

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Sanel Ramović

**Demokracijska kakovost osnovnih javnopolitičnih omrežij na primeru umeščanja cestne  
infrastrukture v prostor**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2012

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Sanel Ramović

Mentor: doc. dr. Tomaž Deželan

**Demokracijska kakovost osnovanih javnopolitičnih omrežij na primeru umeščanja cestne  
infrastrukture v prostor**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2012

*Zahvaljujem se mentorju doc. dr. Tomažu Deželanu za strokovno podporo in nasvete pri izdelavi diplomskega dela!*

*Diplomsko delo posvečam očetu Smailu, mami Selimi in bratu Samiru!*

## **Demokratična kakovost osnovanih javnopolitičnih omrežij na primeru umeščanja cestne infrastrukture v prostor**

Diplomsko delo obravnava naslednja vprašanja: Kakšna je demokratična kakovost javnopolitičnih omrežij? Kako jih ovrednotiti? Kakšen je sploh njihov doprinos k politični znanosti in k razumevanju javnopolitičnih omrežij? V delu sledimo normativni predpostavki, da morajo javnopolitična omrežja imeti nekakšno obliko (*input/output*) legitimnosti, če želimo govoriti o njihovi kakovosti. Hipoteza, ki smo jo preverjali na primeru politike prostorskega umeščanja oziroma na konkretnem primeru umeščanja trase tretje razvojne osi v prostor, temelji predvsem na akademskih raziskavah avtorjev Kenisa in Raaba. Hipoteza pravi, da je demokratična kakovost javnopolitičnih omrežij odvisna od pozitivne korelacije med vključenostjo raznolikih akterjev v javnopolitični proces in rešitvijo, ki je v skladu z željami (prizadetih) državljanov. Izkazalo se je, da sedanja praksa, po kateri se odločitve sprejmejo, nato pa se javnost seznanj z rešitvijo, ni dobra. Javnost je v takšnih primerih izjemno nezadovoljna z uradnimi rešitvami, nezadovoljstvo pa se kaže v obliki porasta števila civilnih iniciativ *proti*. Vendar pa konkretni primer »dobre prakse« na skrajnem severnem delu trase tretje razvojne osi vsebuje simptome, ki kažejo na dejansko spremembo v načinu, kako prizadeti akterji sprejemajo pomembne javnopolitične odločitve.

***Ključne besede:*** demokratična kakovost, javnopolitična omrežja, Civilna iniciativa Braslovče, tretja razvojna os, vključenost.

## **Democratic quality of established policy networks in spatial planning policy – the case of road infrastructure**

The paper deals with questions, such as: What are the contributions of policy networks for political science and understanding of policy making process? What is their democratic quality? How could we empirically measure this question? We believe that in order to talk about democratic quality of policy networks, they need to have at least some kind of (input/output) legitimacy. We test our hypothesis in the field of spatial planning policy, more specifically in the case of planning of road infrastructure. Cornerstones of our thesis can be found in the academic work by Kenis and Raab. They state that the democratic quality of policy networks depends on positive correlation between input and output orientated legitimacy of policy making process. Lessons indicate that the current practice where decision is made and then presented to public is not good. In such cases the public is extremely unsatisfied with official proposal for solution of certain public question. Dissatisfaction is evident in the form of increased number of civil initiatives that are against the official solution suggested. However, signs of change in positive direction in how the affected actors make important public policy decisions can also be detected.

***Key words:*** democratic quality, policy networks, Civil initiative Braslovče, third development axis, inclusion.

## KAZALO

<b>1</b>	<b>UVOD</b> .....	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>RAZISKOVALNO VPRAŠANJE OZIROMA HIPOTEZA</b> .....	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>METODOLOGIJA</b> .....	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>(OPREDELITEV, RAZUMEVANJE IN UPORABNOST) KONCEPT(A) JAVNOPOLITIČNIH OMREŽIJ</b> .....	<b>11</b>
<b>5</b>	<b>ŠOLA INTERESNEGA POSREDNIŠTVA</b> .....	<b>15</b>
<b>6</b>	<b>ŠOLA VLADAVINE</b> .....	<b>17</b>
<b>7</b>	<b>DEMOKRATIČNA KAKOVOST JAVNOPOLITIČNIH OMREŽIJ</b> .....	<b>20</b>
<b>8</b>	<b>INPUT/OUTPUT LEGITIMNOST</b> .....	<b>23</b>
<b>8.1</b>	<i>Output</i> legitimnost.....	<b>23</b>
<b>8.2</b>	<i>Input</i> legitimnost .....	<b>23</b>
<b>8.3</b>	<b>Vključenost (inkluzivnost) v proces oblikovanja in sprejemanja javnih politik</b> .....	<b>24</b>
<b>9</b>	<b>ANALIZA</b> .....	<b>25</b>
<b>9.1</b>	<b>Skladnost želja prizadetih državljanov in ponujenih rešitev</b> .....	<b>25</b>
<b>9.2</b>	<b>Vključenost javnosti pri oblikovanju in sprejemanju odločitve javne oblasti v konkretnem primeru</b> .....	<b>29</b>
<b>10</b>	<b>ZAKLJUČEK</b> .....	<b>34</b>
<b>10.1</b>	<b>Demokratična kakovost osnovanih omrežij na konkretnem primeru</b> .....	<b>34</b>
	<b>LITERATURA</b> .....	<b>37</b>
	<b>PRILOGE</b> .....	<b>45</b>
	<b>Priloga A: Intervju z Urbanom Jeriho (Civilna iniciativa Braslovče)</b> .....	<b>45</b>
	<b>Priloga B: Intervju z Heleno Lenčo Šolar (Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Direktorat za prostor)</b> .....	<b>50</b>
	<b>Priloga C: Intervju z Markom Peterlinom (Inštitut za politike prostora)</b> .....	<b>54</b>
	<b>Priloga Č: Intervju z Matjažem Uršičem (Fakulteta za družbene vede)</b> .....	<b>59</b>

## 1 UVOD

Politološka literatura vidi v javnopolitičnih omrežjih<sup>1</sup> pomemben upravljavski mehanizem v procesu oblikovanja (in izvajanja) javnih politik. Javnopolitična omrežja so razumljena kot način, kako integrirati oziroma vključiti med seboj različne si systemske akterje. Prav tako pa naj bi predstavljala način, kako rešiti težave, s katerimi se ni mogoče spopasti preko formalnih institucionalnih kanalov. Kooiman (v Kickert in Koppenjan 1997, 40) izpostavlja pomembnost so-vladavine (*co-governance*) kot nove oblike krmiljenja: »Družbenih problemov naj ne rešuje država ali trg. Z njimi se je potrebno spopasti družno.«

Čeprav razumevanje in uporaba koncepta javnopolitičnih omrežij močno variirata, je vseeno mogoče izluščiti skupni imenovalec. Ta pravi, da so omrežja zbir (javnih in zasebnih) akterjev, med katerimi pride do interakcije zaradi izmenjave različnih virov. Odnosi v omrežjih so relativno stabilni in nehierarhični. Bolj kot slednje vprašanje nas v diplomski nalogi zanima »zanemarjeno« vprašanje demokratične kakovosti javnopolitičnih omrežij. Razlog za to najverjetneje tiči v dejstvu, da je večina avtorjev na področju raziskovanja omrežij nekritično sprejela predpostavko, ki pravi, da so javnopolitična omrežja dober način razumevanja procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik.

Glede na to, da se na tem mestu pogosto in upravičeno pojavlja kritika, ki se glasi, da so raziskave na področju javnopolitičnih omrežij nejasne in ujete na ravni akademskih razprav o terminologiji (Dowding 1995), želimo ugotoviti, kakšna je dejanska vrednost javnopolitičnih omrežij, kako jih izmeriti oziroma ovrednotiti ter kakšen je doprinos k politični znanosti in razumevanju procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik.

---

<sup>1</sup> Originalni izraz v angleščini se glasi *policy networks*.

## 2 RAZISKOVALNO VPRAŠANJE OZIROMA HIPOTEZA

Ključna tema za ovrednotenje demokratične kakovosti javnopolitičnih omrežij je odnos med *input*-om in *output*-om (Krapohl 2007, 3). Obstajata dve nasprotujoči si različici. Prva govori o tem, da je stopnja *output* legitimnosti odvisna od stopnje *input* legitimnosti (javnopolitičnih omrežij). *Output* je po tej logiki toliko vreden, kolikor je vreden *input*. To je, če so državljani vključeni v proces oblikovanja politik, bodo tudi sami zagotovili javnopolitične rešitve, ki so v njihovem interesu. Zato je potrebno okrepiti *input* stran odnosa. Druga različica predpostavlja negativno korelacijo med *input* in *output* stranjo, pri čemer prevelik *input* preprečuje kvaliteten *output* (Krapohl 2007, 3). Ker zasnova sistemov »zahodnih« demokracij temelji predvsem na zadovoljevanju interesov državljanov, torej na *output* legitimaciji, mnogi trdijo, da je ravno pomanjkanje *input* legitimacije glavni razlog za demokratični deficit. Zato, da bi odpravili demokratični primanjkljaj, je potrebno povečanje *input* legitimacije. Iz tega razloga nam je za potrebe pisanja diplomskega dela v nadaljevanju bližja prva različica.

V podobni smeri razmišljajo tudi raziskovalci koncepta javnopolitičnih omrežij. Kenis in Raab (2003b) trdita, da je demokratična kakovost javnopolitičnih omrežij odvisna od pozitivne korelacije med *input* in *output* stranjo v procesu oblikovanja javnih politik. Zato smo na tem mestu postavili naslednjo hipotezo:

*»Demokratična kakovost javnopolitičnih omrežij je odvisna od pozitivne korelacije med vključenostjo širokega spektra raznolikih akterjev v proces oblikovanja javnopolitičnih rešitev in posledično pozitivnim končnim produktom procesa, ki je v skladu z željami državljanov!«*

### 3 METODOLOGIJA

Da bi preverili postavljeno hipotezo, moramo pogledati, kakšna je vključenost akterjev v konkretnem primeru. Zato bomo skušali poiskati odgovor na vprašanje, kakšne so formalne možnosti za participacijo v dotičnem in temu podobnih primerih. To bomo storili tako, da bomo analizirali zakonodajo Republike Slovenije in ostale dokumente, ki jih je država morebiti izdala in se navezujejo na naše vprašanje. Na tem mestu bo zaenkrat dovolj, če omenimo, da sodelovanje javnosti na področju urejanja prostora urejata Zakon o prostorskem načrtovanju in Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor. Del našega normativnega sistema pa je tudi Aarhuška konvencija, ki jasno pravi, da ima kdorkoli pravico predstaviti svoj specifični interes in ga soočiti z interesom družbe (Kos v Jeriha 2010, 21). Analizirali bomo še ostalo sekundarno literaturo, ki se dotika vprašanja prostorskega urejanja in načrtovanja.

Ker je za vrednotenje javnopolitičnih omrežij bistvenega pomena predvsem neformalna oblika vključenosti v proces oblikovanja in sprejemanja javnih politik, bomo skušali preveriti tudi to plat medalje. To bomo storili z izvedbo (pol)strukturiranih intervjujev, ki bodo opravljeni z:

- Matjažem Uršičem (Fakulteta za družbene vede);
- Markom Peterlinom (Inštitut za politike prostora);
- Urbanom Jeriho (Civilna iniciativa Braslovče);
- Lenčo Heleno Šolar (Ministrstvu za infrastrukturo in prostor, Direktorat za prostor).

Sogovorniki prihajajo iz različnih organizacij in ustanov. Gre za predstavnike tako državnih kot tudi nedržavnih akterjev. Na ta način bomo pokrili mnenja vseh vpletenih strani.

V želji, da preverimo *output* legitimacijo, bo potrebno preveriti, ali se trenutne rešitve, ki jih ponuja država in se kažejo kot najverjetnejše končne rešitve, skladajo z željami prizadetih državljanov. To bi bilo mogoče storiti ob longitudinalnem pregledu rezultatov javnomnenjskih raziskav, v primeru, da bi te obstajale. Ker pa tovrstnih raziskav in rezultatov ni, bomo ubrali drugačno pot. Z vnosom ključnih besed oziroma izrazov v spletne arhive (naj)relevantnejšega slovenskega dnevnega časopisja bomo preverili medijsko poročanje o izbrani temi, in sicer na primeru umeščanja trase 3. razvojne osi v prostor. Zanimalo nas bo, kako so slovenski mediji zaznavali in pokrivali stanje na terenu v svojih prispevkih. Mnogi avtorji namreč pripisujejo ogromno vlogo množičnim medijem in javnemu mnenju (s terena)



v javnopolitičnem procesu (Lajh in Kustec Lipicer 2007, 132–134).<sup>2</sup> Na podlagi pridobljenih rezultatov bo mogoče posredno sklepati, kakšne so želje državljanov in ali se skladajo z rešitvami, ki jih je oblikovala država sama. To pomeni, da bomo ocenili javno mnenje, ne bomo pa ga mogli na ta način izmeriti (Kos v Jeriha 2010, 21). Razlog, kot že rečeno, je v tem, da javnomnenjske raziskave na mikro ravneh predvsem zaradi velikih stroškov, ki so s tem povezani, niso bile opravljene.

Naredili bomo torej vsebinsko analizo izbranih člankov. Način, kako bomo izbirali članke, smo že na kratko opisali. Ostaja vprašanje, katere izraze bomo vnašali v spletne arhive in kaj razumemo pod terminom ključne besede oziroma izrazi. Izbrali smo izraze, ki so neposredno povezani z izbrano temo, in sicer *3. razvojna os* in *Civilna iniciativa Braslovče*. Ker pričakujemo veliko število zadetkov, bomo obravnavali zgolj članke, ki predstavljajo presek obeh. Pričakujemo, da bomo na ta način zbrali obvladljivejši obseg gradiva, ki ga mislimo vsebinsko analizirati in tako preveriti zadovoljstvo s končnim produktom javnopolitičnega procesa na terenu.

Kar zadeva izbor medijev in njihovih spletnih arhivov, iz katerih bomo črpali gradivo, so kriteriji za izbor teh sledeči: šlo naj bi za spletne arhive plačljivega dnevno-serijskega časopisnega gradiva na teritoriju celotne države, ki segajo v leto 2007<sup>3</sup>, ter valutne podatke za posamezni medij v okviru Nacionalne raziskave branosti, ki se izvaja pod formalnim okriljem Slovenske oglaševalske zbornice. Drugi kriteriji so še kontinuiteta, obdobje nastanka medijske hiše, rubrika *notranja politika*, ki naj bi jo vseboval časopis, ter način oziroma stil poročanja. Vsi kriteriji morajo biti izpolnjeni. Že zdaj lahko zaključimo, da v ožji izbor sodijo spletni arhivi treh časopisov. To so: *Večer*, *Dnevnik* in *Delo*.<sup>4</sup> Kar zadeva preostale kandidate: dnevnika *Ekipa* in *Finance* ne vsebujeta zahtevane rubrike, *Primorske novice* ne izpolnjujejo kriterija pokritosti, *Žurnal24* pa je brezplačnik. *Slovenske novice* kot najbolj bran slovenski dnevnik so izpadle iz kroga potencialnih kandidatov, in sicer zaradi stila poročanja in zaradi obdobja nastanka, ki sega v začetek 90-ih let, medtem ko obdobje nastanka preostalih treh izbranih časopisov sega v čas po koncu 2. svetovne vojne.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Največjo vlogo imajo množični mediji v fazi oblikovanja dnevnega reda (Grdešić; Dye; McCombs in Shaw; Rogers in Dearing; Cobb in Elder v Lajh in Kustec Lipicer 2007, 132–133).

<sup>3</sup> Ta kriterij je pomemben, ker časovni okvir analize sega od istega leta (2007) naprej.

<sup>4</sup> Verjetno najrelevantnejši medijski vir na Slovenskem predstavlja Slovenska tiskovna agencija kot osrednji diseminator informacij. Vendar pa na žalost nismo vključili prispevkov iz arhiva Slovenske tiskovne agencije, zaradi težav z vstopanjem v arhiv, ki so se pojavile.

