

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Marko Kadunc

**Javnopolitična omrežja in državne strukture:
Primer izgradnje avtocestnega omrežja v Sloveniji**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Marko Kadunc

Mentorica: doc. dr. Simona Kustec Lipicer

**Javnopolitična omrežja in državne strukture:
Primer izgradnje avtocestnega omrežja v Sloveniji**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

ZAHVALA

Zahvaljujem se mentorici dr. Simoni Kustec Lipicer za nasvete in strokovno pomoč pri pisanju diplomskega dela.

Posebna zahvala gre staršem za finančno in moralno podporo pri študiju in pisanju diplome, ter dr. Andru Ocvirku in g. Petru Tevžu za pridobljene informacije in vzpodbudo

JAVNOPOLITIČNA OMREŽJA IN DRŽAVNE STRUKTURE: PRIMER IZGRADNJE AVTOCESTNEGA OMREŽJA V SLOVENIJI

V diplomskem delu sem raziskal praktično uporabnost koncepta policy omrežij na primeru raziskovanja povezav v odnosu med javnopolitičnimi igralci v omrežju ter izidom prometne politike na področju gradnje avtocestnega omrežja v Sloveniji. Pri tem sem vzpostavil vlogo države kot osrednjega javnopolitičnega igralca, ki vpliva na konstanten (slab) rezultat omenjene javne politike. Ker gre za zelo kompleksno in široko raziskovalno področje, sem se osredotočil na javnopolitični problem, ki se je izoblikoval ob gradnji AC odseka Vransko - Blagovica. Bistveni zaključki raziskave temeljijo na ugotovitvah, da je zaradi kontinuitete odnosov v javnopolitičnem omrežju prometna politika na področju izgradnje avtocestnega omrežja deležna konstantnega rezultata oziroma, da s prepoznavanjem strukture javnopolitičnega omrežja lahko opredelimo vzorce odnosov med igralci in da struktura odnosov med igralci v javnopolitičnem omrežju vpliva na javnopolitični izid. Izid pa predstavlja dolgo, drago in slabo izgradnjo omenjenega odseka.

Ključne besede: javna politika, javnopolitično omrežje, narava odnosov, država kot osrednji javnopolitični igralec

POLICY NETWORK AND STATE STRUCTURE: CASE OF BUILDING HIGHWAY NETWORK IN SLOVENIA

In my diploma work I investigated practical applicability of concept of public policy network on case of investigation of connections between public policy actors in the network and outcome of traffic policy on area of building of highway network in Slovenia. It was established the role of the state as a central public policy actor, which impacts constantly on (bad) result of mentioned public policy. As there is in question a very complex and extensive investigating area, I focused my work on public policy problem arising at building of highway sector Vransko - Blagovica. Essential conclusions of the investigation are based on findings, that due to continuity of relations in public policy network, the traffic policy in area of building of highway network is sharing in constant result. Respectively, with recognizing of structure of public policy network it is possible to define the patterns of relations between actors and that the structure of the relations between actors in public policy network impacts on public policy result. The result represents long, expensive and bad erection of discussed highway sector.

Key words: public policy, public policy network, nature of relations, state as central public policy actor

KAZALO

SEZNAM KRATIC	8
1 UVOD	9
2 METODOLOŠKI OKVIR	12
2.1 Cilji naloge	12
2.2 Hipoteze	12
2.3 Metode in tehnike	12
3 TEORETIČNA IZHODIŠČA	14
3.1 Javna politika (Public Policy)	14
3.1.1 Država kot javnopolitični igralec / državne strukture	18
3.1.2 Faze javnopolitičnih omrežij	20
3.2 Koncepti javnopolitičnega omrežja	22
3.2.1 Razumevanje in uporaba koncepta policy omrežij	25
3.3 Struktura javnopolitičnih omrežij	27
3.3.1 Narava odnosov med igralci v javnopolitičnem omrežju	28
3.3.2 Meje javnopolitičnega omrežja	30
4 OPREDELITEV POLICY PROBLEMA (TROJANSKI PREDOR)	33
4.1 Nacionalni program izgradnje avtocestnega omrežja (NPIA)	33
4.2 Kronologija gradnje AC odseka Vransko - Blagovica	37
4.3 Izvor javnopolitičnega problema	38
4.3.1 Izbira izvajalca za gradnjo prvega pododseka Vransko - Trojane	38
4.3.2 Izbira izvajalca za gradnjo drugega pododseka Trojane - Blagovica	39
4.3.3 Odprtje celotnega AC odseka Vransko - Blagovica; Sveti sedež; neustrezna betonska podlaga v predorih	40

5 ANALIZA STRUKTURE JAVNOPOLITIČNEGA OMREŽJA IN RAZISKOVALNI REZULTATI	41
5.1 Državni igralci v prometni politiki	41
5.1.1 Identificirani igralci v javnopolitičnem omrežju	47
5.2 Analiza narave odnosov med igralci v javnopolitičnem omrežju	48
5.3 Analiza mej/pretočnost javnopolitičnih omrežij	50
6 ZAKLJUČEK	54
6.1 Shema javnopolitičnega omrežja AC Vransko - Blagovica	56
7 LITERATURA	57
8 PRILOGE	
Priloga A: Vprašalnik za analizo javnopolitičnega omrežja	63
Priloga B: Intervju z nekdanjim predsednikom nadzornega sveta DARS gospodom Petrom Tevžem	64
Priloga C: Intervju z gospodom Bojanom Banfijem (generalnim sekretarjem in pooblaščenecem za področje splošnih in kadrovskih zadev pri podjetju DARS)	67
Priloga D: Vprašalnik za analizo vpliva civilne iniciative na izgradnjo trojanskih predorov (Vpliv nedržavnih igralcev v javnopolitičnem omrežju)	69
Priloga E: Intervju z gospodom Ladom Goričanom (predsednik Civilne iniciative oškodovancev gradnje trojanskega predora)	70
Priloga F: Intervju z gospodom Janezom Černivcem (Mladina 2007)	72
Priloga G: Vsebina pisma kardinala Franca Rodeta namenjena predsedniku Vlade Janezu Janši	78

KAZALO SLIK IN TABEL

Slika 3.1: Trije pomeni pojma »politika«	14
Slika 3.2: Faze javnopolitičnega procesa	21
Slika 3.3: Struktura javnopolitičnega omrežja	27
Tabela 4.1: Nosilci uresničevanja Nacionalnega programa izgradnje AC omrežja in naloge, za katere so zadolženi	36
Slika 4.1: Kronologija vzpostavitve javnopolitičnih omrežij znotraj politike na področju gradnje AC odseka Vransko – Blagovica	41
Tabela 5.1: Klasifikacija v analizo vključenih javnopolitičnih igralcev glede na sfero, iz katere prihajajo	47
Slika 5.1: Pismo civilne iniciative Trojane predsedniku vlade	52

SEZNAM KRATIC:

Avtocesta - **AC**

Bruto domači proizvod - **BDP**

Central European Free Trade Agreement - **CEFTA**

Center za upravljanje s prometom – **CUP**

Direkcija Republike Slovenije za ceste - **DRCS**

Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji - **DARS**

Družba za svetovanje in inženiring d.o.o. - **DDC**

Državni zbor - **DZ**

Evro - **EUR**

Evropska unija - **EU**

Finnish Road Administration - **FINNRA**

Gospodarska zbornica Slovenije - **GZS**

International Monetary Fund - **IMF**

International Organization for Standardization - **ISO**

Nacionalni program izgradnje avtocest - **NPIA**

North American Free Trade Agreement - **NAFTA**

Organizacija združenih narodov - **OZN**

Prometno informacijski center - **PIC**

Republika Slovenija - **RS**

Rudarska gradbena dejavnost - **RGD**

Slovenski tolar - **SIT**

Slovenska tiskovna agencija - **STA**

Splošno gradbeno podjetje Slovenija ceste Tehnika Obnova d.d. - **SCT**

Uradni list Republike Slovenije - **URL**

World Trade Organization - **WTO**

1 UVOD

Vključitev naše države v evropske integracijske tokove zahteva poleg gospodarskega, političnega in kulturnega sodelovanja tudi ustrezno prometno povezanost. Ena od prednostnih nalog je posodobitev prometnega sistema, katerega del je tudi avtocestno omrežje. V Sloveniji smo začeli z intenzivno gradnjo avtocest pred štirinajstimi leti. Kljub težavam, ki so imele večkrat za posledico zamude pri dokončanju odsekov in prekoračitve načrtovane porabe finančnih sredstev, smo dogradili že več kot 472 kilometrov avtocest (Dars 2008). Z gradnjo manjkajočih odsekov avtocestnega omrežja bo dosežena boljša notranja povezanost države, večja varnost udeležencev v prometu ter nižji stroški transporta in s tem večja konkurenčna sposobnost gospodarstva.

Osnovno strategijo razvoja avtocestnega omrežja predstavlja Nacionalni program izgradnje avtocest (v nadaljevanju NPIA) v Republiki Sloveniji, katerega cilji so jasno opredeljeni v obliki finančnih okvirov in rokov za izgradnjo. Cilji omenjene strategije predstavljajo hkrati namen organiziranja projekta za izvedbo posameznega avtocestnega odseka.

Za preučevanje te tematike sem se odločil na podlagi konfliktov, ki so nastali ob gradnji najbolj zahtevnega avtocestnega odseka. Tematika z vidika področnosti glede na zvrsti javnih politik obsega gospodarsko, okoljevarstveno ter finančno javno politiko. Konkretnije se bom osredotočil na primer izgradnje avtocestnega (v nadaljevanju AC) odseka Vransko - Blagovica, pri čemer bom analiziral dogajanje v časovnem obdobju od leta 1996 do 2008. V omenjenem časovnem obdobju je bila izvedena vrsta aktivnosti, ki so pripeljale do dolgotrajne in pomanjkljive izgradnje omenjenega AC odseka, kar pa je v nasprotju s cilji, postavljenimi v NPIA.

Problematika izgradnje AC odseka Vransko - Blagovica sega v leto 1996, ko Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju DARS) pripravlja lokacijski načrt in izvede javni razpis za gradnjo odseka, katerega vodi Družba za svetovanje in inženiring (v nadaljevanju DDC), ki se prvotno ne ukvarja z javnimi razpisi, ampak predvsem z inženirskimi posli. Na omenjeni razpis se prijavi več izvajalcev, med katerimi pa izberejo finančno najbolj ugodnega, družbo Impresa Grassetto iz Italije. Izbor pozdravi ogromno špekulacij, saj je javnost obveščena, da je omenjena družba lobirala pri slovenski Vladi z

italijanskim ministrom za zunanjo trgovino, na kar v parlamentu odločno opozarja tudi prvak Slovenske nacionalne stranke.

Leta 2001 omenjeni odsek znova zavzame osrednje mesto v javni politiki, ko DDC izbira ponudnika za izgradnjo drugega predora. Predor Podmilj povzroči velike nepravilnosti, saj pride do zamenjave dokumentov, zaradi napak pa državna revizijska komisija SCT-ju celo vzame posel, podjetje pa izključi iz nadaljnjih razpisnih postopkov. Kljub temu se SCT pozneje pojavi kot podizvajalec gradbenih del (betoniranje vozišča v predorih, vgradnja sistema prepoznavanja nevarnih snovi v prometu).

Celoten projekt AC odseka Vransko - Blagovica je končan leta 2005. Odprtje poteka pod naelektrenim vzdušjem, saj nad predori stoji civilna iniciativa Trojane s parolami, ki opozarja na škodo, ki je nastala ob graditvi odseka. Poleg parol pa v urad predsednika Vlade v začetku leta 2005 prispe tudi pismo kardinala Rodeta, katero se navezuje na tožbo Impresa Grassetto zaradi nepričakovanih stroškov, katere mora poravnati DARS. Sam odsek pa SCT kot podizvajalec zaznamuje še leta 2008, ko analiza za hrapavost vozišč, naročena v tujini, pokaže, da bo tunele potrebno sanirati, saj ne ustrezajo standardom.

Cilj diplomske naloge je analizirati odnose med posameznimi javnopolitičnimi igralci pri gradnji AC odseka Vransko - Blagovica ter ugotoviti, ali je v omenjenem primeru prišlo (v določenem časovnem obdobju) do spremembe javnopolitičnega omrežja (gradnja avtocestnega omrežja v Sloveniji). Odnose bom analiziral s pomočjo koncepta javnopolitičnih omrežij, ki mi bo služil za prikazovanje strukture omrežja, ki se je oblikovala pri reševanju javnopolitičnega problema, ter za razumevanje odnosov med državnimi in nedržavnimi igralci. »Koncept javnopolitičnega omrežja zagovarja idejo delovanja javnih politik, ki se jih ne da razložiti z razumevanjem delovanja zgolj enega ali dveh centralnih igralcev, temveč preko delovanja številnih klik/grozdov igralcev, kjer pa je vsak posamezni igralec povezan z drugim bolj ali manj sistematično« (Kustec Lipicer v Fink Hafner 2002, 69-70). Razlog za uporabo strukturnega pristopa k razumevanju koncepta pa je, da zagovarja odvisnost izida javne politike od strukture omrežja oziroma išče povezavo med strukturo javnopolitičnega omrežja in javnopolitičnim izidom.

Diplomsko delo je razdeljeno na dva glavna dela:

- V prvem, teoretičnem delu najprej predstavim pojem javna politika in koncept javnopolitičnih omrežij. V nadaljevanju predstavljam najpogostejše načine razumevanja in uporabe tega koncepta, pri čemer sem največ pozornosti posvetil razumevanju javnopolitičnega omrežja kot strukture (narava odnosov, meje omrežja), ki vpliva na javnopolitični izid. V tem poglavju tudi dodatno opredelim pojme, ki jih uporabljam v diplomski nalogi in so bistveni pri razumevanju konkretnih primerov.
- V drugem delu predstavim tematiko, s katero sem preverjal svoje hipoteze. V okviru predstavitve podajam kratko kronologijo gradnje AC odseka Vransko - Blagovica, ki nam omogoča lažje razumevanje trenutnega stanja. Skozi kronološki pregled sem v nadaljevanju podal pomembne razloge za nastanek problema. Nato predstavim raziskovalne rezultate, preko katerih sem analiziral podhipoteze, s pomočjo katerih sem preveril osnovno hipotezo. V zaključku naloge pa podajam sklepne ugotovitve diplomske naloge.

2 METODOLOŠKI OKVIR

2.1 CILJI NALOGE

Temeljni cilji naloge, ki me bodo vodili skozi diplomsko delo in na podlagi katerih sem oblikoval tudi hipotezo in podhipoteze, so:

- identificirati in prepoznati igralce in njihove morebitne povezave v policy omrežju,
- ugotoviti dejansko vlogo odnosov med igralci v policy omrežju,
- določiti meje omrežij oziroma ugotoviti (ne)obstoj nadsocijalnih igralcev,
- raziskati vpliv države (kot osrednjega javnopolitičnega igralca) na javnopolitični izid.

2.2 HIPOTEZE

- Ho: *Konstanten rezultat prometne politike na področju izgradnje avtocestnega omrežja (dolga, draga in slaba izgradnja) je posledica kontinuitete odnosov (med državnimi in nedržavnimi igralci) in vpliva države kot osrednjega javnopolitičnega igralca znotraj strukture javnopolitičnega omrežja.*
- H1: *»Pri gradnji AC odseka Vranksko - Blagovica imajo vpleteni javnopolitični igralci skupne interese oziroma poglede na problem, zaradi tega lahko govorimo o odnosu sodelovanja«.*
- H2: *»Zaradi konstantnega razmerja moči (država kot osrednji javnopolitični igralec) znotraj javnopolitičnega omrežja do spremembe izida prometne politike na področju izgradnje AC omrežja v Sloveniji ne pride, kar dokazuje javnopolitični izid«.*
- H3: *»Časovna dimenzija oziroma faza javnopolitičnega procesa, v kateri se nahaja problem, vpliva na pretočnost/odprtost javnopolitičnih omrežij«.*

2.3 METODE IN TEHNIKE

Za preverjanje zastavljene hipoteze sem v diplomski nalogi uporabil več različnih dopolnjujočih se raziskovalnih metod in tehnik, in sicer:

- *študijo primera* sem uporabil pri proučevanju konkretnega primera, kontinuitete odnosov med igralci pri gradnji AC odseka Vranksko - Blagovica, pri čemer sem se osredotočil na dogajanje v časovnem obdobju od leta 1996 do 2008;

- metodo *analize in interpretacije primarnih virov* (predvsem zakonov, programov, pogodb, dopisov, zapisnikov sej DZ) sem uporabil, da bi nazornejše prikazal oziroma opredelil javnopolitični problem in deloma dodatno pojasnil stališča nekaterih igralcev v empiričnem delu diplomske naloge;
- metodo *analize in interpretacije sekundarnih virov* sem uporabil pri opredelitvi temeljnih teoretičnih pojmov in konceptov in predstavitvi izbranega javnopolitičnega problema. Pri sekundarnih virih sem se v okviru predstavitve pojmovno-teoretičnih izhodišč diplomske naloge osredotočil zlasti na izbrano strokovno literaturo in znanstvene članke, ki obravnavajo področje javnih politik, javnopolitičnih omrežij in njegove strukture ter interesov ali se nanj nanašajo. Za lažje razumevanje izbranega javnopolitičnega problema sem uporabil tudi časopisne in internetne vire;
- metodo **analize statističnih in finančnih podatkov** sem uporabil za pridobivanje informacij v zvezi s porabo denarja in materiala pri gradnji omenjenega avtocestnega odseka;
- metodo *polstrukturiranih družboslovnih intervjujev* sem uporabil za pridobivanje vseh relevantnih informacij, s katerimi sem lažje analiziral izbrane odnose med igralci v javnopolitičnem omrežju oziroma preveril zastavljene hipoteze. Opravil sem intervjuje z naslednjimi relevantnimi sogovorniki:
 - gospod Peter Tevž, nekdanji predsednik nadzornega sveta DARS-a,
 - gospod Bojan Banfi, generalni sekretar in pooblaščenec za področje splošnih in kadrovskih zahtev pri DARS-u,
 - Intervju z g. Ladom Goričanom, predsednikom Civilne iniciative oškodovancev gradnje trojanskega predora.

Na tem mestu je treba poudariti, da sem zaradi nepripravljenosti, v nekaterih primerih pa tudi odkrito izraženega strahu pred dajanjem intervjujev, imel velike težave pri iskanju kompetentnih sogovornikov. Zaradi menjave v Ministrstvu za promet in zveze / g. Radovan Žerjav / nisem dobil intervjuja z ministrom, kljub njegovemu zagotovitlu.

3. TEORETIČNA IZHODIŠČA

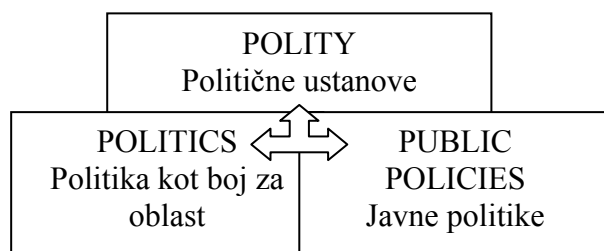
3.1 JAVNA POLITIKA (Public policy)

Politološka literatura, ki se ukvarja z oblikovanjem in udejanjanjem javnih politik (public policies), opredeljuje pojem kot »delovne programe, ki jih uresničujejo oblasti« oziroma kot »sklop ukrepov in smernic, ki izvirajo iz enega ali več javnih dejavnikov« (Della Porta 2003, 190). Dolgo časa so javne politike istovetili z nalogami subjekta, ki se imenuje država. Vendar so ta pristop kmalu opustili in ugotovili, da je bolj smiselno preučevanje institucij »med delovanjem«, da bi lahko tako spremljali različne dejavnike, tako institucionalne kot tudi vse tiste, ki sodelujejo pri sprejemanju javnih odločitev in njihovemu udejanjanju (Della Porta 2003, 190).

Poglejmo nekatere opredelitve javnih politik različnih avtorjev:

- Ena najenostavnejših opredelitev javne politike je Dyeva (Dye 1992), ki pravi, da je javna politika odgovor na naslednja vprašanja: Kaj Vlada dela? Zakaj to dela? Kakšno spremembo dosega? Demokratične volitve so prinesle doslednejše razlikovanje politike kot vladanja, kot boja za oblast in javne politike kot upravljanja določenih družbenih podsistemov in reševanje določenih družbenih problemov, ki niso vsi enako prepleteni s politiko, kot bojem za oblast.

Slika 3.1: Trije pomeni pojma »politika«



Vir: Fink Hafner (2002, 12)

- Posamično javno politiko (public policy) lahko opredelimo kot dolgo vrsto bolj ali manj povezanih izbir, skupaj z odločitvami ne delovati, ki jih sprejemajo vladna (governmental) telesa in uradniki (Dunn 1994, 61).
- Javne politike so politične odločitve oziroma uradna pravila obnašanja, ki so zavezujoča na teritoriju, ki ga upravlja in nadzoruje pristojna državna avtoriteta.

Odločanje o javnih politikah je monopol političnih odločevalcev, ki odločajo tudi o uporabi instrumentov in mehanizmov (v angleškem jeziku »policy instruments« oziroma »policy mechanisms«) za izvajanje javnih politik. Ti vključujejo pozitivne in negativne sankcije in tudi prisilo, s katero politični odločevalci vplivajo na obnašanje ljudi in organizacij v določeni teritorialno politični enoti (Fink Hafner 2002, 12).

