v obeh primerih. Posledica nasprotovanj lokalnega prebivalstva je bil nastanek civilnih iniciativ. V civilni iniciativi iz Trebnjega, ki jo je podprlo več krajevnih skupnosti v občini in občinska uprava (z izjemo županje od leta 2002 dalje), so nasprotovali dograditvi avtoceste iz že obstoječe magistralne ceste. Ta 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 necestinjenjene 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, zaživelo pa je tudi družabno dogajanje v krajih ob cesti.

Podobno vlogo kot magistralna cesta v Trebnjem so imela med prebivalci občin Braslovče, Šmartno ob Paki in Polzela kmetijska zemljišča. Civilne iniciative, ki so v Spodnji Savinjski dolini nastale zaradi predloga variante F2, so bile kritične do delovanja predstavnikov občin, ki niso preverili, kakšna je družbena sprejemljivost tega predloga državnih odločevalcev. Občinam in državnim odločevalcem so očitali, da jim je bila s tem odvzeta pravica do vpliva na odločitve, kar je v nasprotju z Aarhusko konvencijo. Člani Združenih civilnih iniciativ so 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 njih in uničenje avtohtone kulturne pokrajine s hmeljišči. Hmeljarstvo je eden najpomembnejših gradnikov tamkajšnje kulturne pokrajine, z njim se prebivalci identificirajo in marsikomu določa tudi način življenja. V civilni

iniciativi Braslovče so zagovornike variante F2 videli kot akterje, ki niso okoljsko osveščeni in se ne ozirajo na načela medgeneracijske pravičnosti. Poseben simbolni pomen so pripisovali tudi hmeljarstvu, ki je značilno za ta del Slovenije. V Spodnji Savinjski dolini pridelava hmelja za marsikoga ne pomeni le eno glavnih gospodarskih dejavnosti, temveč tudi pomemben del identitete in kulturne pokrajine te regije.

Podobno so posebno simbolno vlogo člani civilnih iniciativ pripisali tudi Gori Oljki, po pobočju kate-re naj bi potekal del tretje razvojne osi. Gora Oljka je romarsko središče, ki je za Savinjščane simbol Savinjske doline oziroma simbol, ki jih spominja na dom.

Eden ključnih vzrokov za konflikte med državno oziroma lokalno ravno upravljanja in lokalnim prebivalstvom je tudi odklonilen odnos institucionalnih akterjev do vključevanja javnosti v proces načrtovanja. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (1993), ki je veljal na začetku načrtovanja avtoceste mimo Trebnjega, 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 na začetku načrtovanja hitre ceste na tretji razvojni osi, je predvidel izvedbo prostorske konference. Ta je že na začetku postopka priprave državnega prostorskega načrta predvidela tudi sodelovanje zainteresirane javnosti. Obravnavana primera sta pokazala, da načela deliberativnega načrtovanja nekateri akterji razumejo kot oviro. Menijo, da je z laično javnostjo v začetnih fazah projekta, ko trasa nove ceste še ni določena, težko komunicirati, saj prebivalce v tej fazi predvsem zanima, kaj se bo zgodilo z njihovimi zemljišči. Vključevanje javnosti v domnevno izrazito strokoven in objektiven postopek načrtovanja naj bi po njihovem mnenju vnašalo neracionalne in parcialne interese posameznikov ter čustva, ki naj ne bi sodila v presojanje o strokovnih vprašanjih.

Pri načrtovanju hitre ceste na tretji razvojni osi je zainteresirana javnost skladno 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. Do zgodnjega vključevanja javnosti so bili nekateri predstavniki državnih odločevalcev kritični.

Nekateri intervjuvanci so izpostavili tudi problematiko organiziranja posameznikov v civilne iniciative in vprašanje njihove reprezentativnosti. Na civilne iniciative gledajo kot na interesne skupine, ki zasledujejo ozke parcialne interese manjšine ali celo posameznikov in s tem onemogočajo izvajanje razvojnih projektov, kjer naj bi prevladal javni interes.

Proces načrtovanja naj bi vključeval tako vključevanje javnosti kot tudi dogovarjanje državnih odločevalcev z lokalno ravno oblastjo. Obravnavana primera sta pokazala, da je časovna organizacija procesa načrtovanja lahko uporabljena tudi na način, ki namerno ali nenamerno omejuje sodelovanje javnosti. Javne razgrnitve in javne razprave o predlogu državnega prostorskega načrta za tretjo razvojno os leta 2016 so bile na primer izvedene julija, ko je veliko ljudi odsotnih zaradi dopustov. Podobno je bil tudi rok za oddajo soglasij lokalnih nosilcev urejanja prostora k predlogu državnega prostorskega načrta decembra, v obdobju praznikov in dopustov. Nekateri lokalni akterji so zato sklepali, da so državni odločevalci tak termin določili načrtno, z namenom, da bi zmanjšali možnost nasprotovanj in da bi se javne razgrnitve in obravnave udeležilo čim manj občanov.

Formalna praksa načrtovanja že po definiciji stremi k racionalnosti in objektivnosti (Kos 1993). Državne institucije legitimnost odločanja črpajo iz formalnih predpisov in dela stroke, kar se pogosto ne sklada z načinom delovanja, ki je značilen za interesne skupine in javnost. Pri slednjih so pogosto v ospredju racionalizacije, temelječe na vrednotah, ki pa so lahko prav tako legitime kot strokovni argumenti. Razloge za odklonilen odnos državnih odločevalcev do sodelovanja javnosti lahko razumemo v luči bojazni, da bi se zaradi prevelike kompleksnosti še povečala verjetnost za konflikte. 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 prič-

kovanj. Zaradi preobilja različnih možnosti 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).

### 5.3.4 KONFLIKTI V STROKI

Konflikti so se v obeh obravnavanih primerih načrtovanj cest pojavljali tudi med strokami in znotraj njih. V primeru načrtovanja avtoceste v Trebnjem stroka nobenega izmed štirih krogov študij variant ni zaključila z enotnim predlogom, katera varianta avtoceste je strokovno najbolj upravičena. V študijah variant so sodelovale različne stroke, ki pa so prišle tudi do diametralno nasprotnih ugotovitev. Tako je bila na primer s prometno-tehničnega vidika kot ustrežnejša ocenjena dolinska varianta avtoceste, ker je bila krajša, imela je prometno-tehnično ustrežnejše priključke in manj izgubljenih višin. Na drugi strani je del stroke opozarjal na to, da obstoječa magistralna cesta ni imela ustreznih tehničnih lastnosti za dograditev v avtocesto zaradi premajhne nosilnosti in zavojev. Različnih strokovnih interpretacij je bil deležen tudi kriterij bližine naselij in industrijske cone v Trebnjem. S prometno-ekonomskega vidika je bila bolje ocenjena dolinska varianta avtoceste zaradi bližine naselij, saj bi s tem privabila več uporabnikov in posledično več pobranih cestnin. Z vidika prostorskega in regionalnega razvoja pa je bila dolinska varianta avtoceste prav zaradi bližine Trebnjega ocenjena kot manj upravičena, saj bi ogrozila 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 izjemno težko usklajevati. Čeprav stroka ni podala enotnega mnenja, katera varianta avtoceste je strokovno najbolj upravičena, so rezultate vrednotenja akterji vseeno 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 najustreznejša varianta F2. Kljub temu pa stroka glede te odločitve ni bila enotna. Pripravljeni so bili štiri elaborati za štiri skupine kriterijev: gradbeno-tehnične, prometno-ekonomske, okoljevarstvene in prostorsko-razvojne. Tako glede kriterijev kot končne odločitve so se predstavniki različnih strok usklajevali na skupnih sestankih. Ker ocenjevalci niso bili pripravljene odstopati od svojih stališč, konfliktov niso mogli razrešiti.

V obeh obravnavanih primerih so recenzenti in vladna oziroma medresorska delovna skupina opozorili na problem podvajanja kriterijev in pristranskega delovanja strokovnjakov. Investitor je na primer v primeru načrtovanja avtoceste v Trebnjem posegel v avtonomnost stroke na način, da je kot samostojen sklop kriterijev predlagal vrednotenje stroškov upravljanja in vzdrževanja avtoceste ter pričakovane dohodke od pobranih cestnin. V vladni delovni skupini so ocenili, da so ti kriteriji neupravičeno vplivali na boljšo strokovno oceno dolinske variante avtoceste. Temeljili so namreč na domnevah investitorja, da se bodo vozniki v primeru pobočne variante avtoceste namerno izogibali plačevanju cestnin. Recenzenti so izpostavili tudi različne interpretacije istih kriterijev. V primeru tretje razvojne osi je bila to bližina pokopališča, ki je bila enkrat ocenjena kot prednost, drugič pa kot slabost variante F2. Recenzenti so pri tretji razvojni osi tudi ocenili, da so bile nekatere strokovne odločitve premalo natančno utemeljene, na primer, zakaj je umestitev hitre ceste v gozd boljša od umestitve na kmetijska zemljišča, ali zakaj je bila na koncu študije variant izbrana F2 (Velenje–Šentrupert), ki je dosegla enako število točk kot drugo uvrščena varianta F6 (Velenje–Arja vas).

V obeh primerih je bilo izpostavljeno tudi izključevanje določenih strokovnih vidikov. V Trebnjem je bila to na primer odsotnost arheološke, krasoslovne in vodarske stroke, ki bi jih bilo v danem kontekstu smiselno vključiti v študije variant. Na tretji razvojni osi pa je bila izpostavljena predvsem odsotnost strokovnega presojanja 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 nove hitre ceste za marsikoga vprašljiva. Del stroke je zato zagovarjal

rekonstrukcijo obstoječega cestnega omrežja namesto izgradnje nove štiripasovne hitre ceste na tretji razvojni osi.

Študije variant, ki naj bi v prostorskem načrtovanju zagotavljale sistematično ocenjevanje in presojanje med prostorsko-razvojnimi alternativami (Healey 1997; Sager 1999), so v obeh primerih vodile v diametralno nasprotujoča si stališča različnih strok. Konflikti so ostajali nerazrešeni (primer Trebnje) oziroma so bile sprejete odločitve na ravni stroke neuskklajene (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.

Teorija deliberativnega odločanja 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 objektivne niti celosten. Deliberativni pristopi v prostorskem načrtovanju argumentirano razpravo – deliberacijo – obravnava predvsem v smislu vključevanja javnosti v postopke odločanja, medtem ko je pomen deliberacije med strokami praviloma spregledan. Študija primerov je pokazala, da zmanjševanje konfliktnosti načrtovanja tudi od stroke zahteva sodelovanje v deliberaciji, skozi katero se vedno znova, glede na kontekst, udeleženci odločajo o sprejemljivosti in utemeljenosti odločitev, ki jih sprejemajo. Odsotnost deliberacije med strokovnjaki je v obeh primerih vodila v dolgotrajna, neproduktivna postopka odločanja, s ponavljajočimi se študijami variant, ki pa niso bistveno prispevale k sprejemljivosti končnih odločitev.

Nezrešeni konflikti na strokovni ravni krepijo nezaupanje javnosti v delo stroke ter posledično tudi v prostorsko načrtovanje in delovanje državnih institucij. Nezaupanje javnosti je 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, ki z večjo refleksivnostjo in informiranostjo le še narašča (Giddens 1990). Za zmanjšanje konfliktnosti v prostorskem načrtovanju je zato pomembno, da so strokovne odločitve dobro utemeljene in da jih strokovnjaki znajo jasno in razumljivo argumentirati pred širšo javnostjo. Za razreševanje konfliktov je pomembno, da so izključitve variant 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].