<sup>5</sup> Slovenske novice so kot edini »rumeni dnevnik« že od leta 1992 najbolj bran slovenski dnevnik (Kalin Golob in Poler Kovačič 2005, 291). Prav tako na uradni spletni strani družbe Delo, d. d. (2012) piše: »Leta 1991 je

Naj na tem mestu še enkrat ponovimo, da nas v našem primeru zanimajo zaznave slovenskih medijev o izbranem primeru in ne, na kakšen način so mediji poročali o samem primeru. Poudarek je pomemben, ker kaže, da želimo na ta način, z analizo vsebine izbranih prispevkov, posredno razbrati javno mnenje na terenu, ki ga, kot že rečeno, ni mogoče preveriti iz javnomnenjskih raziskav, ker te ne obstajajo.

V primeru, da bodo rezultati raziskave pokazali, da je mogoče potrditi zastavljeno hipotezo in posledično našo (splošno gledano) pozitivno naklonjenost javnopolitičnim omrežjem, bomo morebiti odprli vprašanje, ali mogoče omrežja kot nova oblika vladavine ne vnašajo dejanske pozitivne vrednosti v krilatico, ki pravi, da smo država ljudje, državljani.

---

začel izhajati prvi slovenski tabloidni časopis Slovenske novice.« Oba podatka skupaj kažeta na stil sporočanja Slovenskih novic, ki je kot tak neprimeren in zaradi katerega nismo izbrali spletnega arhiva Slovenskih novic kot relevantnega vira, iz katerega bi črpali gradivo.

#### **4 (OPREDELITEV, RAZUMEVANJE IN UPORABNOST) KONCEPT(A) JAVNO POLITIČNIH OMREŽIJ**

Vloga omrežij v procesu oblikovanja javnih politik je postala ena pomembnejših tem, ki so se pojavile na dnevnem redu akademskih raziskovalcev v drugi polovici prejšnjega stoletja. Raziskovalci na področju družbenih ved so se začeli spraševati, kako javni, zasebni in civilno-družbeni igralci (so)oblikujejo proces vladavine ter proces oblikovanja javnih politik. V začetku so se zavzemali za izboljšanje javnopolitičnega planiranja in implementacijskega procesa skozi državo in njene strukture. Visokim pričakovanjem je sledilo globoko razočaranje (Kenis in Raab 2003b, 4).

Zgodovina javnopolitičnih omrežij sega v obdobje po 2. svetovni vojni. To je čas, v katerem je prišlo do obsežnih strukturnih sprememb v družbeno-političnem sistemu znotraj zahodno-industrijske družbe (Thompson in Pforr 2005, 1). Po vzpostavitvi povojne države so se postopno povečala pričakovanja javnosti, predvsem kar zadeva vlogo vlade v procesu planiranja oziroma oblikovanja politik. Iz tega razloga se je povečala tudi odgovornost držav v tem istem procesu. Nato pa je sledilo obdobje poznih 70-ih in zgodnjih 80-ih let prejšnjega stoletja in naftna kriza, ki je zaznamovala časovni okvir. Razočaranje nad vladnimi dosežki v tem konkretnem primeru je ponovno privedlo do zmanjšanja ambicij ljudstva. Še več, visoka pričakovanja sta zamenjala skepsa in nezaupanje v sposobnost vlade in njenih posegov (Kickert in drugi 1997, 1). Ob pričakovanju ustrezne zagotovitve javnih storitev se vlade večinoma niso odzvale v okviru svojih zmožnosti in so pod pritiskom popustile ter del lastne moči prepustile nevladnim akterjem (Thompson in Pforr 2005, 1). Enostavneje povedano, moč med državo in drugimi akterji se je bolj enakomerno porazdelila. Posledica sprememb se je kazala v vse izrazitejši družbeni razdrobljenosti (Thompson in Pforr 2005, 1). Šlo je za čas, v katerem je na površje dokončno izplavala ideja: manj države in več privatnega sektorja. Najbolj negativna kampanja proti državi se je vodila v Veliki Britaniji pod vodstvom Thatcherjeve in v Reganovi administraciji. Zaradi izjemnih rezov v javno blagajno se je pričel strateški umik države (Kickert in drugi 1997, 4; Kickert in Koppenjan 1997, 36–37).

Vendar pa ostaja dejstvo, da novejši javnopolitični in družbeni problemi, kot je na primer okoljsko onesnaže(va)nje, še vedno zahtevajo vključenost države v procese reševanja istih težav. Razlika pa je v tem, da država ne predstavlja več centralne (upravljaljske) oblasti v družbi. Izkušnja 70-ih let je pokazala omejitve centralnega vladnega krmiljenja ter nakazala, da mora vlada upoštevati tudi druge vpletene akterje, ko deluje na posameznem javnopolitičnem polju (Kickert in drugi 1997, 1). Država je izgubila svojo močno in

neodvisno pozicijo, zaradi česar je bila prisiljena soočiti se z zahtevami preostalih, vse močnejših družbenih akterjev. Njihove zahteve so onemogočile, da bi se hierarhično izvajale sprejete javnopolitične odločitve. To velja predvsem za kompleksnejša politična področja.<sup>6</sup> Raziskovalci so začeli opisovati vse bolj horizontalne oblike vladavine, ki so se pojavljale kot posledica spremenjene porazdelitve moči v družbi, obenem pa so skušali poiskati argumente, ki bi podprli tezo, da je tovrstna oblika vladavine najprimernejša za določene tipe politik ter posamezne organizacijske težave. Omrežja naj bi predstavljala novo sredstvo, s katerim bi bilo mogoče reintegrirati diferenciran sistem akterjev v modernih družbah (Kenis in Raab 2003b, 4).

V današnjem času in prostoru, kjer nadnacionalne agencije in zasebne oziroma neprofitne organizacije izrazito pridobivajo na vplivu v odnosu do nacionalnih držav in kjer si v bližnji prihodnosti ni mogoče predstavljati svetovne vlade, saj ta pri številnih sploh ni zaželeno, predstavljajo omrežja na globalni ravni pomembno prelomnico v koordinaciji aktivnosti med vpletenimi (Kenis in Raab 2003b, 4). Mnogi avtorji vidijo v (globalnih) javnopolitičnih omrežjih inovativen instrument učinkovitejše in legitimnejše oblike (globalne) vladavine (Reinicke in Deng v Dingwerth 2003, 7). S ciljem poiskati skupno rešitev za specifični družbeni problem omrežja povezujejo skupaj državne, zasebne in civilno-družbene igralce. Na ta način predstavljajo del širše razprave o javno-zasebnem partnerstvu v (globalni) politiki (Dingwerth 2003, 11).

Iz tovrstnih opazanj se je torej rodila zahteva po vnovičnem premisleku o relaciji med družbo in državo (Kickert in drugi 1997, 1). V sociologiji in politologiji se je potreba po ponovni obravnavi odnosov med družbo in državo odrazila v novi ideji javnopolitičnih omrežij, ki do danes pridobiva na razpoznavnosti in priljubljenosti v teh vedah. Tako politologi kot sociologi so za potrebe strokovne obrazložitve družbeno-političnih sprememb s konca 20. stoletja začeli razvijati nove koncepte, modele in teorije, med drugim se je izoblikoval t. i. omrežni pristop, ki je zavzel eno pomembnejših mest v politoloških raziskavah (Thompson in Pforr 2005, 1).

Medtem je močno naraslo število študij, katerih vsebina se dotika vprašanja oblikovanja in izvajanja javnih politik na nacionalnih javnopolitičnih področjih in ki opisujejo ter analizirajo omrežjem podobne režime, kakorkoli so avtorji te režime že poimenovali (Kenis in Raab 2003b, 4). Čeprav se razumevanje koncepta javnopolitičnih omrežij močno razlikuje od

---

<sup>6</sup> Eno izmed takšnih je po našem mnenju tudi področje prostorskega urejanja oziroma prostorske politike, ki ima lahko tudi posledice na številnih drugih politikah – od okoljske preko prometne pa vse tja do kmetijske politike.

avtorja do avtorja, je mogoče izluščiti najvišji skupni imenovalec, in sicer iz definicije, ki pravi, da so omrežja »nabor relativno stabilnih odnosov (nehierarhične in odvisne narave) med raznolikimi vpletenimi igralci, ki si v imenu skupnih interesov, ki jim sledijo, izmenjujejo vire in tako priznavajo, da je sodelovanje najboljši način za doseganje zastavljenih ciljev pri oblikovanju javnih politik« (Börzel 1997, 1; Börzel 1998, 254). Še več, eden izmed temeljnih elementov, ki se vedno znova pojavljajo v skoraj vseh študijah, je trditev, ki pravi, da so omrežja najpogosteje edina oblika vladavine, ki se je sposobna spoprijeti z današnjimi kompleksnimi težavami, ki se ne zrcalijo v vzpostavljenih formalnih in hierarhičnih strukturah državne birokracije (Kenis in Raab 2003b, 5). Zürn (v Dingwerth 2003, 20) govori o kompleksni vladavini (na globalni ravni).

V tej luči Kenis in Raab (2003b, 5–6) trdita, da se rešitev skriva v združitvi državnih agencij, političnih strank, interesnih skupin, podjetij, civilno-družbenih gibanj na enem mestu, s ciljem končne izvedbe in najdenja rešitve, do katere bi prišli s skupnim pogajanjem. Različni pogledi in viri, zbrani na enem mestu, naj bi olajšali uskladitev različnih interesov. Na ta način se je mogoče izogniti tako slabostim državne birokracije (pomanjkljivo in zastarelo strokovno znanje s posameznega javnopolitičnega področja, neprožnost, omejenost virov ipd.) kot tudi trga (nezmožnost zagotavljanja skupnih dobrin, vzpostavitev socialne neenakosti ipd.).

V politološki literaturi so se do današnjega dne izoblikovale tri osnovne delitve ob pogledu na javnopolitična omrežja (Besussi 2006, 2). Prva skupina deli avtorje, ki koncept razumejo zgolj kot: a) bolj ali manj uporabno metaforo (Dowding v Besussi 2006, 2; Börzel 1998, 254; Dowding 1995, 136; Dowding v Howlett 2002, 240), ki naj bi predstavljala dejstvo, da je v proces oblikovanja javnih politik vključeno večje število različnih igralcev; in avtorje, ki b) vidijo v javnopolitičnih omrežjih model oziroma teorijo, ki ima sposobnost pojasniti dinamiko in izid konkretne javne politike (Carlsson v Besussi 2006, 2; Carlsson 2000, 502).

Druga delitev razlikuje kvantitativni od kvalitativnega analitičnega pristopa. Znotraj te skupine vsi avtorji dojemajo omrežja kot orodje za analizo družbenih struktur: a) kvantitativni pristop se osredotoča na opisovanje in razumevanje lastnosti merjenega omrežja z vidika centralnosti, kohezije in strukturne enakovrednosti, medtem ko je b) kvalitativni pristop bolj procesno naravnani. Zanima ga predvsem vsebina medsebojnega delovanja in vplivanja med vpletenimi igralci, pri čemer uporablja kvalitativne metode, kot sta poglobljeni intervju in analiza vsebine oziroma diskurzivna analiza. Potrebno je opozoriti, da se oba metodološka

pristopa med seboj ne izključujeta. Prej lahko rečemo, da sta drug z drugim komplementarna (Sciarini v Börzel 1997, 1; Sciarini v Börzel 1998, 255).

Tretja delitev je najmočnejša in ima hkrati najgloblje posledice. Loči namreč avtorje anglo-saksonskega porekla, ki opredeljujejo javnopolitična omrežja kot: a) tipologijo interesnega posredništva in medvladnega organiziranja od kontinentalno-evropske literature (predstavniki šole vladavine), ki b) opisuje omrežja kot novo vzhajajočo in specifično obliko vladavine (Thompson in Pforr 2005, 2). Osnovna razlika, navkljub izjemni pretočnosti med obema pogledoma, počiva v dejstvu, da prvi pristop razume koncept kot analitično perspektivo, ki naj bi bila uporabna v vseh oblikah interakcij med akterji, medtem ko druga skupina avtorjev vidi v javnopolitičnih omrežjih dejansko spremembo (v javno-zasebnih odnosih), za katero je značilna umeščenost med hierarhično in anarhično (tržno usmerjeno) obliko vladavine (Besussi 2006, 3).

## 5 ŠOLA INTERESNEGA POSREDNIŠTVA

Kot smo nakazali, je mogoče identificirati dve različni šoli. Zgoraj omenjeni anglo-saksonski avtorji pripadajo šoli interesnega posredništva (*interest intermediation school*), nemške in nizozemske avtorje pa je mogoče uvrstiti v šolo vladavine (*governance school*).<sup>7</sup> Prva in vsekakor bolj izstopajoča šola interesnega posredništva razume javnopolitična omrežja kot splošni izraz za različne pojavne oblike odnosov med interesnimi skupinami in državo. Šola vladavine po drugi strani interpretira omrežja, tako da v njih vidi specifično obliko javno-zasebnih odnosov znotraj javnih politik (vladavine), ki predvsem temeljijo na nehierarhični koordinaciji (Börzel 1997, 2).

Dolgo časa je na področju preučevanja odnosov med državo in interesno-družbenimi skupinami dominiral pluralizem. Nedolgo zatem se je pojavil še neokorporativizem, ki je začel vedno bolj izpodbijati spoznanja prvega, zaradi česar se je med njima vzpostavil vzajemno tekmovalen odnos (Börzel 1997, 2; Fink-Hafner 1998, 831). Oba modela skupaj, tako pluralizem kot korporativizem, pa sta bila deležna številnih kritik na svoj račun, saj naj bi obema primanjkovalo logične doslednosti in empirične relevantnosti (Jordan in Schubert 1992, 8). Kritika je spodbudila nadaljnji tok opredelitev v obeh modelih, kar je botrovalo številnim novim skovankam, ki so opisovale državno-družbene odnose.<sup>8</sup> Izboljšave so prav tako problematične, saj niso razjasnile nastale zmede. Zelo pogosto različne oznake opisujejo podobne fenomene in obratno, kar ima za posledico nejasnost v diskusijah o državnih/interesno-družbenih odnosih (Börzel 1998, 256). Jordan in Schubert (1992, 10) zato predlagata opustitev nasprotja (*dichotomy*) med obema in oblikovanje tipologije, v kateri bi omrežja predstavljala splošno oznako za različne pojavne oblike odnosov med interesnimi skupinami in državo. Börzel (1998, 256) dodaja: »Omrežni pristop predstavlja alternativo. Javnopolitična omrežja so koncept mezo-ravni<sup>9</sup>, ki naj bi jih posvojili avtorji, ki operirajo z različnimi modeli distribucije moči v liberalnih demokracijah.«

---

<sup>7</sup> Obstaja več prevodov za angleški izraz *governance*. V diplomski nalogi je uporabljen slovenski izraz vladavina, saj ga tako prevaja tudi profesor dr. Damjan Lajh.

<sup>8</sup> »Neologizmi« po Jordanu in Schubertu (1992, 8–11): *pressure pluralism, state corporatism, societal corporatism, group subgovernment, corporate pluralism, iron triangles, clientelism, meso corporatism* ipd.

<sup>9</sup> Pogosto je rečeno, da je koncept javnopolitičnih omrežij koncept mezo-ravni. To pomeni, da se razlikuje od makro in mikro ravni analize. Koncept makro ravni poskuša opredeliti oblikovanje politike v političnem sistemu kot celoto glede na problem, ki je politično zelo izrazit. Primer je pluralizem in korporativizem. Analiza mikro ravni pa se ukvarja z rekonstrukcijo zgodbe in skuša odgovoriti na vprašanje, kako je posamezna odločitev narejena. Mezo raven pa opisuje vzorec oblikovanja politik na določenem področju, sektorju (George 1997, 3). Javnopolitična omrežja so analitični pojem, ki se osredotoča na razmerja med državo in družbo ter pomaga pojasniti obnašanja v področjih raznih politik. Gre za koncept srednjega dosega oziroma mezo-koncept.