- Natančnejšo opredelitev javne politike je pozneje izoblikoval Jenkins (Jenkins v Sabatier 1993, 34). Javna politika je »niz medsebojno povezanih odločitev, ki jih sprejme politični igralec ali skupina igralcev, nanaša pa se na izbor ciljev in sredstev, s katerimi naj bi te cilje dosegali. Izbrani cilji in sredstva za njihovo dosegajo naj bi bila, vsaj načeloma, znotraj specifičnega prostora, v katerem imajo ti igralci možnost zastavljene cilje tudi uresničiti« (Jenkins v Sabatier 1993, 34). S to opredelitvijo javne politike je Jenkins izpostavil dejstvo, da se javna politika oblikuje v procesih in nizu medsebojno povezanih odločitev političnih igralcev. Zadnji del Jenkinsove opredelitve pa kaže na to, da imajo (lahko) politični igralci, ki v omenjenih procesih (so)delujejo, omejeno možnost odločitev in delovanja. Njihova odločitev za določeno javno politiko je lahko omejena s pomanjkanjem (različnih) virov, z odporom do javne politike v domačem ali v današnjem času vedno pomembnejšem mednarodnem prostoru (Howlett in Ramesh 1995, 6).
- Razmišljanje o opredelitvi javne politike lahko zaključimo s še (malce) natančnejšo opredelitvijo, ki jo je oblikoval Anderson. Javna politika je premišljena in zavestna smer akcije, za katero se je z namenom razširitve nekega problema odločil politični igralec ali niz igralcev (Anderson v Howlett in Ramesh 1995, 6). Predhodnim opredelitvam javne politike je dodal poudarek, da je javna politika lahko tudi odločitev večjega števila niza političnih igralcev. Torej, da je lahko rezultat večjega števila odločitev, sprejetih s strani večjega števila nizov igralcev, ki menijo, da obstaja (resnični ali navidezni) problem, ki ga je potrebno razrešiti (Howlett in Ramesh 1995, 6).

Javne politike se razlikujejo med seboj in lahko jih ločimo na podlagi različnih kriterijev. Najpogosteje so omenjene naslednje delitve (Fink Hafner 2002, 12-13; Krašovec 2002, 7-8):

- po kriteriju **imenskih** oziroma **nominalnih** kategorij lahko ločimo delitev javnih politik glede na: *področje*, v katero sodi določen javnopolitični problem (na primer zdravstvena, šolska, okoljevarstvena, kulturna, javna politika); *ciljne skupine*, na katere se nanaša oziroma, v katere posega javna politika (na primer romska, družinska javna politika) in *institucionalni okvir*, v katerem se javna politika oblikuje oziroma na

katerega učinkuje (na primer lokalna, regionalna, nacionalna, deželna, zvezna, nadnacionalna javna politika);

- po kriteriju **učinkov** oziroma **posledic** ločimo naslednje vrste javnih politik: *urejevalne* (določanje pravil vedenja in nadzor nad delovanjem), *razdelitvene* (razdeljevanje novih virov), *prerazdelitvene* (spreminjanje razdelitve obstoječih virov) in *ustanovne* (vzpostavitev oziroma reorganizacija ustanov);
- po kriteriju **kakovosti** ločimo *materialne* (na primer pozitivni in negativni transferji, finančni, infrastrukturi in stvarni programi) in *nematerialne* (na primer humane in socialne ter stvarne storitve) javne politike (Fink Hafner 2002, 12-13; Krašovec 2002, 7-8).

Oblikovanje javnih politik poteka po navadi skozi daljši institucionalno in proceduralno določeni proces, ki poteka v glavnem znotraj področja, v katerega prevladujoče sodi določena javna politika. Če temu dodamo še igralce, ki so oblikovalci javne politike ali pa zagovorniki uveljavitve svojih interesov oziroma interesov tistih, ki jih zastopajo, govorimo o javnopolitični areni. V procese oblikovanja javnih politik v določeni javnopolitični areni so zagotovo vključeni igralci, ki imajo formalno-pravno obveznost (so)delovanja v njih. Ti seveda skušajo s svojo vključitvijo v procese oblikovati javno politiko oziroma (so)oblikovati odločitve pristojnih odločevalcev in s tem javne politike. Za sodelovanje v omenjenih procesih je zainteresiranih vedno večje število igralcev, ki skušajo v javnih politikah uveljaviti svoje interese oziroma interese tistih, ki jih predstavljajo. Interese pa poskušajo uveljaviti s predlaganjem ter z ohranjanjem obstoječega položaja. Igralci so največkrat posamezniki, vendar nastopajo v imenu različnih skupin (na primer interesnih skupin) institucij (na primer vlade, parlamenta, sodišča), organizacij (tudi mednarodnih), gospodarskih oblik delovanja, delovanja transnacionalk, lokalnih enot (na primer regij, občin) in celo posameznih držav. Zelo redko so igralci posamezniki, ki nastopajo v svojem lastnem imenu (Krašovec 2002, 8).

Delimo jih po dveh kriterijih (Krašovec 2002, 8-9):

A/ Glede na raven oblikovanja javnih politik lahko govorimo o lokalnih, nacionalnih in nadnacionalnih igralcih - paziti potrebno na jasno ločnico med ravnmi oblikovanja javnih politik.

B/ Veliko bolj je uveljavljena delitev igralcev glede na sfero, iz katere prihajajo. V tem primeru se delijo v dve veliki skupini: na igralce, ki prihajajo iz sfere države, to je na državne igralce, in na igralce, ki prihajajo iz sfere družbe, to je na civilno družbene igralce (Pal 1987; Van Waarden 1992; Grdešić 1995; Fink Hafner 1998). Howlett in Ramesh (Howlett in

Ramesh 1995) pa menita, da moramo v današnjem času, ki ga zaznamujejo integracijski in globalizacijski procesi, v katere vstopajo še vedno suverene nacionalne države, dodati še igralce iz nadnacionalne sfere.

Igralci iz sfere države / najbolj izpostavljeni / (Krašovec 2002, 9):

- parlament / parlamentarne politične stranke in poslanci, delovna telesa, strokovne službe parlamenta,
- Vlada / ministri, državni sekretarji, vodje organov v sestavi ministrov - imenovani državni uradniki,
- predsednik države,
- sodišča / splošna, specializirana, ustavna,
- državna uprava / državni podsekretarji, svetovalci, vodje služb in oddelkov - karierni državni uradniki,
- lokalne skupnosti / subjekti in njihovi organi,
- paradržavne ustanove / agencije in skladi.

Igralci iz sfere družbe:

- neparlamentarne politične stranke,
- interesne skupine / na primer ekonomske, stanovske, socialne,
- družbena gibanja,
- raziskovalne organizacije / na primer inštituti, univerze,
- množični mediji / tiskani in elektronski, nacionalni in lokalni, komercialni in javni.

Igralci nadnacionalne sfere:

- regionalne organizacije / EU, NAFTA, CEFTA, Svet Evrope,
- mednarodne organizacije / IMF, WTO, OZN,
- transnacionalke / COCA COLA, GENERAL MOTORS,
- nevladne organizacije / Amnesty International ...,
- nadnacionalna družbena gibanja,
- nacionalne države.

Ker v diplomski nalogi zlasti izpostavim pomen države kot osrednjega javnopolitičnega igralca, ki vpliva na javnopolitični izid, v nadaljevanju še bolj podrobno predstavljam njene pristojnosti oziroma naloge.

3.1.1 DRŽAVA KOT JAVNOPOLITIČNI IGRALEC / DRŽAVNE STRUKTURE

Državo v ožjem smislu lahko definiramo v smislu njenih institucij in funkcij, ki jih te institucije izvajajo. Državne institucije so: zakonodajni organi (zakonodajna skupščina oziroma parlament ter podrejena zakonodajna telesa), izvršilni organi (Vlada, vladni uradi, ministrstva, vladne agencije) in sodni organi. Za podporo in ohranjanje zakonodajne, izvršne in sodne veje oblasti v vseh političnih sistemih sta potrebni policija in vojska.

Med najzgodnejše funkcije države sodi vzdrževanje reda in miru ter pravnega reda. Te funkcije so nujne za ohranjanje stabilnih razmerij v družbi, država pa ima tudi monopol nad uporabo sile za zagotavljanje teh funkcij. Monopol nad uporabo sile je tudi instrument, ki prvotno razlikuje državne od nedržavnih javnopolitičnih igralcev. Če je država še v 19. stoletju izvajala svoje funkcije v smislu kontrolnih, regulativnih ter sodnih dejavnosti, se je v 20. stoletju začela močneje vmešavati v upravljanje gospodarstva ter izvajanja servisnih dejavnosti (Ham in Hill 1984).

Na področju upravljanja gospodarstva država deluje na dva načina: posredno in neposredno. Posredno z državnimi subvencijami, olajšavami, davčno politiko, gospodarsko in finančno politiko, neposredno pa kot država lastnik. Na področju zagotavljanja socialnih servisov se država angažira kot organizator in izvajalec teh dejavnosti (javno obvezno izobraževanje, javno zdravstvo, socialna varnost, pokojninska varnost, stanovanjska oskrba, socialne pomoči). Kljub razlikam v ravni in obsegu zagotavljanja teh servisov v različnih državah lahko ocenimo, da je kapitalistična država v te namene začela razvijati vse več institucij ter javnih politik.

Na tej točki se zastavi vprašanje, zakaj je prišlo do takšnega razvoja kapitalistične države? Če sledimo definiciji javne politike, lahko sklepamo, da je država začela razvijati javne politike zaradi nerešenih problemov, ki so nastali v družbi. Javne politike so se začele razvijati kot odgovor na potrebe in probleme, ki jih drugi mehanizmi (na primer prostovoljni dogovor med ljudmi v zasebnosti ali družbi, trg ali zasebni kapital) ne zmorejo, ne znajo reševati ali jih celo povzročajo. Javne politike so tudi odgovor na zahteve po redistribuciji dobrin s ciljem doseganja večje pravičnosti. Pričakovanja, da se država angažira pri reševanju družbenih problemov, so se povečala, v skladu s tem je država pridobila tudi nova, obširnejša pooblastila. Rast intervencijske vloge države torej pomeni tudi razcvet mehanizmov, ki jih imajo na voljo državni javnopolitični igralci.

Javnopolitični mehanizmi (policy mehanizmi) so instrumenti, sredstva, tehnike in ukrepi, ki jih imajo na voljo državni javnopolitični igralci za vplivanje na procese oblikovanja in izvajanja javnih politik (Pal 1987; Majchrzak 1984). Tipologija javnopolitičnih mehanizmov.

Javnopolitični mehanizmi (Majchrzak 1984, 26):

1. dejavnosti in ukrepi, povezani z informacijami (proizvajanje informacij, grupiranje informacij, razširjanje informacij, spodbujanje zanimanja, združevanje informacij, predlogi vzorčne zakonodaje),
2. finančne dejavnosti in ukrepi (davčni ukrepi, štipendije, pogodbe, posojila, nagrade, spodbude, fundacije, investicije, nadomestila izgub, prerazporejanje virov, definiranje prioritet za razdelitev sredstev),
3. regulativne in nadzorne dejavnosti (zakonodajalski, regulativni predpisi, definicija standardov, pravil, pravic, licence, dovoljenja, sodne odločitve, podeljevanje monopolov, inšpekcije, globe, registracije, obvezno prijavljanje, kvote, patenti, avtorske pravice),
4. operativne dejavnosti (izgradnja objektov, vodenje delovanja servisov, javna dela, ustanovitev in vzdrževanje gospodarskih enot),
5. javnopolitične dejavnosti ali definiranje simboličnih prioritet (umestitev javne politike v politični kontekst, definiranje prioritet, definiranje ciljev javnih politik, koordiniranje javnih politik),
6. raziskovalne dejavnosti.

Ob pregledu seznama mehanizmov je najočitnejši poseben položaj državnih struktur kot odločevalcev pri oblikovanju politik - bodisi imajo edini zakonska pooblastila ali pa privilegirano uporabo ali dostop do javnopolitičnih mehanizmov. Še posebej izstopa možnost državnih igralcev, da z odložitvijo odločanja ali neodločanja definirajo dnevni red reševanja problemov. Nedržavni javnopolitični igralci takšne moči v institucionaliziranem odločanju o javnih politikah nimajo.

3.1.2 FAZE JAVNOPOLITIČNEGA PROCESA

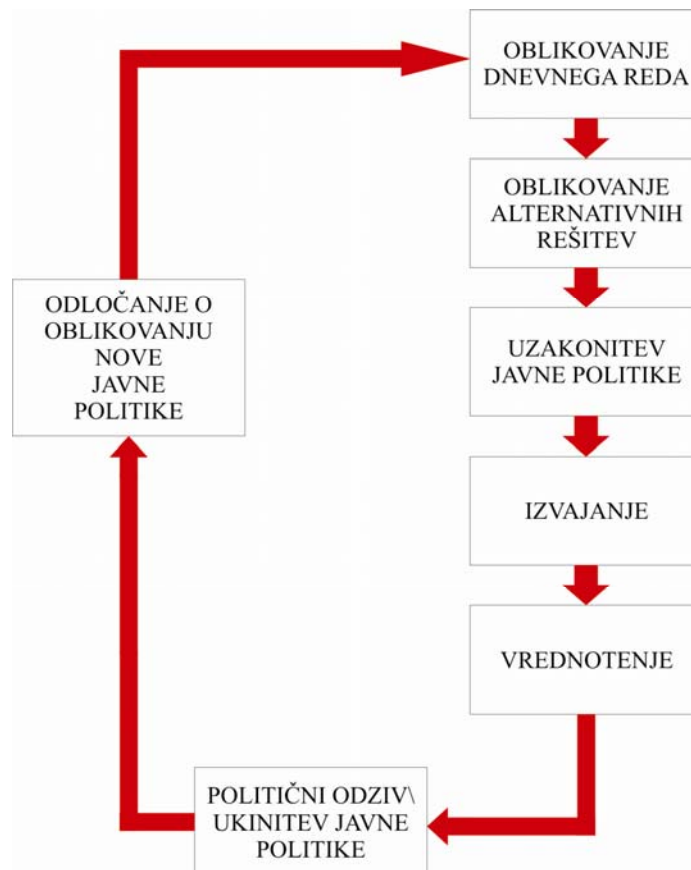
Procesi oblikovanja in izvajanja javnih politik zajemajo administrativne, organizacijske in politične dejavnosti, s katerimi se oblikujejo in izvajajo javne politike. V družboslovju je za razumevanje razvitih več idealnih modelov, ki poenostavljeno orisujejo določene značilnosti javnopolitičnega procesa. Med njimi je za razumevanje znanosti »o« policy procesu in znanosti »v« policy procesu zelo pomemben procesualni model. Temelji na razumevanju procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik kot zaporedja časovno ločenih in vsebinsko različnih faz (Fink Hafner 2007, 19).

Javnopolitične faze po procesualnem modelu:

- *identifikacija družbenih oziroma javnopolitičnih problemov in oblikovanje dnevnega reda*: gre za v mnogih primerih odločilno fazo. Kot navajata Lajh in Kustec Lipicerjeva (Kustec Lipicer v Fink Hafner 2007, 126), ne morejo potekati nikakršne dejavnosti in ni mogoče sprejeti nobenih odločitev o neki tematiki, dokler le-te ne pridejo na dnevni red ustreznih, legitimnih političnih institucij. Šele zaznava političnih odločevalcev, da gre za dovolj pomemben in politično primeren problem, namreč pomeni začetek javnopolitičnega procesa;
- *oblikovanje alternativnih rešitev javnopolitičnega problema*: ta faza procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik se v realnosti navadno prepleta z opozarjanjem nanj (Fink Hafner 2007, 20). Gre za oblikovanje možnih rešitev identificiranega problema in povsem realno je pričakovati, da bodo imeli vpleteni različne poglede na to, kako problem najustrezneje rešiti;
- *uzakonitev (legalizacija) izbrane javnopolitične rešitve*: gre za fazo, v kateri politični odločevalci, ki imajo izključno in monopolno pravico odločanja, izberejo neko alternativno rešitev in jo zakonijo;
- *izvajanje oziroma implementacija javne politike*: zanjo navadno poskrbi izvršna oblast, lahko pa se država odloči in izvajanje prenese na zasebne, nevladne igralce (Fink Hafner 2002, 21);

- *vrednotenje (evalvacija) učinkov javne politike*: ugotovitve te faze javne politike imajo po mnenju Dyea (Kustec Lipicer v Fink Hafner 2007, 177) skoraj odločilno mesto v procesu izvajanja politike, saj njegovi izsledki - bodisi pričakovani zaželeni ali pa nepričakovani zaželeni in neželeni učinki - lahko odločijo usodo te politike.

Slika 3.2: Faze javnopolitičnega procesa



Vir: Fink Hafner (2002, 19)

3.2 KONCEPT JAVNOPOLITIČNIH OMREŽIJ

Koncept javnopolitičnih omrežij je danes eno izmed najuporabnejših orodij pri preučevanju medsebojnih odnosov, ki se vzpostavljajo med (so)delujočimi igralci v posamezni fazi procesov oblikovanja in izvajanja javnih politik. Velik potencial koncepta je vsekakor njegova sposobnost oziroma odprtost do raznolikih zvrsti odnosov, ki se izoblikujejo v procesih oblikovanja in izvajanja javnih politik. Znanstveniki in raziskovalci, ki razvijajo koncept javnopolitičnih omrežij, so tako najprej predlagali osnovne značilnosti, na podlagi katerih lahko razumemo lastnosti igralcev na eni strani in njihove odnose do soigralcev na drugi strani (Kustec Lipicer v Fink Hafner 2007, 100).

»Izraz javnopolitično omrežje se v najboljšem smislu uporablja kot krovni izraz za vrsto različnih možnih odnosov med državo in interesnimi organizacijami pri oblikovanju sektorskih politik« (Mandič 1998, 897).

Razvoj koncepta javnopolitičnih omrežij se je začel konec 70., začetek 80. let 20. stoletja, kot alternativa pluralizmu in korporativizmu, ki sta vsak na svoj način raziskovala in razlagala odnose med interesnimi skupinami in državo. V primeru pluralizma se veliko število interesnih skupin običajno upošteva kot ustrezno za analizo. Pri korporativizmu pa je politični vpliv omejen na določeno število privilegiranih udeležencev. Ker nobena od obeh prevladujočih teoretskih šol ni zajemala celote različnih razmerij na vseh sektorjih javnih politik, hkrati pa se je spremenil tudi sam proces odločanja, se je pojavila potreba po konceptualiziranju novega raziskovalnega pristopa (Jordan in Schubert 1992, 7-11).

Politologija koncept začne resneje uporabljati v zadnjih desetih letih, aktivno (z vidika konceptualizacije pojma) pa predvsem v 80. in 90. letih. Ključna ideja uporabnosti koncepta javnopolitičnih omrežij je usmerjena v preučevanje medsebojnih odnosov med različnimi tipi vpletenih igralcev na različnih ravneh (Kustec Lipicer v Fink Hafner 2002, 69).

Koncept javnopolitičnih omrežij ponuja celostni raziskovalni pristop, saj odnosi med interesnimi skupinami in državo ne temeljijo le na sodelovanju oziroma tekmovanju, na katerih sta temeljila pluralizem oziroma korporativizem, ampak tudi na številnih drugih variablah.

Ključno pri opredeljevanju koncepta javnopolitičnih omrežij je zavedanje, da s konceptom spoznavamo, preučujemo omrežja med tistimi igralci, ki se vključujejo in oblikujejo procese oblikovanja in izvajanja politik (Kustec Lipicer v Fink Hafner 2002, 69).

S preučevanjem koncepta se ukvarja ogromno avtorjev, zato so opredelitve na področju politološkega raziskovanja različne, variirajo glede na avtorja, se spreminjajo, dopolnjujejo, lahko pa tudi izključujejo. Uporaba zgolj ene opredelitve oziroma definicije javnopolitičnega omrežja je nesmiselna, saj je ne moremo izpostaviti kot edine prave. Zato je potrebno navesti več definicij, ki so pogosto uporabljene v literaturi o javnopolitičnih omrežjih.

Koncept javnopolitičnih omrežij s svojim obstojem predstavlja nove kakovosti v naravi odnosov med državo in civilno družbo, hkrati pa tudi proces delovanja javnih politik (Scharpf, Marin in Mayntzova v Fink Hafner 2002, 69).

Opredelitev javnopolitičnega omrežja temelji na institucionalnih odnosih med državo, civilno družbo in organizacijami civilne družbe (Van Warden 1992, 29-31).

Javnopolitična omrežja so sklop razmeroma stabilnih nehierarhičnih odnosov, ki potekajo med najrazličnejšimi medsebojno povezanimi igralci. Ti si delijo skupne interese in si izmenjujejo vire za lažje doseganje zastavljenih ciljev pri oblikovanju javnih politik (Börzel 1997, 1).

Pri Smithovi opredelitvi (Fink Hafner 1998, 832) lahko javno politično omrežje definiramo kot »analitični pojem, ki se osredotoča na razmerja med državo in družbo ter pomaga pojasniti obnašanja v določenih sektorjih države oziroma področjih raznih politik«.

Poleg vseh omenjenih definicij pa se je ob koncu devetdesetih let pojavil še en nadvse pomemben vidik v razumevanju javnopolitičnih omrežij, kot odziv na spremenjeno, vse bolj kompleksno, dinamično okolje globalizacije in se pogosto povezuje tudi z večnivojskim sistemom vladanja in načinom oblikovanja javnopolitičnih procesov na ravni Evropske unije (Kustec Lipicer 2006, 75-76). Javnopolitično omrežje razumemo kot politološko teorijo v smislu vladanja, ki mobilizira politične vire med državne in nedržavne igralce (Börzel 1997).

Ključni pogoji/dimenzije, na podlagi katerih lahko govorimo o vzpostavitvi omrežja:

1. Problem: javna politika začne nastajati na podlagi določenega javnega problema.
2. Igralci: lahko prihajajo iz državne ali civilne sfere / so soodvisni po pridobivanju informacij zaradi oblikovanja procesa, zaradi vpliva pri vstopu v proces, zaradi vstopanja in izstopanja iz procesa ...
3. Viri: gre za znanje, finance, dohodke, stopnjo izobrazbe, vpliv in moč v posameznem okolju, sistem medsebojnega komuniciranja.
4. Odnosi: osnova zanje so viri in moč, poznavanje okolja, stabilnost omrežja, ki izvira iz zaupanja, zanesljivosti, slovesa, pravil odnosov.
5. Meje omrežij: te se pogosto prepletajo, srečujejo - nejasna določitev posameznega javnega problema. Fluidnost omrežij se pojavi ob vključitvi nadnacionalnih igralcev / primer EU / tako ne govorimo več o zaprtem, ampak o večnivojskem omrežju (Kustec Lipicer v Fink Hafner 2007, 90-91).

3.2.1 RAZUMEVANJE IN UPORABA KONCEPTA POLICY OMREŽIJ

Pregled literature o javnopolitičnih omrežjih razkriva obstoj različnih razumevanj in rab koncepta. Med raziskovalci ni enotne opredelitve niti ni soglasja o tem, ali pojem predstavlja zgolj metaforo, metodo, analitično orodje ali celo teorijo. Prva delitev v raziskovanju javnopolitičnih omrežij poteka na metodološki ravni med kvantitativno in kvalitativno analizo. V obeh pristopih služi omrežje kot analitično orodje.