Obravnavana primera sta pokazala, da je deliberativni moment tako na ravni strokovnega odločanja kot v odnosu do javnosti manjkal, zaradi česar so se konflikti stopnjevali. Z vidika stroke je lahko soočenje strokovnih argumentov s širšo javnostjo celo kontradiktorno. Upoštevanje laičnega znanja o prostoru, vrednot v družbi ali celo čustvenih vzgibov posameznikov je lahko za predstavnike stroke zelo zahtevno ali celo v nasprotju z njihovimi prepričanji. To namreč lahko pomeni strokovno nekoliko slabše rešitve in s tem zmanjšan ugled. Vseeno pa je za reševanje konfliktov pomembno, da umestitev objekta v prostor v čim večji meri upošteva tudi prebivalce in mnenja strokovnjakov, ki niso neposredno vključeni v proces študij variant. Jasno pa morajo biti objekti kljub prilagoditvam še vedno strokovno, tehnično in finančno izvedljivi.

### 5.3.5 KONFLIKTI MED TERITORIALNIMI ENOTAMI

Načrtovanje prometne infrastrukture je v primerjavi s točkovnimi objekti lahko konfliktno tudi zaradi zvezne linijske oblike in prečkanja več teritorialnih enot. Avtocestni projekt, katerega del je tudi odsek avtoceste mimo Trebnjega, je imel med državljani Slovenije močno javno podporo. Glavne smeri avtocestnega križa so bile v grobem že vnaprej začrtane 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 umestitve hitre ceste je bila med preučevanima primeroma izražena le pri tretji razvojni osi.

Že od samega začetka projekta severnega dela tretje razvojne osi je bil izpostavljen relativno neugoden družbeno-gospodarski položaj Koroške, ki naj bi ga hitra cesta izboljšala. Prednosti hitre ceste

na tretji razvojni osi, ki je državni razvojni projekt, za druge regije in za državo v projektu niso bile jasno izražene.

Ker je na več območjih vzdolž severnega dela tretje razvojne osi prihajalo do konfliktov, so državni odločevalci projekt razdelili na štiri pododseke, za katere so ločeno pripravljali državne prostorske načrte. Konflikti v Spodnji Savinjski dolini so se s tem še zaostri, s tem pa tudi odnosi med koroškimi občinami in civilno iniciativo Hoč'no cesto, ki so se zavzemali za tretjo razvojno os v obliki štiripasovne hitre ceste. V civilni iniciativi so nasprotovanje Spodnjėsavinjčanov hitri cesti dojemali kot omejevanje razvoja Koroške ter menili, da so spodnjėsavinjske civilne iniciative odgovorne za to, da se državni prostorski načrt za hitro cesto med Velenjem in Slovenj Gradcem, sprejet že leta 2013, v času raziskave še ni začel uresničevati. 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.

Konfliktni odnosi med Koroško in Savinjsko dolino so se z razdelitvijo celotnega severnega dela tretje razvojne osi na štiri odseke in štiri ločene državne lokacijske načrte še zaostri, komunikacija med njimi pa je bila s tem praktično prekinjena. To je nedvomno prispevalo k zmanjšanju možnosti za razreševanje konfliktov, s katerim bi akterji lahko dosegli večje medsebojno razumevanje in skupno, bolj sprejemljivo odločitev. Razdelitev projekta načrtovanja tretje razvojne osi na odseke je hkrati zelo zmanjšala tudi možnosti izbora med različnimi variantami, saj odločitve na enem odseku zaradi nujne zveznosti že prejudicirajo tudi potek hitre ceste na sosednjih odsekih.

V tem primeru gre za klasično vprašanje prostorske (ne)pravičnosti, ki se dotika tako problematike zagotavljanja pravičnega in bolj uravnoteženega razvoja celotnega ozemlja države, kot tudi družbenih vidikov pravičnosti in deliberativnega pristopa k načrtovanju (Davoudi 2005; Philippopoulos-Mihalopoulos 2010; Jones s sodelavci 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 načrtovanje objektov v prostoru 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 prostorski 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 nujno ne potrebujejo, v svoje življenjsko okolje »sprejeti« cesto zato, da nekomu drugemu omogočijo boljše prometno povezavo.

Dogovarjanje med teritorialnimi enotami, ki jih povezuje prometna infrastruktura, je ključnega pomena za doseganje legitimnosti 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 omogočanje argumentirane razprave med različnimi teritorialnimi enotami – občinami oziroma regijami, ki jih infrastruktura povezuje. Državni odločevalci bi k zmanjševanju konfliktnosti pri umeščanju linijske prometne infrastrukture v prostor lahko 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, pristojno za urejanje prostora, organiziralo na odseku severnega dela tretje razvojne osi med Otiškim vrhom in Holmcem v letih 2009 in 2010 (Kvac, Peterlin in Vrbica 2015). Državni odločevalci lahko do določene mere že vnaprej predvidijo konflikte med lokalnimi skupnostmi na različnih območjih, kamor bo umeščena prometna infrastruktura. 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, ki vodi postopke priprave državnih prostorskih načrtov, moralo izvajati tudi v prihodnje.

## 5.4 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.

Na podlagi študije primerov smo opredelili tri ključne pristope k oblikovanju argumentov:

- **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 finančnega 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 8.

### 5.4.1 ADMINISTRATIVNO-BIROKRATSKI ARGUMENTACIJSKI PRISTOP

V obeh obravnavanih primerih umeščanja prometne infrastrukture so predvsem državni odločevalci, državni nosilci urejanja prostora in stroka uporabljali administrativno-birokratski argumentacijski pristop, ki temelji na zakonodaji, strateških dokumentih in strokovnih študijah. Zanj sta značilna manjša raven prilagodljivosti in pomanjkanje deliberativnih oblik usklajevanja interesov.

Ta pristop je bil še posebej izpostavljen pri načrtovanju tretje razvojne osi, kjer so se državni odločevalci sklicevali na rezultate študij variant ter na državni program izgradnje avtoceste. Gradnjo hitre ceste v novem koridorju so zagovarjali kljub pomislekom dela stroke, recenzentov in medresorske delovne

*Preglednica 8: Povzetek pristopov k oblikovanju argumentacij in značilnosti delovanja akterjev.*

	administrativno-birokratski pristop	tržni pristop	deliberativni pristop
stopnja oblikovanja argumentacij	merljivi, »nepriustranski« strokovni argumenti, temelječi na uveljavljenih diskurzih argumenti, temelječi na zakonskih in drugih predpisih	ponudba namesto argumenta (primer Trebnje)	izražanje strokovnih in vrednotnih argumentov
stopnja usklajevanja interesov in uveljavljanja akterjev	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 varianta avtoceste)	mreženje, pridobivanje podpore stroke, politike, javnosti formalno ali neformalno izražanje argumentov uveljavljanje pristopov k odločanju, ki omogočajo deliberacijo (tribuna)
akterji	državni odločevalci državni nosilci urejanja stroka: študije variant predstavniki lokalnega gospodarstva	investitor	civilna družba posamezniki stroka, ki formalno ni vključena v študije variant

skupine. Predloge za modernizacijo obstoječega cestnega omrežja namesto gradnje nove hitre ceste so zavrnili z argumenti, da mora hitra cesta potekati po ločenem koridorju, obstoječe omrežje pa mora ostati v funkciji necestninjene cestne povezave med kraji (Poročilo medresorske ... 2011).

V skupino akterjev, ki so uporabljali administrativno-birokratski pristop k oblikovanju argumentacij, uvrščamo tudi državne nosilce urejanja prostora: ministrstvo, pristojno za kulturo (v primeru Trebnjega) in ministrstvo, pristojno za kmetijstvo (v primeru tretje razvojne osi). Obe instituciji sta se namreč v svojih argumentacijah sklicevali na resorno zakonodajo, na primer na Zakon o varstvu kulturne dediščine (1999), Malteško konvencijo, ki jo je Slovenija podpisala leta 1999, ter na zakonodajo in Pravilnik o kriterijih za načrtovanje prostorskih ureditev in posegov v prostor na najboljših kmetijskih zemljiščih zunaj območij naselij (2008). Sklicevanje na zakonodajo je v obeh primerih omejilo možnosti za deliberativno reševanje konfliktov.

Spremembe formalnih predpisov so bile v primeru tretje razvojne osi uporabljene tudi kot instrument, ki je zmanjšal možnost nasprotovanj lokalnih skupnosti. S spremembo Uredbe o vodovarstvenem območju za vodna telesa vodonosnikov za območja občin Šmartno ob Paki, Polzela in Braslovče (2011) je bilo varovanje vodnih virov Šmartno ob Paki in Rečica ukinjeno (Uredba o spremembah ... 2016). S tem so nasprotniki izbrane variante F2-2 izgubili enega od možnih formalno-pravnih argumentov.

Za administrativno-birokratski pristop je značilno tudi izogibanje deliberativnemu pristopu v procesih načrtovanja. Obravnavana primera sta pokazala, da izključevanje javnosti iz odločanja pogosto povzroči nastanek civilnih iniciativ. V Trebnjem je na primer civilna iniciativa želela, da bi bili njihovi argumenti enakovredno obravnavani v procesu načrtovanja avtoceste, kar bi bilo skladno s sodobnimi evropskimi smernicami (Aarhuško konvencijo) in sodobnimi teoretičnimi načeli deliberativnega prostorskega načrtovanja (Mušič 2004). Izogibanje državnih odločevalcev soočenju argumentov z javnostjo 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 deliberativnega pristopa k načrtovanju kažejo tudi intervjuji. Sogovorniki so na primer izpostavili, da pre zgodnje vključevanje javnosti v postopek načrtovanja povzroča zaplete, ker lokalno prebivalstvo ni zmožno objektivno presojeti o ustreznosti lokaciji avtoceste.

Na neustrezno vključevanje javnosti v proces načrtovanja 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 načrtovanje hitre ceste, na koncu pa se tudi niso strinjali z državnim prostorskim načrtom. Civilne iniciative so bile zato tudi pobudnice predloga za ustavno presojo Uredbe o državnem prostorskem načrtu za državno cesto do priključka Šentrupert na avtocesti A1 Šentilj-Koper do priključka Velenje jug (2017). Predlog za ustavno presojo so Ustavnemu sodišču sicer predložile občine Braslovče, Polzela in Šmartno ob Paki. Občine so se sklicevale na nespoštovanje njihove pravice do upravljanja s prostorom v občinah in na nespoštovanje Aarhuške konvencije. V vlogi so predlagatelji 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 zavrnjeni z argumenti infrastrukturnega ministrstva in ministrstva, pristojnega za okolje in prostor, da je izbor variante F2-2 temeljil na rezultatih študij variant. Vlagatelji ustavne presoje so menili, da gre v tem primeru za kršenje Aarhuške konvencije in Ustave Republike Slovenije, saj naj bi bila v postopku načrtovanja lokalnemu prebivalstvu kratena pravica do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (Odločba o ugotovitvi ... 2019).

Administrativno-birokratskega pristopa k oblikovanju argumentacij pa ne uporabljajo le odločevalci, temveč tudi predstavniki civilne družbe. Tak primer so bili predstavniki lokalnega gospodarstva v Trebnjem. Dolinsko varianto avtoceste, ki bi potekala najbližje Trebnjemu 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 zgibaniki so izpostavili, kako sta razvoj železnice in nato Cesta bratstva in enotnosti spodbudila razvoj Trebnjega.