Omrežne tipologije, ki jih najdemo v literaturi, si delijo enak pogled na javnopolitična omrežja, vendar pa se tipologije medsebojno ločijo glede na dimenzije, ki nam pomagajo razlikovati med različnimi omrežnimi tipi (Börzel 1997, 2). Jordan in Schubert (1992) utemeljujeta svojo tipologijo na treh kriterijih – stopnji institucionalizacije (stabilna/nestabilna), obsegu oblikovanja javnih politik (zgolj eno področje/povezovanje med različnimi javnopolitičnimi področji) in številu akterjev (odprt/zaprt dostop). Frans van Warden (1992, 32–38) sprva pozna sedem dimenzij oziroma kriterijev, ki jih nato zoži na tri najpomembnejše – število in tip vpletenih družbenih igralcev, ravnovesje moči v omrežju in funkcija slednjega. Bistveno je, da želijo zgoraj omenjeni avtorji pojasniti razlike med različnimi tipi omrežij ter tako vnesti v preučevanje javnopolitičnih omrežij določeno raven preglednosti.

Drugi avtorji, pravi Börzelova (1997, 3), so bolj ambiciozni in si prizadevajo za večjo uporabno vrednost koncepta javnopolitičnih omrežij pri raziskovanju različnih oblik interesnega posredništva, s pripisovanjem pojasnjevalne vrednosti različnim omrežnim tipom. Predvsem raziskave Agranoffa ter Provana in Milwarda (v Kenis in Raab 2003a, 12) se osredotočajo na pojasnjevanje medorganizacijskih omrežij in njihovega vpliva na končne rezultate oziroma izide posameznih politik.

V nadaljevanju se bomo posvetili še pregledu šole vladavine, ki v preteklosti ni bila deležna takšne pozornosti kot se je to zgodilo v primeru šole interesnega posredništva.

---

Načeloma so kompatibilni z različnimi teorijami, ki se ukvarjajo z analizo države, civilne družbe, razmerji med obema ali, denimo, razglabljujejo o demokraciji (Smith v Fink-Hafner 1998, 832).



## 6 ŠOLA VLADAVINE

V »nemški« šoli vladavine javnopolitična omrežja niso zamišljena kot splošni okvir za analizo, temveč bolj kot način oziroma oblika vladavine. Če pogledamo bolj natančno, so zasnovana kot alternativna oblika vladavine glede na hierarhično in tržno obliko (Thompson in Pforr 2005, 2). Analitiki iz vrst šole vladavine zagovarjajo pogled, ki pravi, da so se javnopolitična omrežja rodila kot odgovor na vse bolj razdrobljeno in diferencirano družbo zadnjih 60-ih let. Šola vladavine je tako prerasla široko opisovanje javnopolitičnih omrežij. Zanja predstavljajo omrežja specifično obliko interakcij med državo in civilno družbo, ki so utemeljena na nehierarhični obliki koordinacije (Börzel v Thompson in Pforr 2005, 2).

Kot smo že omenili, so omrežja postavljena nasproti hierarhični in tržni obliki vladavine. Hierarhija je razumljena kot sistem z močno centralno koordinacijo in organiziranim vladnim nadzorom. Medtem ko obstaja v hierarhiji tesna vez med javnim in zasebnim nivojem, za trge to ne velja. Na trgu igralci medsebojno delujejo in pri tem sledijo svojim interesom, ki jih želijo uresničiti v največjem možnem obsegu. Omrežja se nahajajo nekje vmes. Zagotavljajo okolje za svobodno strukturno povezovanje, interakcije med avtonomnimi igralci, ki ustvarjajo soglasje, izboljšujejo koordinacijo in povečajo zmogljivost pri reševanju družbenih problemov (Besussi 2006, 5).

Značilni za današnjo moderno družbo so funkcionalna diferenciacija in delno avtonomni družbeni podsistemi. Pojav podsistemov je tesno povezan z naraščanjem povezovanja formalnih organizacij z ostalimi organizacijami. Razlog medsebojnega povezovanja tiči v odvisnosti od informacij formalnih organizacij v relaciji do preostalih akterjev. V politikah zasebne organizacije razpolagajo s pomembnimi informacijami in so iz tega razloga postale zelo pomemben igralec v procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik. V tem kontekstu javnopolitična omrežja predstavljajo rešitev, kako koordinirati probleme, značilne za današnjo moderno družbo. Negotovost v okolju in povečano mednarodno, sektorsko in funkcionalno prekrivanje družbenih podsistemov so pogoji, v katerih omrežja kot oblika vladavine razpolagajo s pomembnimi prednostmi v razmerju do preostalih dveh običajnejših oblik (Börzel 1997, 5). Za razliko od tržne in hierarhične oblike omrežja nimajo nujno disfunkcionalnih posledic. Trgi namreč niso sposobni nadzorovati in preprečevati nastanka negativnih zunanjih učinkov (problem tržne nepopolnosti), na drugi strani pa hierarhija proizvaja poražence, ki morajo nositi posledice političnih odločitev (izkoriščanje večine na račun manjšine) (Scharpf v Börzel 1997, 5; Peterson 2003, 10). Vendar pa to ne pomeni, da horizontalno samokoordiniranje (*self-co-ordination*) igralcev, vpletenih v proces oblikovanja

javnih politik, ni nagnjeno k produkciji ne povsem optimalnih rezultatov. Sistem prostovoljnega oziroma obveznega pogajanja je mnogokrat zaradi nestrinjanja glede posameznega vprašanja ustavljen, kar posledično preprečuje soglasje, potrebno za realizacijo skupnega dobrega (*common gain*) (Börzel 1997, 5). Mark Thatcher (v Sørensen in Torfing 2009, 237) se do neke mere strinja s to trditvijo in pravi, da močno integrirane javnopolitične skupnosti (*policy communities*) preprečujejo vzpostavitev nove pobude. Obenem pa omenja ohlapnejša problemska omrežja (*issue networks*), ki bi lahko po njegovem prepričanju olajšala postopke doseganja soglasja.<sup>10</sup>

Če vse skupaj zaokrožimo, lahko rečemo, da so javnopolitična omrežja odraz spremenjenih odnosov med državo in družbo. Med njima nič več ne obstaja stroga delitev. Omrežne oblike vladavine (*network governance*)<sup>11</sup> naj bi zagotavljale nov prostor in razbijale stare tradicionalne razlike med državo in družbo; javnim in zasebnim; lokalnim in globalnim. Kot take omrežne oblike vladavine brišejo meje med državo in družbo s tem, ko omogočajo sovladavino (*co-governance*) in usklajevanje s pogajanjem (*negotiated coordination*) (Kooiman v Sørensen in Torfing 2009, 236). Skupaj povezujejo zasebne in državne igralce v proces vladavine (*collaborative governance*) ter preraščajo stare razlike med globalnim, regionalnim in lokalnim, s tem pa oblikujejo zapleteno, več-nivojsko omrežje (Bache in Flinders v Sørensen in Torfing 2009, 236). Namesto da bi javne politike izhajale iz centralne oblasti (izvršne ali zakonodajne), nastajajo v procesu, ki vključuje množstvo ostalih javnih in zasebnih akterjev. Røiseland (2008, 2) je prav tako prepoznal premik v procesu vladavine. Tudi on omenja povečano družbeno kompleksnost, ki vodi v oblike vladavine s strani in skozi omrežja. Država ni več edina nosilka ekspertnega znanja, zato je dolžna zaupati drugim institucijam, ki to znanje posedujejo. Nadalje so tu še številni drugi deležniki, ki imajo željo sodelovati v procesu reševanja družbenih problemov. Državljeni so vedno bolj samozavestni, dajejo pobude in pri tem ne želijo biti zavrženi. Mediji so razvili kritičen pogled v odnosu do javne oblasti in vedno znova odpirajo nova vprašanja, ki v preteklosti niso bila deležna

---

<sup>10</sup> Podrobneje o javnopolitičnih skupnostih in problemskih omrežjih v Kavanagh, Dennis, 2006. *Pressure Groups and Policy Networks*. V: *British Politics*, ur. Kavanagh Dennis, Richards David, Geddes Andrew in Smith Martin, 417-440. New York: Oxford University Press.

<sup>11</sup> Sørensenova in Torfing (2009, 236) sicer uporabljata izraz *network governance*, vendar na način, kot javnopolitična omrežja razume šola vladavine, torej kot specifično obliko vladavine. Ta argument ima še večjo težo, če pogledamo njuno definicijo omrežij, saj je ta zelo podobna najnižjemu skupnemu imenovalcu javnopolitičnih omrežij, ki ga je povzela Börzelova in po vsebini ne teži k nikakršni originalnosti.

ustrezne pozornosti. Vsi ti primeri odražajo družbene procese, ki predstavljajo podlago za spremembe v načinu, kako razumemo pojem vladavine (Koppenjan and Klijn v Røiseland 2008, 2). Zato lahko sklenemo, da pojem javnopolitičnih omrežij ne predstavlja zgolj nove politične perspektive, temveč označuje dejansko spremembo v politični strukturi (Mayntz v Börzel 1997, 5).

## 7 DEMOKRATIČNA KAKOVOST JAVNOPOLITIČNIH OMREŽIJ

Kratek pregled koncepta javnopolitičnih omrežij nam je razkril, kako avtorji vidijo in razumejo omrežja in v katero smer so usmerjene raziskave na tem področju. Kot smo lahko videli, nekatere izmed študij skušajo razložiti, zakaj so se pojavila javnopolitična omrežja oziroma specifični tipi omrežij ter jih opisati, druga skušajo pojasniti, zakaj in kako so se razvila omrežja kot oblika vladavine ravno v drugi polovici prejšnjega stoletja ipd. (Kenis in Raab 2003a, 12). Vprašanje, ki je bilo v preteklosti deležno (naj)manj pozornosti, je vprašanje kakovosti javnopolitičnih omrežij. Po vsej verjetnosti razlog tiči v splošno sprejeti predpostavki, ki domneva, da so omrežja dober način oblikovanja javnih politik. Avtorji, ki uporabljajo omrežni pristop za opisovanje in analiziranje procesa oblikovanja javnih politik, pogosto ne podvomijo v njegovo superiornost. Posledično vprašanje kvalitete oziroma vrednosti javnopolitičnih omrežij v preteklosti ni bilo odprto (Kenis in Raab 2003b, 5).

Vprašanje, kaj je dobro in kaj slabo, je že samo po sebi zelo zahtevno, zato bomo začeli s splošno predpostavko, ki jo Patrick Kenis (v Kenis in Raab 2003b, 6) zapiše v svojem prispevku z naslovom *How to select criteria for evaluating networks*: »... da lahko govorimo o dobrem načinu oblikovanja in sprejemanja politik, mora ta oblika imeti vsaj minimalno stopnjo demokratične legitimnosti.« Nekateri drugi avtorji poleg legitimnosti kot pomembna kriterija za vrednotenje omrežij izpostavljajo še odgovornost in transparentnost (Voets in drugi 2008, 780–781). Posledično se lahko vprašamo, kaj predstavlja demokratično kakovost javnopolitičnih omrežij (Kenis in Raab 2003b, 7)?

Naslavljanje tovrstnega vprašanja je zahtevno opravilo. Vse demokratične ustave na svetu zahtevajo določeno stopnjo demokratične legitimnosti, ko je govora o načinu oblikovanja in sprejemanja politik, ne glede na pristop (tržno-usmerjeni, hierarhični, omrežni), ki ga pri tem uberemo. Omrežja so razumljena kot bolj ali manj demokratična oziroma legitimna, odvisno od položaja posameznega raziskovalca, iz katerega ta izhaja. Jasno je, da je stopnja legitimnosti javnopolitičnih omrežij problematična, če jo obravnavamo iz zornega kota tradicionalnih oblik demokracije in njihovih norm (Bogason in Musso 2005, 10). Številne kritike javnopolitičnih omrežij namreč predpostavljajo predstavniško demokracijo kot idealni tip demokracije, katere bistvo zajedajo ravno omrežja. Po drugi strani pa avtorji pozdravljajo razvoj omrežij kot interaktivno obliko sprejemanja politik. V omrežjih naj bi obstajala večja verjetnost za oblikovanje širše podpore na kompleksnih političnih terenih, s čimer naj bi presegli preveč statično predstavniško obliko demokracije (De Rynck in Voets 2006, 60). Zelo smiselna interpretacija pa pravi, da so omrežja zgolj dopolnilo predstavniški obliki

demokracije, zaradi česar jih lahko razumemo kot dodano vrednost, ki bi lahko povečala demokratičnost javnopolitičnih procesov (Rhodes v Sørensen in Torfing 2009, 244).

Kako razumemo omrežja, je pogojeno tudi s kulturnim in zgodovinskim ozadjem. Na južnem delu Evrope predstavljajo omrežja negativen pojem, nekaj, kar je povezano s korupcijo in kriminalnimi aktivnostmi. V srednji in vzhodni Evropi pa so omrežja negativno povezana z vladavino starih ali pa celo novih klik (Banthein v Sørensen in Torfing 2009, 238). V slednji sklop držav lahko mirno uvrstimo tudi Slovenijo. V zadnjem času je mogoče zaslediti opozorila, da nekonvencionalne oblike participacije negativno vplivajo na proces sprejemanja politik in na njihov končni izid.

Kos (2002, 41) omenja vznemirljivo razpravo o potencialu nedržavnih akterjev v tovrstnih procesih. Še zlasti ga zanima civilna družba, ki tradicionalno dobiva pospeške, predvsem na področju prostorskih tematik. Avtorji opozarjajo na nova alternativna žarišča moči, značilna za postmoderno družbo, ki ni več povsem združljiva z linearno hierarhizirano ter centralizirano državo, kot je bilo to v preteklosti v primeru moderne družbe (Kos 2002, 41; Ward 2011, 36–37). To seveda ne pomeni, da je nova politika istovetna z neoliberalnim zavzemanjem za svobodni trg. Skupaj z ugotovitvijo, da se je zadovoljstvo nad delovanjem formalne demokracije izrazito zmanjšalo, smo prispeli v situacijo, ko iščemo »tretjo pot«. Pot, ki bi skušala poiskati novo legitimno razmerje med tržnim in državnim reguliranjem družb (Kos 2002, 41). Omrežni pristop bi lahko predstavljal velik korak v pozitivno smer, za razliko od tradicionalnega piramidalnega oziroma hierarhičnega. Ward (2011, 36–37) pravi, da lahko posameznik, skupina in posledično celotna družba v večji meri sprejema lastne odločitve in upravlja s svojo lastno usodo, če je sistem oblikovan mrežno.

Potrebno je opozoriti na dejstvo, da je Ward anarhist in kot tak nasprotuje državi. Obstajajo pa tudi taki, ki sicer simpatizirajo s tradicionalnimi anarhičnimi idejami, a obenem opozarjajo vse anarhiste, ideologe in praktike, da je država v današnjem času edini akter, ki brani libertinske vrednote (npr. svoboda in enakost) pred erozijo in zato jo je potrebno krepiti (Chomsky 1997, 311–312). Na ta način Chomsky preseže »filozofsko radikalnost« anarhizma (Vodovnik 2006, 59–60). Če povzamemo: »Ne gre torej za zamisel manj države, ampak več drugačne države« (Kos 2002, 42). Omrežni pristop nudi bolj realistično alternativo današnjemu modelu vladavine, ki je bolj centralno naravnana. Predvideva namreč, da se proces oblikovanja javnih politik in vladavina dogajata v omrežjih, v katerih nihče ne poseduje zadostne količine moči, s pomočjo katere bi lahko določal strategijo drugih igralcev. Vlada

nič več ne predstavlja superiorne pozicije v razmerju do preostalih (posameznikov, organizacij, koalicij ipd.), temveč ima enak položaj kot vsi ostali (Kickert in drugi 1997, 9). Tovrstna ureditev daje več možnosti za posvetovanje med akterji. Teorija pravi, da je zaradi vključenosti v proces medsebojnega komuniciranja lažje uskladiti želje deležnikov, kar lahko v končni točki pripelje do sprejema določene odločitve (De Rynck in Voets 2006, 61). Seveda obstajajo določena načela, ki morajo biti izpolnjena, da lahko ocenimo proces deliberacije kot uspešen (Fishkin 2009, 33–34): vestnost (*conscientiousness*), raznolikost (*diversity*), informiranost (*information*) in enako upoštevanje različnih stališč (*equal consideration*).