Kvantitativni pristop šteje analizo omrežij med metode za preučevanje družbenih struktur. S pomočjo različnih kvantitativnih tehnik (grafi, tabele idr.) se analizirajo kohezija med igralci, njihova strukturna enakovrednost, prostorska formiranost itd.

Kvalitativni pristop pa je usmerjen na proces, saj se v primerjavi s kvantitativnim pristopom ta ne osredotoča na strukturo interakcij med igralci, temveč na vsebino teh interakcij. Pri kvalitativni analizi omrežij se uporabljajo raziskovalne metode in tehnike, kot na primer poglobljeni intervju, analiza vsebine ter analiza diskurza. Kljub razlikam se pristopa ne izključujeta, ampak se lahko dopolnjujeta. Bistvenejši sta zatorej ostali dve delitvi.

Tanja A. Börzel (Börzel 1998, 255) razlikuje dve "šoli" javnopolitičnih omrežij:

- **ŠOLO INTERESNEGA POSREDNIŠTVA** (Šola interesnega posredništva uporablja javnopolitična omrežja kot oznako za različne vrste odnosov med civilno-družbenimi skupinami in državnimi igralci.),
- **ŠOLO VLADANJA** (Šola vladanja pa javnopolitična omrežja razume kot posebno obliko vladanja oziroma kot mehanizem za mobiliziranje političnih virov v situaciji, ko so ti viri široko razpršeni med civilno-družbene in državne igralce.).

Tretja bistvena razlika v raziskovanju omrežij je v tem, v kolikšni meri se javnopolitičnim omrežjem pripisuje moč teoretičnega pojasnjevanja. Znotraj šole interesnega posredovanja se koncept javnopolitičnih omrežij večinoma uporablja kot **analitično orodje** za bolj prefinjeno preučevanje institucionaliziranih odnosov menjave med državo in interesnimi skupinami v procesih oblikovanja in izvajanja javnih politik. Osnovna podmena tega pristopa je, da obstoj javnopolitičnih omrežij, ki ponazarjajo relativno moč posameznih interesov v danem javnopolitičnem področju, vpliva, vendar ne določa, na javnopolitični izid (Marsh 1993, 1). Nekateri avtorji kot različnim tipom omrežij pripisujejo večjo pojasnjevalno vrednost.

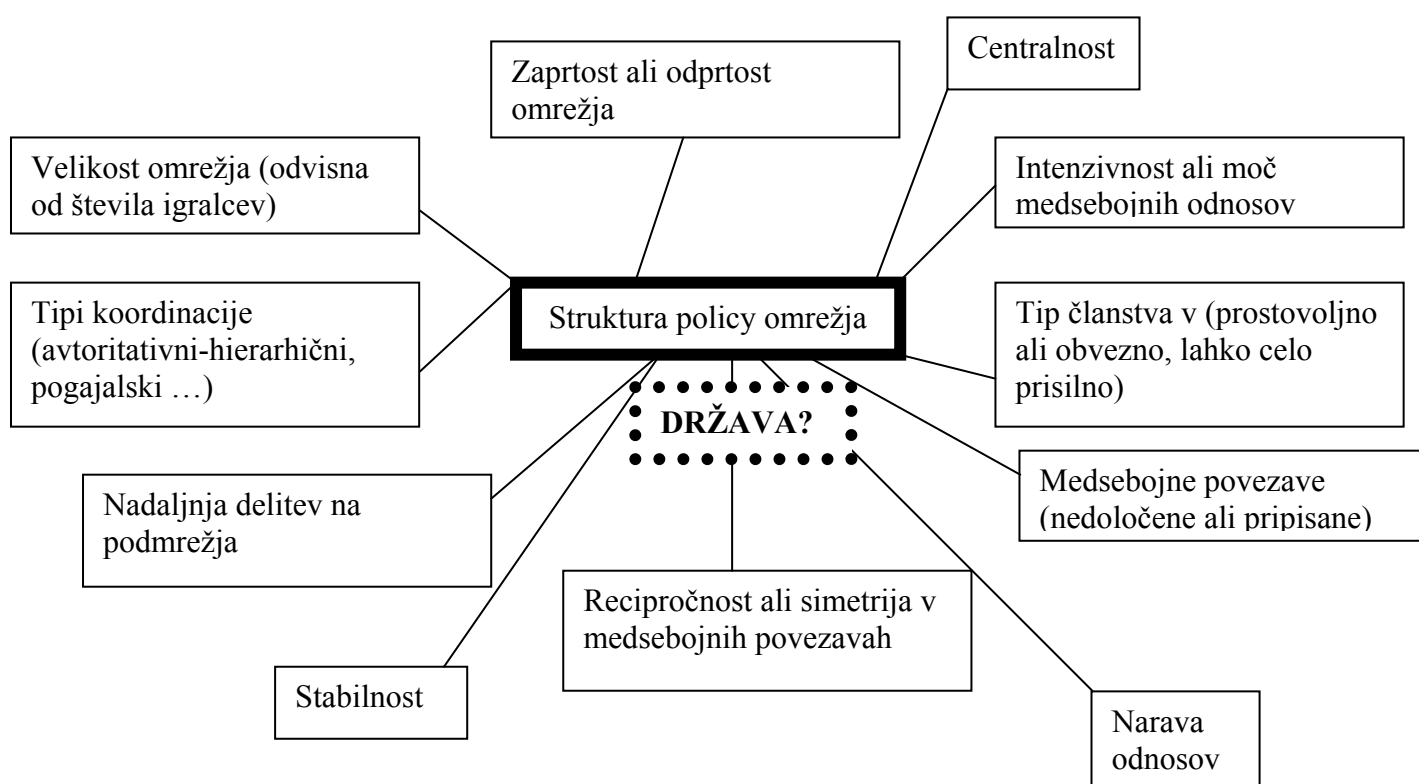
Njihova podmena je, da struktura omrežja bistveno vpliva na interakcije med igralci ter s tem na javnopolitični proces in javnopolitični izid. Kljub temu še vedno manjkajo dokazi o sistematični povezanosti med naravo javnopolitičnega omrežja ter značilnostmi in izidom javnopolitičnega procesa.

V okviru šole vladanja so prisotne podobne razlike. Nekateri uporabljajo javnopolitična omrežja kot analitični koncept oziroma model, s katerim ponazarjajo struktura razmerja, medsebojno odvisnost ter dinamiko med igralci v politiki in v procesih oblikovanja javnih politik (Schneider v Börzel 1998, 258). Posebna pozornost se posveča interakcijam med sicer ločenimi, vendar soodvisnimi organizacijami, ki svoje aktivnosti usklajujejo na podlagi medsebojne odvisnosti glede virov in interesov. Igralci, ki izkazujejo interes v procesih oblikovanja javnih politik ter posedujejo vire, ki so potrebni za njihovo oblikovanje, potrjevanje ali izvajanje, med seboj oblikujejo razmerja, ki določajo strukture omrežja. Te strukture po drugi strani določajo izmenjavo virov, kar igralcem omogoča, da se na podlagi analize stroškov in koristi odločajo o uporabi strategij. Analiza omrežij tako ponuja le določene zaključke o vedenju javnopolitičnih igralcev, vendar ne predstavlja nadomestka za teoretično razlago. Nekateri drugi avtorji predpostavljajo, da imajo družbene strukture v primerjavi z osebnimi lastnostmi posameznih javnopolitičnih igralcev večjo razlagalno moč. Njihova pozornost se tako od analize posameznih igralcev usmerja k preučevanju spleta medsebojnih odnosov, ki predstavlja osnovo za medorganizacijska omrežja. Osredotočajo se na strukturo in procese, na podlagi katerih je organizirano oblikovanje javnih politik, to je vladanje (Börzel 1998).

3.3 STRUKTURA JAVNOPOLITIČNIH OMREŽIJ

Struktura javnopolitičnih omrežij pravzaprav določa odnose med igralci. Gre za stabilen red ali vzorec družbenih odnosov med pozicijo, sestavljeno iz vrste posrednih ali neposrednih povezav med državnimi in nedržavnimi igralci (Knoke 1990, 8), pri čemer so pomembni zlasti igralci in njihovi interesi v javnopolitičnem omrežju, stopnja vertikalne (odnosi v omrežju) in horizontalne (odnosi med omrežji) soodvisnosti ter razdelitev virov v javnopolitičnih omrežjih in med njimi (Rhodes v Daugbjerg 1998, 29-30).

Slika 3.3: Struktura javnopolitičnega omrežja



Vir: Van Waarden (1992, 34-5); Marsh in Rhodes v Daugbjerg (1998, 31)

Struktura odnosov med vpletenimi igralci ima pomembne vedenjske in perceptualne posledice tako za posamezno javnopolitično omrežje kot tudi za sistem kot celoto (Knoke in Kuklinski v Knoke 1990, 9), saj vpliva na interakcijo med člani omrežja in preko tega na proces oblikovanja in izvajanja javnih politik in s tem tudi na javnopolitični izid (Knoke, Lehbruch, Sciarini, Marin in Mayntz, Marsh in Rhodes v Börzel 1997, 3).

3.3.1 NARAVA ODNOSOV MED IGRALCI V JAVNOPOLITIČNEM OMREŽJU

Človekov vsakdanjik je sestavljen iz spleta najrazličnejših stikov in komunikacij. Ljudje, skupine in institucije nenehno navezujemo medsebojne stike in se sporazumevamo na različne načine. Pravzaprav smo nenehno ujeti v gosto, prepletено mrežo družbenih odnosov, ki so pomembna sestavina družbene strukture. Ti družbeni odnosi se lahko uresničujejo v konfliktnih oziroma integrativnih procesih in se pojavijo v trenutku, ko dva ali več igralcev navežejo stik, ter trajajo toliko časa, dokler so igralci v nekem medsebojnem razmerju (North 1968, 226).

Podobno se tudi v vsakem javnopolitičnem omrežju v procesu oblikovanja javnih politik med igralci vzpostavljajo in oblikujejo zelo različni tipi oziroma načini medsebojnih odnosov. Igralci tako lahko vzpostavljajo na primer odnose kooperacije oziroma sodelovanja, posvetovanja, ki naj bi se izrazili v uveljavitvi specifičnih interesov in s tem najboljše alternativni za razrešitev določenega javnopolitičnega problema. Nasprotno pa so odnosi med igralci v javnopolitičnem omrežju lahko tudi tekmovalni in konfliktni. V diplomski nalogi me zanimajo predvsem odnosi sodelovanja in konfliktni odnosi, zato se bom v nadaljevanju osredotočil na pojasnitev teh dveh tipov odnosov med igralci v javnopolitičnem omrežju.

Ko govorimo o *sodelovanju* v najsplošnejšem pomenu besede, po navadi razmišljamo o skupnem obnašanju, usmerjenem delovanju igralcev za doseg skupnih ciljev. Pri doseganju skupnih ciljev pa prav vsak igralec, ki v odnosu sodeluje, prispeva svoj delež. Sodelovanje lahko poteka v zelo majhnem krogu med dvema posameznikoma ali pa v zelo velikih skupinah ljudi na državni ravni. Pojavi se lahko na prostovoljni, neprostovoljni, neposredni, posredni, formalni oziroma neformalni osnovi (Nisbet 1968, 384).

Odnosi sodelovanja torej predpostavljajo sodelovanje z igralci z namenom, da zasledujejo oziroma se zavzemajo za skupne cilje. Čeprav v odnose sodelovanja igralci pogosto vstopajo neprostovoljno oziroma pod prisilo, so pripravljeni na določeno mero sodelovanja z drugimi. Vsekakor pa je intenzivnost večja takrat, ko gre za sodelovanje na prostovoljni podlagi in sodelovanje poteka na osnovi osebnih interesov in želja.

Odnos sodelovanja se lahko vzpostavi kljub izrazitemu nasprotovanju v pogledih in interesih med različnimi igralci. Prav tako ni nujno, da vsi vpleteni igralci želijo sodelovati. Vendar pa igralci pogosto pristopajo k sodelovanju, ker pričakujejo določene koristi, in to kljub temu, da

sodelovanje prinaša tako koristi kot stroške. Sodelovanje je verjetnejše, če igralci pričakujejo večje koristi kot stroške. V odnose sodelovanja vstopajo tudi zato, ker pričakujejo, da bodo ostali igralci vstopili v odnose sodelovanja (Axelrod 1984, 73-87). Če želijo igralci vzdrževati in še bolj utrditi medsebojno sodelovanje, pa je treba vzpostaviti trajne odnose med njimi. To lahko igralci dosežejo s pogostimi in rednimi stiki oziroma srečanji (Axelrod 1984, 129).

V nasprotju s predstavljenim se med igralci v javnopolitičnem omrežju lahko vzpostavijo in oblikujejo tudi konfliktni odnosi, pri katerih nikakor ne moremo govoriti o skupnem in usmerjenem delovanju igralcev za doseg skupnih ciljev.

Konflikt se lahko pojavi na prav vseh ravneh družbenega življenja in je prisoten med posamezniki, posamezniki in organizacijami ali skupinami, med različnimi organizacijami ali skupinami, celo med organizacijo in njenim delom ali med posameznimi deli organizacije ali skupine. Do konflikta pride, ko dva ali več igralcev oziroma skupin igralcev zasleduje iste cilje, zaseda iste pozicije, igra nerazdružljive vloge oziroma ima nezdružljive cilje (North 1968, 226).

Konflikt je oblika »različno nasilnega urejanja odnosov med vpletenimi akterji, ki imajo nerazdružljive interese, cilje in strategije za realizacijo le-teh«. Igralci se za uporabo konfliktnih strategij odločijo, ko je njihova pozicija ogrožena. Konflikt je stanje nasprotij, nesporazumov, nezdružljivosti ciljev med igralci oziroma skupinami igralcev. Včasih lahko konfliktno situacijo spremlja tudi fizično nasilje, nastanek vojaškega oziroma političnega konflikta pa v skrajnem primeru lahko pripelje celo v vojno. Konflikt lahko poveže igralce, ki prej niso imeli vzpostavljenih odnosov. Po drugi strani pa se odnosi med igralci, ki so že bili vzpostavljeni, zaradi konflikta lahko uničijo oziroma prekinejo (North 1968, 226).

Glede na opredeljeno lahko ugotovimo, da so konfliktni odnosi najbolj zaostrena oblika družbenih odnosov, pri katerih poskušajo posamezniki oziroma skupine nasprotniku popolnoma onemogočiti, da bi dosegel želeni cilj. V konfliktnih odnosih se pogosto uporablja sila oziroma se z njeno uporabo grozi. Vzrokov za nastanek konfliktnih odnosov je nešteto, izhajajo iz posameznikov, družbenih skupin, družbe oziroma njene strukture. Nastanek konfliktov med igralci pa ne pomeni vedno nečesa negativnega. Blažje oblike konfliktov imajo lahko zelo pozitivno vlogo in pomenijo neko sprejemljivo obliko izražanja družbenih napetosti. Njihovo reševanje pa lahko pripomore k večji stabilnosti družbe (Novak Fajfar v Barle 1995, 100-101)

3.3.2 MEJE JAVNOPOLITIČNEGA OMREŽJA

Vsako javnopolitično omrežje ima svoje meje. Meje omrežja se nanašajo na stopnjo odprtosti oziroma zaprtosti omrežja in pomenijo »vstopno točko« igralcev v javnopolitično omrežje. Meje vsakega javnopolitičnega omrežja so lahko bolj ali manj odprte oziroma zaprte in s tem je povezana tudi težavnost vstopa igralcev v omrežje. Do neke mere so določene in oblikovane subjektivno na podlagi vzajemnega prepoznavanja igralcev, ki se pojavijo na področju določene javne politike, poleg tega pa so pomembni tudi objektivni dejavniki, kot so na primer funkcionalna povezanost igralcev, sektorizacija vlade, strukturna umestitev konkretne javne politike (Fink Hafner 1998, 834).

Meje omrežja na nek način »ločujejo« igralce in določajo, kateri so člani javnopolitičnega omrežja in kateri ne, ter s tem posredno tudi, kateri interesi katerih igralcev se bodo v konkretni javni politiki bolj odražali. Za igralce, ki želijo oblikovati javne politike, je članstvo v omrežju zelo pomembno, če ne celo nujno. Igralci, ki so člani omrežja, so namreč bolj privilegirani v primerjavi s tistimi, ki niso člani, saj lahko neposredno sodelujejo v procesu oblikovanja javnih politik. Lahko celo oblikujejo oziroma se v procesu oblikovanja javnih politik zavzemajo za takšno javno politiko, ki služi predvsem njihovim interesom in ciljem. V nasprotju s tem so možnosti vplivati na javnopolitični proces pri igralcih, ki niso člani omrežja oziroma v njem neposredno ne sodelujejo, zelo omejene. Interesi, ki jih zastopajo ti igralci, so pogosto spregledani in neupoštevani, saj veljajo za manj pomembne.

Njihova uveljavitev je odvisna predvsem od zmožnosti in sposobnosti igralcev, da se vključijo v javnopolitično omrežje. Kljub temu je treba na tem mestu poudariti, da so interesi in pogledi, ki jih predstavljajo igralci zunaj omrežja, lahko pomemben dejavnik, ki ga nikakor ne gre povsem zanemariti in spregledati. Tega se včasih zavedajo tudi člani javnopolitičnega omrežja sami in zlasti, da bi se izognili konfliktnim situacijam, vsaj do neke mere upoštevajo tudi želje in interese igralcev zunaj meja omrežja (Daugbjerg 1998, 41-49). Če torej igralec želi uveljaviti svoje interese, želje, poglede v konkretni javni politiki, je kot prvo resnično ključna in nujna vključenost v javnopolitično omrežje. Poleg tega je pomembno tudi, kdaj se igralec vključi v javnopolitično omrežje. Idealno je, da vseskozi sodeluje pri oblikovanju javnih politik oziroma, da je v omrežju prisoten že ob njegovem nastanku, saj ima tako pregled nad celotnim dogajanjem v njem in razpolaga s številnimi pomembnimi informacijami.

Velikega pomena je tudi položaj igralca v javnopolitičnem omrežju. Osrednji igralci imajo namreč z dolgotrajno vključenostjo v javnopolitični proces boljše izhodišče kot tisti na periferiji, ki v njem sodelujejo le občasno (Daugbjerg 1998, 44).

Toda, kako, na kakšen način v praksi sploh prepoznamo, kakšne so meje določenega javnopolitičnega omrežja? Vsekakor je pri raziskovanju in prepoznavanju meja omrežja oziroma stopnje njegove zaprtosti/odprtosti kot prvo treba identificirati, koliko igralcev je vključenih v določeno javnopolitično omrežje. Glede na to lahko z vidika zaprtosti/odprtosti meja v osnovi govorimo in ločimo med dvema skrajno nasprotnima si vrstama javnopolitičnih omrežij, in sicer med:

- **zaprtim javnopolitičnim omrežjem:** število igralcev v omrežju je majhno, omejeno in relativno stabilno skozi daljše časovno obdobje. Igralci v omrežju se pogosto ne menjavajo in prav tako ne vstopajo/izstopajo iz omrežja. V omrežje so vključeni le tisti igralci, ki imajo relativno podobne interese, vizijo, poglede na oblikovanje konkretne javne politike. Igralci z radikalno nasprotnimi pogledi, kot jih predstavljajo igralci javnopolitičnega omrežja, pa so iz omrežja izključeni. Po navadi v omrežju sodeluje en državni in en oziroma dva nedržavna igralca. Občasno je lahko v omrežje vključenih tudi več državnih igralcev in strokovnjakov iz vlade, univerz in drugih institucij, ki razpolagajo z različnimi specializiranimi znanji. Vstop v omrežje je za igralce izredno težek in omejen. Obstajajo namreč določena pravila igre, ki jih morajo igralci sprejeti in spoštovati, če želijo biti vključeni in neposredno sodelovati v javnopolitičnem omrežju. Če člani omrežja kršijo določila oziroma pravila igre ali jih ne spoštujejo, so iz omrežja lahko izključeni. V takšnem omrežju je stopnja integracije zelo visoka, igralci so medsebojno dobro povezani. Interakcija med njimi je stalna, temelji na pogajanjih, poteka dnevno in igralci se vseskozi vključujejo in sodelujejo v javnopolitičnem procesu. Obstaja razmeroma visoka stopnja konsenza glede pogledov, načel (raz)reševanja javnopolitičnih problemov oziroma oblikovanja konkretnih javnih politik. Prevladujejo ozki interesi predvsem ekonomske narave;

• **odprtim javnopolitičnim omrežjem:** meje takšnega omrežja so izredno ohlapne in prepustne. Članstvo v javnopolitičnem omrežju ni omejeno, kar pomeni, da lahko v njem sodeluje kateri koli igralec, ki je zainteresiran za oblikovanje konkretne javne politike. O izključenih igralcih torej praktično ne moremo govoriti. Posledično je število igralcev v takšnem omrežju ekstremno veliko, saj vključuje številne in raznovrstne igralce, tako državne kot nedržavne. Članstvo v omrežju je nestabilno, igralci se nenehno spreminjajo in nenehno vstopajo oziroma izstopajo iz njega. Interakcija med njimi ni stalna, variira, spreminja se glede na javnopolitično tematiko in temelji na pogajanjih. Zaradi velikega števila igralcev v javnopolitičnem omrežju in njihovih zelo različnih interesov, pogledov na (raz)reševanje javnopolitičnih problemov oziroma oblikovanje konkretne javne politike konsenza med njimi pravzaprav ni mogoče doseči. Zato izredno pogosto prihaja do konfliktov med igralci iz različnih sfer, kakor tudi med igralci v isti sferi. Izbrane skupine državnih in nedržavnih igralcev v javnopolitičnem omrežju se lahko celo povezujejo, da bi dosegle večji vpliv oziroma uveljavitev interesov v javnopolitičnem procesu. V takšnem omrežju lahko zaznamo precej nizko stopnjo integracije med igralci, primanjkuje predvsem institucionaliziranih stikov med državnimi in nedržavnimi igralci (Smith 2003, 59-64; Daugbjerg 1998, 41-4).