Magistralno cesto, ki je bila zgrajena leta 1958, so predstavili kot »odločilni razvojni impulz«, zaradi katerega je Trebnje postalo gospodarsko uspešno mesto. Pobočno varianto avtoceste so označili kot neustrezno in škodljivo za Trebnje, saj bi bilo s tem mesto odrezano od pomembnega prometnega koridorja. Javnih razprav, ki omogočajo deliberacijo med različnimi akterji, so se nekateri lokalni podjetniki izogibali, saj so menili, da te niso namenjene predstavnikom gospodarstva, temveč le lokalnemu prebivalstvu.

#### 5.4.2 TRŽNO-POGAJALSKI ARGUMENTACIJSKI PRISTOP

V primeru načrtovanja avtoceste v Trebnjem smo zasledili tudi elemente tržno-pogajalskega pristopa. To sta bila na primer investitorjev predlog obvoznice, ki naj bi jo zgradili v primeru dolinske variante avtoceste in utemeljevanje izbora dolinske variante avtoceste z rezultati finančnega in gradbeno-tehničnega vrednotenja, ki je bilo izvedeno v študijah variant. Pobočna varianta avtoceste naj bi povzročila izpad dela prihodka od pobranih cestnin, saj bi se prebivalci Trebnjega z vožnjo po obstoječi magistralni cesti lahko izogibali plačevanju cestnin.

#### 5.4.3 DELIBERATIVNI ARGUMENTACIJSKI PRISTOP

Tretji, deliberativni pristop k oblikovanju argumentacij je za razliko od administrativno-birokratskega in tržnega usmerjen v izražanje različnih, tako strokovnih kot vrednotnih argumentov. Akterji v tem pristopu veljavnost svojih argumentov skušajo okrepiti z mreženjem ter pridobivanjem podpore stroke, politike in javnosti. Svoja stališča izražajo tako v okviru formalnega postopka načrtovanja 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 varianti 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 potenciale 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 variante 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. Če bi do načrtovanja obvoznice v Trebnjem vseeno prišlo, bi ta potekala na poplavnem območju. 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 z lokalno civilno iniciativo.

Argumentacijske strategije civilnih iniciativ v obeh študijah variant so bile relativno podobne. Predstavniki civilne iniciative v Trebnjem so med drugim svoje nasprotovanje dolinski varianti avtoceste argumentirali s simbolno in materialno vrednostjo obstoječe magistralne ceste. Menili so, da magistralna cesta v finančnem vrednotenju v študiji variant ni bila ustrezno ovrednotena in upoštevana. Cesto so opisali kot nacionalno bogastvo in javno dobro, ki ni last investitorja (Civilna iniciativa 2004). Ker bi dolinska varianta avtoceste magistravno cesto uničila, so zahtevali, naj ocenjevalci ovrednotijo magistravno cesto in njeno vrednost ustrezno upoštevajo pri dolinski varianti 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 proces odločanja. V ta namen so organizirali tribuno za vse relevantne akterje, ki naj bi omogočila deliberativno reševanje konfliktov.

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 gospodarski in simbolni pomen. Značilno kulturno pokrajino, ki jo imenujejo tudi »oaza zelene



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 varianti F2. Poleg tega imajo hmeljišča in gora Oljka za Savinjsko dolino pomemben simbolni pomen. S hmeljarstvom in romarskim središčem se prebivalci identificirajo, zato si niso želeli sprememb kulturne pokrajine in njihovega bivalnega okolja. 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 predvsem Koroški, je bil 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 okrepi tudi s prepričevanjem javnosti prek medijev in politikov z dokazovanjem reprezentativnosti njihovih stališč s podpisi podpore lokalnih skupnosti.

Člani vladne delovne skupine so v primeru načrtovanja avtoceste mimo Trebnjega 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. Menili so, da odločitve o končni umestitvi avtoceste v prostor ne bi smela temeljiti zgolj na finančnih vidikih vrednotenja, saj je to le en vidik študije variant. Rezultati vrednotenja vpliva avtoceste na prostorski in regionalni razvoj ter na okolje in kulturno dediščino so, nasprotno, kazali na večjo upravičenost pobočne variante avtoceste (Sklepne ugotovitve ... 2004), ki je bila zaradi manjše konfliktnosti na koncu tudi potrjena.

Medresorska delovna skupina pri načrtovanju hitre ceste na tretji razvojni osi sicer ni sprejela končne odločitve, je pa opozorila na odsotnost strokovnega konsenza pri načrtovanju te prometnice. Izpostavili so več strokovnih vprašanj, ki so na strokovni ravni ostala nerazrešena, na primer glede nujnosti umestitve hitre ceste v novem koridorju, glede umeščanja nove prometne infrastrukture na najboljša kmetijska zemljišča, pa tudi glede neustreznosti postopka vrednotenja vplivov nove prometne infrastrukture na okolje.

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 deliberativnim pristopom k odločanju, tako na strokovni ravni kot v odnosu do družbe. Takšno delovanje akterjev je povečalo konfliktnost načrtovanja, 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. Nerazrešeni konflikti na ravni študij variant so botrovali politizaciji strokovnih stališč, saj so državni odločevalci pri argumentiranju uporabljali le tiste strokovne argumente, ki so ustrezali njihovim interesom.

## 5.5 PRISTOPI ZA REŠEVANJE KONFLIKTOV

Obravnava primerov načrtovanja državne prometne infrastrukture je omogočila vpogled v prakso izvajanja formalnih in drugih formalno neopredeljenih pristopov k usklajevanju interesov v prostorskem načrtovanju. Ugotavljali smo, katere so njihove prednosti in v kolikšni meri ti pristopi ustrezajo teoretičnim načelom deliberativnega odločanja.

Začetno dogovarjanje med pristojnimi ministrstvi in Občino Trebnje je imelo vse značilnosti deliberativnega načrtovanja. Začetni usklajevalni sestanki med akterji so se zaključili z dogovorom, da bodo upoštevani različni interesi in da bodo v študijo variant vključene tri variante poteka avtoceste namesto prvotno predlagane edine – dolinske variante. Na stopnji oblikovanja argumentacij so se v omrežje

vklučevali novi akterji in se povezovali z obstoječimi. Interakcije med njimi so potekale v okviru formalno predpisane javne razgrnitve in obravnave, kot tudi na formalno neopredeljenih pristopih, na primer med usklajevalnimi sestanki. Investitor je na teh dogodkih vztrajal pri podpori dolinske variante 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 načrtovanja, ki temelji na presoji in usklajevanju različnih mnenj ter interesov, vključno z javnostjo.

Akterji, ki so nasprotovali dolinski varianti, so državne odločevalce skušali prepričati tako s strokovnimi argumenti kot tudi argumenti, ki so temeljili na vrednotnih predpostavkah. Delovanje civilne iniciative v Trebnjem je v veliki meri temeljilo na sodelovanju s stroko, navsezadnje pa so bili tudi nekateri člani civilne iniciative uveljavljeni strokovnjaki na svojih področjih. Izključenost določenih strok iz procesa načrtovanja je bila tudi eden ključnih vzrokov za konflikte v preučevanem 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 deliberativni način reševanja konfliktov med akterji, so bile v Trebnjem izvedene bolj v smislu formalnosti kot z dejanskim namenom oblikovanja skupne rešitve. Čeprav je načrtovanje avtoceste mimo Trebnjega potekalo skladno s takratno prostorsko zakonodajo, je bilo za člane civilne iniciative nesprejemljivo. Ti so namreč menili, da so bili lokalni prebivalci v proces načrtovanja vključeni prepozno in brez resnih namenov državnih odločevalcev po iskanju skupne rešitve. Ustanovitev civilne iniciative v Trebnjem, ki je tudi javno izpostavila vprašanje vključevanja javnosti v proces načrtovanja, sprejetje Zakona o urejanju prostora (2002) in delovanje nekaterih posameznikov pa na drugi strani kažejo, da del prebivalstva in državnih institucij podpira demokratizacijo prostorskega načrtovanja.

V procesu načrtovanja avtoceste mimo Trebnjega sta bila za reševanje konfliktov uporabljena dva ključna pristopa. Prvega, javno tribuno, je leta 2004 organizirala civilna iniciativa. Šlo je za poskus organizacije dogodka, ki naj bi podpiral deliberativni pristop k reševanju konfliktov z vključitvijo vseh relevantnih akterjev. Sodeč po zapisniku s tribune se je dogodek sprevrgel v tako imenovano navidezno participacijo, le da »v obratni smeri«. Na tribuni so namreč člani civilne iniciative in njeni podporniki z bolj ali manj utemeljenimi argumenti prepričevali državne institucije in investitorja v pravilnost izbora

*Preglednica 9: Pristopi k reševanju konfliktov: primer načrtovanja avtoceste mimo Trebnjega.*

pristopi k reševanju konfliktov	stopnja opredelitve problema	stopnja oblikovanja argumentacij	stopnja usklajevanja interesov in uveljavljanja akterjev	stopnja doseganja družbene sprejemljivosti
formalni pristopi		študije variant	javne razgrnitve javne obravnave	
formalno neopredeljeni pristopi	usklajevalni sestanki	usklajevalni sestanki	objave v medijih z gibanka neformalni sestanki	ustanovitev medresorske delovne skupine organizacija javne tribune
usklajenost z načeli deliberativnega načrtovanja	deliberacija: doseženo soglasje o preučitvi dveh variant 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 variante avtoceste	odsotnost deliberacije na javni tribuni: prepričevanje medresorska delovna skupina sprejme pragmatično odločitev: najmanj konfliktno in najhitreje izvedljivo pobočno varianto

pobočne variante avtoceste. Dogodek se je namesto s skupno odločitvijo glede poteka avtoceste zaključil z grožnjami civilne iniciative, da bodo posegli po vseh ukrepih za zaščito lastnih interesov. Drugi pristop, namenjen reševanju konflikta, pa je bila ustanovitev vladne delovne skupine s strani države. Odločitev članov interdisciplinarne skupine kaže na deliberativni pristop k reševanju konflikta, saj so presojali med različnimi argumenti in opozorili tudi na določene pomanjkljivosti postopka načrtovanja. 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 pobočno varianto, ki bo hitreje izvedljiva in manj konfliktna. Velik poudarek so dali družbeni sprejemljivosti projekta ter varstvu kulturne in arheološke dediščine, ki ju ščiti zakonodaja.

Postopek načrtovanja hitre ceste na severnem delu tretje razvojne osi se je začel s prostorsko konferenco, ki jo lahko umestimo med deliberativne pristope v prostorskem načrtovanju. Na prostorski konferenci so lahko svoje interese, priporočila in usmeritve izražali in usklajevali državni nosilci urejanja prostora, lokalne skupnosti ter predstavniki 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 podal predlog dodatne variante F2. Odgovorni ministrstvu za infrastrukturo in prostor, sta predlog v sodelovanju z investitorjem preučili in ga uvrstili med možne variante (Preveritev predloga zgornje savinjskih občin 2008).