Temeljna domneva tako pravi, da javnopolitična omrežja lahko pripomorejo k rešitvi problema nezaupanja v formalno obliko demokracije oziroma pomanjkanja demokratične legitimnosti, saj naj bi se preko njih povečala udeležba in vključenost akterjev vseh vrst v proces oblikovanja javnih politik, kar naj bi posledično krepilo legitimnost celotnega sistema (Dingwerth 2003, 15; Hendriks 2008, 1009; Sørensen in Torfing 2009, 234). Iz tega razloga, tako kot mnogi raziskovalci javnopolitičnih omrežij, tudi mi sami predvidevamo pozitivno vrednost teh omrežij. V nadaljevanju bomo postavili okvir, s pomočjo katerega bomo skušali preveriti teoretske nastavke v praksi.

## 8 INPUT/OUTPUT LEGITIMNOST

Spomnimo, da se večakterska partnerstva v »zahodnih« demokracijah ne obnesejo ravno najbolje, razlog za to se nahaja v posameznih normah predstavniške demokracije. Največja kritika se glasi, da jim primanjkuje javne odgovornosti in demokratične legitimnosti.

V smislu promoviranja participacije in vključevanja širše množice raznovrstnih akterjev v proces oblikovanja javnih politik pa bi lahko omrežja poglobila demokracijo (Hendriks 2008, 1009). Reinecke (v Dingwerth 2003, 15) verjame, da vključenost mnogoterih akterjev pozitivno vpliva na kvaliteto javnih politik. Prav tako je prepričan, da je s tem povečan tudi demokratični nadzor v procesu oblikovanja javnih politik, kar na daljši rok lahko vpliva tudi na odgovornost vpletenih, tako da kritika o pomanjkanju slednje ne vzdrži, gledano s teoretičnega zornega kota.

Zgoraj navedeni argumenti se odražajo v pogledu, ki ga predstavi Fritz Scharpf. Gre za razlikovanje med *input* in *output* usmerjeno logiko legitimnosti. Scharpfova ideja daje odgovor na vprašanje, kako meriti stopnjo demokratične legitimnosti javnopolitičnih omrežij (De Rynck in Voets 2006, 60; Dingwerth 2003, 14–15; Kenis in Raab 2003b, 7; Hendriks 2008, 1010–1011; Thompson in Pforr 2005, 4–5). V podobni smeri razmišlja tudi Dahl (1994, 34), ki predstavi temeljno dilemo v demokracijah po svetu, in sicer: »Učinkovitost sistema *versus* vključenost oziroma participacija državljanov.«

### 8.1 *Output* legitimnost

*Output* legitimacija zagovarja idejo, da so odločitve legitimne v primeru, da promovirajo skupne interese oziroma če so v skladu z javnim mnenjem. Zgolj kot medklic naj opozorim na zapis prostorskega sociologa dr. Draga Kosa (2002, 119) v zvezi z javnim mnenjem in prostorsko politiko, ki pravi, da je pri posegih v prostor upoštevanje javnega mnenja eden od nujnih pogojev za doseganje legitimnosti. *Output* legitimnost implicira, da je sprejeta odločitev legitimno veljavna iz razloga, ker sledi željam in ciljem državljanov in jih hkrati uspešno izpolnjuje (Kenis in Raab 2003b, 7). V tem primeru se ogromen poudarek nahaja na vladavini za ljudi (*governance »for« the people*) (Thompson in Pforr 2005, 4).

### 8.2 *Input* legitimnost

*Input* legitimnost na drugi strani kaže na dejstvo, da smo vsi državljanji enakopravni in da imamo pravico (pa tudi dolžnost) vključevati se v proces sprejemanja političnih odločitev. Samo tako lahko tudi učinkovito participiramo v nadzoru tega procesa in povečamo zavest o odgovornosti vseh vpletenih strani (Kenis in Raab 2003b, 7). Poudarek se v tem primeru

preseli na vladavino s strani državljanov (*governance »by« the people*), ki jih zadevajo posamezna vprašanja javnopolitične narave (Thompson in Pforr 2005, 4).

### **8.3 Vključenost (inkluzivnost) v proces oblikovanja in sprejemanja javnih politik**

Če želimo določiti vrednost evalvacijski vsebini, to so javnopolitična omrežja, moramo nekaj povedati še o evalvacijskih kriterijih. Evalvacijski kriteriji, pogosto imenovani tudi razsežnosti meril (*dimension of merits*), so lastnosti, posebnosti, vtisi ipd. o vrednoteni vsebini, s katerimi želimo ugotoviti, kako dobre/slabe oziroma pozitivne/negativne so te vsebine (Davidson v Kustec Lipicer 2009, 128).

Osnovni kriterij, ki mu bomo sledili, je vključenost (inkluzivnost) v proces oblikovanja in sprejemanja javnih politik. Razlog za to smo že navedli, in sicer, ker povečuje participacijo, nadzor nad procesom oblikovanja javnih politik in nad samo kvaliteto politik. Zelo pomembno bo tudi vprašanje, na kakšen način je nek akter vključen. Kriterije, preko katerih lahko ocenimo dejansko stopnjo vključenosti, smo že predhodno omenili, ko je bilo govora o posvetovalnem pristopu znotraj samih omrežij. Vse skupaj vodi v večjo stopnjo demokratične legitimnosti celotnega sistema.

Upoštevajoč vse zapisano lahko politično vključenost razumemo kot vključenost v proces ali kot vključenost v končni rezultat (*policy outcome*). Hendriksova (2008, 1010–1011) je mnenja, da sta obe obliki skupaj centralnega pomena za to, da lahko govorimo o demokratični legitimnosti političnih odločitev oziroma institucij, ki odločitve sprejemajo. V demokratično urejenih skupnostih je torej demokratična legitimnost odvisna tako od vprašanja, kdo je vključen v proces sprejemanja politike kot od vprašanja, kakšen je končni produkt. Vendar pa v skupnostih, ki trpijo zaradi neprimerne ureditve, ki ne upošteva demokratičnih standardov in norm, ponavadi beležimo premik pozornosti v smer končnega *output-a*.



## 9 ANALIZA

### 9.1 Skladnost želja prizadetih državljanov in ponujenih rešitev

V spletnih arhivih časopisov *Večer*, *Dnevnik* in *Delo* je bilo zabeleženih vsega skupaj 226 zadetkov, potem ko smo v brskalnik vnesli ključne izraze. Od te številke je dnevnik *Delo* zabeležil največ zadetkov (120), dnevnik *Večer* je zabeležil 92 zadetkov, najmanj zadetkov pa je zabeležil brskalnik časopisa *Dnevnik*, in sicer 14. Vsi zadetki so bili zabeleženi znotraj časovnega okvirja analize. Ker je številka precej visoka, smo skušali zožiti obseg gradiva na način, da bo postalo bolj obvladljivo. Zato smo obravnavali prispevke, ki predstavljajo presek in vsebujejo oba ključna izraza. Tako smo prišli do števila 41 člankov, kar pa je že bolj sprejemljivo. Izmed te številke je 8 prispevkov spletnega arhiva dnevnika *Delo*, ki pa jih zaradi težav z dostopanjem do njihove vsebine na žalost ni mogoče vključiti v raziskavo. Tako smo analizirali zgolj dela iz spletnih arhivov *Dnevnika* in *Večera*. Končno število analiziranih prispevkov tako znaša 33.

Dokaz o relevantnosti te številke tiči v dejstvu, da je v tem korpusu največ prispevkov, ki so objavljeni v dnevniku *Večer*, takih je kar 20. To je razumljivo, glede na to, da ima dnevnik *Večer* poleg rubrike notranja politika tudi »podrubrike«, ki obravnavajo celjsko in koroško območje. Gre za območji, ki sta zelo neposredno povezani z našo tematiko, saj predlogi trase 3. razvojne poti potekajo ravno po teh območjih. Lahko bi rekli, da je mogoče neposredno razbrati nekakšno korelacijo: »Bližje kot je medij nekemu območju (bližino dnevnika *Večer* tematiki oziroma konkretnemu primeru odkrivajo omenjene »podrubrike«), bolj zaznava posamezno težavo na nekem teritoriju.«

Da bi lahko na koncu sprejeli določene zaključke v zvezi s postavljeno hipotezo, pa je za nas bolj pomembno vprašanje, kaj vsebina teh prispevkov govori o skladnosti želja (prizadetih) državljanov s ponujenimi rešitvami. Naša groba ocena po pregledu časopisnih prispevkov pravi, da je javno mnenje oziroma odziv s terena negativen v odnosu do predlaganih rešitev države. Praktično vsi prispevki zaznavajo in poročajo o tem, kako so se v času, ko je država objavila prve predloge trase (leta 2007), organizirale prve civilne iniciative *proti*. V dnevniku *Večer* je bilo 8. novembra 2012 zapisano sledeče: »Tudi v občini Braslovče so ustanovili civilno iniciativo, ki si bo prizadevala za spremembo predložene trase hitre ceste na območju te savinjske občine« (Kramer 2007a, 22). Na skokovit porast civilnih iniciativ na področju okolja in prostora je *Večer* opozarjal tudi v prispevku z naslovom *Vstanite, civilne iniciative!*, v katerem je mogoče prebrati: »Ni področja, kjer bi cvetelo toliko civilnih iniciativ. Civilna

inicijativa Braslovče se bori proti trasi avtoceste, zasavski Ekokrog je z udarnimi spletnimi akcijami prisilil vesoljno Slovenijo, da se je zazrla v sotesko ob Savi« (Kutin 2008, 5).

Naj kot medklic opozorim na pomislek dr. Draga Kosa o civilnih iniciativah. Njegova kritika civilnih iniciativ pravi, da se te ustanavljajo preveč šablonsko: »Zberejo se trije ljudje in so že civilna iniciativa. Njihov problem je v reprezentativnosti« (Kos v Jeriha 2010, 18). Leta 2010 je potekala razprava in ena izmed tem na tej razpravi je bila tudi, kako dopolniti oziroma izboljšati zakonodajo v tem segmentu. Razpravljavci so zahtevali natančnejšo opredelitev načina sodelovanja s civilnimi iniciativami in ugotavljanje njihove reprezentativnosti (Leban 2010, 13). Pogosto se v praksi pojavlja situacija, v kateri so si predlogi iniciativ med seboj nasprotujoči ali pa se celo nasprotuje kakršnemu koli predlogu (Šolar 2012). Kot primer težavnega umeščanja v prostor je mogoče izpostaviti umeščanje dvosistemskega 110 kV daljnovoda RTP Ravne-RTP Mežica (Bahun in drugi 2010, 6). Na obravnavanem primeru je nekoliko drugače, saj civilne iniciative delujejo zelo družno in organizirano. Argumente v prid temu je mogoče poiskati v izbranem vzorcu medijskih prispevkov. V enem izmed teh je novinarka poročala: »Osem civilnih iniciativ na severnem delu tretje razvojne osi, ki zavračajo državni predlog trase, se je v Slovenj Gradcu povezalo v zvezo« (Lesjak Tušek 2008a, 17). O vse večjem nasprotovanju hitri cesti in posledično večji podpori civilnim iniciativam je pisal tudi novinar Franc Kramer (2007c, 22).

Če nadaljujemo s pregledom poročanja medijev o zadovoljstvu javnosti s predlaganimi rešitvami: v letu 2007 so bili v *Večeru* objavljeni še trije članki, ki so zaznali neodobranje širše javnosti. Janez Potočnik, akter v civilni iniciativi, je v tem času ugotavljal, da ponujene trase niso najboljše možne. Dodal je še sledeče: »To je skregano s prakso drugod, kjer iščejo rešitve, ki ekološko in bivanjsko ne zmanjšujejo kakovosti življenja v urbanih območjih in prostorsko ne omejujejo njihovega razvoja« (Potočnik 2007, 23). Predlog, da bi trasa tretje razvojne osi potekala po njihovi dolini, je v tem času prebivalce tega območja kar nekajkrat dvignil pokonci (Pirc 2007, 22). Zabeleženo je bilo nelagodje v zvezi s traso hitre ceste v tem obdobju: »Več kot tisoč občanov velenjskih krajevnih skupnosti Škale-Hrastovec, Plešivec, Gaberke in Stara vas je že takoj po ustanovitvi s podpisi podprlo ustanovitev in stališča Civilne iniciative, ki nasprotuje predlagani trasi hitre ceste skozi Šaleško dolino« (Kramer 2007b, 22). Tudi *Dnevnik* je poročal o ostrem nasprotovanju civilne javnosti v tem času: »V Velenju je mestni svet predlog podprl, civilna javnost pa mu ostro nasprotuje« (Strgar 2007). V naslednjem letu (2008) se je zgodba ponovila. Zopet je bilo mogoče v slovenskih dnevnikih prebrati o tem, kako javnost zavrača predloge države v zvezi s tretjo razvojno osjo: »Zveza

civilnih iniciativ (Prevalje, Ravne, Šentjanž pri Dravogradu, Slovenj Gradec, Mislinja, Šaleška dolina, Šmartno ob Paki in Braslovče) je izjavo o tretji razvojni osi sredi februarja posredovala predsedniku vlade, ministrstvom za finance, okolje in prostor ter promet, poslancem in županom prizadetih občin. V njej zavrača predlog poteka hitre ceste od Holmca do Šentruperta« (Lesjak Tušek 2008b, 19). Širša javnost, organizirana v civilne iniciative, ki so se med seboj povezale v Zvezo civilnih iniciativ, si je prizadevala dokazati pristojnim ministrstvom, kako neustrezna in nesprejemljiva je najboljša različica trase hitre ceste med Koroško in Šentrupertom, ki jo je izdelalo mariborsko podjetje Urbis (Strgar 2008a). V Braslovčah so že pred tem zahtevali ponovno vrednotenje trase poteka tretje razvojne osi (Pirc 2008, 22; Strgar 2008b). S pogovori o ponovnem ovrednotenju predvidene trase hitre ceste tretje razvojne osi so bili seznanjeni tudi najvišji funkcionarji in ministri. Civilne iniciative so jim podale svoje poglede na problematiko (Pirc 2009, 20). Braslovčani so v tem času predvsem opozarjali na poniževalen ton in včasih celo žaljivke. Vse, kar so pričakovali, je bil strpen in strokovno argumentiran dialog (Kramer 2009b, 21). Ko sem se pogovarjal s predstavnikom Civilne iniciative Braslovče, Urbanom Jeriho, mi je ta na vprašanje, ali se udeleženci znajo postaviti v položaj ostalih vpletenih in pogledati na situacijo iz zornega kota, ki jim ni lasten, odgovoril sledeče:

Država nastopa zelo pokroviteljsko, v smislu, saj vas razumemo, vemo pa tudi za Nimby efekt, vas čisto razumemo. Ampak včasih, ko jim ne želiš »težiti« zgolj za svojo njivo, temveč želiš opozoriti na vsebinska izhodišča: prometno politiko, trajnostni razvoj, ceno, da se ne dela v korist javnega interesa, na take pripombe potem uradniki odgovarjajo z argumenti, da so jim strokovnjaki nekaj rekli in da oni nimajo nič pri tem. Strokovnjaki so ocenili, mi zgolj vodimo postopek in nimamo nič vsebinskega s tem (Jeriha 2012).