4 OPREDELITEV POLICY PROBLEMA (AC VRANSKO - BLAGOVICA)

Brez avtocest si danes življenja ne moremo več predstavljati. Po štirinajstih letih pospešene gradnje je avtocestni projekt, največji investicijski poseg v slovensko gospodarstvo, v sklepni fazi / v oktobru 2008 je bil odprt zadnji odsek avtoceste v Pomurju, ki je povezal madžarsko mejo s Koprom - končan en krak avtocestnega križa v Sloveniji. Glede na skoraj štiridesetletno gradnjo slovenskih avtocest bi o celotnem avtocestnem projektu morda lahko rekli, da je zamudniški, pa vendar so danes iz nepovezanih odsekov avtocest in večinoma samo avtocestnih obrisov vse bolj razvidni ne le dokončano omrežje, ampak tudi makroekonomski učinki gradnje na spodbujanje gospodarskega in regionalnega razvoja. Večja varnost prevoza, povezava s sosednjimi državami, povezava bolj odmaknjenih lokalnih skupnosti z regionalnimi centri in boljše socialno-ekonomske priložnosti za večjo vpetost v slovensko in globalno gospodarstvo, navsezadnje pa tudi višja kakovost potovanja - to je le nekaj pozitivnih sprememb, ki jih je spodbudil avtocestni projekt.

Že iz zgodovine je jasno, da je Slovenija tranzitna država in vzporedno s tem potrebuje dobro avtocestno omrežje. Avtomobilizem pomeni za ceste preporod. Njegov hiter razvoj je vrnil cesti prejšnji pomen, v marsičem pa ga je še povečal, zlasti v mestnem in obmestnem prometu. Spremenil je tudi značaj cestne gradnje in obcestne opreme. Takšen hiter razvoj, ki mu ni primere, povzroča ponekod velike težave.

4.1 NACIONALNI PROGRAM IZGRADNJE AVTOCESTNEGA OMREŽJA (NPIA)

Temeljni dokument, ki opredeljuje gradnjo in vzdrževanje avtocest po osamosvojitvi Slovenije, je Resolucija o Nacionalnem programu izgradnje avtocest v RS (v Nadaljevanju NPIA, 1995) ter njegove poznejše spremembe in dopolnitve (NPIA-A, 1998). Izgradnja avtocestnega omrežja v Republiki Sloveniji je temeljila na nekaterih osnovnih načelih, ki pravijo, da mora dinamika izgradnje avtocestnega omrežja temeljiti na makroekonomskih zmožnostih in narodnogospodarskih interesih Republike Slovenije ter na upoštevanju makroekonomskih posledic izgradnje za narodno gospodarstvo. Finančno mora biti podprta s čim večjim deležem lastnih finančnih sredstev, ki jih zagotavljajo Republika Slovenija (namenska sredstva) in uporabniki preko plačila nadomestila za uporabo avtocestnega omrežja (cestnine), ostali delež finančnih sredstev pa se zagotavlja iz drugih virov (kreditni, obveznice, koncesije, ostali viri). (Nacionalni program izgradnje AC v RS 1996)

Izgradnja avtocestnega omrežja mora omogočiti skladen in enakomeren regionalni in gospodarski razvoj vseh slovenskih regij, kot tudi nadaljnji razvoj države v okviru njenega članstva v Evropski uniji, ter tudi omogočiti prepoznavnost Republike Slovenije v Evropi in svetu, predvsem s primernim upoštevanjem varstva in povečanjem dostopnosti do raznovrstne kulturne dediščine, ki temelji na pogojih njenega članstva v Evropski uniji.

Z izgradnjo avtocestnega omrežja pa je želela država uresničiti tudi nekatere zastavljene osnovne cilje, kot na primer navznoter medsebojno povezati vse slovenske regije ter najpomembnejše gospodarske centre v državi, obenem pa tudi navzven navezati Republiko Slovenijo na evropsko avtocestno omrežje in jo tako povezati s širšim evropskim prostorom. To dejansko pomeni približevanje in povezovanje slovenskega gospodarskega prostora z evropskim gospodarskim prostorom in s tem povečanje konkurenčne sposobnosti slovenskega gospodarstva v primerjavi z evropskim. Povezali bi tudi slovenski kulturni prostor ter omogočili njegovo prepoznavnost in povezanost s širšim evropskim prostorom (Resolucija o Nacionalnem programu izgradnje avtocest v RS 2004).

Eden izmed ciljev je tudi spodbuditi nadaljnji razvoj slovenskega gospodarstva preko investicij v izgradnjo gospodarske infrastrukture (avtocestnega omrežja), ki imajo dokazano pozitivne multiplikativne in akceleratorne učinke na večino makroekonomskih agregatov in ostale sektorje slovenskega gospodarstva.

Z izgradnjo bi tudi izboljšali in povečali nivo prometne varnosti udeležencev v cestnem prometu ter zmanjšali prekomerne negativne vplive cestnega prometa na okolje v območju obstoječih glavnih in regionalnih cest zaradi njihove razbremenitve z zgrajenim avtocestnim omrežjem, predvsem z ukrepi preusmerjanja težkega tovornega prometa na že zgrajeno avtocestno omrežje.

Zastavljene cilje so razdelili na strateške in strukturne. Prvi določajo prednostne razvojne smeri, drugi pa določajo prioritete znotraj teh razvojnih smeri. Pod strateške cilje sodi (Resolucija o Nacionalnem programu izgradnje avtocest v RS 2004):

- zagotovitev ustrezne notranje in zunanje povezanosti države; avtocestno omrežje mora zagotavljati boljši in učinkovitejši pretok ljudi in blaga, tako na ozemlju Slovenije, kot tudi v celotnem evropskem območju. Vse to pozitivno vpliva na nadaljnjo decentralizacijo in enakomernejši regionalni in gospodarski razvoj;

- spodbujanje nadaljnega gospodarskega razvoja države; pospešeno vlaganje v prometno infrastrukturo spodbuja gospodarsko rast, saj povečuje konkurenčnost slovenskega gospodarstva v primerjavi z evropskim;
- izboljšanje in povečanje nivoja prometne varnosti udeležencev v cestnem prometu; izboljšanje in dograditev avtocestnega omrežja pozitivno prispeva k povečanju prometne varnosti in s tem zmanjšanju števila prometnih nezgod.

Poleg osnovnih strateških ciljev ima izgradnja avtocestnega omrežja tudi naslednje strukturne cilje (Resolucija o Nacionalnem programu izgradnje avtocest v RS 2004):

- zagotovitev in povečanje neposrednih makroekonomskih učinkov preko modernizacije prometne infrastrukture;
- omogočanje širših gospodarskih in družbenih koristi, kot so investicije v prometno infrastrukturo, torej tudi v izgradnjo avtocestnega omrežja, preko vzajemnega delovanja multiplikatorja in akceleratorja pozitivno vplivajo na večino sektorjev nacionalnega gospodarstva, preko njih pa na glavne makroekonomske agregate, kot so: BDP, gospodarska rast, investicijska rast, zaposlenost itd. Poleg tega dokončane avtocestne povezave odpirajo nove razvojne možnosti lokalnim skupnostim v njihovi neposredni bližini ter njihovo večjo povezanost z regionalnimi centri in tujino;
- ohranjanje že zgrajenega avtocestnega in ostalega cestnega omrežja ter zmanjšanje negativnih prometnih vplivov na okolje.

Nosilci nalog pri uresničevanju NPIA

Temeljni dokument pri gradnji avtocest v Republiki Sloveniji je Nacionalni program izgradnje avtocest (NPIA), ki ga je sprejel Državni zbor. Spodnja tabela 4.1.1 prikazuje nosilce uresničevanja NPIA in naloge, za katere so zadolženi. NPIA je namreč možno realizirati le z velikim angažiranjem in usklajenim sodelovanjem vseh pristojnih ministrstev in občin kot temeljnih nosilcev nalog pri uresničevanju tega programa. Pri uresničevanju programa sodelujejo:

- Ministrstvo za promet kot nosilec,
- Ministrstvo za okolje in prostor ter Direktorat za prostor,
- Ministrstvo za gospodarstvo,
- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano,

- Ministrstvo za kulturo,
- občinski organi na območjih, skozi katere potekajo avtoceste,
- DARS, Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji, d.d. kot pooblaščen investitorji.

Tabela 4.1: Nosilci uresničevanja NPIA in naloge, za katere so zadolženi

Nosilec:	Naloga:
MP>MOP	pobuda za začetek umeščanja trase v prostor
MOP - UPR	izdelava programa priprave lokacijskega načrta
MOP (UPR) ◊DARS	vrednotenje in primerjava variant
MOP (UPR) ◊DARS, MP	usklajevanje izbora najustrežnejše variante
DARS ◊ MOP (UPR)	organiziranje izdelave elementov pred-feasibility študije
DARS ◊ MOP (UPR)	organiziranje izdelave feasibility študije
DARS ◊ MP	organiziranje izdelave investicijskega programa
MOP (UPR) ◊ Vlada RS	organizacija izdelave osnutka LN za izbrano varianto
MOP (UPR) ◊ občine	organizacija javne obravnave in javne razgrnitve osnutka LN
MOP (UPR) ◊ DARS	organizacija izdelave predloga LN
Občine ◊MOP (UPR)	spremembe občinskega prostorskega akta
MOP ◊ Vlada RS	sprejem lokacijskega načrta - Uredba o LN
DARS	organizacija izvedbe PGD
DARS ◊ MP	organizacija izdelave študije izvedbe nameravane investicije
DARS	organizacija izvedbe razpisa in oddaje del
DARS	organizacija odkupov zemljišč in drugih nepremičnin
MOP	izdajanje enotnega dovoljenja za gradnjo
DARS	organizacija izvedbe del
MOP	inšpekcijski nadzor skladnosti gradnje z LN in enotnim dovoljenjem za gradnjo
MP	inšpekcijski nadzor nad prometno ureditvijo
DARS ◊ MP	poročilo o izvajanju investicijskega projekta
DARS ◊ MP	novelacija investicijskega programa
DARS	organizacija vzdrževanja in upravljanja zgrajene avtoceste
DARS	poročilo o spremljanju učinkov investicije

Vir: DARS (2009a)

4.2 KRONOLOGIJA GRADNJE AC ODSEKA VRANSKO - BLAGOVICA

Gradnja 16,8 kilometrov dolgega avtocestnega odseka Vransko - Blagovica se je začela v letu 1997 in končala leta 2005. Gradnja odseka je bila ena izmed najzahtevnejših gradenj avtocestnih odsekov v Republiki Sloveniji. Dolino z nadmorsko višino do 400 metrov namreč oklepajo hribi in gore nadmorske višine od 700 do 900 metrov, trasa pa poteka po geološko in geomehansko zelo zahtevnem in raznolikem terenu. Odsek Vransko - Blagovica sestavljata dva pododseka, in sicer odsek Vransko - Trojane in odsek Trojane - Blagovica. Slednji meri 8,2 kilometra. Na odseku Trojane - Blagovica sta bila, poleg številnih mostov, viaduktov, opornih in podpornih zidov ter ostalih objektov, zgrajena tudi dva dvocevna predora, in sicer predor Trojane in predor Podmilj. Predor Trojane je najdaljši dvocevni avtocestni predor v Republiki Sloveniji (Dars 2009d; Dars 2009c).

Vlada Republike Slovenije je 21. 3. 1996 sprejela Uredbo o lokacijskem načrtu za avtocestni odsek Vransko - Blagovica, katerega del je tudi odsek Trojane - Blagovica. Tej so sledili postopki, potrebni za pripravo začetka gradnje, kot so geološko-geomehanske raziskave v širšem obsegu, izdelava projektne dokumentacije za pridobitev gradbenega dovoljenja, izdelava generalnega terminskega načrta poteka gradnje, pridobivanje soglasij, določenih v lokacijskem načrtu, in na koncu pridobitev dovoljenja za gradnjo. (Uredba o lokacijskem načrtu za avtocesto na odseku Vransko – Blagovica 1996; Računsko sodišče RS 1998) Hkrati so stekli tudi postopki za odkup nepremičnin, potrebnih za gradnjo avtoceste. Zaradi hitrejše gradnje in povzročanja čim manjših motenj prometa po glavni prometni žili med Ljubljano in Celjem, je bil celotni odsek Vransko - Blagovica razdeljen na dva gradbena pododseka, ki se stikata na Trojanah. Terminsko je bilo določeno, da se najprej začne z gradnjo vzhodnega odseka (Vransko - Trojane), ki naj mu s krajšim zamikom sledi izgradnja zahodnega odseka (Trojane - Blagovica), vključno s predorom Trojane (Dars 2009d; Dars 2009c).

Leta 2000 je bila sklenjena pogodba za izgradnjo predora Trojane s pogonsko centralo (gradbeni del), septembra 2001 za traso in objekte (brez predora Podmilj) od zahodnega portala predora Trojane do vključno viadukta Vransko, maja 2002 za izgradnjo predora Podmilj s pogonsko centralo (gradbeni del) in julija 2002 za traso z objekti od konca viadukta Petelinjek do konca odseka v Blagovici. Za sistem za nadzor in vodenje prometa je bila pogodba sklenjena decembra 2004, za izvedbo elektro in strojnih inštalacij v predorih Trojane in Podmilj pa januarja 2005 (Dars 2009d; Motorevija 2009; AMZS 2009).

4.3 IZVOR JAVNOPOLITIČNEGA PROBLEMA

4.3.1 IZBIRA IZVAJALCA ZA GRADNJO PRVEGA PODODSEKA VRANSKO - TROJANE

Problematika gradnje AC odseka Vransko - Blagovica je zelo obsežna in sega v leto 1999, ko je DARS objavil razpis, s katerim je izbral najbolj ugodnega ponudnika za gradnjo tunela, ki je povezal Ljubljansko kotlino s Štajersko. Izkazalo se je, da je najbolj ugodno ponudbo oddala milanska družba Impresa Grassetto. Italijani bi tunel pod Trojanami zavrtali za 58.000.000 €. Družbi SCT in Impregillo, ki sta nastopili skupaj, bi tunel zgradili za 80.000.000 €. Alpine Bau iz Salzburga je oddala dokumentacijo, iz katere je bilo razvidno, da lahko tunel postavijo za 84.000.000 €. Primorje iz Ajdovščine in avstrijski Jaeger Bau sta v skupnem nastopu za gradnjo tunela zahtevala 97.000.000 €. Pri primerjavi in analizi cen posameznih postavk del iz posameznih ponudb je strokovna komisija ugotovila, da je izbrani ponudnik Impresa Grassetto pri 34 glavnih postavkah za 29 % cenejši od ponudnika SCT d.d. in Impregilla ter za 30 % cenejši od ponudnika Alpine Bau. Ta dva ponudnika, SCT in Impregillo ter Alpine Bau, sta torej ponudila neobičajno visoke cene in zato nista bila izbrana. Izbrani ponudnik Impresa Grassetto se je v svoji ponudbi obvezal, da bo pri izvedbi del zaposlil čim več domače delovne sile, da bo večino potrebnih materialov - torej cement, agregat, asfalt in podobno - dobavil iz Slovenije, ter da bo poleg nominiranega podizvajalca, Kraškega zidarja d.d. iz Sežane, med podizvajalci posameznih del angažiral večinoma slovenska podjetja. V ta namen je priložil tudi predpogodbe z njimi in z dobavitelji materiala, ki bo torej večinoma slovenskega izvora (Zapisnik seje državnega zbora 2000). Na odločitev Darsa o izbiri najugodnejšega ponudnika sta dva ponudnika vložila zahtevke za revizijo (Alpine Bau ter SCT in njegov italijanski partner Impregillo), poslanec Zmago Jelinčič pa je izpostavil moč italijanskega lobija pri izbiri najboljšega izvajalca. Državna revizijska komisija je 23. 2. 2000 oba zahtevka za revizijo zavrnila kot neutemeljena in potrdila sklep uprave Darsa. To pomeni, da je odločitev veljala za dokončno in pravnomočno in da bo Dars d.d. z izbranim ponudnikom lahko sklenil izvajalsko pogodbo in začel z deli (Zapisnik seje državnega zbora 2000). Poslanec Jelinčič je med izjemno dolgim nastopom med drugim omenil: »Da je tedanji italijanski minister za zunanjo trgovino Piero Fassino pred obiskom Slovenije na zunanje ministrstvo naslovil pismo, v katerem je zaprosil, naj se družbi Impresa Grassetto omogoči, da na razpisu nastopa pod enakimi pogoji. Fassino se je v Sloveniji mudil januarja 1999. Septembra 1999 je Ljubljano obiskal še enkrat; tedaj se je sestal tudi s

slovenskim ministrom za promet. Z drugimi besedami, družba Impresa Grassetto je leta 1999 v Sloveniji lobirala preko ene najvidnejših osebnosti italijanske levice« (Zapisnik seje državnega zbora 2000; Žerdin, 2006). Kljub revizijskim zahtevkom in opozorilom prvaka Slovenske nacionalne stranke, je družba Impresa Grassetto posel dobila in začela z gradbenimi deli.

4.3.2 IZBIRA IZVAJALCA ZA GRADNJO DRUGEGA PODODSEKA TROJANE - BLAGOVICA

Izbira izvajalca za gradnjo drugega pododseka Trojane - Blagovica, ki zajema tudi predor Podmilj, je potekala aprila 2001. Razpisno komisijo, ki je javni razpis izvedla, je sestavljalo sedem oseb. Dars je od družbe DDC, podizvajalca pri izvedbi razpisa in licitacijskega postopka, zahteval, da odpiranje ponudb snema z videokamero. Novic, da bi se med aprilskim odpiranjem ponudb kaj zapletlo, v dokumentih ali preko medijev ni bilo mogoče zaslediti. Ob zmagi SCT-ja je italijanska družba Impresa Grassetto zahtevala revizijo postopka, kjer pa so bile ugotovljene nepravilnosti. Ko se je v prostorih državne revizijske komisije odvrtel videoposnetek odpiranja ponudb, se je izkazalo, da se je v razpisnem postopku pripetila napaka, ki je dokazovala nestrokovnost postopka. Videoposnetek je namreč govoril o tem, da je podjetje SCT ponudbo za vrtanje predora Podmilj oddalo na rumeni disketi (plastično ohišje diskete je bilo rumeno). Ko pa je državna revizijska komisija pregledala razpisno dokumentacijo, ki je bila shranjena v posebni sobi DARS-a, je ugotovila, da disketa ni več rumena, pač pa roza barve. Državna revizijska komisija je od DARS-a zahtevala pojasnila. DARS je zahteval pojasnila od Družbe za državne ceste. Družba za državne ceste (DDC) je zahtevala pojasnila od razpisne komisije (Žerdin 2006; Šurla 2001).

V razpisnem postopku sta se torej pojavili dve različni ceni, ki jih je navajalo podjetje SCT. Računalniška disketa, na kateri je bila oddana SCT-jeva ponudba, pa je bila po oddaji ponudbe očitno zamenjana in to na skrajno amaterski način. Zaradi naštetih nepravilnosti je državna revizijska komisija SCT-ju posel vzela, podjetje pa izključila iz nadaljnjih razpisnih postopkov. Obstaja pa sum, da so bili po oddaji ponudb zamenjani tudi drugi deli razpisne dokumentacije (Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil: 018-48/02). Posel za izgradnjo predora Podmilj je pozneje dobilo podjetje RGD iz Trbovelj. Tudi pri drugi odločitvi DDC-ja sta podjetji Impresa Grassetto in SCT zahtevali revizijo postopka (kar je začetek gradnje znova prestavilo), vendar je takrat Državna revizijska komisija revizijski postopek zavrnila. (Šurla 2001)

4.3.3 ODPRTJE CELOTNEGA AC ODSEKA VRANSKO - BLAGOVICA; SVETI SEDEŽ; NEUSTREZNA BETONSKA PODLAGA V PREDORIH

AC odsek Vransko - Blagovica so leta 2005 z zamudo odprli. Zagotovo predstavlja enega izmed najpomembnejših projektov prometne politike in ciljev, določenih v nacionalnem programu izgradnje avtocestnega omrežja v RS. Odprtje predora pa opozori na nepravilnosti, ki so se vzpostavile ob graditvi le-tega. Okoli 100 krajanov Trojan je s protestnimi napisi, kot so *'Predori odprti, objekti nad njimi podrti!'*, *'Trojanci še vedno oškodovanci!'*, *'Predor nam je uničil hiše!'*, *'DARS - hiša večnih obljub!'* na hribu nad trojanskim predorom opozarjali na svoje težave. Z mirnim protestom so želeli opozoriti na nekorekten odnos pri reševanju težav v zvezi z odškodninami za škodo na njihovih objektih, ki je nastala med gradnjo trojanskega predora. Gradnja predora pod Trojanami, ki se je začela septembra 2000, je graditeljem povzročala težave zaradi težkih geoloških pogojev. Zaradi gradnje so nekateri prebivalci Trojan utrpeli škodo na svojih objektih. Pri DARS-u so za škodo prevzeli odgovornost, jo poravnali (krajanom, ki so nastopili skupaj), nato pa od izvajalca izterjali odškodnino (Dnevnik 2002; Priloga E: Intervju Lado Goričan; Motorevija 2009; AMZS 2009).

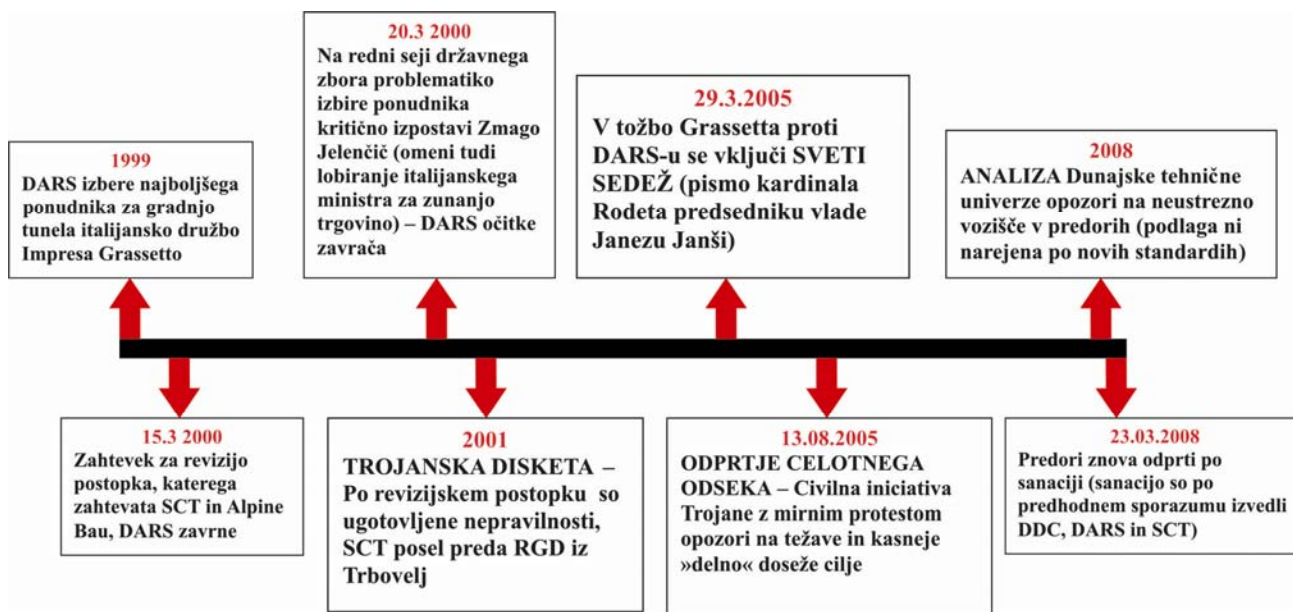
Leta 2005 pa v urad predsednika Vlade iz Svetega sedeža prispe pismo, ki se navezuje na tožbo Impresa Grassetto proti DARSU, kjer italijansko podjetje zahteva povrnitev nepredvidenih stroškov pri gradnje odseka (Žerdin 2006).