Ta odločitev je sprožila ustanovitve več civilnih iniciativ, ki so nasprotovale trasi F2. Te so se v postopek načrtovanja vključevale v okviru formalno predpisanih javnih razgrnitvev in obravnav, sodelovale pa so tudi na usklajevalnih sestankih z odločevalci. Njihovo delovanje pa ni bilo omejeno zgolj na sodelovanje v formalnem postopku načrtovanja, temveč tudi izven njega. Podporo krajanov so pridobivali s peticijami, objavami v medijih, se povezovali s strokovnjaki, ki so podpirali stališča civilne iniciative, 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 proces načrtovanja hitre ceste je sicer potekal skladno s takratno prostorsko zakonodajo. Ministrstvo, pristojno za urejanje prostora, ki je vodilo postopek priprave državnega prostorskega načrta, je organiziralo celo več srečanj in dogodkov, ki so bili zasnovani skladno z načeli deliberativnega načrtovanja, kot je predvidevala zakonodaja. Javno je bil na primer razgrnjen že predlog najustreznejše variante, 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 proces načrtovanja v lokalni skupnosti dojet kot nesprejemljiv, saj ni omogočal dejanskega vpliva lokalnega prebivalstva na umestitev hitre ceste v prostor. Javnost je bila v načrtovanje vključena šele, ko je bilo na politični ravni že odločeno, katere variante hitre ceste bodo vključene v študijo variant in s tem v nadaljnje odločanje. Iz javne obravnave sta bili izvzeti tudi možnosti železnice in rekonstrukcije obstoječega cestnega omrežja, čeprav so ju večkrat izpostavili tako predstavniki stroke kot tudi civilna iniciativa. Stališča in pripombe, ki jih javnost lahko podaja na javnih razgrnitvah, so bile upoštewane le še pri minimalnih optimizacijah variante F2-2. Predlogi izbora drugih možnih variant so bili večinoma zavrnjeni z argumentom, da je bila F2-2 izbrana strokovno, na podlagi študij variant. Proces načrtovanja je bil tako zasnovan le navidezno participativno, v praksi pa ni omogočal dogovarjanja, izmenjave različnih strokovnih in laičnih argumentov, niti vplivanja na odločitve. Hkrati je bil proces načrtovanja tudi izjemno neproduktiven, dolgotrajen, s ponavljajočimi se študijami variant, ki pa niso bistveno spremenile prvotno izbrane variante. 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.

Preučevana primera sta se glede pristopov prostorskega načrtovanja za zmanjševanje konfliktnosti nekoliko razlikovala. Potekala sta namreč v različnih časovnih obdobjih, v različnih družbeno-prostorskih kontekstih. Izpostavimo lahko različna pravno-formalna okvira načrtovanja in spremenjene odnose državnih institucij do vključevanja javnosti. Tako se je postopek načrtovanja 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 načrtovanja avtoceste mimo Trebnjega, še ni predpisoval. Primer tretje razvojne osi je pokazal, da je ministrstvo, pristojno za vodenje postopka priprave državnega prostorskega načrta, organiziralo celo več dogodkov, ki so omogočali deliberativno reševanje konfliktov, kot jih je predvideval Zakon o urejanju prostora (2002). To je bila na primer predstavitev rezultatov predhodne analize občinam in dodatna javna razgrnitev ter javna obravnava predloga državnega prostorskega načrta, ki je omogočila sodelovanje lokalnih skupnosti.

Kljub prizadevanjem ministrstva pa ti poskusi niso dosegli zelenega cilja – zmanjšati konfliktnost projekta tretje razvojne osi. Oba postopka načrtovanja avtoceste in hitre ceste sta bila zaznamovana s konflikti in omejenimi možnostmi deliberativnega razreševanja konfliktov med akterji v omrežju. V Trebnjem so akterji kljub deljenim stališčem sprejeli odločitev, s katero so se strinjali tako podporniki kot nasprotniki pobočne variante 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 odločitve je bilo nadaljevanje konfliktov, tudi po sodni poti.

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 preučevanih primerih svoje delovanje podprle tudi s podporo prebivalcev, politike

*Preglednica 10: Pristopi k reševanju konfliktov: primer načrtovanja odseka hitre ceste na tretji razvojni osi med Šentrupertom in Velenjem.*

pristopi k reševanju konfliktnosti	stopnja opredelitve problema	stopnja oblikovanja argumentacij	stopnja usklajevanja interesov in uveljavljanja akterjev	stopnja doseganja družbene sprejemljivosti
formalni pristopi	prostorska konferenca	študije variant	javne razgrnitve javne obravnave	javne razgrnitve javne obravnave
formalno neopredeljeni pristopi	predhodne strokovne analize predstavitev rezultatov predhodne analize občinam uskaljevalni sestanki	uskaljevalni sestanki neformalni sestanki s podporniki	objave v medijih neformalni sestanki s podporniki ustanovitev medresorske delovne skupine	ustavna presoja
uskladenost z načeli deliberativnega načrtovanja	deliberativni pristop netransparentno delovanje spodnje-savinjskih 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 variante F2-2 niso imeli dejanskega vpliva na odločitve, mogoči zgolj predlogi za optimizacijo že izbrane variante sistemsko omejevanje deliberacije	odsotnost deliberacije: nelegitimne odločitve, sprejete brez soglasja stroke in civilne družbe ustavno sodišče ugotavlja legalnost, ne legitimnosti

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 način delovanja državnih odločevalcev kaže na zelo ozek pogled na sicer izjemno pereče in široko vprašanje prostorske pravičnosti pri umestitve hitre ceste ter vprašanje javnega interesa. Nobeno izmed teh vprašanj tekom umeščanja hitre ceste ni bilo ustrezno 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)?

Zakonsko predpisani pristopi, ki sicer omogočajo deliberacijo, v praksi ne vodijo vedno tudi v družbeno sprejemljive odločitve. Načini delovanja akterjev so zelo različni, prav tako pa njihove argumentacijske strategije. Za državne odločevalce in nosilce urejanja prostora je značilno, da delujejo v mejah legalnosti, torej skladno z veljavno zakonodajo. 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. Deliberativno načelo resničnosti, ki naj bi ga akterji uresničevali skozi argumentacije, podprte s strokovnimi argumenti, v praksi lahko za različne akterje pomeni različna stališča. Raziskava je potrdila, da tudi strokovni argumenti niso nujno enotni ali povsem objektivni. Tudi o načelu deliberativnega odločanja, iskrenosti, je v praksi zelo težko ali celo nemogoče presojati.

Za doseganje družbene sprejemljivosti odločitev o prostorski umestitvi prometne infrastrukture je poleg legalnosti pomembno tudi reševanje konfliktov na ravni stroke in usklajevanje odločitev z vrednotami v družbi. Državni odločevalci, predvsem pa ministrstvo, ki vodi postopke priprave državnih prostorskih načrtov, bi se morali teh potencialnih konfliktov zavedati in formalno ali vsaj neformalno omogočati neprekinjeno deliberativno delovanje skozi različne faze preobrazbe in v različnih segmentih omrežij akterjev. Na tak način bi lahko zmanjšali konfliktnost in s tem zastoje pri odločanju.

## 6 SKLEP

### 6.1 POVZETEK IN SINTEZA GLAVNIH UGOTOVITEV

Namen raziskave je bil poglobiti razumevanje nastajanja in reševanja konfliktov v prostorskem načrtovanju, pri čemer smo se osredotočili na prometno infrastrukturo. V teoriji prostorskega načrtovanja so se sčasoma oblikovali različni pristopi k reševanju konfliktov. Na eni strani celostni racionalni pristopi konfliktov praktično sploh ne obravnavajo in slonijo na predpostavki o nekonfliktnosti in objektivnosti strokovnega delovanja. Druga skrajnost pa so popolnoma odprti, deliberativni pristopi, ki prostorsko načrtovanje obravnavajo kot nikoli zaključen proces in dopuščajo različne, tudi nestrokovne kriterije odločanja.

V praksi se konflikti pojavljajo spontano, skozi celoten proces načrtovanja. Nemogoče jih je razreševati zgolj z racionalnim pristopom ali z neomejenim vključevanjem javnosti. Prvi pristop namreč pogosto ne upošteva vrednot v družbi, drugi pa lahko vodi v preveliko kompleksnost zaradi številčnosti različnih interesov, ki jih je praktično nemogoče uskladiti.

Konflikte smo obravnavali na način, da smo najprej skozi stopnje preobrazbe raziskali in razložili proces nastajanja omrežij akterjev. Nato smo znotraj tega procesa ugotavljali glavne vzroke za konflikte in kako so konflikti vplivali na nastajanje omrežij. Obravnavali smo tudi argumentacijske strategije teh akterjev, torej kako v konfliktnih procesih načrtovanja oblikujejo in uveljavljajo svoje argumentacije. Na koncu smo obravnavali še formalne in neformalne pristope, ki so bili uporabljeni za reševanje konfliktov.

Teorija akter-omrežja kot zasnova raziskave in kot orodje za interpretacijo konfliktov opredeljuje štiri osnovne stopnje preobrazbe omrežij akterjev. Ta 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 deliberativnega 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.

Na omrežja akterjev vedno vpliva tudi kontekst, ki se spreminja v prostoru in času. Vloge akterjev in sprejetost njihovih argumentov v omrežjih so zato vedno nepredvidljive, saj se razmere za legitimacijo ves čas spreminjajo. Izjema ni niti stroka, za katero je vsaj v teoriji značilno objektivno, racionalno delovanje. V praksi tudi na stroko vplivajo različni dejavniki, kot so ideologije, pogoji za izvedbo analiz ali interesi kapitala.

Z uporabljenim pristopom smo razumevanje konfliktov v prostorskem načrtovanju nadgradili z upoštevanjem konteksta. Zaradi spremenljivih kontekstualnih dejavnikov načini reševanja niso vedno prenosljivi, temveč od procesa načrtovanja zahteva določeno mero prilagodljivosti.

Empirično smo raziskali dva 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 v različnih 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 primer, ki ga zaznamujejo predvsem konflikti zaradi nespoštovanja varstva kmetijskih zemljišč in načel trajnostnega načrtovanja prometa.

Prepričali smo se, da so omrežja akterjev žive tvorbe, ki se vzpostavljajo in preoblikujejo skozi celoten postopek načrtovanja. 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 vključevanja 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. Način delovanja interesnih skupin v omrežjih je nekoliko drugačen od delovanja drugih 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 javne podpore.

Na vloge akterjev v omrežju so pomembno vplivali tudi formalni in neformalni kontekstualni dejavniki, kot so zakonodaja, predpisi, pa tudi ideologije in odnosi moči. Tudi delovanje stroke je pod vplivom kontekstualnih dejavnikov, čeprav naj bi bila njena vloga racionalna in objektivna. Že izbor strokovnjakov, ki sodelujejo pri študijah variant, opredelitev kriterijev za vrednotenje variant in njihove odločitve kažejo na to, da tudi stroka ne more povsem objektivno določiti pomena nekega kriterija za dobrobit celotne družbe.

Na podlagi študije primerov smo opredelili več vrst konfliktov: 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. Vzroki za konflikte so bili različni, v obeh primerih pa pričakovani. Konfliktnost načrtovanja v veliki meri lahko razložimo kot posledico tako imenovane 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.