Praktično je potrdil navedbe, ki jih je bilo mogoče prebrati v časopisnih prispevkih. O polemičnih tonih je poročal tudi *Dnevnik*: »Civilna iniciativa Braslovč in braslovški župan Marko Balant so odločno izrazili nasprotovanje trasi F2. Njihove zahteve za revizijo, ki so jo vložili konec leta 2008, še niso obravnavali« (Strgar 2009). To se ni zgodilo navkljub temu, da je Civilna iniciativa Braslovče nekaj tednov pred tem ponovila svojo zahtevo po ponovni reviziji (Kramer 2009a, 21).

Iz takšnih in podobnih razlogov se je nadaljevalo poročanje medijev o nezadovoljstvu z idejnim projektom umeščanja trase 3. razvojne osi v prostor. *Dnevnik* je v svojem objektivu slovenskih cest celo pisal o tem, da je tretja razvojna os (v zasavskem delu) mrtva in da je zato potrebno poiskati alternativne rešitve za problem slovenske cestne infrastrukture v tem delu Slovenije (Klipšteter in drugi 2009). Nič drugače ni bilo v letu 2010, ko je *Večerov* novinar Kramer (2012, 20) zopet preko medijev opozarjal na nezadovoljstvo v zvezi s

predlagano rešitvijo. Trasa naj bi bila po mnenju Civilne iniciative Braslovče slabo izbrana in v neskladju s Strategijo razvoja. Vendar pa mediji niso zaznali zgolj težav v povezavi s konkretnim primerom. V začetku aprila je *Večer* poročal o tem, kako so se na skrajnem severu trase uskladili o vprašanju poteka načrtovane hitre ceste v tem delu države: »Trasa hitre ceste v Mežiški dolini je po dolgotrajnih nesoglasjih o njenem poteku na odseku med Vrhom in mejnim prehodom Holmec med državo in lokalnimi skupnostmi vendarle končno usklajena in bo po novem predlogu razširjena na občinah Mežica in Črna« (Lesjak Tušek 2010, 22). O tem smo spregovorili tudi s sogovorniki na intervjujih in predstavnik Inštituta za politike prostora, Marko Peterlin, je praktično potrdil navedbe v članku:

Konkretni primer ima popravni izpit na skrajno severnem odseku trase, med Otiškim vrhom in Holmcem, kjer so se popolnoma »zaštrikali«. Leta 2009 so začeli praktično znova sodelovati z občinami in javnostjo, kot da ni bilo še nič sprejeto. Začeli so se pogovarjati o ciljih, o tem, kaj želijo doseči in kakšne so sploh opcije. V tem času so za pomoč zaprosili tudi Regionalni center za okolje, ta pa se je obrnil na nas in na pravno-informacijski center nevladnih organizacij. Vsi skupaj smo pomagali voditi ta postopek. In vsi so precej lepo prišli skupaj (Peterlin 2012).

Največ prispevkov časopisa *Dnevnik*, ki obravnavajo dotično problematiko, je iz leta 2011. V tem času so prav v tej medijski hiši namenili največ prostora za opozarjanje na nezadovoljstvo in neskladje želja (neposredno) prizadetih državljanov in ponujenih rešitev. Spomenka Hribar (2011) je opozarjala na dejstvo, da je varianta F6 bolj učinkovita kot F2, saj naj bi povezovala večje urbane centre in naj bi tako bolj služila svojemu namenu razvoja regije. Iz tega razloga naj bi bila bolj ustrezna izbira. Predlagani odsek od Velenja do Šentruperta pa naj bi bil prostorsko neustrezen, na kar je v odzivu na mnenje Hribarjeve opozoril tudi Jure Radišek (2011) iz Civilne iniciative Braslovče. *Dnevnik* je poudarjal tudi »politični« kriterij oziroma, drugače rečeno, prevelik vpliv, ki ga je politika imela pri zagovarjanju določenega poteka trase tretje razvojne osi (Cirman 2011a; Cirman 2011b; Cirman 2011c). Mediji so, glede na preostale prispevke v letu 2011, še vedno poročali o težavah in prizadevanjih civilnih iniciativ, ki so zrasle na območjih, kjer naj bi potekala tretja razvojna os, da bi dosegli boljšo rešitev, ki bi ustrezala karseda širokemu krogu akterjev v konkretnem primeru (Kramer in Potočnik 2011, 17; Kramer 2011, 23; Rezman 2011, 19; Vatovec Einspieler 2011, 18). Zadnje poročanje o tretji razvojni osi je mogoče zaslediti v dnevniku *Večer*, ki je v soboto, 1. septembra 2012 opozoril na dejstvo, da si akterji še vedno prizadevajo poiskati optimalno rešitev (Lesjak Tušek 2012, 23).

Kot smo lahko videli, so mediji vse prevečkrat poročali o nesoglasju med akterji in o nasprotovanju splošne javnosti ponujenim rešitvam, ker naj bi bili predlogi slabi in tako tudi nesprejemljivi oziroma neustrezni. Tovrstno poročanje je bilo mogoče razbrati iz prispevkov

obeh medijskih hiš, tako *Večera* kot *Dela*. Ta podatek predstavlja močan argument za zaključek, ki smo ga sprejeli v tem delu diplomskega dela. Iz podatkov, pridobljenih z analizo vsebine izbranih prispevkov za konkretni primer, je namreč mogoče zaključiti, da rešitev ni v skladu s željami državljanov.

## **9.2 Vključenost javnosti pri oblikovanju in sprejemanju odločitve javne oblasti v konkretnem primeru**

Vključevanje javnosti je načrtovalsko orodje za pridobivanje informacij od javnosti oziroma soodločanje o projektih na njihovem območju (Jerih 2010, 20):

Najvišja stopnja vključevanja javnosti je moč državljanov z državljanskim nadzorom, z delegirano močjo, se pravi s partnerskim odnosom. Nekaj nižja stopnja je navidezna moč; to pomeni, da se javnost vključuje s posvetovanjem in informiranjem, pri čemer državljanji nimajo nikakršne moči za odločanje. Najnižji nivo vključevanja predstavlja situacija, v kateri se ljudi pozdravi in poduči o problematiki (Jerih 2010, 20).

Že v tem trenutku lahko razkrijemo, da je vključevanje javnosti v primerih prostorskega umeščanja (državne) infrastrukture v Sloveniji na normativni ravni dostojno koncipirano oziroma urejeno. Slovenska prostorska zakonodaja ima na tem področju kar dolgo tradicijo. Prvi zakon na tem področju je bil sprejet že davnega leta 1984 in je veljal do leta 2002. V njem so bile uzakonjene javne razprave o prostorskih načrtih in v tem pogledu je bil ta zakon zelo napreden, tudi v evropskem merilu (Černivec v Švagelj 2012):

Šlo je za tako imenovano interaktivno planiranje, kar je še danes ideal, ki ga poskušamo doseči pri planiranju prostora. Med vsemi, ki jih to zadeva, torej vključno s civilnimi iniciativami, različnimi državljanskimi gibanji ipd. Omenjeni analitični aparat je omogočal, da se je lahko vsakdo seznanil z razlogi za take ali drugačne opredelitve v planu in da se je o tem lahko razpravljalo.

Da je tovrstni pristop ostal ideal do danes, sem dobil potrditev tudi na pogovoru z Markom Peterlinom, ko je komentiral mojo tezo o tem, da je zadovoljstvo s končnim produktom javnopolitičnega procesa odvisno od vključenosti tistih, ki jih odločitve najbolj zadevajo:

S tem bi se vsekakor težko bolj strinjal. To je teza, ki jo mi pravzaprav ves ta čas zagovarjamo pri svojem delovanju na tem področju. Po našem mnenju predstavlja enega izmed temeljev v prostorskem načrtovanju (Peterlin 2012).

Po tem zakonu je bila umeščena glavna avtocestnega križa v Sloveniji. Nato je sledila sprememba. Leta 2002 je začel veljati Zakon o urejanju prostora, poleg njega pa sta pomembna še Zakon o varstvu okolja in Zakon o ohranjanju narave, oba iz leta 2004 (Radovan v Habjan 2012, 30). Leta 2007 je prišlo do nove spremembe: sprejet je bil Zakon o prostorskem načrtovanju.

Ta zakon je možnosti vključevanja izredno omejil in v precejšnji meri povozil prejšnje standarde ter tako omejil vključevanje javnosti:

Zakon o prostorskem načrtovanju predstavlja velik korak nazaj ... Zakon iz leta 2007 je v segmentih urejanja prostora povsem povozil zakon iz leta 2003, ki je komaj začel veljati. Sprememba je standarde sodelovanja javnosti bistveno zmanjšala. To ni samo moje mnenje, ampak mnenje širše stroke, v kateri smo to zadevo takrat spremljali (Peterlin 2012).

Na Ministrstvu za infrastrukturo in prostor se zavzemajo, da javnost vendarle vključujejo po neformalnih kanalih (Radovan v Jeriha 2010, 22). Zopet je trditve v literaturi mogoče potrditi s pridobljenimi informacijami na terenu:

V neformalnem pogovoru vam bodo ljudje z ministrstva, ki so zadolženi za vodenje državnih prostorskih načrtov, znali povedati, da jim je ta zakon povzročil veliko težav, ker jim je otežil sodelovanje z javnostjo. Zato skušajo zdaj že nekaj časa nastalo situacijo presekati na ta način, da neformalno vključujejo javnost, in to več, kot bi jim bilo potrebno (Peterlin, 2012).

Zaradi takšnega pristopa, ki ga ubira ministrstvo, pa včasih pride do negodovanja investitorjev. Ti ne želijo dodatnih korakov, ker postopki niso predpisani (Radovan v Habjan 2012, 31; Radovan v Jeriha 2010, 22). Takšno ravnanje gre na škodo vseh vpletenih, še največ pa investitorjev samih. O tem vprašanju sem se pogovoril z Urbanom Jeriho (2012), ki me je spomnil na Leizipiško listino, ki so jo države članice Evropske unije podpisale leta 2007 in govori o trajnostnih evropskih mestih. Dokument je pomemben s tega vidika, ker spodbuja vse vpletene, da sodelujejo pri projektih, ki se navezujejo na urejanje in razvijanje urbanih področij. Ko se namreč vsi skupaj družno dogovorijo o nekem projektu že v začetnih fazah, potem je stopnja rizika in negotovosti za investitorje veliko manjša, bolj zadovoljni pa so tudi preostali deležniki, ki na ta način dobijo željeno javno dobro ali storitev (Jeriha 2012).

Poleg tega je bil leta 2010 sprejet Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor. Slednji na podlagi procesnega načrta, ki je bil pripravljen in delno tudi že preizkušen v praksi na primeru Mežiške doline, vključuje zahtevo za zgodnejše vključevanje javnosti (Šolar in Šepec Jeršič 2011, 27; Šolar 2012; ZUPUDPP Ur. l. RS 80/2010):

- posvet na terenu v fazi priprave pobude (19. člen),
- seznanitev javnosti s predlogom najustreznejše variante (25. člen),
- seznanitev javnosti z osnutkom Državnega prostorskega načrta (33. člen).

Vsi do zdaj omenjeni zakoni sodijo v sklop, ki se navezuje na vprašanje umeščanja infrastrukture v prostor. Zakonska podlaga vključevanja javnosti v procese umeščanja infrastrukture v prostor pa temelji na že prej omenjenih Zakonu o prostorskem načrtovanju in

Zakonu o varstvu okolja. Šolarjeva in Šepec Jeršičeva (2011, 27) pa v ta sklop uvrščata še Zakon o dostopu do informacij javnega značaja.

Država Slovenija je tudi podpisnica Aarhuške konvencije. Aarhuška konvencija relativno celovito ureja vprašanje sodelovanja javnosti pri sprejemanju odločitev organov javne oblasti, povezanih z okoljem, pa tudi prostorom (Pličanič 2002, 53). Aarhuška konvencija zavezuje države pogodbenice, da zagotovijo javnosti možnost sodelovanja pri sprejemanju načrtov, programov in drugih aktov, ki so namenjeni oblikovanju politike v zvezi z okoljem. To morajo storiti tako, da izpolnijo naslednje zahteve konvencije (Pličanič 2002, 55; MKDIOZ Ur. l. RS 62/2004, 7. člen):

- pristojni organ javne oblasti je dolžan zagotoviti vse potrebne informacije, ki so pomembne za pripravo načrtov in programov,
- pristojni organ javne oblasti mora javnosti zagotoviti primerno dolga časovna obdobja za posamezne faze v postopku za pripravo in sprejem načrtov in programov tako, da je na voljo dovolj časa, da se javnost seznaní z vsebino načrtov in programov in da se lahko ustrezno pripravi ter učinkovito sodeluje v postopku priprave in sprejemanja načrtov in programov,
- pristojni organ javne oblasti mora zagotoviti možnost sodelovanja dovolj zgodaj, ko so vse možnosti še odprte,
- pristojni organ javne oblasti je dolžan pri sprejemu programov in načrtov ustrezno upoštevati rezultate sodelovanja javnosti.

Preden naredimo povzetek ureditve na deklarativni ravni, je potrebno omeniti, da država izdaja še številne druge publikacije, ki opozarjajo na pomembnost vključenosti širše javnosti v odločevalske procese. Tako v publikaciji *Politika urejanja prostora Republike Slovenije*, ki jo je izdalo Ministrstvo za okolje, prostor in energijo v sodelovanju z Uradom Republike Slovenije za prostorsko planiranje, organa javne oblasti omenjata kot zelo pomembni načeli promocije urejanja prostora in sodelovanja javnosti. Prvo načelo je pomembno zato, ker predstavlja prvi pogoj za uspešno sodelovanje javnosti pri načrtovanju, drugo načelo pa zato, ker je pogoj za kakovostno in učinkovito planiranje (Hladnik in drugi 2002, 11).

Formalno gledano je zagotovljena široka udeležba javnosti v postopkih odločanja glede urejanja prostora. Vsi akti in dokumenti, od zakonodaje prek mednarodnih konvencij, ki jih je podpisala Slovenija pa do publikacij, ki jih je država izdala v povezavi s tematiko, sporočajo podobno. In sicer, da je vključenost pogoj za doseganje legitimnosti odločevalskih procesov.

V praksi pa je stvar nekoliko drugačna. Že iz vsebine člankov, preko katerih smo ocenjevali javno mnenje na terenu, je mogoče razbrati, da do dejanskega vključevanja v konkretnem primeru umeščanja trase v prostor ni prišlo, ali pa je mogoče reči vsaj, da se je vključevalo širšo javnost na neprimeren način, ki je imel za posledico neodobranje konkretnih predlogov, ki so bili ljudem predstavljeni s strani države. V delu skupne izjave osmih civilnih iniciativ je bilo med drugim zapisano tudi sledeče:

Namesto korektno vključitve civilne javnosti v proces nastajanja in iskanja vsestransko najustreznejše dolgoročne rešitve bodoče trase tretje razvojne osi smo se soočili z birokratskim postopkom in z vehementno politično aroganco, ki se izraža v cinični ignoranci do vseh izraženih pomislekov, ki slučajno niso po volji neki anonimni politični in strokovni strukturi, ki stoji za uradnim predlogom trase bodoče hitre ceste (Lesjak Tušek 2008a, 17).

Dejstvo, da javnost v konkretnem primeru ni bila vključena v proces oblikovanja rešitev, je zelo čustveno sprejel profesor dr. Dušan Plut: »Zakaj smo pa ustanovili svojo državo, če ne moremo odločati o takih stvareh!« (Kramer 2011, 23).

Matjaž Uršič s Fakultete za družbene vede je ob vprašanju o večji odprtosti države za vključevanje javnosti glede na zgodovinski kontekst potrdil dvom o praktičnem izvajanju zakonodajnega okvirja:

Jaz bom povedal tako ... S temi dodatki, ki se jih je dalo v ta zakon, absolutno na formalni ravni zadostite pogojem in nastavkom za vključevanje javnosti. Ampak potem se pojavi vprašanje, kako pride do izvedbe na terenu (Uršič 2012).