Rode v pismu iz 29. marca piše, da naj bi po trditvah italijanske strani imel Impresa Grassetto "pri gradnji predora na Trojanah okoli 50 milijonov evrov škode, kar si seveda prizadeva izterjati na vsak način". Škoda naj bi nastala zaradi dodatnih nepredvidenih in nepredvidljivih del. Ob tem premiera obvešča, da je Impresa Grassetto - ker na več pisnih vlog s slovenske strani ni dobil nobenega odgovora - pred kratkim vložil tožbo na ljubljanskem sodišču, kar mu omogoča pogodba. Še vedno pa je pripravljen na "pametno poravnavo, pri čemer bi svojo zahtevo zmanjšal za polovico" (Priloga G: - Vsebina pisma kardinala Rodeta).

Leta 2008 na AC odseku Vransko - Blagovica pride do ugotovitev, da so predori nevarni in jih bo potrebno sanirati. Problem je z vozno površino v tunelih, saj po analizah dunajske tehnične univerze - študijo je naročilo Ministrstvo za promet - kar 57,1 % površine ni primerno za večje hitrosti oziroma odporno proti drsenju. Pri merjenju hrapavosti ugotovijo, da je 24,3 % voznih površin zelo slabih, 57,8 % slabše so razmere v predoru Jasovnik, kjer je zelo slabih skoraj 90 odstotkov vozišča (Dnevnik 2002). Krivde ni želel prevzeti nihče, saj podlaga vsebuje vse kriterije gradnje, ki so veljali v začetku, izvajalci pa se niso prilagodili novim zahtevam, sprejetim v letu 2004. Stroški hrapavljenja so davkoplačevalce stali dodaten

milijon evrov. Dela so po skupnem dogovoru izvedli SCT, DARS in DDC. Predori so konec aprila 2008 sanirani po novih evropskih standardih (Dnevnik 2002; Siol 2009).

Slika 4.1: Kronologija vzpostavitve javnopolitičnih omrežij znotraj prometne politike na področju gradnje avtocestnega odseka Vransko - Blagovica



Vir: Dnevnik (2002); Žerdin (2006); (Šurla 2001, 2007); Goričan (2009); (Zapisnik seje državnega zbora (2000); DARS (2009)

5 ANALIZA STRUKTURE JAVNOPOLITIČNEGA OMREŽJA IN RAZISKOVALNI REZULTATI

5.1 DRŽAVNI IGRALCI V PROMETNI POLITIKI

Ob pregledu seznama mehanizmov državnih igralcev v prometni politiki je očiten poseben položaj spodaj omenjenih struktur (DARS, DDC, Direkcija RS za ceste, Ministrstvo za promet - Direktor za ceste) kot odločevalcev pri oblikovanju prometnih politik - bodisi imajo zakonska pooblastila ali pa privilegirano uporabo ali dostop do javnopolitičnih mehanizmov. Poseben položaj države kot osrednjega javnopolitičnega igralca v prometni politiki pa dokazuje tudi izbira udeležencev pri graditvi AC odseka Vransko - Blagovica. Nacionalni program izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji, ki ga je sprejel Državni zbor, je temeljni dokument, po katerem poteka intenzivna gradnja slovenskih avtocest.

V njem je zapisano, da so udeleženci pri graditvi objektov naslednji: investitor, projektant, izvajalec, nadzornik in revident. Izbira udeležencev na: **AC ODSEK VRANSKO - BLAGOVICA**.

***Investitor** je pravna ali fizična oseba, ki naroči graditev objekta ali, ki jo sam izvaja.*

Naročnik gradnje avtocest v imenu Republike Slovenije je od ustanovitve v letu 1994 Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji, DARS d.d., v obdobju pred tem pa Republiška uprava za ceste in njeni pravni predhodniki (Skupnost za ceste Slovenije, Republiška uprava za ceste).

***Projektant** je pravna ali fizična oseba, ki kot gospodarsko dejavnost opravlja storitve pri projektiranju.*

V našem primeru je to PNZ - svetovanje projektiranje d.o.o.

***Izvajalec** je pravna ali fizična oseba, ki kot gospodarsko dejavnost opravlja storitve pri izvajanju pripravljalnih del na gradbišču, izvajanju gradbenih del, montažah in vgrajevanju strojnih in električnih inštalacij ter izvajanju zaključnih gradbenih del.*

V našem primeru je to Impresa Grassetto S.p.A. in njegovi podizvajalci: RGD d.d., Rudarska gradbena družba Trbovlje, SCT, GPM.

***Nadzornik** je pravna ali fizična oseba, ki kot gospodarsko dejavnost opravlja storitve pri opravljanju gradbenega nadzora.*

V našem primeru je to DDC svetovanje inženiring, Družba za svetovanje in inženiring, d.o.o.

***Revident** je pravna ali fizična oseba, ki kot gospodarsko dejavnost opravlja storitve pri reviziji projektne dokumentacije.*

Prav tako DDC svetovanje inženiring, Družba za svetovanje in inženiring, d.o.o. (Zakon o graditvi objektov 2002)

Predstavitev in opis državnih igralcev v prometni politiki je pred podrobnejšo analizo strukture odnosov med igralci potrebno nujno opredeliti. Predstavitev igralcev pa se povezuje tudi z drugo podhipotezo, ki domneva, da zaradi konstantnega razmerja moči (država kot osrednji javnopolitični igralec) znotraj javnopolitičnega omrežja do spremembe izida prometne politike na področju izgradnje AC omrežja v Sloveniji ne pride, kar dokazuje javnopolitični izid. Podhipotezo sem preverjal s predstavitvijo nalog in zakonskih pooblastil

državnih igralcev oziroma izvajalcev prometne politike. Prav tako so bili za preverjanje podhipoteze relevantni odgovori na vprašanja iz intervjujev.

Poglejmo primer državnih javnopolitičnih igralcev, kot odločevalcev, izvajalcev in nadzornikov prometne javne politike - DARS, DDC, Direkcija RS za ceste, Ministrstvo za promet - Direktor za ceste in njihove naloge:

DARS:

DARS, Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji, je delniška družba, ki organizira in vodi gradnjo in obnove avtocest in izvaja finančni inženiring ter vzdržuje in upravlja z avtocestami. DARS (DARS 2009a):

- v imenu in za račun Republike Slovenije opravlja naloge v zvezi s prostorskim načrtovanjem in umeščanjem avtocest v prostor in naloge v zvezi s pridobivanjem zemljišč ter drugih nepremičnin za potrebe izgradnje avtocest,
- v svojem imenu in za račun Republike Slovenije opravlja naloge v zvezi z izgradnjo in obnavljanjem avtocest, v skladu z nacionalnim programom izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji ter finančni inženiring sredstev, namenjenih za izgradnjo avtocest in odplačilo posojil, najetih za njihovo izgradnjo,
- v svojem imenu in za račun države upravlja in razpolaga s tistimi nepremičninami, ki so bile pridobljene v zvezi z gradnjo avtocest in niso bile v celoti uporabljene za njihovo izgradnjo ali niso v celoti potrebne za upravljanje in vzdrževanje avtocest, v skladu z zakonom in predpisi, ki urejajo javne ceste in varnost cestnega prometa,
- upravlja in vzdržuje avtoceste.

DDC:

DDC svetovanje inženiring, Družba za svetovanje in inženiring, d.o.o. (v nadaljevanju DDC), je bila s strani Vlade Republike Slovenije ustanovljena 1. februarja leta 1994. Glavna dejavnost družbe je arhitekturno in gradbeno projektiranje ter z njim povezano tehnično svetovanje. Področja, na katerih DDC deluje, so ceste (avtoceste, druge državne ceste in lokalne ceste), mejni prehodi, vodna infrastruktura, komunalna infrastruktura, železnice, energetika in visoke gradnje. DDC zaposluje strokovnjake različnih profilov, ki so usposobljeni za vodenje in uresničevanje investicijskih projektov pri načrtovanju, gradnji, vzdrževanju in gospodarjenju z infrastrukturnimi objekti. Kot največje inženirsko podjetje s področja nizkih gradenj se pri realizaciji projektov poslovno povezuje tudi z mnogimi

strokovnjaki izven podjetja, kot so visokošolske ustanove in inštituti, razne strokovne organizacije, pa tudi posamezniki doma in po svetu (DDC 2009).

DDC skuša vzdrževati dobre poslovne odnose s svojimi poslovnimi partnerji, s katerimi uspešno sodeluje že vrsto let. Največja in hkrati najpomembnejša poslovna partnerja in naročnika, s katerima družba pogodbeno sodeluje, sta Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji - DARS d.d. in Direkcija Republike Slovenije za ceste. Poleg omenjenih DDC sodeluje še z Ministrstvom za promet, Servisom skupnih služb Vlade Republike Slovenije, Ministrstvom za okolje in prostor, Agencijo Republike Slovenije za okolje, Direkcijo za železniški promet, Slovenskimi železnicami d.d., pa tudi s številnimi občinami in gospodarskimi družbami ter različnimi strokovnimi in raziskovalnimi institucijami v državi (DDC 2009).

DDC poslovno sodeluje tudi z nekaterimi tujimi podjetji. Tesnejše poslovne odnose so navezali z nemškima inženiring podjetjema Vössing in Vepro, z belgijskima podjetjema Tractebel in TPF Chapeaux, podjetjem W.S. Atkins iz Velike Britanije, finsko Direkcijo za ceste - FINNRA, dansko Direkcijo za ceste, hrvaško Upravo za ceste, Direkcijo Republike Srbije za ceste, Ministrstvom za pomorstvo, trgovino in transport Črne gore, Direkcijo za avtoceste Republike Črne gore in Direkcijo za ceste Federacije Bosne in Hercegovine (DDC 2009).

Družba DDC je vzpostavila in razvila sistem projektno-matričnega vodenja. Delo je v okviru posameznih projektov organizirano tako, da omogoča kar se da učinkovito vodenje in kakovostno izvedbo naročil, od pripravljalnih del do končne realizacije, predaje objektov naročniku in spremljanja stanja v garancijskem roku. Takšen sistem organizacije dela pomeni optimalno izkoriščenost človeških virov in racionalen ter poenoten pristop k delu. Vse to pa zagotavlja hitro prilagodljivost novim nalogam in projektom ter s tem konkurenčno prednost. Družba je organizirana v štirih delovnih področjih, ki so:

- področje avtocest,
- področje glavnih in regionalnih cest,
- razvoj projektov in ostala področja,
- področje skupnih, tehničnih in splošnih zadev.

Na sedežu družbe v Ljubljani, v poslovnih prostorih v Mariboru in na gradbiščih, razpršenih po vsej Sloveniji, deluje skupno 16 projektov. Organizacijske sheme posameznih projektov se med seboj razlikujejo glede na obseg in zahtevnost dela. Posamezni projekt vodi direktor

projekta, ki ima vsa potrebna pooblastila za vodenje in izvajanje nalog, potrebnih za realizacijo projekta. Dejavnosti, ki zahtevajo posebna znanja, so organizirane v okviru sektorjev in oddelkov, ki projektom nudijo ustrezno strokovno podporo (DDC 2009). Osredotočenost na naročnike in visoko kakovost poslovanja potrjuje leta 1999 vzpostavljen in v letu 2002 nadgrajen sistem vodenja kakovosti, ki izpolnjuje zahteve mednarodnega standarda ISO 9001:2000. Zadovoljstvo naročnikov in poslovno uspešnost pa dolgoročno razvijamo tudi z uvajanjem evropskega modela poslovne odličnosti.

DIREKCIJA RS ZA CESTE:

Direkcija Republike Slovenije za ceste je organ v sestavi Ministrstva za promet. Izvaja strokovno-tehnične, razvojne, organizacijske in upravne naloge za graditev, vzdrževanje in varstvo glavnih in regionalnih cest ter dela hitrih cest, naloge, ki se nanašajo na prevoze v tovornem in potniškem cestnem prometu ter ugotavljanje skladnosti cestnih vozil. Med naloge Direkcije RS za ceste sodijo tudi priprava predlogov za investicije v državne ceste v njeni pristojnosti, usklajevanje pri projektiranju, graditvi in obnovah cest in objektov na teh cestah. Direkcija zbira in obdeluje različne podatke, potrebne za presojo glede vlaganj v ceste, in izvaja naloge, sprejete v Državnem zboru, Vladi in Ministrstvu za promet. (Ministrstvo za promet 2009b)

MINISTRSTVO ZA PROMET - DIREKTORAT ZA CESTE:

Prednostne programske naloge v cestnem prometu Delovna področja direktorata:

- presoja možnosti uporabe zasebnega kapitala in drugih zunaj proračunskih virov kot dodatnega vira za hitrejši razvoj cestne infrastrukture in za učinkovitejše reševanje potreb uporabnikov cest,
- razvoj službe operativnega upravljanja prometa na vseh državnih cestah in organizacija integralnega obveščanja uporabnikov državnih cest z enega mesta (CUP-PIS, Center za upravljanje s prometom in Prometni informacijski center),
- dograditev avtocestnega sistema v državi v skladu z Nacionalnim programom izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji,
- razvoj cestninskega sistema v RS kot sistema za financiranje razvoja avtocestnega sistema in sistema usmerjanja prometnih tokov in obremenitev, uvajanje elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku,
- priprava programa posodobitve državne cestne mreže nacionalnega pomena,

področja (državne ceste, kategorizacija in podatki o javnih cestah, avtoceste in hitre ceste, ostale državne ceste, zimsko vzdrževanje, prometno-informacijski center, izredni prevozi). (Ministrstvo za promet 2009a)

SKLEP: Javnopolitični mehanizmi (policy mehanizmi) so instrumenti, sredstva, tehnike, ukrepi, ki jih imajo na voljo državni javnopolitični igralci za vplivanje na procese oblikovanja in izvajanja javnih politik (Pal 1987; Majchrzak 1984). Glede na zgoraj predstavljene naloge in mehanizme državnih igralcev lahko svojo drugo podhipotezo v celoti potrdim. Iz nalog DARS-a, DDC-ja, Direkcije RS za ceste, Ministrstva za promet - Direktorata za ceste lahko razberemo neposredno moč države v izvajanju in upravljanju prometne politike. Potrditev podhipoteze pa predstavlja tudi izbira investitorja, ki je določen v skladu z NPIA (DARS), in nadzornika, ki je v našem primeru DDC. Že sama zakonska opredelitev DARSa kot glavnega izvajalca odpira dilemo njegovih kompetenc, na kar opozarja tudi gospod Janez Černivec (gradbeni inženir in nekdanji član nadzornega sveta DARS) v intervjuju za tednik Mladina. Černivec opozarja na nestrokovnost pri izbiri ponudnikov preko javnih naročil (predor Podmilj) in poznejšemu nadzoru (slaba podlaga v predorih), saj DARS tega ne počne oziroma ne zna početi. »Struktura zaposlenih v državnem podjetju DARS je venomer določena politično, kar vpliva na rezultat delovanja družbe. Mesta zasedajo ljudje, ki o vodenju družbe za avtoceste nimajo ustreznih znanj in izkušenj« (Priloga F: Intervju Janez Černivec). Povezavo med investitorjem in nadzornikom pa omenja tudi gospod Peter Tevž v intervjuju na vprašanje, če so pri izgradnji avtocestnega omrežja venomer vpleteni isti akterji. »V tem prostoru je tradicionalna naveza oziroma povezava investitorja, nadzornika in skupine izvajalcev, ki jo vodi največji med njimi, že kar neokusna in predolgo traja, nima pa izključno samo negativnih lastnosti in predznakov. Še bolj pa so zanimive kompetence DARS-a pri izbiri nadzornika na avtocestnem odseku. DDC je prav tako v 100-odstotni lasti države in zagotovo ni relevanten pri svojih nalogah, kljub temu, da v temeljnih dokumentih družbe definirajo strokovnost in neodvisnost. »DDC zaposluje strokovnjake različnih profilov, ki so usposobljeni za vodenje in uresničevanje investicijskih projektov pri načrtovanju, gradnji, vzdrževanju in gospodarjenju z infrastrukturnimi objekti. Kot največje inženirsko podjetje s področja nizkih gradenj se pri realizaciji projektov poslovno povezuje tudi z mnogimi strokovnjaki izven podjetja, kot so visokošolske ustanove in inštituti, razne strokovne organizacije, pa tudi posamezniki, doma in po svetu« (DARS 2009a). Podjetje kljub strokovnosti ne deluje v skladu s svojimi načeli, kar dokazuje neustrezna betonska podlaga v predorih.

5.1.1 IDENTIFICIRANI IGRALCI V JAVNOPOLITIČNEM OMREŽJU

Poleg že omenjenih državnih igralcev v prometni politiki, pa se konkretno v javnopolitično omrežje, ki se je izoblikovalo ob gradnji AC odseka Vranksko - Blagovica, vključijo tudi civilno-družbeni igralci in nadsacionalni igralci. Delitev sem opravil na podlagi klasifikacije, ki sem jo opravil v teoretičnem delu diplomske naloge. Za nazornejši prikaz pa sem uporabil tabelo (Tabela 5.1.). DARS, DDC, Direkcija RS za ceste in Ministrstvo za promet - Direktorat za ceste so ustanovljeni z zakonskimi določili države, torej imajo moč odločanja in vplivanja na rezultat in oblikovanje javne politike, ter jih štejemo med državne igralce. Izvajalci in podizvajalci SCT, Primorje, Rudarska gradbena družba iz Trbovelj, Civilna iniciativa - predsednik L. Goričan prihajajo iz družbene sfere, zato jih umestimo med civilno-družbene igralce. V omrežje pa se vključijo tudi civilni igralci iz mednarodne sfere: Piero Fassino, kardinal dr. Franc Rode kot predstavnik Svetega sedeža, Impresa Grassetto, Alpine Bau, Jaeger Bau, Impregillo, zato jih umestimo med civilno-družbene igralce iz mednarodne sfere.

Tabela 5.1: Klasifikacija v analizo vključenih javnopolitičnih igralcev glede na sfero, iz katere prihajajo

DRŽAVNI IGRALCI	CIVILNO - DRUŽBENI IGRALCI	MEDNARODNI C.D. IGRALCI
DARS	SCT	Alpine Bau
Predsednik vlade Janez Janša	Primorje	Jaeger Bau
Zmago Jelenèè	Rudarska gradbena družba iz Trbovelj	Impregilo
DDC	Civilna iniciativa – predsednik	Piero Fassino
Direkcija Republike Slovenije za ceste	CPM	Kardinal dr. Franc Rode
Ministrstvo za promet- Direktorat za ceste		Impresa Grassetto
Minister za promet Radovan Žerjav		

Vir: Dnevnik (2002); Žerdin (2006); Šurla (2001); Priloga E: Intervju Lado Goričan (2008); Zapisnik seje državnega zbora (2000); DARS (2009a); Krašovec (2002, 9)

5.2 ANALIZA NARAVE ODNOSOV MED IGRALCI V JAVNOPOLITIČNEM OMREŽJU

Naravo odnosov med igralci v javnopolitičnem omrežju sem analiziral na podlagi prve podhipoteze, ki domneva, da imajo igralci skupne interese oziroma poglede na problem, zaradi tega lahko govorimo o odnosu sodelovanja. Podhipotezo sem preverjal na podlagi odgovorov, ki so jih podali ljudje na intervjujih, s pomočjo teoretičnih izhodišč in s podatki, ki so opisali potek gradnje AC odseka Vranksko - Blagovica.

Na podlagi podanih odgovorov in podatkov glede opisa gradnje lahko ugotovimo, da vsi v analizo vključeni javnopolitični igralci nimajo skupnih interesov oziroma pogledov v zvezi z gradnjo AC odseka Vranksko - Blagovica. Zato v javnopolitičnem omrežju govorimo o odnosu konflikta in sodelovanja.

Analizo sem izvedel glede na kronologijo izgradnje in s pomočjo podatkov in odgovorov iz intervjujev oblikoval sklepne ugotovitve:

1. Leta 1999, ko DARS izbere najboljšega ponudnika za gradnjo prvega pododseka, zaznamo tako odnos sodelovanja kot konflikta. Med DARS-om in Impresa Grassetto vlada odnos sodelovanja, saj podpišeta potrebno dokumentacijo za začetek gradnje. Na sklep DARS-a pa se pritožita podjetji SCT in Jager Bau, ki zahtevata revizijo postopka, vendar pritožbo DARS zavrne. Torej gre med njimi za odnos konflikta.
2. Odnos konflikta zaznamo tudi, ko odločitev DARS-a obravnava Državni zbor RS na redni seji. Predsednik SNS Zmago Jelinčič kritično izpostavi izbiro najboljšega ponudnika. Na seji dileme pojasni mag. Janez Božič in dejansko izpostavi ponudbe, ki so bile oddane za gradnjo odseka. Ker se je Impresa Grassetto izkazal za najboljšega, so ga izbrali. Med njima je moč zaslediti konflikten odnos.
3. Pri gradnji odseka DDC nastopa kot nadzornik in kot revident. Pri nadzoru gre predvsem za sprotni nadzor dela izvajalca (Impresa Grassetto S.p.A.) in njegovih podizvajalcev (RGD d.d., Rudarska gradbena družba Trbovlje) ter za poročanje investitorju (DARS). V vlogi revidenta pa DDC revidira projektno dokumentacijo v skladu z bistvenimi zahtevami. V tem primeru gre za odnos sodelovanja med obema akterjema.
4. Izbira izvajalca za drug pododseka pa kaže na transformacijo iz odnosa sodelovanja v odnos konflikta. Najprej je bil na razpisu izbran SCT, vendar so po zahtevanem

revizijskem postopku ugotovili za zamenjavo dokumentacije in disket, zato SCT posel preda RGD iz Trbovelj. Najprej so poskušali uspeti s »tradicionalno« navezo, na katero opozarjajo gospod Peter Tevž, Bojan Banfi in gospod Černivec v intervjujih. Vendar so pozneje zaradi nepravilnosti posel SCT-ju vzeli. Odnos sodelovanja se spremeni v odnos konflikta.