Obravnava konfliktov je pokazala, da odnosi med akterji niso *a priori* konfliktni zaradi izključujoče se zakonodaje ali prekrivanje formalnih pristojnosti za upravljanje s prostorom. Na konfliktnost vpliva tudi kontekst, ki ga sestavljajo vrednote, dojemanje lokalnega okolja, interpretacije posledic načrtovalne prometne infrastrukture na okolje ali gospodarstvo, nezaupanje, uveljavljeni diskurzi, politični pritiski in podobno. Kontekstualni dejavniki se spreminjajo: zakonodaja, ki je sicer relativno stabilen formalni okvir, v katerem poteka umeščanje objektov v prostor, se lahko s časom spreminja ali je celo odstranjena. Hkrati se skozi čas spreminjajo tudi strokovni diskurzi. Strokovne odločitve, ki so sprejemljive v določenem prostoru in času, so lahko drugod ključen povod za konflikte. To od akterjev, ki delujejo v omrežjih, zahteva kontinuirano preverjanje strokovne in družbene sprejemljivosti sprejetih odločitev tako v omrežju akterjev kot tudi v javnosti.

Akterji v obeh preučevanih omrežjih so uporabljali različne argumentacijske strategije, s katerimi so skušali prepričati ostale in uveljaviti lastne interese. Prepoznali smo 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. Pri vseh treh argumentacijskih strategijah obstaja verjetnost politizacije argumentacij in zlorabe moči za uveljavljanje ozkih interesov posameznih (skupin) akterjev.

Konfliktnost prostorskega načrtovanja je višja v sistemih, ki v javnosti ne uživajo visoke ravni 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 lahko prav tako velik. Vloga državnega sistema prostorskega načrtovanja pri doseganju družbene sprejemljivosti 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, upraviči državne razvojne projekte in tako prepreči morebitne poskuse rušitev sistema ali uveljavitve ozkih interesov akterjev, pogosto kapitala.

Pristope za reševanje konfliktov, ki smo jih obravnavali v študijah primerov, lahko v grobem razdelimo na formalne in neformalne. Formalni pristopi so predpisani s prostorsko zakonodajo v okviru priprave državnih prostorskih načrtov. Neformalni pristopi pa so bili v veliki meri uporabljeni zaradi neučinkovitosti formalnih vzvodov za usklajevanje interesov. Med formalne sodijo na primer prostorska konferenca, javne razgrnitve, 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 niso bili vedno popolnoma učinkoviti pri reševanju konfliktov. 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 izključujejo določene stroke. Določene stroke, ki so se izkazale kot bistvene v specifičnih družbeno-prostorskih kontekstih, so imele v okviru formalnega strokovnega vrednotenja variant zelo omejen vpliv na odločitve. V množici drugih 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 v posameznem primeru pomembni (in v kontekstu). Vloga strokovnjakov, ki ne sodelujejo v študijah variant, je v procesu načrtovanja praktično izenačena z javnostjo in ima s tem zelo omejene možnosti vpliva na končne odločitve. V proces načrtovanja so vključeni prepozno, ko so možni le še manjši popravki že izbranih variant.

Raziskava je med drugim pokazala tudi šibko kulturo deliberativnega načrtovanja 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 je to pogosto očitano javnim razgrnitvam in javnim obravnavam. Akterji, v tem primeru člani civilne iniciative in njeni podporniki, so prepričevali ostale udeležence, medtem ko se med njimi ni vzpostavila argumentirana razprava, ki bi vodila v skupno odločitev, s katero bi se strinjali udeleženci tribune. Glede skladnosti uporabljenih pristopov za reševanje konfliktov z načeli deliberativne demokracije lahko zaključimo, da sta oba obravnavana procesa načrtovanja imela vse predispozicije za dosego večje družbene sprejemljivosti državnih prostorskih načrtov. Kljub temu pa dolgotrajnost, neučinkovitost in neprilagodljivost obeh procesov načrtovanja kažejo na to, da v praksi deliberacija ni povsem delovala.

## 6.2 PRIPOROČILA ZA MANJ KONFLIKTNO NAČRTOVANJE PROMETNE INFRASTRUKTURE

Zavedamo se, da absolutno pravih pristopov k reševanju konfliktov v prostorskem načrtovanju ni. Vseeno pa verjame, da priporočila, osnovana na rezultatih raziskave, ki jih predlagamo v nadaljevanju, lahko prispevajo k splošnemu dvigu družbene sprejemljivosti prostorskega načrtovanja – ne le načrtovanja prometne infrastrukture, temveč prostorskega načrtovanja na splošno.

### 1) 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 tiskovin, ki bi dosegle najširši krog državljanov. Že na začetku procesa načrtovanja, ko so še vse možnosti odprte, bi morala biti vedno organizirana tudi javna razprava. Slovenska prostorska zakonodaja je ravno na področju zgodnjega vključevanja zainteresirane javnosti zelo spremenljiva in niha med omogočanjem in omejevanjem sodelovanja javnosti oziroma je vključevanje javnosti v obliki posveta ali delavnic omenjeno zgolj opcijsko. Predlagamo, da bi bilo zgodnje vključevanje javnosti zakonsko predpisano kot obvezno, saj gre za enega ključnih korakov v procesu načrtovanja.



Na področju obveščanja in posvetovanj s prebivalci 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 priprave državnega prostorskega načrta. 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 procesa načrtovanja legitimno zastopajo svoje interese.

Javna posvetovanja na ravni občin v zgodnji fazi načrtovanja 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 uteževanju kriterijev, s katerimi stroka izvaja študije variant.

## **2) Prilagodljivost strokovnega delovanja**

Drugo priporočilo za bolj učinkovito reševanje konfliktov v prostorskem načrtovanju se nanaša na strokovno delovanje. Za doseganje legitimnosti strokovnih odločitev je 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. Predlog najustreznejše variante, kot rezultat študije variant, bi bil tako osnovan na širokem strokovnem konsenzu. Predlagamo, da prostorska zakonodaja v zaključni fazi študij variant predvidi dodatno obvezno soočenje rezultatov študij variant s širšo strokovno javnostjo v obliki strokovne konference, na kateri bi bila omogočena strokovna argumentirana razprava. Šele po tej fazi bi bili lahko rezultati javno objavljeni in odprti za pripombe javnosti.

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 laično javnostjo. Nerazrešeni konflikti znotraj strok in med strokami namreč zmanjšujejo zaupanje javnosti v strokovno delovanje in v delovanje državnih institucij.

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 variantne rešitve. Z uteževanjem kriterijev glede na njihov pomen v lokalnem okolju bi bili rezultati študij variant bolj usklajeni z vrednotami v družbi, bolj 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.

## **3) Spodbujanje dogovarjanja in usklajevanja interesov med različnimi teritorialnimi enotami v primeru linijskih objektov**

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 lahko prispevala 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 možnostmi 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, ki vodi postopke priprave državnih prostorskih načrtov.

#### **4) Transdisciplinarnost sistema prostorskega načrtovanja**

Četrto priporočilo zadeva predvsem prostorskega načrtovalca, ki je odgovoren za vodenje priprave državnih prostorskih načrtov. Prostorski načrtovalci bi morali imeti poglobljeno razumevanje delovanja odnosov moči v družbi, ki se udeležujejo 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 mnenj 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.

#### **5) Spodbujanje aktivnega državljanstva**

Raziskava je pokazala, da uspeh deliberativnih pristopov k načrtovanju ni odvisen le od uporabljenih pristopov. Pomembni sta tudi pripravljenost akterjev na sodelovanje v javni, argumentirani razpravi, zato je ključnega pomena spodbujanje aktivnega državljanstva. Omejevanje participacije laične in strokovne javnosti se je v praksi že večkrat izkazalo kot neučinkovit pristop k reševanju konfliktov in vodi v nelegitimne posege v prostor. Pogosto tovrstni ukrepi dosežejo ravno nasproten učinek in vodijo v dolgotrajne in konfliktne procese načrtovanja, nezaupanje in nezmožnost komuniciranja med akterji. V prihodnje si zato želimo, da bi odločevalci v večji meri prepoznali in izkoristili legitimacijski potencial deliberativnega načina načrtovanja, 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.

#### **6) Preučevanje konfliktov v praksi prostorskega načrtovanja**

Dobre prakse so vedno dober vir idej, kako narediti prostorsko načrtovanje bolj učinkovito. Kljub temu pa menimo, da je nadaljnje preučevanje izrazito konfliktnih procesov načrtovanja enako ali morda še bolj pomembno zato, ker omogoča vpogled v širok spekter možnih konfliktov, načinov delovanja akterjev in pomanjkljivosti v procesih načrtovanja. Konfliktni in »slabe prakse« načrtovanja so s tem pomemben vir informacij odločevalcem, da ozavešijo možne konflikte in z ustreznimi pristopi tudi v čim večji meri zmanjšajo konfliktnost postopkov umeščanja objektov v prostor.

Čeprav je bila raziskava geografsko omejena na Slovenijo, je treba poudariti, da se konflikti pojavljajo tudi drugod, in sicer tudi 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 s sodelavci 2009). Vzroke za konfliktnost umeščanja velikih infrastrukturnih projektov v prostor, kot so predor pod Rokavskim prelivom, most Storebæltsbroen na Danskem, avtocestne povezave in druge, so med drugim opisali tudi Flyvbjerg, Bruzelius in Rothengatte (2003).

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

- preučevanje in mednarodna primerjava reševanja konfliktov v prostorskem načrtovanju v različnih družbeno-prostorskih kontekstih, na primer med postsocialističnimi državami in državami z daljšo tradicijo demokratičnega odločanja;
- preučevanje 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 kompleksnejši. Ignoranca države do obstoja konfliktov in spodleteli poskusi njihovega reševanja imajo lahko daljnosežne škodljive družbene, ekonomske in okoljske posledice. Navsezadnje neustrezno reševanje konfliktov vodi v začaran krog nezaupanja javnosti državnim institucijam in posledično še večjo konfliktnost pri uresničevanju nadaljnjih, za družbo pomembnih projektov.

## 7 SEZNAM VIROV IN LITERATURE

- Aitken, S., Valentine, G. 2006: Approaches to human geography. London.
- Alexander, E. R. 2002: The public interest in planning: From legitimation to substantive plan evaluation. *Planning Theory* 1-3. DOI: <https://doi.org/10.1177/147309520200100303>
- 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. 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. 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. DOI: <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Baarveld, M., Smit, M., Dewulf, G. 2015: Negotiation processes in urban redevelopment projects. Dealing with conflicts by balancing integrative and distributive approaches. *Planning Theory and Practice* 16-3. DOI: <https://doi.org/10.1080/14649357.2015.1058972>
- Badie, B. 2001: Sociology of legitimacy. *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. 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. DOI: <https://doi.org/10.1177/017084069701800106>
- Berger, P. L., Luckmann, T. 1966: The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge. New York.
- Bibič, A. 1972: Zasebnišvo in skupnost: »civilna družba« in država pri Heglu in Marxu. Ljubljana.
- Boelens, L. 2010: Theorizing practice and practising theory: Outlines for an actor-relational-approach in planning. *Planning Theory* 9-1. DOI: <https://doi.org/10.1177/1473095209346499>
- 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. DOI: <https://doi.org/10.3986/AGS51104>
- Bole, D., Kozina, J., Tiran, J. 2020: The socioeconomic performance of small and medium-sized industrial towns: Slovenian perspectives. *Moravian Geographical Reports* 28-1. DOI: <https://doi.org/10.2478/mgr-2020-0002>
- 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. 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. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.1999.tb03488.x>
- 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. Medmrežje: <https://www.rosalux.de/en/publication/id/4134/the-road-to-collapse-the-demise-of-the-league-of-communists-of-yugoslavia> (10. 7. 2024).
- Civilna iniciativa 2004: Zapisnik javne tribune. Trebnje.
- Davidoff, P. 1965: Advocacy and pluralism in planning. *Journal of the American Institute of Planners* 31-4. DOI: <https://doi.org/10.1080/01944366508978187>
- Davoudi, S. 2005: Understanding territorial cohesion. *Planning Practice and Research* 20-4. DOI: <https://doi.org/10.1080/02697450600767926>
- De Roo, G. 2012: Spatial planning, complexity and a world 'out of equilibrium': Outline of a non-linear approach to planning. *Complexity and Planning: Systems, Assemblages and Simulations*. New York.
- DiMaggio, P. J. 1988: Interest and agency in institutional theory. *Institutional patterns and organizations. Culture and environment* 1.