Tudi preostali sogovorniki so dejali, da normativni okvir absolutno zadovoljuje standarde vključevanja (Jerih 2012; Šolar 2012). Problem naj bi predstavljal izvedbeni del, predvsem pravočasnost vključevanja, kar velja tako za konkretni primer tretje razvojne osi kot tudi generalno gledano (Peterlin 2012; Jerih 2012). Zaradi tega se ljudje na terenu ne poistovetijo s projektom. Za takšno stanje naj bi bila kriva participativna kultura, ki vlada v Sloveniji (Margea v Bahun 2012, 37; Uršič 2012). To lahko razumemo v tem smislu, da primanjkuje politične volje za odpiranje in za preglednost odločevalskih procesov. Obenem pa gre tudi za prepričanje politikov, odločevalcev, investorjev in tudi strokovnjakov, da sami najbolje vedo, kaj je dobro za državljane in zato posvetovanj z njimi ne potrebujejo (Margea v Bahun 2012, 37; Margea 2012, 23). Kot težavo so sogovorniki omenili tudi pomanjkanje veščin javnih uslužbencev v tem, kako sploh vključiti javnost (Peterlin 2012; Uršič 2012).

Kljub temu naj bi v zadnjem času v praksi beležili korak naprej. Kot testni primer uvajanja novih predpisov je Šolarjeva navedla prej že omenjeno Mežiško dolino, kjer so omogočili ljudem, da so risali po kartah in dajali svoje predloge:



Moram povedati, da se v resnici na tovrstnih dogodkih marsikaj novega izve. Lahko gre za informacije o lokalnih virih, vodnih virih in sodelovanje je lahko v obojestransko zadovoljstvo (Šolar 2012).

Njen pomislek pa gre v smeri dejstva, da je država začela bolj intenzivno vključevati javnost šele v zadnjih nekaj letih. Tako še vedno ne obstaja primer, ki bi doživel končni epilog in zaradi tega tudi ni mogoče trditi, da tako vodeni procesi predstavljajo korak v pozitivno smer ter da so končne rešitve, do katerih pridemo skozi tovrstne procese, bolj sprejemljive za državljane (Šolar 2012).

## 10 ZAKLJUČEK

### 10.1 Demokratična kakovost osnovanih omrežij na konkretnem primeru

Vključevanje javnosti v postopke urejanja in načrtovanja prostora se je v praksi izkazalo za precej pomanjkljivo. To trdimo na podlagi opravljene analize in podatkov, ki smo jih dobili skozi analizo. Podobno velja za zadovoljstvo s ponujenimi uradnimi rešitvami. Nezadovoljstvo prizadetih ljudi se kaže v obliki vzpostavljenih civilnih iniciativ, ki so *proti*, kar pomeni, da imajo odklonilno mnenje do posameznih rešitev, ki so jih ponudili pripravljavci. Oba sklepa je mogoče sprejeti, tako za konkretni primer umeščanja trase tretje razvojne osi v prostor kot tudi generalno gledano za celotno področje prostorskega umeščanja. Sedanja praksa, po kateri se odločitve sprejmejo, nato pa se javnost seznanijo z rešitvijo, je slaba (Jerih 2010, 48).

Vsi sogovorniki so se povsem strinjali s hipotezo, ki pravi, da je zadovoljstvo s končnim produktom javnopolitičnega procesa odvisno od vključenosti tistih, ki jih odločitve najbolj zadevajo. Če je javnost povabljena k sodelovanju v zgodnji fazi, ko rešitve sploh še ni, se med pripravljavci in javnostjo vzpostavi zaupanje in transparentnost, kar je pogoj za tovrstno reševanje odprtih problemov (Jerih 2010, 48). Seveda je v tem procesu potrebno vzpostaviti določeno mero poštenosti na vseh straneh (Šolar 2012).

Teorija razume javnopolitična omrežja kot alternativo, ki naj bi pomenila dejanski preskok, ko je govora o vladavini. V omrežjih vidi »tretjo pot«, ki naj bi vzpostavila novo legitimno razmerje med tržnim in državnim reguliranjem družb (Giddens v Kos 2002, 42). Omrežja naj bi predstavljala bolj odprto obliko vladavine, ki bi bila hkrati bolj pripravljena vključevati širšo javnost v procese oblikovanja in sprejemanja javnopolitičnih odločitev. Na vprašanje o tem, ali se vzpostavljena omrežja na področju prostorskega urejanja oziroma na konkretnem primeru umeščanja tretje razvojne osi v prostor približujejo tem vzorcem, so vsi sogovorniki odgovorili pritrdilno.

Kakšni dokazi obstajajo, da je mogoče govoriti o tem, da so se na obravnavanem primeru dejansko vzpostavila javnopolitična omrežja? Sprememba zakonodaje iz leta 2007 je v veliki meri povzročila standarde vključevanja javnosti, ki so se vzpostavili z ureditvijo pred tem. Povzročeno degradacijo je nekoliko popravila sprememba iz leta 2010, ki je (na novo) vzpostavila nekatere zakonske instrumente, med drugim tudi prostorsko konferenco in posvetovanje na terenu ter seznanitev javnosti s predlogom najustreznejše variante in z osnutkom Državnega prostorskega načrta. Prav tako smo skozi pogovore z intervjuvanci

izvedeli, da se omenjena »zakonska praznina«, ki je nastala s temi spremembami, presega tudi z pogostimi neformalnimi stiki med državo in civilnodružbenimi akterji. Na ta način se vzpostavljajo odnosi, ki temeljijo na mnogoterosti (*heterarchy*) in ne hierarhičnosti. Država s tovrstnim pristopom vključevanja nedržavnih akterjev v postopke oblikovanja javnopolitičnih rešitev priznava, da je sodelovanje in medsebojno izmenjavanje informacij najboljši način, kako najučinkoviteje doseči skupne cilje. Ker so s tem izpolnjeni najosnovnejši temelji definicije javnopolitičnih omrežij, verjamemo, da je v konkretnem primeru mogoče govoriti o tem, da so omrežja tudi *de facto* osnovana. Vzporedno pa so praktično vsi sogovorniki govorili o večji demokratičnosti, ki naj bi bila prisotna na tem področju. Predvsem so izpostavili primer skrajnega severnega dela trase hitre ceste med Holmcem in Otiškim vrhom, kjer so se postopki vodili drugače. Na tem delu se je vzpostavilo nekakšno *ad hoc* omrežje, kjer so deležniki v veliki meri zblížali svoja stališča. Samo za primerjavo lahko rečemo, da se nekaj podobnega ni zgodilo na delu trase med Velenjem in avtocesto, kjer je postopek še vedno voden precej bolj hierarhično (Peterlin 2012; Šolar 2012; Jeriha 2012). Konkretni primer »dobre prakse« torej vsebuje simptome, ki kažejo na dejansko spremembo v načinu, kako prizadeti akterji sprejemajo pomembne javnopolitične odločitve.

Potrebno je omeniti, da smo v diplomskem delu preverjali demokratično kakovost javnopolitičnih omrežij skozi demokratično legitimnost, ki pa naj bi se izražala v večji vključenosti državljanov v javnopolitične procese. Inkluzivnost vsekakor ni edini kriterij, po katerem bi lahko ocenjevali demokratično kakovost osnovanih omrežij. To potrjujeta tako teorija kot tudi praksa. Intervjuvanci so omenili različne druge elemente omrežij, ki bi jih bilo potrebno vključiti, da bi lahko dobili celovitejšo sliko. Naj posebej izpostavimo element sledljivosti oziroma transparentnosti ter element odgovornosti v omrežjih, ki bi ju bilo potrebno vključiti v raziskavo, da bi lahko sprejeli še prepričljivejše zaključke.

Zaradi obširnosti tematike in omejenosti s časom na žalost ni bilo mogoče pridobiti mnenj večjega števila potencialnih sogovornikov. Vendar pa lahko v svoj zagovor rečemo, da smo opravili intervjuje, tako z ljudmi iz prakse kot s teoretiki. Med njimi so bili tako predstavniki države kot predstavniki nevladnih organizacij. S tem smo pokrili stališča raznolikih akterjev znotraj obravnavane tematike.

Javno mnenje smo ocenili preko prispevkov v medijih. Le tako je bilo mogoče preveriti zadovoljstvo javnosti s ponujenimi rešitvami. Eno večjih težav predstavlja dejstvo, da na

mikro ravneh ne obstajajo natančne in longitudinalne meritve javnega mnenja za obravnavani primer.

Seveda ima vsakdo, ki želi ocenjevati demokratično kakovost javnopolitičnih omrežij v Sloveniji, veliko težavo, zlasti zaradi negativne konotacije omrežij, ki pri večini prebivalstva zbudijo izključno asociacijo na vladavino starih klik. Gre za negativno percepcijo, ki predpostavlja, da javnopolitična omrežja spodkopavajo predstavniško demokracijo. Sami menimo, da predstavljajo omrežja zgolj dopolnilo predstavniški obliki demokracije in ne nevarnost zanjo. Zaradi tega in zavoljo zbranih podatkov v tej diplomski nalogi menimo, da bi lahko omrežja v prihodnje doprinesla k večji demokratičnosti celotnega sistema.

## LITERATURA

Bahun, Polona, Brane Janjić, Vladimir Habjan in dopisniki. 2010. Investitorji težko pričakujejo nov zakon. *Naš stik: revija slovenskega gospodarstva* (5): 2–7.

Bahun, Polona. 2012. Posamezne dobre prakse počasi gradijo zaupanje med akterji. *Naš stik: revija slovenskega gospodarstva* (3): 36–38.

Besussi, Elena. 2006. *Policy Networks: Conceptual Developments and Their European Applications*. Dostopno tudi prek: <http://www.bartlett.ucl.ac.uk/casa/pdf/paper102.pdf> (3. julij 2012).

Bogason, Peter in Juliet A. Musso. 2005. The Democratic Prospect of Network Governance. *The American Review of Public Administration* 36 (1): 3–18.

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* 1 (16): 1–11.

Börzel, Tanja. 1998. Organizing Babylon – On Different Conceptions of Policy networks. *Public Administration* 76 (2): 253–273.

Carlsson, Lars. 2000. Policy Networks as Collective Action. *Policy Studies Journal* 2 (3): 502–522.

Chomsky, Noam. 1997. *Somrak demokracije*. Ljubljana: Studia humanitatis.

Cirman, Primož. 2011a. Darsovo poročilo: Trasa ceste do Velenja izbrana po »političnem« kriteriju. *Dnevnik*, 18. maj. Dostopno prek: [http://www.dnevnik.si/poslovni\\_dnevnik/1042445476](http://www.dnevnik.si/poslovni_dnevnik/1042445476) (8. september).

--- 2011b. Tretja razvojna os sprla Vlačiča in Židana. *Dnevnik*, 29. julij. Dostopno prek: [http://www.dnevnik.si/poslovni\\_dnevnik/1042462239](http://www.dnevnik.si/poslovni_dnevnik/1042462239) (8. september).

--- 2011c. Vlačič pri 400 milijonov vredni cesti do Velenja preslišal opozorila vladne skupine. *Dnevnik*, 23. julij. Dostopno prek: [http://www.dnevnik.si/poslovni\\_dnevnik/1042460989](http://www.dnevnik.si/poslovni_dnevnik/1042460989) (8. september).

Dahl, A. Robert. 1994. System Effectiveness versus Citizen Participation. *Political Science Quarterly* 109 (1): 23–34.

Delo, d.d. 2012. *Zgodovina*. Dostopno prek: [http://dd.delo.si/?i=dd\\_zgodovina](http://dd.delo.si/?i=dd_zgodovina) (20. september 2012).

De Rynck, Filip in Joris Voets. 2006. Democracy in Area-Based Policy Networks: The Case of Ghent. *American Review of Public Administration* 36 (1): 58–78.

Dingwerth, Klaus. 2003. *The Democratic Legitimacy of Global Public Policy Networks: Analysing the World Commission on Dams*. Dostopno prek: <http://edoc.gfz-potsdam.de/pik/get/2007/0/319d62ae68ecfa85b4f8479cc3f25cf8/2007.pdf> (4. julij 2012).

Dowding, Keith. 1995. Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach. *Political Studies* 43 (1): 136–158.

Fink-Hafner, Danica. 1998. (Pre)oblikovanje policy omrežij v kontekstu demokratičnega prehoda - slovenski primer. *Teorija in praksa* 35 (5): 830–849.

Fishkin, James. 2009. *When the People Speak*. New York: Oxford University Press.

George, Stephen. 1997. *Policy Networks and the European Union*. Dostopno prek: [http://aei.pitt.edu/2590/1/002824\\_1.PDF](http://aei.pitt.edu/2590/1/002824_1.PDF) (11. september 2012).

Habjan, Vladimir. 2012. Vsak novi zakon pomeni zastoj za pol leta. *Naš stik: revija slovenskega gospodarstva* (3): 30–33.

Hendriks, Carolyn. 2008. On Inclusion and Network Governance: The Democratic Disconnet of Dutch Energy Transitions. *Public Administration* 86 (4): 1009–1031.

Hladnik, Jelena, Janja Kreitmayer, Tomaž Vuga in Alma Zavodnik Lamovšek. 2002. *Politika urejanja prostora Republike Slovenije*. Ljubljana: Ministrstvo za okolje, prostor in energetiko.

Howlett, Michael. 2002. Do Networks Matter? Linking Policy Network Structure to Policy Outcomes: Evidence From Four Canadian Policy Sectors 1990-2000. *Canadian Journal of Political Science* 35 (2): 235–267.

Hribar, Spomenka. 2011. Kaj nas čaka? Prihodnost in TEŠ 6. *Dnevnik*, 26. november. Dostopno prek: [http://www.dnevnik.si/objektiv/vec\\_vsebin/1042490654](http://www.dnevnik.si/objektiv/vec_vsebin/1042490654) (8. september).

Jerih, Urban. 2010. *Med državo in občino: vrednotenje državnih prometnih posegov s stališča lokalne koristnosti*. Ljubljana: Inštitut za politike prostora.

--- 2012. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 30. avgust.

Jordan, Grant in Klaus Schubert. 1992. A Preliminary Ordering of Policy Labels. *European Journal of Political Research* (21): 7–27.

Kalin Golob, Monika in Melita Poler Kovačič. 2005. Med novinarskim stilom in etiko: senzacionalizem brez meja. *Družboslovne razprave* 21 (49/50): 289–303.

Kenis, Patrick in Jörg Raab. 2003a. *Wanted: A Good Theory of Policy Making*. Paper prepared for the 7th »National Public Management Conference«, Washington D.C., U.S., October 9-10. Dostopno prek: <http://teep.tamu.edu/Npmrc/Kenis.pdf> (4. julij 2012).

--- 2003b. *What Do Policy Networks Do?* Paper prepared for the conference on »Democratic Network Governance«. Tilburg: Tilburg University.

Kickert, Walter J.M., Erik-Hans Klijn in Joop F.M. Koopman. 1997. *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.

Kickert, Walter J.M. in Joop F.M. Koopman. 1997. Public Management and Network Management: An Overview. V *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, ur. Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn in Joop F.M. Koopman, 35–61. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.

Kos, Drago. 2002. *Praktična sociologija za načrtovalce in urejevalce prostora*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Klipšteter, Tomaž, Mojca Grušovnik, Jure Nagode, Anita Vošnjak, Primož Knez, Nataša Ozebek, Dragana Stankovič, Vanja Alič in Barbara Hren. 2009. Vozli, obljube in večni zastoji. *Dnevnik*, 20. junij. Dostopno prek: [http://dnevnik.si/tiskane\\_izdaje/objektiv/1042275747](http://dnevnik.si/tiskane_izdaje/objektiv/1042275747) (8. september 2012).