5. Transformacija iz konflikta v sodelovanje pa se kaže tudi v primeru Civilne iniciative Trojane, ki po dolgih letih opozarjanja pride do želenih odškodnin. Povod za spremembo odnosa pa je v tem primeru mirna demonstracija ob otvoritvi leta 2005, ki vpliva na poznejšo razrešitev nastalih težav.
6. Pri odkritju slabe betonske podlage v predorih pa zasledimo odnos sodelovanja med izvajalcem, investitorjem in nadzornikom. V ozadju zaznamo moč države, ki preko svojih dveh igralcev v zastopani politiki doseže, da podpišejo sporazumni dogovor glede obnove cestišča.

SKLEP: Glede na predstavljene ugotovitve lahko svojo hipotezo le delno potrdim. Ugotovil sem, da vsi javnopolitični igralci nimajo enakega interesa oziroma pogleda v zvezi z gradnjo AC odseka Vransko - Blagovica. Skupni interesi so se izoblikovali predvsem med državnimi igralci, saj med njimi ni bilo mogoče zaslediti odnosa konflikta. Na takšen rezultat seveda vpliva politična oblast, ki spremlja delovanje vseh svojih mehanizmov v prometni politiki in na njih vpliva. Odnos konflikta je mogoče zaslediti predvsem med izvajalci samimi in njihovimi podizvajalci. Razlog je seveda finančne narave, saj se je odsek zaradi nepredvidenih stroškov nekajkrat podražil. Zaradi podražitve se vzpostavi konflikten odnos tudi med DARS-om in glavnim izvajalcem, v konflikt pa se vmeša nadsocijalni igralec, ki s svojo veličino v evropski in svetovni družbi skuša vplivati na rezultat ljubljanskega sodišča. Dejanska rabsodba v prid izvajalca pa kljub vključitvi Svetega sedeža še do danes ni dobila epiloga. Pozitivna ugotovitev je vsekakor dosežek Civilne iniciative Trojane, ki po dolgih letih opozarjanja naposled le uspe iztržiti zelene odškodnine. To je dokaz, da država kljub dolgemu postopku še upošteva težave in krivice ljudi. Vsekakor pa tudi analiza narave odnosov med igralci v javnopolitičnem omrežju kaže na moč države kot javnopolitičnega igralca, ki s svojim delovanjem kroji izid prometne politike.

5.3 ANALIZA MEJ/PRETOČNOST JAVNOPOLITIČNIH OMREŽIJ

Analizo mej/pretočnosti sem oblikoval na podlagi tretje podhipoteze, ki predpostavlja vpliv časovne dimenzije na pretočnost javnopolitičnih omrežij. Podhipotezo sem preverjal z vprašanji glede vpletenosti istih akterjev v javnopolitičnem omrežju, dejansko integracijo nadnacionalnih igralcev in s pomočjo teoretičnih izhodišč.

Zaradi nejasne določitve prostora delovanja posameznih javnih politik se pogosto dogaja, da se omrežja iz različnih problemskih okolij na določenih točkah srečujejo (Kustec Lipicer v Fink Hafner 2002, 71). Zaradi večfaznosti postopka izgradnje avtocestnega omrežja nastajajo v posameznih fazah različno strukturirana omrežja. Tako lahko omrežje prepoznamo že v fazi odločevalskega 'agenda settinga'. V tej fazi se politični odločevalci (Državni zbor, interesne skupine, lobisti) odločajo o prioritetah pri izgradnji avtocestnega omrežja. Pri določitvi trase sodelujejo tudi predstavniki civilne družbe in drugi nedržavni igralci, kot so ekologi.

Zatem pooblastila za izpeljavo postopka izbire najugodnejšega izvajalca preda DARS-u. V tej fazi spet nastane novo, bolj odprto in manj stabilno policy omrežje. V primeru pritožb neizbranih izvajalcev zopet nastane novo omrežje. Ko nastopi faza same izvedbe, se oblikuje stabilno omrežje z akterji, ki imajo formalno določene funkcije. Tudi omrežje v zadnji fazi ima odprte meje. Po zagotovitvi g. Tevža trojanskega predora niso gradili s pomočjo evropskih sredstev, kljub temu pa smo soočeni z vključevanjem nadnacionalnih igralcev v javnopolitično omrežje, saj se na razpis prijavijo tuje družbe. Srečevanje omrežij tako lahko prepoznamo pri prepletanju državnih igralcev, ki so vpleteni v druga policy omrežja, ki po navadi nastajajo okoli razporejanja finančnih virov.

Na vprašanje, ali so pri izgradnji avtocestnega omrežja vseskozi vpleteni isti akterji, g. Tevž odgovarja: »Zgodovinsko ta trditev gotovo drži, trenutno še bolj. V tem prostoru je tradicionalna naveza oziroma povezava investitorja, nadzornika in skupine izvajalcev, ki jo vodi največji med njimi, že kar neokusna in predolgo traja, nima pa izključno in samo negativnih lastnosti in predznakov. Ekipa je dokaj usposobljena, dokaj koordinirana, poznajo se in kakšno stvar lažje, hitrejšo in učinkovitejšo naredijo, kot bi jo kdo drug. Vedeti pa je potrebno, da primerljivost stroškov gradnje avtocest v Sloveniji s stroški izgradnje kilometra avtoceste v kakšni drugi podobni državi, kot so Avstrija, Madžarska, Slovaška, Italija, Nemčija, Švica, ni vedno korektna, kajti naše avtoceste in stroški, ki jih zajemamo v strošek izgradnje kilometra avtoceste, segajo daleč izven ograje avtoceste, medtem ko je v drugih državah to točno znotraj mreže, samo od leve do desne mreže in nič več. Na tem sektorju, kjer

lokalne skupnosti tudi pristavljajo svoj lonček, kjer je gradbena dokumentacija, gradbeno dovoljenje in ostala soglasja izredno zapleteno pridobiti, je seveda koncesionar, ki poda ponudbo, tujec, ki bi v koncesiji to gradil, seveda upošteval drug, bistveno ožji sklop stroškov in ga popolnoma nič ne zanima regulacija potoka, ki je tri kilometre stran in je šla avtocesta po tej dolini in potok potrebuje drug odtok. On zgradi cesto, izračuna oziroma oceni povprečni dnevni, letni promet, če je višji od njegove cene, in mu v naslednjih 20 do 30 letih povrne vložek in da pri tem tudi zasluži, potem je zadovoljen. Pri nas je seveda nekoliko drugače, saj je denarja dovolj tudi iz kreditov, je pa res, da bi bilo potrebno več konkurence in manj neokusnega in nestrokovnega ter neumnega političnega vmešavanja, predvsem v kadrovsko politiko, kar bi močno olajšalo in pospešilo gradnjo avtocestnega križa v Sloveniji.«

Iz odgovora lahko razberem tudi obstoj omrežja, ki nastane ob kadrovanju v podjetjih v državni lasti. Dejstvo, da se politično kadruje, negativno vpliva na objektivno in upravičeno uporabo moči prevladujočih igralcev.

Na vprašanje, zakaj tuja gradbena podjetja pri izgradnji avtocestnega križa sodelujejo redko, g. Črnivec v intervjuju za Mladino odgovarja: »Da je bilo h gradnji avtocest pripuščenih tako malo tujcev, je napaka, za katero je vsaj posredno kriva tudi politika, ki za vsako ceno zagovarja 'nacionalni interes'. Pri avtocestah radi poudarjamo multiplikacijske učinke. Ti učinki brez dvoma obstajajo. Vprašanje pa je, kdo ima od njih korist. Res je, da gradbeništvo vpliva na razvoj strojegradnje, a na žalost ne pri nas. Slovenska gradbena podjetja večino težke gradbene mehanizacije kupujejo v tujini, asfalt uvažamo, ceste pa gradimo z uvoženo delovno silo« (Priloga F: Intervju Janez Črnivec).

Prevladujoči položaj državnih igralcev v navezavi s slovenskimi izvajalci je tu opažen v fazi izbire najugodnejšega izvajalca. Omrežje, ki nastane, je sicer odprto, vendar pa so kriteriji postavljeni v prid domačim izvajalcem. Konkretno SCT ima močne povezave s političnimi odločevalci, kar dokaže intervju z gospodom Tevžem, ki omenja »neokusno« povezanost med investitorji, izvajalci in nadzorniki. Tako lahko izvajalec preko svojih lobistov sam postavlja kriterije za izbiro. Na vprašanje, ali DARS vodenje igre prepušča gradbenemu lobiju, g. Črnivec v intervjuju za Mladino odgovarja naslednje: »Glavna težava je, da je v Sloveniji znanje kupca na nizki ravni, kar se nam maščuje na zelo različnih področjih, ne samo pri gradnji avtocest. Ko sem slišal, da si je šla ekipa Ministrstva za zdravje operacijske mize ogledat k proizvajalcu, me je skoraj zadela kap. Kupec nima česa spraševati proizvajalca. Vprašati mora tistega, ki je takšno mizo že kupil, ker samo on ve, če je dovolj kakovostna« (Priloga F: Intervju Janez Črnivec, Priloga B: Intervju Peter Tevž).

V javnopolitičnem omrežju gradnje AC odseka Vransko - Blagovica sodeluje tudi civilna iniciativa. Intervju, ki sem ga opravil z g. Ladom Goričanom, predsednikom Civilne iniciative oškodovancev gradnje trojanskega predora, kaže zanimivo sliko pretočnosti javnopolitičnega omrežja. Iz intervjuja razberemo, da se je Civilna iniciativa organizirala že leta 1996, ob prvih pogovorih za izgradnjo trase, vendar takrat pravega posluha s strani državnih igralcev (DARS) ni bilo. Zahteve so dosegli šele leta 2005, ko so z mirnim protestom in s pismom opozorili na svoje težave, in sicer ob otvoritve trase (Priloga E: Intervju Lado Goričan).

Slika 5.2: Pismo civilne iniciative Trojane predsedniku vlade

Spoštovani gospod predsednik Vlade Republike Slovenije Janez Janša,

na Vas osebno se obračamo s tem pismom, saj smo v veliki stiski in zaskrbljeni nad rešitvijo naših velikih problemov. Smo ljudje s širšega območja Trojan, ki smo prizadeti zaradi poškodb naših stanovanjskih biš in gospodarskih poslopij zaradi gradnje trojanskega avtocestnega predora.

Na avtocesto smo čakali kar 30 let in ta čakalni čas je bil čas popolne razvojne in demografske stagnacije Trojan in cele občine Lukovica zaradi rezervata za avtocesto. Sedaj pa nam je gradnja posegla v pogoje bivanja in celo v življenje ljudi zaradi posledic, ki so nastale z gradnjo trojanskega predora.

Smo pred odprtjem avtocestne povezave med Trojanami in Blagovico, vsi stanovanjski in drugi objekti v pasu načrtovane ogroženosti in tudi izven njega pa so poškodovani. Gre za preko 30 oškodovanih lastnikov tako fizičnih kot pravnih oseb. Med slednjimi sta tudi Gostinsko podjetje Trojane in

Občina Lukovica.

Čutimo se dolžne obvestiti Vas, predvsem zaradi ljudi, ki tu živimo in smo ob nešteti neučinkovitih dogovarjanjih z izvajalcem del in nadzornim organom, investitor DARS pa je za nas itak nedosegljiv, kljub veliki strpnosti in korektnosti postajamo vse odločnejši. Na naše odškodninske zahtevke niti odgovora ne dobimo. Pomagajte nam, prosimo, preprečiti ta ignorantski odnos do nas oškodovanih občanov.

Gre za očitno ne spoštovanje določbe 9. alineje 29. člena Uredbe o lokacijskem načrtu za avtocesto na odseku Vransko - Blagovica (Uradni list RS, št. 18/96), ki določa obveznosti investitorja in izvajalcev med in po gradnji predorov, da morajo spremljati stanje in nemudoma sanirati negativne spremembe.

Ne želimo biti nestrpni, želimo le pošteno plačilo nastale materialne škode, škode zaradi manj-vrednosti objektov in za nematerialno škodo. Pomembno je, da bo škoda pravično in poplačana

pred odprtjem predora. Gospod predsednik, to slednje bi radi, da nam pomagata.

Vabimo Vas, da nas obiščete in osebno spoznate resnico. Ne bomo Vas vsi obremenjevali, o usem bodo povedali naši predstavniki.

Gospod predsednik, pomagajte nam, prosimo. Z obljubami investitorja, nadzornega organa in izvajalca si ne moremo nič pomagati. Eden od zelo redkih sestankov z nami bo 14. julija na Trojanah.

Hvala za Vaše razumevanje in z veseljem pričakujemo Vaš obisk in Vašo pomoč.

Oškodovanci gradnje trojanskega avtocestnega predora

Trojane, 7. 7. 2005

*Naša kontaktna oseba:
Lado Goričan, Trojanje 33, 1222 Trojanje
GSM: 031 / 549 - 673*

Vir: Leon Andrejka (2005)

SKLEP:

Na podlagi analize s pomočjo intervjujev in teoretičnih izhodišč lahko svojo hipotezo delno potrdim. Pretočnost javnopolitičnih omrežij je v veliki meri odvisna od časovne dimenzije, v kateri se problem nahaja. Če gremo po vrsti:

- izbira najbolj ugodnega izvajalca predstavlja popolno pretočnost javnopolitičnega omrežja, saj se na razpis prijavijo domača in tuja gradbena podjetja;
- pri izbiri nadzornika je sama pretočnost omrežja na minimumu, saj je povezava državnih igralcev tu bistvenega pomena, zato položaj venomer dobi DDC;
- izplačilo odškodnin Civilne iniciative Trojane kaže na dve zanimivi dimenziji. Ob ustanovitvi iniciative leta 1995, ob prvih pogovorih za potek trase (Priprava Uredbe o lokacijskem načrtu, geološko geomehanske raziskave v širšem obsegu, izdelava projektne dokumentacije za pridobitev gradbenega dovoljenja, izdelava generalnega terminskega načrta poteka gradnje, pridobivanje soglasij, določenih v lokacijskem načrtu in na koncu pridobitev dovoljenja za gradnjo) so bili iz omrežja izključeni. Pozneje, leta 2005, pa je bil povod za rešitev njihovih zahtevkov mirni protestni shod ob otvoritvi predora. Opozorili so na težave in pozneje s strani države dobili zahtevane odškodnine;
- vključitev nadnacionalnega igralca v reševanje spora med Impreso Grassetom pa kaže tudi na nadnacionalni potencial javnopolitičnega omrežja, saj je začutiti pritisk Svetega sedeža na predsednika Vlade in na odločitev ljubljanskega sodišča.

Na koncu pa lahko iz vsega omenjenega tudi zasledimo, da poleg časovne dimenzije na pretočnost javnopolitičnega omrežja vplivajo tudi interesi, pogledi in želje političnih odločevalcev aktualne oblasti, zaradi tega hipoteze v celoti ne morem potrditi.

6 ZAKLJUČEK

V diplomski nalogi sem obravnaval izredno občutljivo tematiko prometne politike. AC odsek Vranksko - Blagovica je že od samega začetka gradnje predstavljal eno izmed »mitskih« točk slovenskega AC omrežja. V nalogi sem opredelil problem in analiziral odnose med posameznimi javnopolitičnimi igralci pri gradnji AC odseka, ter ugotovil, ali je v omenjenem primeru prišlo do spremembe javnopolitičnega omrežja (gradnja avtocestnega omrežja v Sloveniji).

Na podlagi rezultatov, ki sem jih dobil z opredelitvijo akterjev, mej in narave odnosov v javnopolitičnem omrežju, lahko v celoti potrdim hipotezo, *da je konstanten rezultat prometne politike na področju izgradnje avtocestnega omrežja (dolga, draga in slaba izgradnja) posledica kontinuitete odnosov in vpliva države kot osrednjega javnopolitičnega igralca znotraj strukture omrežja.*

Analiza narave odnosov v javnopolitičnem omrežju je pokazala vpliv skupnih interesov državnih in izbrane skupine civilno-družbenih igralcev na izvedbo prometne politike. Kljub izbiri tujega izvajalca za gradnjo pododseka se tradicionalna naveza med DARS, DDC in SCT ni porušila, saj je SCT nastopal kot podizvajalec del. Pri protestih Civilne iniciative Trojane pa sem zaznal močno poseganje države zaradi drugačnih interesov Civilne iniciative. Oškodovanci so lahko le s skupinskim nastopom in odvetnikom rešili spor in dobili zahtevano odškodnino. Vse individualne tožbe civilno-družbenih igralcev pa so v postopku še danes.

Analiza mej je dokazala pretočnost javnopolitičnega omrežja glede na časovno dimenzijo oziroma fazo javnopolitičnega procesa. Javnopolitično omrežje, ki se je vzpostavilo ob graditvi AC odseka, je pri izbiri izvajalca zelo pretočno, pozneje pa se pretočnost zmanjša, ko se pojavijo težave z izvajalci ali med izvajalci in njihovimi podizvajalci. Takrat se omrežje zapre predvsem zaradi pritiska množičnih medijev oziroma strahu pred ugotovitvijo dejanskih napak, ki jih je naredil izvajalec. DDC se je kot nadzornik zelo slabo izkazal, saj izgradnje ne nadzoruje, ampak deluje po naročilih DARS-a.

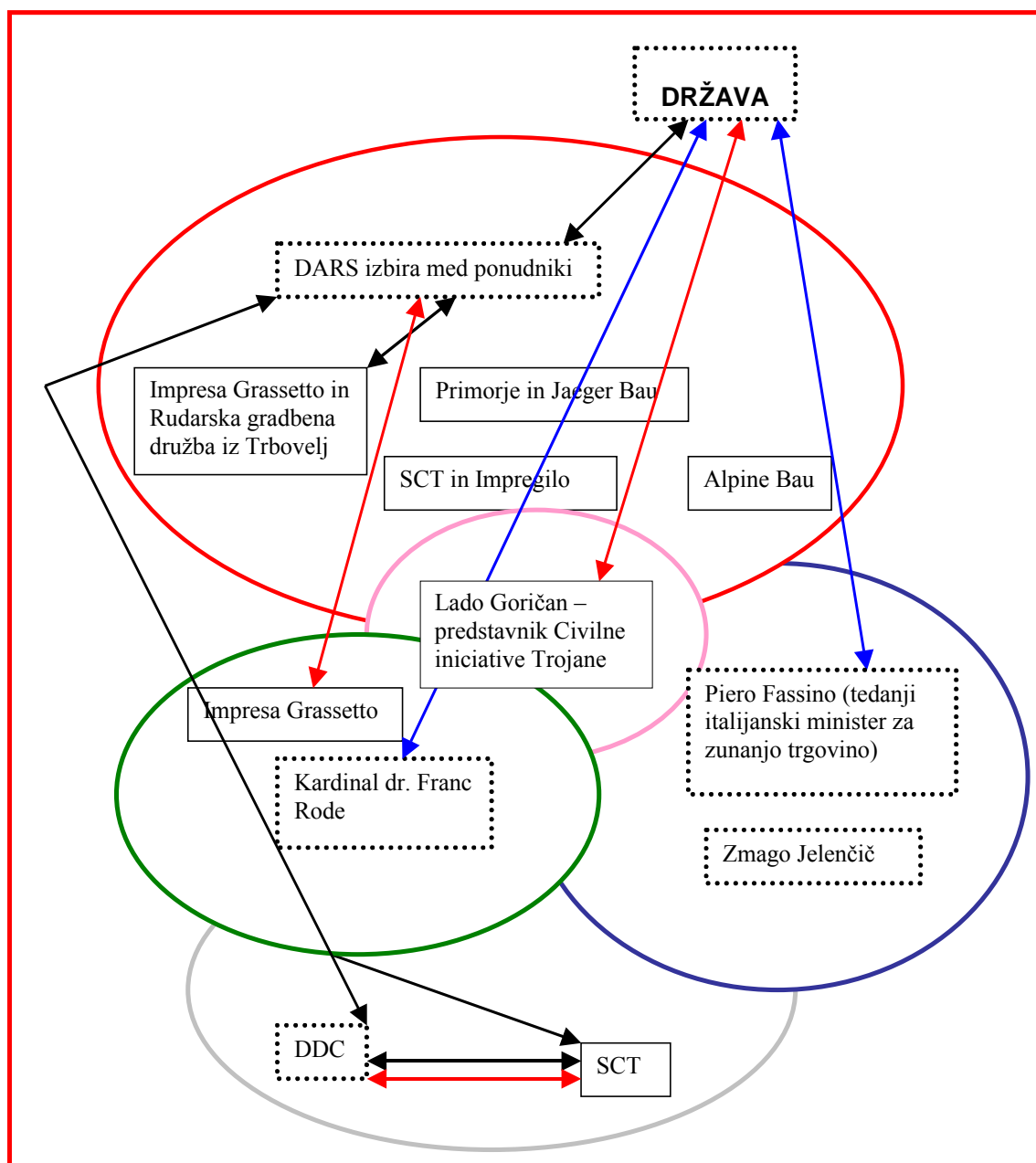
Pri opredelitvi državnih in civilno-družbenih igralcev pa sem spoznal tudi zakonsko določeno moč državnih igralcev prometne politike znotraj javnopolitičnega omrežja. Država tako nadzoruje izvedbo in nadzor AC odsekov po Sloveniji, kar ima lahko predvsem negativne posledice (slab nadzor, dražja izdelava), saj za napake nihče ne odgovarja, dejanske vsote pa javnosti niso poznane.