- Dnevna mobilnost potnikov 2021. Statistični urad Republike Slovenije. Medmrežje: <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/10324> (21.5.2025).
- Drožg, V. 2005: Koncept policentrične ureditve Slovenije. Dela 24. Ljubljana.
- Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji 1996: Nacionalni program izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji: predstavitev in dosedanje uresničevanje. Ljubljana.
- Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji 2008: Avtocestna odseka Pluska–Ponikve in Ponikve–Hrastje. Medmrežje: [https://www.dars.si/Content/doc/zanimivosti/dolenjski-krak/Prospekt\\_Pluska-Hrastje.pdf](https://www.dars.si/Content/doc/zanimivosti/dolenjski-krak/Prospekt_Pluska-Hrastje.pdf) (10. 7. 2024).
- Dryzek, J. S. 1993: Policy analysis and planning: From science to argument. The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. DOI: <https://doi.org/10.1515/9780822381815-010>
- Eurostat 2025: Passenger cars – per thousand inhabitants. Medmrežje: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/road\\_eqs\\_carhab/default/table?lang=en&category=road.road\\_eqs](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/road_eqs_carhab/default/table?lang=en&category=road.road_eqs) (21. 5. 2025).
- Evropske prostorske razvojne perspektive. V smeri uravnoteženega in trajnostnega razvoja ozemlja Evropske unije. 2000. Ljubljana. Medmrežje: [https://www.gov.si/assets/ministrstva/MNVP/Dokumenti/Urbani-razvoj/a\\_epp1.pdf](https://www.gov.si/assets/ministrstva/MNVP/Dokumenti/Urbani-razvoj/a_epp1.pdf) (10. 7. 2024).
- Faludi, A. 1973: What is planning theory? A reader in planning theory. Oxford. 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. DOI: <https://doi.org/10.1177/239980839802500717>
- Farquhar, J. D. 2012: Case study research for business. London. DOI: <https://doi.org/10.4135/9781446287910>
- Flyvbjerg, B. 1998: Rationality and power. Democracy in practice. Chicago in London.
- Flyvbjerg, B. 2006: Five misunderstandings about case-study research. Qualitative Inquiry 12-2. DOI: <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>
- Flyvbjerg, B., Bruzelius, N., Rothengatter, W. 2003: Megaprojects and risk. An anatomy of ambition. Cambridge in New York.
- Flyvbjerg, B., Richardson, T. 2002: Planning and Foucault: In search of the dark side of planning theory. Planning Futures: New Directions for Planning Theory. London in New York.
- Forester, J. 1984: Bounded rationality and the politics of muddling through. Public Administration Review 44-1.
- Forester, J. 1993: Critical theory, public policy, and planning practice: Toward a critical pragmatism. Albany.
- Forester, J. 2009: Dealing with differences: Dramas of mediating public disputes. New York.
- Foucault, M. 1972: The archaeology of knowledge and the discourse on language. New York.
- Foucault, M. 1979: Truth and power: An interview with Michel Foucault. Critique of Anthropology 4-13,14. DOI: <https://doi.org/10.1177/0308275X7900401311>
- Foucault, M. 1980: Power/knowledge: Selected interviews and other writings. New York.
- Friedmann, J. 2003: Why do planning theory? Planning Theory 2-1. DOI: <https://doi.org/10.1177/1473095203002001002>
- Friedmann, J. 2011: Insurgencies: Essays in planning theory. London in New York.
- Gantar, P. 1993: Sociološka kritika teorij planiranja. Ljubljana.
- Giddens, A. 1990: The consequences of modernity. Stanford.
- Goluža, M. 2020: Planning major transport infrastructure. Benefits and limitations of the participatory decision-making processes. Participatory Research and Planning in Practice. The Urban Book Series. Cham. 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. The SAGE Handbook of Power. London. DOI: <https://doi.org/10.4135/9780857021014.n14>
- Greyl, L., Vegni, S., Natalicchio, M., Ferretti, N. 2009: High speed transport infrastructure (TAV) in Italy. Medmrežje: <https://ceecec.net/case-studies/high-speed-transport-in-italy/> (3. 11. 2025).

- Gualini, E. 2010: Governance, space and politics. Exploring the governmentality of planning. The Ashgate Research Companion to Planning Theory. Conceptual Challenges for Spatial Planning. New York in London.
- Gutmann, A., Thompson, D. F. 2004: Why deliberative democracy? Princeton.
- Habermas, J. 1970: Towards a theory of communicative competence. *Inquiry* 13-1,4. DOI: <https://doi.org/10.1080/00201747008601597>
- Habermas, J. 1975: Legitimation crisis. Boston.
- Habermas, J. 1983: The theory of communicative action. Vol. 1. Reason and the rationalization of society. Boston.
- Habermas, J. 1989: The theory of communicative action. Vol. 2. Lifeworld and system: A critique of functionalist reason. Boston.
- Habermas, J. 1996: Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy. Cambridge.
- Hardin, G. 1968: The tragedy of the commons. *Science* 162-3859. DOI: <https://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243>
- Healey, P. 1997: Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies. London. 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. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge. 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 and Practice* 17-3. 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. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2006.00612.x>
- Hillier, J. 2002: Direct action and agonism in democratic planning practice. *Planning Futures*. New Directions for Planning Theory. London in New York.
- Hillier, J. 2003: 'Agon'izing over consensus. Why Habermasian ideals cannot be 'real'. *Planning Theory* 2-1. DOI: <https://doi.org/10.1177/1473095203002001005>
- Hillier, J. 2008: Plan(e) speaking: A multiplanar theory of spatial planning. *Planning Theory* 7-1. DOI: <https://doi.org/10.1177/1473095207085664>
- 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. DOI: <https://doi.org/10.1068/c11156>
- 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. DOI: <https://doi.org/10.1177/1473095214536172>
- Innes, I. E., Booher, D. E. 2004: Reframing public participation: Strategies for the 21st century. *Planning Theory and Practice* 5-4. 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.
- Jones, R., Moisiso, 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. *Regional and Local Development in Times of Polarisation*. New Geographies of Europe. Singapore. 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). Ljubljana.
- Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah. Uradni list Evropske unije 48/2005.

- Koppenjan, J. F. M. 2005: The formation of public-private partnerships: Lessons from nine transport infrastructure projects in the Netherlands. *Public Administration* 83-1.
- Kos, D. 1993: Racionalnost neformalnih prostorov. Ljubljana.
- Kos, D. 1997a: Členjenje prostorskih politik. *Urbani izziv* 30-31.
- Kos, D. 1997b: Socialno prostorski vplivi avtocest v Sloveniji. Ljubljana.
- Kos, D. 1999: Ravnanje z odpadki ali prispevek za »sociologijo odpadkov«. *Urbani izziv* 10-1.
- Kos, D. 2002a: Praktična sociologija za načrtovalce in urejevalce prostora. Knjižna zbirka *Teorija in praksa*. Ljubljana.
- Kos, D. 2002b: Socialno prostorski vpliv avtocest v Sloveniji. Ljubljana.
- Kos, D. 2013: Analiza umeščanja ljubljanske džamije. *Teorija in praksa* 50-3,4. Ljubljana.
- Kušar, S. 2011: The institutional approach in economic geography: An applicative view. *Hrvatski geografski glasnik* 73-1. 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. Medmrežje: <http://zagovorniki-okolja.si/wp-content/uploads/2018/10/Dobre-prakse-vkljucevanja.pdf> (10. 7. 2025).
- Laclau, E., Mouffe, C. 2001: *Hegemony and socialist strategy. Towards a radical democratic politics*. London in New York.
- Latour, B. 2004: *Politics of nature: How to bring the sciences into democracy*. London.
- Latour, B. 2005: *Reassembling the social: An introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford.
- Latour, B. 2011: *Pandorino upanje*. Ljubljana.
- Lefebvre, H. 2013: *Produkcija prostora*. Ljubljana.
- Legacy, C. 2016: Transforming transport planning in the postpolitical era. *Urban Studies* 53-14. 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 and Practice* 15-1. DOI: <https://doi.org/10.1080/14649357.2013.866264>
- Lindblom, C. E. 1959: The science of »muddling through«. *Public Administration Review* 19-2.
- Marega, M., Kos, D. 2002: Aarhuska konvencija v Sloveniji. Ljubljana. Medmrežje: [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) (10. 7. 2024).
- Marot, N. 2010: *Presoja vloge prostorske zakonodaje v slovenskem sistemu prostorskega planiranja*. Doktorska disertacija, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo Univerze v Ljubljani. Ljubljana.
- Marot, N. 2018: *Evropeizacija slovenskega prostorskega načrtovanja. Deset let prizadevanj in izkušenj*. Prostorski načrtovalci 21. stoletja. Medmrežje: <https://media.fgg.uni-lj.si/knjige/prostorski-nacrtovalci-21-stoletja.pdf> (3. 11. 2025).
- Massey, D. 2005: *For space*. London.
- Moore, A. 2017: *Democracy and problem of expertise: Critical elitism. Deliberation, Democracy, and the Problem of Expertise*. Cambridge. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108159906.003>
- Mouffe, C. 2000: *The democratic paradox*. London in New York.
- Mouffe, C. 2005: *On the political. Thinking in action*. London.
- Mouffe, C. 2016: *Democratic politics and conflict: An agonistic approach*. *Politica Comun* 9. DOI: <https://doi.org/10.3998/pc.12322227.0009.011>
- Murdoch, J. 1998: The spaces of actor-network theory. *Geoforum* 29-4. 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*. Ljubljana.
- Nacionalni program izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji. Uradni list RS 13/1996. Ljubljana.
- Nacionalni program razvoja slovenske železniške infrastrukture. Uradni list RS 13/1996. Ljubljana.
- Nared, J., Hudoklin, J., Kavaš, D., Zavodnik Lamovšek, A. 2019: *Povezovanje prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni v Sloveniji*. *Georitem* 29. Ljubljana.