Kramer, Franc in Karin Potočnik. 2011. V Braslovčah proti cesti in za kmetijski zakon, nezadovoljni tudi na Koroškem. *Večer*, 12. april. Dostopno prek: [http://bor.czp-vecer.si/VECER2000\\_XP/2011/04/12/2011-04-12\\_STR-17-17\\_MX-01\\_Izd-01-02-00-00-00-00\\_PAG-CELJSKO-KO.PDF](http://bor.czp-vecer.si/VECER2000_XP/2011/04/12/2011-04-12_STR-17-17_MX-01_Izd-01-02-00-00-00-00_PAG-CELJSKO-KO.PDF) (8. september 2012).

Kramer, Franc. 2007a. Civilna iniciativa Braslovče za spremembo trase tretje osi. *Večer*, 8. november. Dostopno prek: [http://bor.czp-vecer.si/VECER2000\\_XP/2007/11/08/2007-11-08\\_STR-22-22\\_MX-01\\_Izd-01-02-03-04-05-06\\_PAG-CELJSKO.PDF](http://bor.czp-vecer.si/VECER2000_XP/2007/11/08/2007-11-08_STR-22-22_MX-01_Izd-01-02-03-04-05-06_PAG-CELJSKO.PDF) (7. september 2012).

--- 2007b. Ponekod negodujejo nad traso hitre ceste in nad svetniki. *Večer*, 14. November. Dostopno prek: [http://bor.czp-vecer.si/VECER2000\\_XP/2007/11/14/2007-11-14\\_STR-22-22\\_MX-01\\_Izd-01-02-03-04-05-06\\_PAG-CELJSKO.PDF](http://bor.czp-vecer.si/VECER2000_XP/2007/11/14/2007-11-14_STR-22-22_MX-01_Izd-01-02-03-04-05-06_PAG-CELJSKO.PDF) (7. september 2012).

--- 2007c. Vse več Braslovčanov proti hitri cesti. *Večer*, 14. November. Dostopno prek: [http://bor.czp-vecer.si/VECER2000\\_XP/2007/11/14/2007-11-14\\_STR-22-22\\_MX-01\\_Izd-01-02-03-04-05-06\\_PAG-CELJSKO.PDF](http://bor.czp-vecer.si/VECER2000_XP/2007/11/14/2007-11-14_STR-22-22_MX-01_Izd-01-02-03-04-05-06_PAG-CELJSKO.PDF) (7. september 2012).

--- 2009a. Ne Velenje-Šentrupert, ampak Velenje-Arja vas. *Večer*, 3. februar. Dostopno prek: [http://bor.czp-vecer.si/VECER2000\\_XP/2009/02/03/2009-02-03\\_STR-21-21\\_MX-01\\_Izd-01-02-03-04-05-06\\_PAG-CELJSKO.PDF](http://bor.czp-vecer.si/VECER2000_XP/2009/02/03/2009-02-03_STR-21-21_MX-01_Izd-01-02-03-04-05-06_PAG-CELJSKO.PDF) (8. september 2012).

--- 2009b. O hitri cesti po Žalcu in Celju jutri v Velenju. *Večer*, 24. februar. Dostopno prek: [http://bor.czp-vecer.si/VECER2000\\_XP/2009/02/24/2009-02-24\\_STR-21-21\\_MX-01\\_Izd-01-02-03-04-05-06\\_PAG-CELJSKO.PDF](http://bor.czp-vecer.si/VECER2000_XP/2009/02/24/2009-02-24_STR-21-21_MX-01_Izd-01-02-03-04-05-06_PAG-CELJSKO.PDF) (8. september 2012).

--- 2010. Slabo izbrana trasa. *Večer*, 23. April. Dostopno prek: [http://bor.czp-vecer.si/VECER2000\\_XP/2010/04/23/2010-04-23\\_STR-20-20\\_MX-01\\_Izd-01-02-03-04-05-06\\_PAG-CELJSKO.PDF](http://bor.czp-vecer.si/VECER2000_XP/2010/04/23/2010-04-23_STR-20-20_MX-01_Izd-01-02-03-04-05-06_PAG-CELJSKO.PDF) (8. september 2012).

--- 2011. Ob koliko domače hrane zaradi hitre ceste. *Večer*, 9. november. Dostopno prek: [http://bor.czp-vecer.si/VECER2000\\_XP/2011/11/09/2011-11-09\\_STR-23-23\\_MX-01\\_Izd-00-00-03-04-00-00\\_PAG-CELJSKO-DTI.PDF](http://bor.czp-vecer.si/VECER2000_XP/2011/11/09/2011-11-09_STR-23-23_MX-01_Izd-00-00-03-04-00-00_PAG-CELJSKO-DTI.PDF) (8. september).

Krapohl, Sebastian. 2007. »Input« or »Output«? *How to Legitimise Supranational Risk Regulation*. Dostopno prek: <http://regulation.upf.edu/ecpr-07-papers/vkrapohl.pdf> (14. avgust 2012).

Kustec Lipicer, Simona. 2009. *Vrednotenje javnih politik*. Ljubljana: Fakulteta za družboslovne vede.

Kutin, Andreja. 2008. Vstanite, civilne iniciative! *Večer*, 11. februar. Dostopno prek: [http://bor.czp-vecer.si/VECER2000\\_XP/2008/02/11/2008-02-11\\_STR-05-05\\_MX-01\\_Izd-01-02-03-04-05-06\\_PAG-V-ZARISCU.PDF](http://bor.czp-vecer.si/VECER2000_XP/2008/02/11/2008-02-11_STR-05-05_MX-01_Izd-01-02-03-04-05-06_PAG-V-ZARISCU.PDF) (7. september 2012).



Lajh, Damjan in Simona Kustec Lipicer. 2007. Proces oblikovanja dnevnega reda. V *Uvod v analizo politik: Teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink-Hafner, 124–141. Ljubljana: Fakulteta za družboslovne vede.

Leban, Ivan. 2010. Preprečiti je potrebno upočasnitev postopka zaradi nasprotujočih si nosilcev urejanja prostora. *Izs.novo* 13 (53): 12–13.

Lesjak Tušek, Petra. 2008a. Državo pozivajo k dialogu o hitri cesti. *Večer*, 13. februar. Dostopno prek: [http://bor.czp-vecer.si/VECER2000\\_XP/2008/02/13/2008-02-13\\_STR-17-17\\_MX-01\\_Izd-01-02-03-04-05-06\\_PAG-SLOVENIJA.PDF](http://bor.czp-vecer.si/VECER2000_XP/2008/02/13/2008-02-13_STR-17-17_MX-01_Izd-01-02-03-04-05-06_PAG-SLOVENIJA.PDF) (7. september 2012).

--- 2008b. Skopi odzivi na izjavo. *Večer*, 29. februar. Dostopno prek: [http://bor.czp-vecer.si/VECER2000\\_XP/2008/02/29/2008-02-29\\_STR-17-17\\_MX-01\\_Izd-01-02-03-04-05-06\\_PAG-SLOVENIJA.PDF](http://bor.czp-vecer.si/VECER2000_XP/2008/02/29/2008-02-29_STR-17-17_MX-01_Izd-01-02-03-04-05-06_PAG-SLOVENIJA.PDF) (8. september 2012).

--- 2010. Potek hitre ceste skozi Brinjevo goro. *Večer*, 1. april. Dostopno prek: [http://bor.czp-vecer.si/VECER2000\\_XP/2010/04/01/2010-04-01\\_STR-22-22\\_MX-01\\_Izd-01-02-03-04-05-06\\_PAG-KOROSKA.PDF](http://bor.czp-vecer.si/VECER2000_XP/2010/04/01/2010-04-01_STR-22-22_MX-01_Izd-01-02-03-04-05-06_PAG-KOROSKA.PDF) (8. september 2012).

--- 2012. »Iščemo le parcialne rešitve«. *Večer*, 1. september. Dostopno prek: [http://bor.czp-vecer.si/VECER2000\\_XP/2012/09/01/2012-09-01\\_STR-23-23\\_MX-01\\_Izd-01-02-03-04-05-06\\_PAG-KOROSKA-DTI.PDF](http://bor.czp-vecer.si/VECER2000_XP/2012/09/01/2012-09-01_STR-23-23_MX-01_Izd-01-02-03-04-05-06_PAG-KOROSKA-DTI.PDF) (8. september 2012).

Marega, Milena. 2012. Načrtovanje z ljudmi ne za ljudi! V *Veliki razvojni projekti in skladni regionalni razvoj*, ur. Janez Nared, Drago Perko, Marjan Ravbar, Andrej Horvat, Marko Hren, Luka Juvančič, Ivo Piry in Borut Rončević, 21–26. Ljubljana: Založba ZRC.

Peterlin, Marko. 2012. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 30. avgust.

Peterson, John. 2003. *Policy Networks*. Dostopno prek: [http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw\\_90.pdf](http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_90.pdf) (10. avgust 2012).

Pirc, Metka. 2007. Ponujena trasa za Braslovče avtocestni trojanski konj? *Večer*, 21. november. Dostopno prek: [http://bor.czp-vecer.si/VECER2000\\_XP/2007/11/21/2007-11-21\\_STR-22-22\\_MX-01\\_Izd-01-02-03-04-05-06\\_PAG-CELJSKO.PDF](http://bor.czp-vecer.si/VECER2000_XP/2007/11/21/2007-11-21_STR-22-22_MX-01_Izd-01-02-03-04-05-06_PAG-CELJSKO.PDF) (7. september 2012).

--- 2008. Braslovška civilna iniciativa bo počakala do aprila. *Večer*, 27. marec. Dostopno prek: [http://bor.czp-vecер.si/VECER2000\\_XP/2008/03/27/2008-03-27\\_STR-22-22\\_MX-01\\_Izd-01-02-03-04-05-06\\_PAG-CELJSKO.PDF](http://bor.czp-vecер.si/VECER2000_XP/2008/03/27/2008-03-27_STR-22-22_MX-01_Izd-01-02-03-04-05-06_PAG-CELJSKO.PDF) (8. september 2012).

--- 2009. Minister seznanjen s problematiko tretje razvojne osi. *Večer*, 7. februar. Dostopno prek: [http://bor.czp-vecер.si/VECER2000\\_XP/2009/02/07/2009-02-07\\_STR-20-20\\_MX-01\\_Izd-01-02-03-04-05-06\\_PAG-CELJSKO.PDF](http://bor.czp-vecер.si/VECER2000_XP/2009/02/07/2009-02-07_STR-20-20_MX-01_Izd-01-02-03-04-05-06_PAG-CELJSKO.PDF) (8. september 2012).

Pličanič, Senko. 2002. Sodelovanje javnosti pri sprejemanju odločitev javne oblasti, povezane z okoljem. V *Aarhuška konvencija v Sloveniji: strokovna priporočila za implementacijo Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah*, ur. Milena Marega in Drago Kos, 51–70. Ljubljana: Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo.

Potočnik, Karin. 2007. Hitra cesta je nujna, a ne v ravninskem delu Mislinjske doline. *Večer*, 31. maj. Dostopno prek: [http://bor.czp-vecер.si/VECER2000\\_XP/2007/05/31/2007-05-31\\_STR-23-23\\_MX-01\\_Izd-01-02-03-04-05-06\\_PAG-KOROSKA.PDF](http://bor.czp-vecер.si/VECER2000_XP/2007/05/31/2007-05-31_STR-23-23_MX-01_Izd-01-02-03-04-05-06_PAG-KOROSKA.PDF) (7. september 2012).

Radišek, Jure. 2011. Kaj nas čaka? (3.). *Dnevnik*, 24. december. Dostopno prek: [http://www.dnevnik.si/objektiv/odprta\\_stran/1042497717](http://www.dnevnik.si/objektiv/odprta_stran/1042497717) (8. september).

Rezman, Peter. 2011. Civilno cviljenje. *Večer*, 21. april. Dostopno prek: [http://bor.czp-vecер.si/VECER2000\\_XP/2011/04/21/2011-04-21\\_STR-19-19\\_MX-01\\_Izd-01-02-00-00-00-00\\_PAG-CELJSKO.PDF](http://bor.czp-vecер.si/VECER2000_XP/2011/04/21/2011-04-21_STR-19-19_MX-01_Izd-01-02-00-00-00-00_PAG-CELJSKO.PDF) (8. september 2012).

Røiseland, Asbjørn. 2008. *The Institutionalization of Urban Governance - Bringing Networks and Organizations Together*. Paper prepared for »Nordisk kommunalforskningskonferanse 2008«. Bodø: University of Nordland.

Sørensen, Eva in Jacob Torfing. 2009. Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration* 87 (2): 234–258.

Strgar, Zlatka. 2007. Prebivalstvo čaka na pojasnila države. *Dnevnik*, 4. december. Dostopno prek: [http://www.dnevnik.si/tiskane\\_izdaje/dnevnik/284843/](http://www.dnevnik.si/tiskane_izdaje/dnevnik/284843/) (7. september 2012).

--- 2008a. Civilna iniciativa hoče, da postopke za hitro cesto takoj ustavijo. *Dnevnik*, 26. November. Dostopno prek: [http://www.dnevnik.si/tiskane\\_izdaje/dnevnik/1042225053](http://www.dnevnik.si/tiskane_izdaje/dnevnik/1042225053) (7. september 2012).

--- 2008b. Predlagana trasa ceste je v nasprotju z zdravo pametjo. *Dnevnik*, 27. marec. Dostopno prek: [http://www.dnevnik.si/tiskane\\_izdaje/dnevnik/308075](http://www.dnevnik.si/tiskane_izdaje/dnevnik/308075) (9. september).

--- 2009. 18 mesecev do oblikovanja državnega prostorskega načrta. *Dnevnik*, 27. februar. Dostopno prek: [http://www.dnevnik.si/tiskane\\_izdaje/dnevnik/1042247867](http://www.dnevnik.si/tiskane_izdaje/dnevnik/1042247867) (8. september 2012).

Šolar, Lenča Helena in Mateja Šepec Jeršič. 2011. Vključevanje javnosti v postopke priprave prostorskih aktov. V *Obeti sprememb v urejanju prostora*, ur. Maja Simoneti, 26–30. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.

Šolar, Lenča Helena. 2012. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 3. september.

Švagelj, Tomaž. 2012. Kako bi se lahko izognili vašemu dvorišču? *Delo*, 11. april. Dostopno prek: <http://www.delo.si/druzba/znanost/kako-bi-se-lahko-izognili-vasemu-dvoriscu.html> (9. september 2012).

Thompson, Graham in Christof Pforr. 2005. *Policy Networks and Good Governance - A Discussion*. Perth, Australia: Curtin University of Technology, School of Management.

Uršič, Matjaž. 2012. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 29. avgust.

Van Warden, Frans. 1992. Dimensions and Types of Policy Networks. *European Journal of Political Research* (21): 29–52.

Vatovec Einspieler, Violeta. Za priključek v Arji vasi. *Večer*, 17. marec. Dostopno prek: [http://bor.czp-vecer.si/VECER2000\\_XP/2011/03/17/2011-03-17\\_STR-18-18\\_MX-01\\_IZD-01-02-00-00-00-PAG-CELJSKO.PDF](http://bor.czp-vecer.si/VECER2000_XP/2011/03/17/2011-03-17_STR-18-18_MX-01_IZD-01-02-00-00-00-PAG-CELJSKO.PDF) (8. september 2012).

Vodovnik, Žiga. 2006. Poskus (re)interpretacije anarhistične družbene misli. *Teorija in praksa* 43 (1/2): 42–61.

Voets, Joris, Wouter Van Dooren in Filip De Rynck. 2008. A Framework for Assessing the Performance of Policy Networks. *Public Management Review* 10 (6): 773–790.

Ward, Colin. 2011. Anarhija in država. V *Antologija anarhizma 3*, ur. Žiga Vodovnik, 27–42. Ljubljana: Založba Krtina.