Potrjena osnovna hipoteza pušča posledice pri razmišljanju o prihodnosti slovenske prometne politike. Ko sem se odločil za tematiko diplomske naloge, so se v javnosti pojavile afere o slabi izgradnji predora Šentvid, predorov na primorskem kraku, spremljali pa smo lahko tudi uvedbo vinjet. Ni naključje, da sem v intervjujih gospodu Tevžu in Banfiju zastavil vprašanje glede uvedbe vinjet. Z vprašanjem sem namreč skušal ugotoviti dejanski razplet javnopolitičnega problema in ugotovil, da gre za podobno sliko kot v primeru izgradnje AC odseka Vranksko - Blagovica. Očitno je, da se iz primera izgradnje AC odseka Vranksko - Blagovica akterji niso nič naučili, zato se napake pojavljajo še naprej. Gre za nek vzorec odnosov v policy omrežju na področju prometne politike.

Konstanten rezultat (slabe, dolge in drage) izgradnje AC omrežja bomo presegli le s poseganjem in spremembo zaposlenih v državnih podjetjih, da bomo na položaje, ki zahtevajo visoko usposobljen kader, te tudi zaposlili.

Tendenca h gospodarni in nadzorovani porabi proračunskega denarja, kjer se bodo vpleteni akterji pogajali, kot se za zasebno premoženje, pa bi morala biti ena od prioritarnih nalog vseh prihajajočih oblasti. Iz diplomske naloge je razvidno, da so v policy omrežju na področju prometne politike po sredi osebni interesi izvajalcev, ki na vsakem odseku hočejo maksimalen zaslužek.

6.1 SHEMA JAVNOPOLITIČNEGA OMREŽJA / AC VRANSKO - BLAGOVICA



Legenda:

▤ državni igralec

□ nedržavni igralec

↔ sodelovanje

↔ konflikt

↔ lobiranje

CELOTNO POLICY OMREŽJE OB
GRADNJI AC ODSEKA VRANSKO -
BLAGOVICA



○ - omrežje ob izbiri ponudnika

○ - omrežje ob nastanku civilne iniciative, ki opozarja na škodo ob graditvi Trojanskih predorov

○ - omrežje, ki nastane vzporedno s tožbo Impresa (vključi se tudi sveti sedež)

○ - omrežje nastane vzporedno z omrežjem ob izbiri ponudnika (lobiranje italijanskega ministra na kar opozarja Zmago Jelenčič)

○ - omrežje se izoblikuje, ko Avstrijska družba ugotovi slabo kakovost vozišča (išče se krivec?)

7 LITERATURA

- 24UR.com. 2009. *Novi zapleti pri gradnji trojanskega predora*. Dostopno prek: <http://24ur.com/novice/gospodarstvo/novi-zapleti-pri-gradnji-trojanskega-predora.html> (3. marec 2009).
- AMZS. 2009. *Od sobote po avtocesti pod Trojanami*. Dostopno prek: <http://www.amzs.si/default.asp?podrocje=307&novica=403> (3. marec 2009).
- Axelrod, Robert. 1984. *The Evolution of Co-operation*. New York: HarperCollins.
- Börzel, Tanja. 1997. *What's So Special About Policy Networks? An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance*. European Integration online papers. Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm> (7. februar 2009).
- Börzel, Tanja 1998. Organising Babylon – on the different conceptions of policy networks. *Public administration* (76): 253-273.
- Bučar, Bojko, Zlatko Šabič in Milan Brglez, ur. 2002. *Navodila za pisanje - seminarske naloge in diplomska dela*. Ljubljana: FDV.
- Daugbjerg, Carsten. 1998. *Policy networks under pressure: pollution control, policy reform and the power of farmers*. Sydney: Ashgate Publishing.
- Dars. 2009a. *O družbi*. Dostopno prek: http://www.dars.si/Dokumenti/O_nas_1.aspx (15. marec 2009).
- --- 2009b. *Nacionalni program izgradnje avtocest*. Dostopno prek: http://www.dars.si/Dokumenti/O_avtocestah/Nacionalni_program_izgradnje_avtocest_25.aspx (3. marec 2009).
- --- 2009c. *Predori*. Dostopno prek: http://www.dars.si/Dokumenti/O_avtocestah/Objekti_na_avtocestah/Predori_85.aspx (3. marec 2009).

- --- 2009d. *Potek gradnje odseka Trojane – Blagovica*. Dostopno prek: <http://www.dars.si/?id=80247> (2. januar 2009).
- DDC. 2009. *O družbi*. Dostopno prek: <http://www.ddc.si/content.asp?MenuID=174&Menu=o%20dru%9Ebi> (15. marec 2009).
- *Dnevnik*. 2002. Likar za TV Slovenija: V primeru gradnje predora Trojane je prišlo do povečanih deformacij. Dostopno prek: <http://www.dnevnik.si/novice/Slovenija/33191> (15. januar 2009).
- Donatella Della Porta. 2003. *Temelji politične znanosti*. Ljubljana: Sophia.
- Dunn, William N. 1994. *Public Policy Analysis: an introduction*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Dye, R. Thomas. 1992. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice hall, Inc. Englewood Cliffs.
- Fink, Hafner Danica in Damijan Lajh. 2002. *Analiza politik*. Ljubljana: FDV.
- Fink, Hafner Danica. 1995. *Slovensko kmetijstvo in Evropa*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- --- 1998. (Pre)oblikovanje policy omrežij v kontekstu demokratičnega prehoda – slovenski primer. *Teorija in praksa* 35(5): 830-849.
- --- 2007. *Uvod v analizo politik: Teorije, Koncepti, Načela*. Ljubljana: FDV.
- Gredešić, Ivan. 1995. *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
- Ham, C. in M. Hill. 1984. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. New York: Harvester Wheatsheaf.

- Howlett, Michael in M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*. Oxford: Oxford University Press.
- John, Peter. 1998. *Analysing Public Policy*. London, New York: Pinter.
- Jordan, A. G. in J. J Richardson. 1987. *British Politics and the Policy Process. An Arena Approach*. London, Boston, Sydney, Wellington: Alen & Unwin.
- Jordan, Grant in Klaus Schubert. 1992. A preliminary ordering of Policy Network Labels. *European journal of political Research* 21 (1-2): 7-27.
- Knoke, David. 1990. *Political Networks: The structural perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krašovec, Alenka. 2002. *Oblikovanje javnih politik*. Ljubljana: FDV.
- Kustec Lipicer, Simona. 2006. *Poseganje države v civilno družbo*. Ljubljana: FDV.
- Leon, Andrejka in Mojca Smrko. 2005. Odprtje avtocestnega odseka Blagovica – Trojane. *Glasilo občine Lukovica, Rokovnjač* 7(7): 11.
- Majchrzak, Ann. 1984. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Mandič, Srna. 1998. Stanovanjska politika in policy omrežje. *Teorija in praksa* 35(5): 895-917.
- Marsh, David. 1993. *The policy Networks concept in British political Science: Its applicability for central and Eastern Europe*. Budapest: Hungarian Center for Democracy Studies, Budapest papers and Democratic Transition.
- Ministrstvo za promet. 2009a. *Direktorat za ceste Republike Slovenije*. Dostopno prek: http://www.mzp.gov.si/si/delovna_podrocja/ceste (15. januar 2009).

- --- 2009b. *Direkcija Republike Slovenije za ceste*. Dostopno prek: http://www.mzp.gov.si/si/delovna_podrocja/ceste (15. januar 2009).
- Mladina. 2007. *Dars je veliko pogoltnil*. Dostopno prek: http://www.mladina.si/tednik/200742/clanek/slo--avtoceste-ursa_marn/ (3. marec 2009).
- Motorevija. 2009. *Po avtocesti od Maribora do Kopra*. Dostopno prek: http://www.motorevija.si/13.asp?L1_ID=31&L2_ID=295 (3. marec 2009).
- *Nacionalni program izgradnje AC v RS*. Ur. 1. RS. 13/1996. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199613&stevilka=610> (3. marec 2009).
- Nibset, A. Robert. 1968. Cooperation. V *International Encyclopedia of the Social Sciences*, ur. David Sills, 384-390. New York: The Macmillian Company & The free Press.
- North, C. Robert. 1968. Conflict: political aspect. V *International Encyclopedia of the Social Sciences*, ur. David Sills, 226-231. New York: The Macmillian Company & The Free Press.
- Novak Fajfar, Bojana. 1995. Družbena struktura. V *Sociologija, gradivo za srednje šole*, ur. Andreja Barle in Mirjam Počkar, 95-128. Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za šolstvo.
- Pal, Leslie. 1987. *Public Policy Analysis*. Toronto, New York, London, Sydney in Auckland: Methuen.
- Parsons, Wayn. 1995. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham (UK) in Northampton (USA): Edward Elgar.
- Peters, B. Guy. 1995. *The Politics of Bureaucracy*. New York: Longman.

- Računsko sodišče Republike Slovenije. 1998. *Poročilo o nadzoru na Ministrstvu Republike Slovenije za promet in zveze v zvezi s postopkom priprave in sprejemanja lokacijskega načrta za AC odsek Vranksko - Blagovica št. 1208 - 8/96-24*. Dostopno prek: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KBDFC82ADADAB0A31C1256C5F0064D81A/\\$file/2080896.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KBDFC82ADADAB0A31C1256C5F0064D81A/$file/2080896.pdf) (3. marec 2009).
- *Resolucija o Nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji*. Ur. l. RS 50/2004. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200450&stevilka=2300> (3. marec 2009).
- Sabatier, Paul A. in Hank C. Jenkins-Smith. 1993. *The Study of the Public Policy Process*. V *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, ur. Paul A. Sabatier, 1-9. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press.
- Siol. 2009. *Sanacija predorov končana predvidoma do prvomajskih praznikov*, 19. marec. Dostopno prek: <http://www.siol.net/slovenija/novice/2008/03/predori.aspx> (3. marec 2009).
- Smith, Martin J. 2003. *Pressure, power and policy. State autonomy and policy networks in Britain and United States*. London, Toronto, Sydney, Singapore: Harvester Wheatsheaf.
- *Spremembe in dopolnitve Nacionalnega programa izgradnje AC v RS*. Ur. l. RS. 50/1998 (29. maj 1998).
- Šurla, Silvester. 2001. *Trojanska disketa*. Dostopno prek: <http://www.mladina.si/tehdnik/200144/clanek/sct-predor/> (3. marec 2009).
- --- 2007. *Avtocestna saga*. Dostopno prek: http://www.mag.si/index.php?option=com_content&task=view&id=1089&Itemid=55 (3. marec 2009).

- *Uredba o lokacijskem načrtu za avtocesto na odseku Vranksko - Blagovica*. Ur. l. RS. 18/1996 (2. april 1996).
- Van Waarden. 1992. *Dimensions and types of policy networks*. *European Journal of Political Research* 21(1-2): 29-52.
- *Zapisnik seje DZ*. 2000. Objavljen 15. marca. Dostopno prek: http://www2.gov.si/zak/arhiv/sej_zap2.nsf/0/fc4ebf2bb6bc8862c125689b005420d3?OpenDocument (3. marec 2009).
- *Zakon o graditvi objektov*. Ur. l. RS. 110/2002 (10. december 2002).
- Žerdin, Ali H. 2006. *Trojanski poklon*. Dostopno prek: http://www.mladina.si/tehdnik/200621/clanek/slo-tema--ali_h_zerdin (3. marec 2009).

8 PRILOGE

PRILOGA A: Vprašalnik za analizo javnopolitičnega omrežja

1. Kdo so bili vpleteni v procesu pred izgradnjo predora in med samo izgradnjo? (vlada, ministrstva, predstavniki gradbenih podjetij, civilna družba - interesna skupina)
2. V letih 2006 in 2007 so testirali nekatere evropske predore, med njimi tudi trojanske, vendar so bili ti ocenjeni kot dobri in varni. Zakaj sedaj kar naenkrat v medijih zasledimo, da so nevarni in jih je potrebno preplastiti oziroma obnoviti?
3. Ali je bil kateri od trojanskih predorov morda financiran tudi s sredstvi Evropske unije?
4. Ali so pri izgradnji avtocestnega omrežja vseskozi vpleteni isti igralci, izvajalci del? V mislih imam SCT ter Primorje na eni strani, na drugi strani pa DARS ter državo.
5. V zadnjem času v medijih poslušamo vse več o vinjetah, njihovih prednostih in slabostih. Seveda me zanima, kakšno je v povezavi s tem vaše mnenje?

PRILOGA B: Intervju z nekdanjim predsednikom Nadzornega sveta DARS gospodom Petrom Tevžem.

Intervju je bil opravljen v petek, 11. 4. 2008 ob 12.10 v prostorih podjetja Radeče Papir, Njivice 7, Radeče.

1/ Kdo so bili vpleteni v procesu pred izgradnjo predora in med samo izgradnjo? (vlada, ministrstva, predstavniki gradbenih podjetij, civilna družba - interesna skupina)

»Odsek avtoceste na trasi SV - JZ Maribor - Šentilj - Sežana, s krakom na Gorico, je bil vedno zelo problematičen / je del tako imenovanega evropskega koridorja Barcelona - Kijev / v razmišljanju, kdaj ga graditi. Konec 60. let in v začetku 70. let, ko je bil zgrajen prometno najtežji del avtoceste v Sloveniji, ki je eliminiral zelo zahtevne odseke proti Postojni in je po logiki izgradnje zagotovo eden najzahtevnejših odsekov, gradili so ga Švicarji in Avstrijci, predvsem zaradi tunelov, gradili so jih v smeri S-J, kljub temu, da gredo v tem delu vse doline v smereh V-Z. Zaradi omenjenega so Trojanje in ta del vedno ostajali zadaj in so prišli v prioriteto izgradnje šele nekje sredi 90. let. Tu sta bili dve temeljni dilemi. Ali s tuneli po sedanji trasi pod Trojanami ali pa po povsem novi trasi skozi Tuhinjsko dolino. Ogromno je bilo plusov in minusov. Največji očitke skupine, ki je zagovarjala Tuhinjsko smer, je bil v stroških izgradnje, argument skupine, ki je zmagala in zgradila cesto pod Trojanami, pa v tem, da je ekološko najmanj sporen tisti del, ki gre v tunel in ne moti okolja. Napovedi ekologov »v narekovaju« in prometnih izvedencev, češ da bo veter in poledica ter podobno na trasi ovirala promet, se niso uresničile. Trasa je lepo izpeljana, draga, še največjo senco na to pa meče dejstvo prevelike drsnosti v tunelih, ki pa sploh ni tako problematična, kot jo prometna ureditev z omejevanjem na 60 km na uro v pogojih mokrega vozišča predstavlja. Drsne podlage na betonskih voziščih imajo tudi v Švici in ostalih državah in nikjer ne pretiravajo s takšnimi omejitvami. **Zakaj beton v tunelu?** Trajnejši je, ne gori in je s tega vidika bolj varen, kot cenejši asfalt. Ogromno dilem okoli Trojan je bilo neutemeljenih, še največji problem Trojan in izgradnje tega odseka je neskončno favoriziranje nekaterih izvajalcev, dajanje prednosti po takšni ali drugačni liniji nekaterim izvajalcem del, kar je imelo za posledico zakasnitev odprtja te trase. Zadnji tunel je bil odprt poleti 2005.

Škoda, da ta trasa ni bila odprta vsaj 10 let prej z vidika varnosti, pobrane cestnine in še česa. Vpliva civilnih iniciativ - mogoče zaradi zemljišča ali podobnega, kot je to primer na dolenskem kraku mimo Trebnjega - na tem kraku ni bilo.«

2/ V letih 2006 in 2007 so testirali nekatere evropske predore, med njimi tudi trojanske, vendar so bili ti ocenjeni kot dobri in varni. Zakaj sedaj kar naenkrat v medijih zasledimo, da so nevarni in jih je potrebno preplastiti oziroma obnoviti.

»Gre za grbljenje, povečevanje hrapavosti in resnično nisem izvedenec na tem področju in ne znam tega dovolj zanesljivo utemeljiti. Tvorni koeficient, ki ga ugotoviš in iz tega izračunaš na pojemke zavorne poti, je gotovo na betonskem cestišču, ki porablja za mineralno sestavino apnenca, nižji, kot tam, kjer je uporabljen kremenčev pesek oziroma druge trše kamnine. To je gotovo en del napake in na tem področju v Sloveniji kakšnih velikih izkušenj nimamo, ampak jih bomo pridobili z dodatnim strganjem in povečevanjem hrapavosti na obstoječem vozišču. Bo pa ta problem za določeno obdobje let odpravljen tako, kot so to delali drugod, seveda brez vsakršnega nepotrebne cirkusa. Prometna ureditev in odločitev o tem, kako bo, kdor pač stoji za tem, je po mojem mnenju preveč rigorozen ukrep in morda je možno v tej zahtevi zaslediti kakšne konotacije, ki v navadno cestno gradnjo in varnost prometa sploh ne sodijo.«

3/ Ali je bil kateri od trojanskih predorov morda financiran tudi s sredstvi Evropske unije?

»Ne. Nepovratnih sredstev na tem odseku ni bilo.«

4/ Ali so pri izgradnji avtocestnega omrežja vseskozi vpleteni isti igralci, izvajalci del? V mislih imam SCT ter Primorje na eni strani, na drugi strani pa DARS ter državo.

»Zgodovinsko ta trditev gotovo drži, trenutno še bolj. V tem prostoru je tradicionalna naveza oziroma povezava investitorja, nadzornika in skupine izvajalcev, ki jo vodi največji med njimi, že kar neokusna in predolgo traja, nima pa izključno in samo negativnih lastnosti in predznakov. Ekipa je dokaj usposobljena, dokaj koordinirana, poznajo se in kakšno stvar lažje, hitreje in učinkovitejše naredijo, kot bi jo kdo drug. Vedeti pa je potrebno, da primerljivost stroškov gradnje avtocest v Sloveniji s stroški izgradnje kilometra avtoceste v kakšni drugi podobni državi, kot so Avstrija, Madžarska, Slovaška, Italija, Nemčija, Švica, ni vedno korektna, kajti naše avtoceste in stroški, ki jih zajemamo v strošek izgradnje kilometra avtoceste, segajo daleč izven ograje avtoceste, medtem ko je v drugih državah to točno znotraj mreže, samo od leve do desne mreže in nič več. Na tem sektorju, kjer lokalne skupnosti tudi pristavljajo svoj lonček, kjer je gradbena dokumentacija, gradbeno dovoljenje in ostala soglasja izredno zapleteno pridobiti, je seveda koncesionar, ki poda ponudbo, tujec, ki bi v

koncesiji to gradil, seveda upošteva drug, bistveno ožji sklop stroškov in ga popolnoma nič ne zanima regulacija potoka, ki je tri kilometre stran in je šla avtocesta po tej dolini in potok potrebuje drug odtok. On zgradi cesto, izračuna oziroma oceni povprečni dnevni, letni promet, če je višji od njegove cene, in mu v naslednjih 20 do 30 letih povrne vložek in da pri tem tudi zasluži, potem je zadovoljen. Pri nas je seveda nekoliko drugače, saj je denarja dovolj tudi iz kreditov, je pa res, da bi bilo potrebno več konkurence in manj neokusnega in nestrokovnega ter neumnega političnega vmešavanja, predvsem v kadrovske politiko, kar bi močno olajšalo in pospešilo gradnjo avtocestnega križa v Sloveniji.«

5/ V zadnjem času v medijih poslušamo vse več o vinjetah, njihovih prednostih in slabostih. Seveda me zanima, kakšno je v povezavi s tem vaše mnenje?

»Mnenje zagotovo ni lepo, saj tako kardinalne napake Vlade oziroma Ministrstva za promet na zahtevo Vlade še ni naredilo oziroma večje skorajda ne more narediti. Vinjete so zastarel način pobiranja cestnine, nepravičen, predvsem pa bistveno repositionirajo finančno pozicijo Darsa, ki je v obdobju od 2000 do 2004 pridobil zelo ugodne dolgoročne kredite od mednarodne evropske investicijske banke ter drugih komercialnih bank z jamstvom pobiranja oziroma prilivov iz pobrane cestnine na večjih odsekih, novozgrajenih avtocestah in iz naslova naraščajočega prometa. V primeru vinjet vsi ti argumenti izginejo. Vinjete kot prehodno obdobje z izgovorom, da bomo odpravili kolone čakajočih na cestninskih postajah in da bodo prinesle več priliva Darsu za odplačevanje kreditov, vzdrževanje in gradnjo avtocest, je seveda blago rečeno velika laž, ki nas postavlja v zelo neprijetno in negativno luč predvsem do tranzitnih potnikov, sosedov in, kar je še bolj boleče, do občasnih uporabnikov avtocest, ki bodo za nekajkratno vožnjo po avtocesti na kakšni krajši relaciji plačali bistveno več kot sedaj. Rešitev je v jasno izraženi volji - zaprt cestninski sistem, satelitsko cestninjenje po prevoženem kilometru in s tem usposobitev Darsa za odplačilo kreditov, izgradnjo avtocest in ustvariti sredstva za izgradnjo, popravilo ter vzdrževanje regionalnih cest, ki so zadnjih 30 let, kar traja ta cestni program, v izrazito zapostavljenem položaju. Z zasebnega vidika gledano pa lepšega darila Vlada ne bi mogla dati, kajti naša skupina podjetij je za cestnine v letu 2007 plačala okoli 10.800 €, v sistemu vinjet bomo plačali okoli 1.270 € za uporabo avtocest. Ne vem, če bo takšen sistem predlagateljem uspel do 1. julija letos?«

PRILOGA C: Intervju z gospodom Bojanom Banfijem (generalnim sekretarjem in pooblaščenecem za področje splošnih in kadrovskih zadev pri podjetju DARS).

Bojan Banfi je predstavnik podjetja Dars in eden izmed glavnih ljudi, ki vodijo in usmerjajo njegovo delovanje. Med samim intervjujem je zatrjeval, da stvari v zvezi s predorom ne pozna oziroma je prišel na mesto generalnega sekretarja, ki ga trenutno opravlja, nekoliko pozneje, ko je bil predor že sredi izgradnje. Vseeno pa je podal nekaj informacij, ki nam bodo med pisanjem seminarske naloge pri predmetu PO koristile. Sam intervju je trajal le 10 minut, ker je gospod Banfi zelo zaseden. Postavil sem mu lahko le nekaj vprašanj, očitno pa je, da je trenutno osrednja točka dogajanja v Darsu uvedba vinjet.