- 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. DOI: <https://doi.org/10.3986/AGS.1631>
- North, D. C. 1998: Inštitucije, inštitucionalne spremembe in gospodarska uspešnost. Ljubljana.
- 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 36/2019. Ljubljana.
- Odlok o spremembah in dopolnitvah prostorskih sestavin dolgoročnega in srednjeročnega plana Republike Slovenije. Uradni list Republike Slovenije 72/1995. Ljubljana.
- Parker, G., Doak, J. 2012: Place and sense of place. *Key Concepts in Planning*. London. DOI: <https://doi.org/10.4135/9781473914629.n13>
- Parsons, T. 1960: *Structure and process in modern societies*. Glencole.
- Pek Drapal, D., Kos, D. 1999: Komunikacijski vidiki posegov v okolje – pomen analize socialnega okolja. *Teorija in praksa* 36-4. Ljubljana.
- Philippopoulos-Mihalopoulos, A. 2010: Spatial justice: Law and the geography of withdrawal. *International Journal of Law in Context* 6-3: DOI: <https://doi.org/10.1017/S174455231000011X>
- Plant, R. 1982: Jürgen Habermas and the idea of legitimation crisis. *European Journal of Political Research* 10-4. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1982.tb00029.x>
- Pløger, J. 2004: Strife: Urban planning and agonism. *Planning theory* 37-1. DOI: <https://doi.org/10.1177/1473095204042318>
- Počkar, M., Andolšek, S., Popit, T., Barle Lakota, A. 2009: *Uvod v sociologijo*. Ljubljana.
- Pogačnik, A. 1999: *Urbanistično planiranje*. Ljubljana.
- Pogačnik, A. 2003: *Nova prostorska urednunga. Urbani izziv* 14-1. Ljubljana.
- 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 110/2008. Ljubljana.
- Preveritev predloga zgornje savinjskih občin. Družba za avtoceste Republike Slovenije, Ljubljana, 2008.
- Primerjalna študija variant avtoceste na odseku Korenitka–Ponikve. Družba za avtoceste Republike Slovenije, Ljubljana, 2001.
- Primerjalna študija variant avtoceste na odseku Pluska–Ponikve–Hrastje. Dopolnitev študije po reviziji. Družba za avtoceste Republike Slovenije, Ljubljana, 2004.
- Ravbar, M. 2016. Polje, kdo bo tebe ljubil? *Journal of Landscape Governance* 1-1.
- Regionalni prostorski plan za območje SR Slovenije. Stanje v prostoru in razvojne težnje. Biro za regionalno prostorsko planiranje, Ljubljana, 1974.
- Resolucija o Nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji. Uradni list RS 50/2004. Ljubljana.
- Resolution No. 2 on The European regional/spatial planning charter (Torremolinos Charter) 1983. Medmrežje: <https://rm.coe.int/6th-european-conference-of-ministers-responsible-for-regional-planning/168076dd93> (10. 7. 2024).
- Rittel, H. W. J., Webber, M. M. 1973: Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences* 4.
- Rorty, R. 2000: *Universality and truth. Rorty and his Critics*. Oxford.
- Ruitenberg, C. W. 2018: Postmodernism and poststructuralism. *International Handbook of Philosophy of Education*. Springer International Handbooks of Education. Cham. 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. DOI: <https://doi.org/10.1108/13552529910249869>



- Schmitt, P., Wiechmann, T. 2018: Unpacking spatial planning as the governance of place: Extracting potentials for future advancements in planning research. *disP - The Planning Review* 54-4. DOI: <https://doi.org/10.1080/02513625.2018.1562795>
- Simoneti, M. 2010: Čas je za spremembe v urejanju prostora. Ljubljana.
- Simoneti, M., Peterlin, M., Vrbica, S., Matoz Ravnik, A., Radovan, B. 2009: Procesni načrt za vključevanje javnosti v pripravo državnega prostorskega načrta. Ljubljana.
- Sklepne ugotovitve glede primernosti variant AC na odsekih Pluska–Ponikve–Hrastje. Vladna delovna skupina. Ljubljana, 2004.
- Spencer, M., Lalgee, R. 2008: Sociological studies, overview. *Encyclopedia of Violence, Peace, and Conflict*. Oxford.
- Stake, R. E. 2005: Multiple case study analysis. New York.
- Strategija prostorskega razvoja Slovenije. Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, Ljubljana, 2004.
- Strategija razvoja prometa v Republiki Sloveniji do leta 2030. Ministrstvo za infrastrukturo, Ljubljana, 2017.
- Suvorov, B. 2013: Predgovor. Razvoj zavarovanih območij v Sloveniji. *Regionalni razvoj* 3. Ljubljana.
- Swyngedouw, E. 2005: Governance innovation and the citizen. The janus face of governance-beyond-the-state. *Urban Studies* 42-11. 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 dožemanje v Sloveniji kot tranzicijski družbi. *Urbani izziv* 29-1. DOI: <https://doi.org/10.5379/urbani-izziv-2018-29-01-004>
- Študija variant poteka AC na odseku Bič–Hrastje. Družba za avtoceste Republike Slovenije, Ljubljana, 1998.
- Študija variant poteka avtoceste na odseku Bič–Hrastje. Družba za avtoceste Republike Slovenije, Ljubljana, 1995.
- Študija variant s predlogom najustreznejše variantne rešitve za gradnjo državne ceste med avtocesto A1 Šentilj–Koper in mejo z Republiko Avstrijo: stališča do pripomb zainteresirane javnosti. Družba za avtoceste Republike Slovenije, Ljubljana, 2008.
- Švajncer, M. 2012: Latourjevo pojmovanje znanosti. *Anthropos* 3-4. Ljubljana.
- Toš, N. 1970: Stališča občanov o razvoju cestnega omrežja v Sloveniji 1970. Ljubljana.
- Toš, N., Kos, D. 1994: Slovensko javno mnenje 1994/3: Raziskava o avtocestah v Sloveniji. Ljubljana.
- Trček, F. 2014: Ponesrečena individualizacija. O neuspešnosti reforme lokalne samouprave v Sloveniji. *Teorija in praksa* 51. Ljubljana.
- Tyler, T. R. 2001: A psychological perspective on the legitimacy of institutions and authorities. *The Psychology of Legitimacy. Emerging Perspectives on Ideology, Justice, and Intergroup Relations*. Cambridge.
- Urbanc, M. 2002: Kulturne pokrajine v Sloveniji. *Geografija Slovenije* 5. Ljubljana.
- Uredba o državnem prostorskem načrtu za državno cesto od priključka Šentrupert na avtocesti A1 Šentilj–Koper do priključka Velenje jug. Uradni list RS 3/2017. Ljubljana.
- Uredba o spremembah Uredbe o vodovarstvenem območju za vodna telesa vodonosnikov za območja občin Šmartno ob Paki, Polzela in Braslovče. Uradni list RS 84/2016. Ljubljana.
- Uredba o vodovarstvenem območju za vodna telesa vodonosnikov za območja občin Šmartno ob Paki, Polzela in Braslovče. Uradni list RS 98/2011. Ljubljana.
- Uršič, M. 2018: Fluidno prostorsko načrtovanje in komunikacijski proces z deležniki. Prednosti in dileme vzpostavljanja komunikacijsko odprtega prostorskega načrtovanja. *Družboslovne razprave* 34-89. Ljubljana.
- Vrbica, S. 2009: Pravna sredstva na področju varstva okolja. *Priročnik za nevladne organizacije in civilne iniciative*. Ljubljana.
- Wehr, P., Bartos, O. J. 2002: Using conflict theory. Cambridge.
- Yin, R. K. 2014: Case study research: Design and methods. Thousand Oaks.

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja. Uradni list RS 51/2006. Ljubljana.

Zakon o Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji. Uradni list RS 57/1993. Ljubljana.

Zakon o kmetijskih zemljiščih. Uradni list RS 59/1996. Ljubljana.

Zakon o ohranjanju narave. Uradni list RS 96/2004. Ljubljana.

Zakon o prostorskem načrtovanju. Uradni list RS 33/2007. Ljubljana.

Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije o varstvu arheološke dediščine (spremenjene). Uradni list RS 24/1999. Ljubljana.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor. Uradni list RS 18/1993. Ljubljana.

Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor. Uradni list RS 80/2010. Ljubljana.

Zakon o urejanju prostora. Uradni list RS 110/2002. Ljubljana.

Zakon o urejanju prostora. Uradni list RS 199/2021. Ljubljana.

Zakon o varstvu kulturne dediščine. Uradni list RS 7/1999. Ljubljana.

Zakon o varstvu okolja. Uradni list RS 39/2006. Ljubljana.



## 8 SEZNAM SLIK

Slika 1: Družbeno ustvarjanje prostora (prirejeno po Lefebvre 2013).	15
Slika 2: Arnsteinina participatorna lestev (prirejeno po Arnstein 1969: 217).	19
Slika 3: Trikotnik ciljev trajnostnega razvoja (Evropske ... 2000, 10).	22
Slika 4: Spekter racionalnosti v prostorskem načrtovanju in njegova povezava s sistemskim pristopom (De Roo 2012, 145).	27
Slika 5: Značilnosti stopenj preobrazbe omrežij akterjev (Callon 1984; Latour 2004; Boelens 2010).	31
Slika 6: Poti po vrstah prevoznih sredstev in dnevih, Slovenija, 2021 (Dnevna mobilnost potnikov 2021).	32
Slika 7: Nacionalni program izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji do leta 1999 (Družba za avtoceste ... 1996).	35
Slika 8: Nacionalni program izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji do leta 2004 (Družba za avtoceste ... 1996).	36
Slika 9: Nacionalni program izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji 2003–2013, Priloga 1 (Resolucija o nacionalnem ... 2004).	38
Slika 10: Pogled na avtocesto mimo Trebnjega.	42
Slika 11: Prikaz variant hitre ceste na odseku F severnega dela tretje razvojne osi.	44
Slika 12: Ključni vzroki za konflikte med akterji: primer načrtovanja avtoceste mimo Trebnjega.	52
Slika 13: Ključni vzroki za konflikte med akterji: primer načrtovanja odseka tretje razvojne osi med Šentrupertom in Velenjem.	53

## 9 SEZNAM PREGLEDNIC

Preglednica 1: Vzroki za konflikte (Almeida, Costa in Nunes de Silva 2017).	15
Preglednica 2: Omejitve delovanja državne uprave in prostorskega načrtovanja (Forester 1984).	21
Preglednica 3: Obravnava konfliktov v treh teoretičnih pristopih v prostorskem načrtovanju.	28
Preglednica 4: Osnovni kazalniki dnevne mobilnosti potnikov, Slovenija, 2021 (Dnevna mobilnost potnikov 2021).	32
Preglednica 5: Zastopanost intervjuvancev glede na glavne štiri skupine akterjev.	40
Preglednica 6: Primeri kodiranja transkribiranih intervjujev v programu Atlas.ti.	41
Preglednica 7: Vloge ključnih akterjev pri načrtovanju prometne infrastrukture.	45
Preglednica 8: Povzetek pristopov k oblikovanju argumentacij in značilnosti delovanja akterjev.	60
Preglednica 9: Pristopi k reševanju konfliktov: primer načrtovanja avtoceste mimo Trebnjega.	64
Preglednica 10: Pristopi k reševanju konfliktov: primer načrtovanja odseka hitre ceste na tretji razvojni osi med Šentrupertom in Velenjem.	66

## 10 RECENZENTSKA IN UREDNIŠKA MNENJA

### David Bole, sourednik:

Konflikti so sestavni del prostorskega načrtovanja, zato je njihovo razumevanje ključno za uresničevanje trajnostnega prostorskega razvoja. Avtorica s študijami primerov razkriva temeljne slabosti obstoječe prakse, predvsem pomanjkanje kulture participativnega odločanja in neučinkovito obravnavo konfliktov. Odgovornost ni le na stroki in odločevalcih, temveč tudi na civilni družbi, ki pogosto ovira odprto deliberacijo. Kljub kritičnim spoznanjem monografija ponuja optimističen sklep: pravočasna in vključujoča deliberacija je nujen pogoj za uspešno reševanje prostorskih konfliktov ter izboljšuje legitimnost načrtovalskega procesa.

### Naja Marot, recenzentka:

Znanstvena monografija Maruše Goluža je pomembno delo na področju teorije prostorskega načrtovanja, ki v slovenski znanstveni literaturi ni tako pogosto obravnavana. Raziskav, ki bi brez sodb o ustreznosti pristopov celovito proučevale dejanske postopke odločanja, je v prostorskem načrtovanju zelo malo. Izčrpen teoretični del, ki se navezuje na konflikte, legitimnost in konfliktnost v prostoru in v zvezi s prostorskimi procesi, bo tako zapolnil vrzel v slovenski literaturi in je uporabno čtivo tako za študente kot tudi raziskovalce in strokovnjake prostorskih smeri. Fokus na prometni infrastrukturi pomeni obravnavo enega izmed sektorjev, ki je v Sloveniji z vidika politike in razvojnih investicij deležen veliko pozornosti, delo pa ponuja tako metodološke kot tudi vsebinske rešitve, kako umeščanje prometne infrastrukture v prostor narediti bolj sprejemljivo in upoštevajoč različne družbene dejavnike. Teorija je ilustrirana z dvema primeroma umeščanja avtocestnega odseka v Trebnjem ter hitre ceste med Šentrupertom in Velenjem. Tako je delo primerno in uporabno čtivo tudi za uradnike na občinski ravni, ki se bodo lahko poučili o vzrokih o konfliktih, njihovi argumentaciji in pristopih k njihovem reševanju. K temu bo prispeval tudi jezik besedila, ki je razumljiv, tekoč in terminološko ustrezen.

### Stanko Pelc, recenzent:

Naslov monografije je razmeroma širok, vendar v grobem odraža vsebino dela. Mogoče bi veljalo naslov opremiti z navedkom, da gre za študiji primera. Sicer je monografija ustrezno opremljena z obveznimi sestavinami, kot so izvleček in ključne besede. Besedilo je primerno členjeno na smiselna poglavja, pri čemer so začetna poglavja namenjena teoretičnim izhodiščem opravljenih študij primera, nato pa sledijo poglavja/podpoglavja, ki sistematično in s sklicevanjem na teoretični okvir podajajo ugotovitve raziskave. Zaradi sistematičnega pristopa, vezanega na izhodiščno teorijo, je v besedilu nekaj ponavljanja navajanja dejstev, ki bi ga bilo smiselno nekoliko omejiti s sklicevanjem na že zapisano. Delo je metodološko ustrezno in temelji na številnih virih, ki so ustrezno citirani. Terminologija je večinoma ustrezna, morda bi bilo za razmisliti, če je smiselna uporaba pridevnika avtomobilčen, glede na to, da v SSKJ še ni zajet. Termin »deliberacija« pa bi bilo dobro za širšo javnost dodatno razložiti, saj zunaj ozke strokovne javnosti ni poznan. Delo je opremljeno z 11 slikami in 10 preglednicami, ki primerno dopolnjujejo in pojasnjujejo sporočilnost zapisanega. Večjih jezikovnih nepravilnosti nisem zaznal. Besedilo je napisano v razumljivem jeziku in je dobro berljivo. Rezultati raziskave razkrivajo pomembna dejstva o obravnavani problematiki, ki imajo lahko tudi uporabno vrednost in jih je mogoče implementirati v načrtovalske procese. S tem namenom je drugi del sklepnega poglavja posvečen priporočilom za reševanje konfliktov v prostorskem načrtovanju. V prvem delu sklepnega poglavja je podan pregled delnih ugotovitev, ki so bile predstavljene v predhodnih poglavjih, tako da je sintetični del sklepa zajet predvsem v omenjenih priporočilih, ki delu dajejo tudi aplikativno dimenzijo.

Na podlagi zapisanega ugotavljam, da pregledano delo ustreza kriterijem za znanstveno monografijo.



## Seznam knjig iz zbirke Geografija Slovenije

- 1 Milan Natek, Drago Perko: 50 let Geografskega inštituta Antona Melika ZRC SAZU
- 2 Jerneja Fridl: Metodologija tematske kartografije nacionalnega atlasa Slovenije
- 3 Drago Perko: Analiza površja Slovenije s stometrskim digitalnim modelom reliefa
- 4 Uroš Horvat: Razvoj in učinki turizma v Rogaški Slatini
- 5 Mimi Urbanc: Kulturne pokrajine v Sloveniji
- 6 Miha Pavšek: Snežni plazovi v Sloveniji
- 7 Maja Topole: Geografija občine Moravče
- 8 Drago Kladnik, Marjan Ravbar: Členitev slovenskega podeželja
- 9 Damir Josipovič: Dejavniki rodnostnega obnašanja v Sloveniji
- 10 Irena Rejec Brancelj, Aleš Smrekar, Drago Kladnik: Podtalnica Ljubljanskega polja
- 11 Franci Petek: Spremembe rabe tal v slovenskem alpskem svetu
- 12 Aleš Smrekar: Zvesti ljudi o pitni vodi
- 13 Blaž Komac: Dolec kot značilna oblika dolomitnega površja
- 14 Drago Kladnik: Podomačena tuja zemljepisna imena v slovenskih atlasih sveta
- 15 Blaž Komac, Matija Zorn: Pobočni procesi in človek
- 16 Janez Nared: Prostorski vplivi slovenske regionalne politike
- 17 Lučka Ažman Momirski, Drago Kladnik, Blaž Komac, Franci Petek, Peter Repolusk, Matija Zorn: Terasirana pokrajina Goriških brd
- 18 Matija Zorn: Erozijski procesi v slovenski Istri
- 19 David Bole: Ekonomska preobrazba slovenskih mest
- 20 Blaž Komac, Karel Natek, Matija Zorn: Geografski vidiki poplav v Sloveniji
- 21 Brigita Jamnik, Aleš Smrekar, Borut Vrščaj: Vrtničarstvo v Ljubljani
- 22 Rožle Bratec Mrvar, Lukas Birsak, Jerneja Fridl, Drago Kladnik, Jurij Kunaver: Kocenov srednješolski atlas kot didaktična prelomnica
- 23 Bojan Erhartič: Geomorfološka dediščina v Dolini Triglavskih jezer
- 24 Drago Kladnik, Rok Ciglič, Mauro Hrvatini, Drago Perko, Peter Repolusk, Manca Volk: Slovenski eksonimi
- 25 Drago Kladnik, Drago Perko: Slovenska imena držav
- 26 Mateja Breg Valjavec: Nekdanja odlagališča odpadkov v vrtačah in gramoznicah
- 27 Drago Kladnik, Primož Pipan, Primož Gašperič: Poimenovanja Piranskega zaliva
- 28 Rok Ciglič: Analiza naravnih pokrajinskih tipov Slovenije z GIS-om
- 29 Matjaž Geršič, Borut Batagelj, Herman Berčič, Ljudmila Bokal, Aleš Guček, Janez Kavar, Stane Kocutar, Blaž Komac, Zvezdan Marković, Peter Mikša, Blaž Torkar: Rudolf Badjura – življenje in delo
- 30 Matej Gabrovec, Mauro Hrvatini, Blaž Komac, Jaka Ortar, Miha Pavšek, Maja Topole, Mihaela Triglav Čekada, Matija Zorn: Triglavski ledenik
- 31 Brigita Jamnik, Mitja Janža, Aleš Smrekar, Mateja Breg Valjavec, Sonja Cerar, Claudia Cosma, Katarina Hribernik, Matija Krivic, Petra Meglič, Simona Pestotnik, Matthias Piepenbrink, Martin Podboj, Katarina Polajnar Horvat, Joerg Prestor, Christoph Schüth, Jasna Šinigoj, Dejan Šram, Janko Urbanc, Gorazd Žibret: Skrb za pitno vodo
- 32 Matija Zorn, Aleš Smrekar, Peter Skoberne, Andrej Šmuc, Anton Brancelj, Igor Dakskobler, Aleš Poljanec, Borut Peršolja, Bojan Erhartič, Mateja Ferk, Mauro Hrvatini, Blaž Komac, Daniela Ribeiro: Dolina Triglavskih jezer
- 33 Mateja Ferk: Paleopoplave v porečju kraške Ljublanice
- 34 Mimi Urbanc, Mateja Ferk, Jerneja Fridl, Primož Gašperič, Mojca Ilc Klun, Primož Pipan, Tatjana Resnik Planinc, Mateja Šmid Hribar: Oblikovanje predstav o slovenskih pokrajinah v izobraževalnem procesu
- 35 Jani Kozina: Življenjsko okolje ustvarjalnih ljudi v Sloveniji
- 36 Matjaž Geršič: Pokrajinska imena kot dejavnik identitete
- 37 Primož Gašperič: Zgodovinska kartografija ozemlja Slovenije
- 38 Janez Nared, Peter Repolusk, Damjan Kavaš, Alma Zavodnik Lamovšek, Gregor Čok, Gašper Mrak: Spodbujanje razvoja obmejnih problemskih območij v Sloveniji
- 39 Janez Nared, Peter Repolusk, Alma Zavodnik Lamovšek, Mojca Foški, Gašper Mrak: Demografska analiza in projekcije za podeželska in urbana območja v Sloveniji
- 40 Erik Logar: Znamčenje območij kot pristop k razvoju podeželja v Sloveniji
- 41 Maruša Goluža: Konflikti pri načrtovanju prometne infrastrukture: akterji, vzroki in pristopi za reševanje



### **Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU**

Naslov: Novi trg 2, 1000 Ljubljana, Slovenija

E-pošta: [giam@zrc-sazu.si](mailto:giam@zrc-sazu.si)

Medmrežje: <http://giam.zrc-sazu.si>

Inštitut je leta 1946 ustanovila Slovenska akademija znanosti in umetnosti in ga leta 1976 poimenovala po akademiku dr. Antonu Meliku (1890–1966). Od leta 1981 je sestavni del Znanstvenoraziskovalnega centra Slovenske akademije znanosti in umetnosti. Leta 2002 sta se inštitutu priključila Inštitut za geografijo, ki je bil ustanovljen leta 1962, in Zemljepisni muzej Slovenije, ustanovljen leta 1946. Ima oddelke za fizično geografijo, humano geografijo, regionalno geografijo, naravne nesreče, varstvo okolja, geografski informacijski sistem in tematsko kartografijo ter fizičnogeografski laboratorij, zemljepisno knjižnico in zemljepisni muzej. Na inštitutu je sedež Komisije za standardizacijo zemljepisnih imen Vlade Republike Slovenije.

Ukvarja se predvsem z geografskimi raziskavami Slovenije in njenih pokrajin ter pripravo temeljnih geografskih knjig o Sloveniji. Sodeluje pri številnih domačih in mednarodnih projektih, organizira znanstvena srečanja, izobražuje mlade raziskovalce, izmenjuje znanstvenike. Izdaja znanstveno revijo *Acta geographica Slovenica*/Geografski zbornik ter znanstvene knjižne zbirke Geografija Slovenije, Georitem, GIS v Sloveniji, Regionalni razvoj, Naravne nesreče in CAPACities.



**GEOGRAFIJA SLOVENIJE 41**

ISSN 1580-1594



9 789610 510765

20 €