1. Kdo so bili vpleteni v procesu pred izgradnjo predora in med samo izgradnjo (vlada, ministrstva, predstavniki gradbenih podjetij, civilna družba - interesna skupina)?

Marko, odgovora vam žal direktno ne morem oziroma ne znam odgovoriti, ker v tistem času še nisem bil na mestu generalnega sekretarja. Vem samo to, da so bila pogajanja zelo težka, da so se sklepali dogovori z »stalnimi« izvajalci, več pa ne bi komentiral.

2. Po vašem odgovoru lahko sklepam, da so v izgradnjo avtocestnega omrežja v Sloveniji že ves čas vpleteni enaki akterji?

Akterji so seveda venomer isti. Država ima veliko kanalov, ki usmerjajo delovanje in izgradnjo avtocestnega križa v Sloveniji. Zakaj so akterji venomer isti, zakaj se je v primeru trojanskega predora prijavil samo en tuj (Impresa Grassetto) izvajalec, je preprosto odgovoriti. »Premoč« domačih izvajalcev v Sloveniji je zelo velika, zato se tuja podjetja iz tega razloga ne prijavljajo na razpise.

3. Ali bi moral po vašem mnenju poleg DDC-ja še kdo drug plačati sanacijo vozišča?

Glede na to, da je problem zelo pereč v javnosti, v podrobnosti ne bi zahajal. Je pa res, da smo sklenili formalni dogovor, ki nas zavezuje (Dars, SCT, DDC) h kakovostni sanaciji betona v trojanskih predorih.

4. Ali je bil projekt sofinanciran s strani EU? Kolikšen del?

Pred mojim prihodom v Dars so bile stvari že dogovorjene, tako da o podrobnostih ne vem natančno. Mislim pa, da projekt ni bil sofinanciran s strani EU.

5. Glede na to, da je glavna medijska tema uvedba vinjet, me zanima, kakšno je vaše mnenje?

Uvedba vinjet v Sloveniji je potrebna in za dobro delovanje Darsa zelo nujna. Dars je v preteklosti dobival večji delež denarja od države, kot ga dobiva sedaj. Mogoče se spomnite bencinskega tolarja oziroma davka. Danes je stvar povsem drugačna. Če si samo zamislite, kako veliko avtocestno omrežje pokriva Dars, je jasno, da imamo veliko organizacijo in velika organizacija vzporedno potrebuje veliko dodatnih sredstev. Edini vir zaslužka, ki ga ima Dars, so torej dohodki, ki jih dobimo od pobiranja cestnin. To pa je premalo, zato je ena izmed rešitev uvedba vinjet. Kako pa se bodo obnesle, pa bomo videli v naslednjih mesecih.

PRILOGA D: Vprašalnik za analizo vpliva civilne iniciative na izgradnjo trojanskih predorov (Vpliv nedržavnih igralcev v javnopolitičnem omrežju).

1. **Kdaj se je Civilna iniciativa organizirala?**
2. **Kako ste bili organizirani?**
3. **Ali ste imeli ustrezne sogovornike na strani države?**
4. **Kdaj je prišlo do vrelišča?**
5. **Ali se je na pismo, ki ste ga poslali predsedniku Vlade, kdo odzval?**
6. **In kako se je reševal problem naprej?**
7. **Ste uspeli?**
8. **Kaj pa ostali?**
9. **In življenje po izgradnji avtoceste?**

PRILOGA E: Intervju z gospodom Ladom Goričanom (predsednik Civilne iniciative oškodovancev gradnje trojanskega predora).

Intervju je bil opravljen v nedeljo, 2. novembra 2008 ob 10. uri v gostišču na Trojanah.

1. Kdaj se je Civilna iniciativa organizirala?

Organizirali smo se že leta 1995 ob prvih pogovorih trase ceste Vransko - Blagovica, vendar poudarjam, da pravega posluha s strani državnih igralcev, kot jim pravite / DARS /, ni bilo.

2. Kako ste bili organizirani?

Nismo bili klasična Civilna iniciativa za organizacijo protestov in shodov, bolj smo se nagibali k mirnemu in strokovnemu dialogu.

3. Ali ste imeli ustrezne sogovornike na strani države?

Ne. Imeli smo precej težav pri organizaciji razgovorov, ki se niso končali tako, kot smo želeli.

4. Kdaj je prišlo do vrelišča?

Ob sami otvoritvi. Nanjo so povabili le 5 krajanov, nekaj pozornosti nam je takrat namenil tudi predsednik Vlade Janez Janša, ostali krajanji pa so mirno demonstrirali nad predorom.

5. Ali se je na pismo, ki ste ga poslali predsedniku Vlade, kdo odzval?

Dobili smo le kratek odgovor, kdo je pristojen za reševanje problema. Imeli smo občutek, da je bila vseskozi prisotna ignoranca s strani države.

6. In kako se je reševal problem naprej?

Del krajanov se je odločil za skupen nastop, najeli smo odvetnika, ki nas je zastopal v zadevi, del krajanov pa se je odločil za samostojne tožbe.

7. Ste uspeli?

Mi smo / vsote odškodnin nam ni želel razkriti zaradi odnosov znotraj kraja / dosegli poravnavo, ki je bila izplačana konec leta 2005 in v začetku leta 2006.

8. Kaj pa ostali?

Kolikor vem, tožbe še trajajo, tudi Gostinsko podjetje Trojane je med njimi, vendar žal še niso zaključene.

9. In življenje po izgradnji avtoceste?

Normalno, ob tem, da še vedno čutimo tresljaje, saj trasa nedvomno vpliva na življenje krajanov Trojan oziroma tistih, ki živijo nad tuneli.

Gradbeni inženir in nekdanji član nadzornega sveta Darsa Janez Črnivec o krivcih za zamude in dražitve avtocestnega križa.

Korenite zamenjave na Darsu bi bile potrebne že zdavnaj. V vodstveno ekipo bi morali imenovati kadre, ki avtoceste znajo kupovati, ne le graditi. Z vidika javnih financ bi bilo pametno, da bi Dars vodil nekdo, ki ni preveč povezan z izvajalci in ki obvlada investicijski inženiring. Siročič je na Dars prišel, ko je bil avtocestni program že bolj ali manj končan, zato česa bistvenega ni mogel spremeniti. Če ne prej, je bilo ob rebalansu avtocestnega programa jasno, da avtocestnega križa za predvideni denar in v predvidenem roku ni mogoče končati. Toda v silni želji po avtocestah se je parlament pustil zavesti in je potrdil vse, kar so mu prinesli na mizo. Edini, ki si je upal vsaj malo ostreje nastopiti proti nerealno zastavljenemu programu, je bil nekdanji poslanec Ivo Hvalica.

Bi bilo avtoceste mogoče graditi ceneje?

Prodajalci zelo radi nastopajo s krilatico 'kupec ima vedno prav'. V prevodu to pomeni, da je dovoljeno vse, kar kupec pogoltne. In Dars je veliko pogoltnil. V kapitalizmu se ne smemo čuditi, če prodajalci avtocest hodijo po skrajnem robu. Od njih domoljubja ne gre pričakovati. Investitor je tisti, ki je prodajalca dolžan držati v šahu. Tega pa Dars ne počne. Prav nasprotno. Dars kar sam utemeljuje, zakaj se je neki avtocestni odsek podražil. Namesto da bi odigral vlogo kupca, se od vsega začetka obnaša kot nekdo, ki avtocestni program prodaja parlamentu in javnosti.

Kaj je najbolj vplivalo na podražitev?

Smrtni greh vsake investicije je, če se med potekom del spreminja in na veliko dopolnjuje projekt. Tega investitor ne bi smel početi, saj tako pod vprašaj postavlja izbiro izvajalca na javnem razpisu. Če se cena z aneksi podvoji, to pomeni, da izbrani izvajalec ni bil najugodnejši. Skrajno sporno je, da so aneksi postali nekaj običajnega, čeprav bi se smeli sklepati samo takrat, ko bi bila podražitev neizogibna zaradi okoliščin, ki jih ne bi bilo mogoče vnaprej predvideti. Motijo me tudi popusti izvajalcev. Dars bi moral od izbranega izvajalca zahtevati natančen izračun stroškov, ne pa, da se zanaša na popuste. Pri avtocestah

smo nenehoma nad čim presenečeni. Vsi izračuni stroškov predvidevajo le odstopanja navzgor, nikoli navzdol. To se dela namenoma, ker samo tako lahko opravičijo podražitev.

SCT je pri Darsu tako rekoč aboniran za gradnjo avtocest. Letos ga Dars samo v enem primeru ni izbral za izvajalca. Je to preseglo zdrave meje higiene?

Vsak pameten investitor bi svojega dvornega dobavitelja vsake toliko časa postavil na hladno, da se ta ne bi preveč prevzel. Dars pa tega ne počne. Koliko je med njima predhodnih dogovorov, lahko le špekuliramo. Ljudje, ki vodijo cestne posle, so dovolj pametni, da za seboj ne puščajo papirnatih sledi. Ker je stvar nedokazljiva, me zanima samo eno: ali je investitor tisti, ki dopušča, da se cena povečuje z aneksi in s spremembami projektov.

Tuja podjetja pri gradnji avtocestnega križa sodelujejo redko. Letos je posel od tujcev uspelo dobiti le avstrijskemu Strabagu. Ali Dars načrtno privilegira domači gradbeni lobi?

Da je bilo h gradnji avtocest pripuščenih tako malo tujcev, je napaka, za katero je vsaj posredno kriva tudi politika, ki za vsako ceno zagovarja 'nacionalni interes'. Pri avtocestah radi poudarjamo multiplikacijske učinke. Ti učinki brez dvoma obstajajo. Vprašanje pa je, kdo ima od njih korist. Res je, da gradbeništvo vpliva na razvoj strojogradnje, a na žalost ne pri nas. Slovenska gradbena podjetja večino težke gradbene mehanizacije kupujejo v tujini, asfalt uvažamo, ceste pa gradimo z uvoženo delovno silo.

Kdo je kriv, da se je gradnja avtocestnega odseka Šentvid - Koseze podražila za 140 odstotkov?

Kriv je tisti, ki je prižgal zeleno luč za spremembo dvocevne dvopasovne predora v tehnološko, projektno in izvedbeno bistveno zahtevnejši in dražji polni priključek v predoru Šentvid. Kdo je to naredil, ne vem. Zagotovo pa je Dars zadnji, ki bi kaj takšnega smel narediti. Zgodba o dražitvi šentviškega predora je zelo podobna zgodbi o dražitvi predora Golovec. Tudi takrat je bil izvajalec SCT, cena pa se je zvišala za več kot sto odstotkov. Nepravilnosti pri gradnji predora Golovec je potrdila posebna vladna komisija, a je tedanja Drnovškova Vlada pokleknila pred gradbenim lobijem in njene ugotovitve odložila v predal. Zdi se mi naravnost smešno, da se poskuša polni priključek v predoru Šentvid utemeljiti s prometnimi tokovi. Oprostite, ali v tej državi nimamo prometnih strokovnjakov, ki bi bili prometne tokove sposobni oceniti vsaj za kakšno leto vnaprej?! Podražitev šentviškega

predora me ne preseneča, vsaj ne v kontekstu gradnje celotnega avtocestnega križa, ki se je od začetka do danes podražila kar za štirikrat. Pri Šentvidu gre prej za pravilo kot izjemo. Poglejte Trojane. Prvotno so bili stroški ocenjeni na 90 milijonov dolarjev, na koncu pa so narasli na 470 milijonov. Nekoč sem za krog ljudi napisal, da bi bilo pametno, če bi se jih držalo čim dlje od avtocestnega programa. V mislih sem imel ljudi, ki so za trojanski tunel prisegli, da odstopanje od cene ne bo večje od desetih odstotkov, na koncu pa se je izkazalo, da je odstopanje kar tristo odstotno. Za tako veliko odstopanje je v prvi vrsti kriv Dars, saj bi moral kot investitor vnaprej vedeti, koliko ga bo posamezen projekt stal, ne pa, da o tem sprašuje izvajalca.

Hočete reči, da Dars vodenje igre prepušča gradbenemu lobiju?

Glavna težava je, da je v Sloveniji znanje kupca na nizki ravni, kar se nam maščuje na zelo različnih področjih, ne samo pri gradnji avtocest. Ko sem slišal, da si je šla ekipa Ministrstva za zdravje operacijske mize ogledat k proizvajalcu, me je skoraj zadela kap. Kupec nima česa spraševati proizvajalca. Vprašati mora tistega, ki je takšno mizo že kupil, ker samo on ve, če je dovolj kakovostna.

Katera uprava Darsa je bila doslej najbolj sposobna?

Siročiča ne poznam. Za Božiča pa lahko rečem, da je bil sposobnejši od Brodnika, ker je bil strokovno bolj podkovan in ker je vsaj v začetku pazil, da terminski načrti in program ne bi vodili v brezglavo zadolževanje. Na žalost je pozneje tudi on popustil pod pritiskom tedanje Drnovškove vlade. Zamerim mu tudi, ker ni pretrgal nekaterih nezdravih popkovin med SCT in Darsom. Vendar vse krivde ne bi valil na Dars. Enako odgovoren je DDC, saj je pripravljaval popolnoma nerealne terminske načrte. Ne pozabite, da je DDC tisti, ki na gradbišču izvaja nadzor in piše debele elaborate z utemeljitvami podražitev. Ko sem prišel v nadzorni svet Darsa, sem zaman opozarjal, da je nacionalni avtocestni program zastavljen nerealno. Čas je pokazal, da sem imel prav. Končna cena gradnje bo štirikrat višja od prvotno napovedane, program pa bo v grobem končan šele leta 2009. Neki ugleden predstavnik avtocestne stroke je pred časom izjavil, da se avtocestni program ne da določiti na gram in na sekundo natančno. S to izjavo bi se strinjal, če se omenjeni gospod pri tehtanju programa ne bi zmotil za štiri milijarde dolarjev, pri štetju sekund pa vsaj za štiri leta.

Kolikšne pristojnosti ima nadzorni svet Darsa? Bi ogromno podražitev lahko preprečil?

Nadzorni svet lahko sitnari, kaj več pa ne. Ker na Ministrstvu za promet niso imeli dovolj usposobljenih kadrov, so vse naloge v zvezi z avtocestnim programom prepuščali Darsu. Ko je Dars pripravil letni načrt, ga je ministrstvo porinilo čez odbor za infrastrukturo in nato čez Državni zbor. Nadzorni svet je bil iz tega kroga izločen. Vedno znova so nas postavili pred dejstvo, češ tako je odločil parlament. Po drugi strani pa smo nadzorniki odločali o tako spornih zadevah, kot je na primer izplačilo premij za predčasno dokončanje del. Ko je bil nek odsek odprt za promet, se je ugotovilo, da so bila dela končana predčasno, zaradi česar se je izvajalcu plačala premija. Sam sem takšni Darsovi politiki ostro nasprotoval. Investitor mora vnaprej vedeti, v kakšnem roku bo posamezen odsek zgrajen, ne pa da določi daljši rok, nato pa izvajalca nagradi, če mu delo uspe končati predčasno.

Bi do avtocest prišli ceneje, če bi se odločili za koncesijsko gradnjo, kar so naredili Hrvatje?

Dvomim. To govorijo tisti, ki so še včeraj trdili, da koncesije niso dober način gradnje avtocest in so si namesto tega izmislili bencinski tolar. Ko se je bencinski tolar začel uporabljati tudi za druge namene in ne samo za gradnjo avtocest, so obžalovali, češ zakaj se nismo rajši odločili za koncesijsko obliko gradnje. Če imaš dobrega investitorja, je koncesijska gradnja finančno manj ugodna. Zanj se odločiš, če misliš, da sam nimaš dovolj znanja.

Investicije v gradnjo avtocest so pomembne tudi z narodnogospodarskega vidika, saj so eden glavnih generatorjev visoke gospodarske rasti.

To je sicer res, vendar se ob tem pozablja, da pri nas avtoceste gradimo pretežno z izposojenim denarjem. Gospodarska rast, ki temelji na zadolževanju, pa ni zdrava. Draga posojila bo treba odplačati in to v času, ko gospodarska rast morda ne bo več tako visoka. Prav zato sem se zavzemal za takšen terminski načrt gradnje, ki bi ga bila Slovenija sposobna v večjem delu financirati z lastnimi sredstvi. Ključno je, da iz Darsa ne naredimo drugih Slovenskih železnic, kar se nam počasi že dogaja. Največjo korist od sedanjega sistema gradnje avtocest bodo imele banke in multinacionalke. Glede tega, komu so pravzaprav namenjene avtoceste, je bilo ves čas veliko sprenevedanja. Ob sprejemanju nacionalnega programa nas je politika prepričevala, da delež tovrnega prometa čez Slovenijo nikoli ne bo

presegal 16 odstotkov in da avtoceste v prvi vrsti gradimo za lastne potrebe. Čas je pokazal nasprotno. Gradimo jih predvsem za tranzit.

Po podatkih evropske študije povprečna cena za kilometer avtoceste v starih članicah EU znaša 6,8 milijona evrov, v novih članicah 9,1 milijona evrov, v Sloveniji pa dobrih 12 milijonov evrov. Dars tej številki ugovarja, češ da pri nas povprečna cena za kilometer znaša 9,6 milijona evrov. Komu verjeti?

Na to vprašanje bi lahko korektno odgovoril, če bi natančno poznal metodologijo posameznih izračunov. Za začetek bi se vprašal, ali je Dars v svoj izračun vključil tudi stroške posojil, ki ceno dvignejo za trideset odstotkov. Ves čas gradnje avtocestnega križa je povprečna cena za kilometer naraščala, pa so kljub temu za vsako novo številko trdili, da je skladna z evropskim povprečjem.

Kako je mogoče, da se je betonsko vozišče v predorih Trojane obrabilo v pičlih dveh letih? Je SCT betoniral premalo kakovostno in vestno?

Kdo je kriv za to šlamparijo, bo razkrila neodvisna revizija, ki jo je napovedal minister Žerjav. SCT je kriv, če se ni držal recepture za beton, ki je bila predpisana po projektu, a le, če je bila receptura prava. Možno je namreč tudi, da je napako naredil projektant betona, ki je recepturo določil. Ne glede na rezultate revizije pa je že zdaj mogoče reči, da je posredno kriv DDC, saj je pristojen za nadzor gradnje. Prvi človek DDC Metod Di Batista je na Trenjih izjavil, da so v Evropi problem drsnosti zaznali šele leta 2004 in da se je šele takrat vzpostavil sistem meritev. Oprostite, to je naravnost smešno. Inštitut v Haagu je že pred petdesetimi leti raziskoval probleme trenja in drsnosti. Delali so številne preizkuse, kako se avtomobilske gume obnašajo na neki vrsti betonske mešanice. Če tega niso vedeli na DDC, še ne pomeni, da ni vedela ostala Evropa. Problema trenja na betonskem vozišču ni mogoče prodajati kot novost. Še manj ga je mogoče razlagati s podnebnimi spremembami, kar je v isti oddaji poskušal drugi človek DDC Slovenko Henigman. Tovrstni izgovori stroki jemljejo verodostojnost. Najstarejša cesta med Ljubljano in Kranjem, ki so jo delali za kralja Petra, je bila betonska, pa je kljub temu zdržala do šestdesetih let prejšnjega stoletja. Če smo na Trojanah hoteli avtocesto za 60 km na uro, nam predora sploh ne bi bilo treba graditi!

Je mogoče, da se je cestišče obrabilo zaradi obtežbe, ki je večja od pričakovane?

Ceste se že desetletja gradijo na podlagi napačnih napovedi o prometnih tokovih. Če so prognoze vedno znova napačne, se je treba vprašati, ali avtoceste prometne zagate rešujejo ali pa jih v resnici generirajo. Sam mislim, da jih generirajo. Pri avtocestah je tako kot pri regulaciji voda. Ko zgradite avtoceste, bodo zastoji kar naenkrat tam, kjer jih prej nikoli ni bilo.

Brez avtocest bi bil promet veliko počasnejši ...

Pa kaj. Kdo pa potrebuje veliko hitrost? Navadni državljani že ne. Potrebujejo jo multinacionalke, ki naše avtoceste uporabljajo za tranzit. Eden bistvenih elementov pri izračunu koristi avtocest za uporabnike je prihranek časa. Ta prihranek pa je skrajno vprašljiv, saj ga je mogoče zapraviti že v enem samem popoldnevu, ko v koloni vozil čakamo pred cestninsko postajo. V tem, da zaradi avtoceste na morje pridete pol ure hitreje, ni nobene nacionalne gospodarske koristi. Leta 1994 sem predlagal, da bi bencinski tolar namesto v gradnjo avtocest rajši vložili v posodobitev železniških poti, ker bi tako avtomatsko razbremenili cestni promet. Niso me poslušali.

Kaj pa večja prometna varnost, ki jo avtoceste brez dvoma prinašajo?

Argument varnosti se uporabi takrat, ko odpovedo vsi drugi argumenti, s katerimi se poskuša upravičiti avtocestna gradnja. V družbi, kjer gradbeniki skrbijo za človeška življenja, se bolnikom bolj slabo piše.

Priloga G: Vsebina pisma kardinala Franca Rodeta, namenjena predsedniku Vlade Janezu Janši

Spoštovani gospod predsednik!

Preko kardinala Bertoneja, nadškofa v Genovi, se Grassetto ponovno obrača name s prošnjo za posredovanje v sporu z našim DARS-om. Po trditvah italijanske strani naj bi imel Grassetto pri gradnji predora na Trojanah okoli 50 mio € škode, kar si seveda prizadeva iztirjati na vsak način. To mu ne nazadnje omogoča tudi člen, 67.2 pogodbe št. 116/2000 Z DNE 23. 3. 2000, ki omenja dodatna nepredvidena in nepredvidljiva dela.

Ker na več pisnih vlog s slovenske strani ni dobil nobenega odgovora, je Grassetto pred kratkim vložil tožbo na ljubljanskem sodišču, kot mu to omogoča omenjena pogodba, vendar je še vedno pripravljen na pametno poravnavo, pri čemer bi svojo zahtevo zmanjšal za polovico.

Ne morem soditi, koliko so zahteve Grassetta upravičene, vsekakor pa sem mnenja, da bi bila poravnava, v kolikor bi bilo v prid obema stranema, pametna rešitev. Vesel bom, če bo moje posredovanje vsaj malo prispevalo k temu.

S spoštovanjem Vas pozdravljam,

Franc kard. Rode, C. M.