*Zakon o ratifikaciji konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (MKDIOZ). Ur. l. RS 62/2004 (7. junij 2004).*

*Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (ZUPUDPP). Ur. l. RS 80/2010 (12. oktober 2010).*

## PRILOGE

### Priloga A: Intervju z Urbanom Jeriho (Civilna iniciativa Braslovče)

**1) Hipoteza diplomske naloge gre v smeri, ki pravi, da je zadovoljstvo s končnim produktom javnopolitičnega procesa odvisno od samega procesa sprejemanja končne odločitve (*inputa*) in od vključenosti tistih, ki jih odločitve najbolj zadevajo. Kakšno je vaše mnenje glede tega?**

Ja, je res! S tem, da javnost tudi, če ji je poseg zelo blizu... Javnost se redko vključuje. Če javnosti zelo konkretno ne povabiš, nima razloga, da bi se vključevala. Tudi, če se v bližnji okolici karkoli dogaja. Javnost je po mojih izkušnjah bolj pasivna. Ne vem, mogoče ni tradicije, mogoče bi bilo potrebno to bolj »kultivirati«. V glavnem se to zgodi bolj poredko. Razen! Razen, če stopiš nekomu na rep. Najprej so vsi zelo zadovoljni, ker nihče ne izrazi mnenja in jim to v bistvu paše. Če pa nekdo ugotovi, da se njemu kratijo pravice, potem se pa dvigne v zrak. To se dogaja praviloma. Temu vzorcu pravimo tudi Nimbyzem in to je splošni vzorec obnašanja. Obstajajo pa tudi takšni, ki se po profesionalni plati ali pa zaradi osebnih čutenj vključujejo v proces. V takih primerih nekateri postanejo na primer borci za pravice živali, ker čutijo, da se živalim delajo krivice, pa z živilsko predelovalno industrijo nimajo pravzaprav ničesar skupnega. Tako tudi v nekaterih infrastrukturnih primerih, nekateri, tudi če jih stvar neposredno ne zadeva rečejo: »Kaj pa počnejo? Ja to je pa ja neumno...« Ali pa, kot je bilo to v našem primeru, ko smo kot davkoplačevalci začutili svoj interes. Pa ne zaradi nas, ki smo tam... Mimogrede sam prihajam iz tega konca, ampak zato ker, kot v primeru TEŠ 6, se mi zdi neumno, da se toliko denarja zmeče stran. Dobro to je zdaj mogoče drugače. Ampak se mi zdi, da smo pri takih zadevah postali, kot davkoplačevalci malo bolj občutljivi. Čeprav je splošno tako, da se javnost, ki ni vpoklicana, samoiniciativno ne vključuje, so pa vendarle kakšni profili, ki pa imajo mogoče malo več samozavedanja ali pa mogoče malo več znanja o določeni temi, da se lahko sploh spustijo v to. Nepoučeno oziroma laično javnost se da namreč dokaj hitro »skenslat«, odslovit. Ti sploh nič ne veš, mi smo pa strokovnjaki... Če pa gre za debato strokovnjak versus strokovnjak, v tem primeru pa se sogovornika ne da tako lahko naokoli prinašat.

**2) Če gledamo skozi državne akte in zakonodajo na področju prostorskega urejanja (Zakon o prostorskem načrtovanju itd.), predvidene postopke in načela (5. (načelo javnosti) in 7. (načelo prevlade javnega interesa) člen ZPN-ja), ki jih ti akti in zakonodaja vsebujejo, bi lahko postavili optimistično tezo, da je država postala bolj**

**odprta in pripravljena za vključevanje zainteresirane javnosti v proces sprejemanja odločitev. Tudi pobuda za izgradnjo 3. razvojne osi je prispela od spodaj navzgor. Se strinjate? Zakaj da/ne?**

Na deklarativni ravni, absolutno! Na izvedbeni ravni pa ne.

**Konkretno se to kaže kako?**

Konkretno se to kaže tako, da smo mi podpisniki vseh evropskih dokumentov (Aarhuška konvencija) o vključevanju javnosti. Na primer, ena takšnih zadev je Alpska konvencija, ki sicer ni povezana z vključevanjem javnosti, ki zadeva varovanje alpskega okolja, smo podpisali. Zakaj pa ne? Kdo pa ne bi podprl tega? Ampak, pri tolmačenju teh stvari pa prihaja do kratkih stikov. Pride do neskladij. Na primer pri tej Alpski konvenciji, obstaja organizacija Alpe-Adria, ki je pri nas nekako »pooblaščen«, da to nekako tolmači in ta njihova razlaga se ne sklada z ministrstvom. Podobno je tudi z Aarhuško konvencijo, kjer ministrstvo reče: »Pa saj smo imeli javno konferenco in to je javno...« Tja jasno nihče ne pride.

**Kako potem sploh poteka informiranje javnosti oziroma je potekalo v konkretnem primeru? Ker, če država opravi svoj del naloge in objavi informacije, javnost sama pa ni zainteresirana, kot sva rekla na začetku pogovora, potem ni mogoče okriviti države, da je preveč »zaprta«. Naloga države, kot jo sam razumem, je da spodbudi oziroma vsaj informira javnost o dejavnostih na posameznem področju in da javnosti pusti odprta vrata za sodelovanje. Če slednja ne izkoristi ponujenega...?**

Komunikacija med državo in državljani, v takih primerih poteka, včasih direktno drugič pa prek občin. In, čeprav so to državni projekti se morajo umeščati tudi preko občinskih aktov in občina tu nastopa kot mediator. Pristojnosti, kdaj bo nekaj država rekla in kdaj občina so mogoče v teoriji jasne, jaz konkretno to ne poznam, ampak v praksi se to izkaže, da pravzaprav nihče v resnici ne ve, kako bi to moralo potekati. Država misli, saj zaposleni na občini vse vejo, ker naj bi jim zadeve bile bližje, medtem ko zaposleni na občini mislijo, da so to državni projekti pri katerih nimamo mi nič s tem. V konkretnem primeru 3. razvojne osi, so potem, ko so videli, da stvari ne »štímajo«, bolj ažurno objavljali informacije na uradni spletni strani Ministrstva za okolje in prostor (danes: Ministrstvo za infrastrukturo in prostor). To je vse hvale vredno. Je pa tudi res, da so tu objavljeni v glavnem povzetki, ne pa celotno gradivo. Ker hudič je večkrat v podrobnostih, ne. Da si pa ustvariš celotno sliko pa potrebuješ veliko podatkov. Pa saj nekaterih podatkov tudi samo ministrstvo nima. Ko smo preučevali neke predračunske vrednosti posameznih odsekov, smo ugotovili, da tudi izdelovalec sam tega ni storil, je pa sam izdelovalec poslal na ministrstvo izvleček

izračuna in potem, ko smo mi želeli pridobiti podrobnejše informacije od ministrstva, da bi ministrstvu gledali pod prste, tega nismo mogli, ker podatkov enostavno ni bilo. Če želiš imeti tehtne argumente, s katerimi lahko nasprotuješ nekim strokovnjakom, potrebuješ zelo konkretne podatke in ti podatki niso vedno lepo zapakirani v neke pdf-e, z glavo ministrstva. Zato je tudi dostop do informacij s strani ministrstva narejen v nekih izvlečkih, v obliki splošnega pregleda ne pa nekih detajlov. Si pa predstavljam, da je to dejansko težko izvedljivo.

**3) Eden izmed zaključkov poročila »Korak naprej v ravnanju z okoljem – okolje in promet« Ministrstva za okolje in prostor iz leta 2008 se glasi: »Vključevanje pristojnih sektorjev in širše javnosti v strateške prometne odločitve v preteklosti ni dosegalo standardov (EU)«. Kakšne so vaše izkušnje s tem?**

Večkrat smo naleteli na zaprta vrata, ko nam niso želeli pol več kaj povedat. So nam želeli prikrievati kakšne informacije. Mislim... gre zato, da je vsaka študija vrednotenja je sestavljena iz povzetka, posameznih elaboratov in skupnega veziva in ti povzetki so zanimivi, sami elaborati pa niso več tako javni. Tisti so najbolj zanimivi. V konkretnem primeru soobstajali štiri elaborati, ker so obstajali štiri sklopi vrednotenja. Ta elaborat izgleda približno tako, da so štiri veje in ena skupna glava. Skupna glava vse to skupaj drži. Potem pa imamo vsako vejo posebej, i predstavlja posamezno študijo. Te so tudi najbolj zanimive. Teh študij... mislim, da..., da teh študij ministrstvo, zdaj ne vem, ali jih ima, mogoče jih niti nimajo... To imajo samo izdelovalci, ki so bili zavezani posredovati samot te izvlečke. Kar zadeva standarde...?

**Drugi sogovorniki so mi dejali, da standardi sploh ne obstajajo, da obstajajo zgolj primeri dobrih praks! Mogoče podvprašanje, kako je sploh potekalo vključevanje javnosti v konkretnem primeru?**

V konkretnem primeru se je to dogajalo preko zelo formaliziranih srečanj. To so bila srečanja, prva prostorska konferenca pa druga prostorska konferenca in potem javna razgrnitev, ki pa v našem primeru še ni bila izvedena oziroma je bila izvedena v določenih predelih, v delu med Velenjem in avtocesto pa ne. Prostorske konference, po prejšnji zakonodaji sta bili dve obvezni, zdaj po novi ureditvi zgolj še ena, čeprav jih naredijo včasih še več in v glavnem so namenjene nosilcem urejanja prostora. Se pravi občinam pa še mogoče kakšnemu drugemu javnemu akterju. Javnost lahko pride, mislim pa, da se morajo prej celo najavit ali pa ne... Nisem prepričan.

**Ali obstajajo predhodno postavljeni kriteriji, kdo je povabljen na ta srečanja in kdo ne?**

Sam sem bil prisoten na drugi prostorski konferenci pa se ne spomnim, ali smo predhodno najavili ali ne. Mislim, da smo tja prispeli brez najave, s tem da v dnevni red nismo bili vključeni, da bi izrazili svoja stališča.

**Ste bili zgolj publika!**

Da. Vendar pa je moderator, ko je videl, da je prisotno zelo veliko število ljudi, po zaključeni predstavitvi dal besedo tudi publiki. In potem smo izrazili svoja stališča, na kar so se nam zahvalili. In s tem je bilo vsega skupaj konec.

**Potemtakem ni mogoče reči, da je upoštevan princip enake ali pa enakovredne obravnave vseh udeležencev.**

Ne. Vsak izmed povabljenih je predstavil svoj elaborat. Župani so predstavili svoja občinska stališča. Civilne iniciative pa niso imele svoje točke na dnevnem redu, da bi šla njihova stališča uradno v zapisnik.

**Kako so se tehtali argumenti? Ali so udeleženci vsaj skušali razumeti pozicijo, ki ni njim lastna?**

Tu imamo štiri pole deležnikov. Prvi so državni organi, potem so lokalne skupnosti, strokovnjaki in civilna iniciativa oziroma prebivalci, če jih umestimo sem zraven. Torej imamo te štiri. Država nastopa zelo pokroviteljsko v smislu, saj vas razumemo pa vemo tudi za Nimby efekt, vas čisto razumemo. Ampak včasih, ko jim ne želiš »težiti« zgolj za svojo njivo, temveč želiš opozoriti na vsebinska izhodišča: prometno politiko, trajnostni razvoj, ceno, da se ne dela v korist javnega interesa, dobra. Na take pripombe, potem uradniki odgovarjajo z argumenti, da so jim nekaj strokovnjaki rekli in da oni nimajo nič pri tem. Strokovnjaki so ocenili, mi zgolj vodimo postopek in nimamo nič vsebinskega s tem. Ob trenutni menjavi oblasti tega nismo zaznali, čeprav generalno gledano, je tudi to mogoče včasih zaslediti. Včasih je mogoče zaslediti malo večjo naklonjenost, kadar so jim tvoja stališča bližja in bolj všečna. Da bi te pa obravnavali drugače v tem smislu, da bi delovali kar se da objektivno in družno, to pa ne. Na ravni županov in občinskih uprav smo opazili, da se mnenja le-teh pogosteje spreminjajo. Lahko so zelo naklonjeni, lahko pa tudi ne. Lahko so tudi strašni ignoranti, lahko pa so zelo interaktivni. V odnosu z drugimi župani lahko rečem, da so ti spet zelo pokroviteljski. Strokovnjaki, spet zelo podobno. Nastopajo iz pozicije neke strokovnosti, obstaja neka aura strokovnosti, ko pa jim s strokovnimi argumenti dokažeš, da so v zmoti, potem pa omehčajo svoja stališča, vendar ne v meri, da bi povsem odstopili od svojega prav. Civilna iniciativa oziroma ljudje pa različno, vse je odvisno od primera in argumentacije. Namreč, če je argument civilne iniciative: »Ne nam pobrat naše vrtove!!«, potem tovrstne refleksije ni. Ko pa se



pogovarjamo širše, o regionalnem razvoju, potem pa imamo državna izhodišča, ki jih skušamo razumeti in je tudi argumentacija temu prilagojena. Ta gre, v tem primeru, v smeri, pogledajte, če želite izboljšati prometno povezavo, potem je potrebno storiti to in ono, da to tudi dejansko dosežete.

**4) Zdaj je že jasno, da tisti, ki jih ponujene rešitve najbolj zadevajo niso zadovoljni? Kaj je šlo narobe? Kaj bi morala država storiti, da bi zagotovila kakovost, legitimnost oziroma družbeno sprejemljivost sprejete odločitve/rešitve ter podporo izvajanju sprejete odločitve v konkretnem?**

(Tišina) Najprej povejva, kaj je šlo narobe. Na ta način bova mogoče lahko rekla, kaj bi bilo potrebo izboljšati. Kakršenkoli normativni okvir že obstaja, se ga da zlorabit. Normativni okvir ni niti tako slab, seveda se ga pa da vedno izboljšat. Kaj je torej šlo narobe? Strokovnjaki so se zelo povezali u lokalnimi skupnostmi, kar je v osnovi dobro, ker se vsak podoben projekt manifestira na lokalnem območju in mora na tem mestu priti do nekega sodelovanja. Ampak, to smo dobili potrditve iz obeh strani (lokalne skupnosti in strokovnjakov), da je prišlo do vplivanja na strokovne odločitve v zelo zgodnji fazi. Lokalne skupnosti so diktirale, kakšni naj bodo *outputi* teh strokovnjakov. Te službe niso delale po načelu strokovnosti, ampak po navodilih, kako najbolje zadovoljiti naročnika. Država in lokalne oblasti so nastopale v vlogi naročnika in vsakdo deluje v smeri zadovoljevanja zahtev svojega naročnika. Vsi skupaj pa so pozabili na četrtega deležnika, javnost. Na psa čuvaja in nadzornika, ki večino časa spi. Vendar pa se včasih tudi zbudi. In to se je zgodilo. Kadar se lokalna skupnost poveže z stroko, in je država pripravljena podpisati praktično vse, kar zagovarja stroka imamo takšno sliko. Nato sledi maksimiziranje lokalnih koristi z namenom, da se pride od neke optimalne rešitve. In tu ni mogoče uničiti neke lokalne skupnosti, da bi se zadovoljil državni interes. In obratno. Kar se je tudi zgodilo v konkretnem primeru, na račun celote ali pa preostalih lokalnih skupnosti. Kaj storiti, da bi te situacijo izboljšali pa ne vem? Ena od rešitev je mogoče v večji transparentnosti sprejetih odločitev. Mi je povsem jasno, da vseh odločitev ni mogoče preveriti v 10 minutah in dejati, da bi ocenil stanje. Ne gre. Zadeva je vse preveč interdisciplinarno zastavljena. Drugo rešitev bi lahko predstavljale javne debate o samih ciljnih, z delavnicami na terenu.

**Kako je z vključenostjo javnosti? Ali je javnost vključena prepozno?**

V tem primeru je bila javnost vključena prepozno.

**Omenili ste in to so omenili tudi ostali sogovorniki do tega trenutka, da se nikoli ni zgodila okrogla miza v smislu, da se zbere vse štiri prej omenjene deležnike, ki bi**

**imeli enakopravno pozicijo, mimogrede ta scenarij je izjemno utopične narave, v kateri bi izmenjevali stališča in na ta način izpogajali za vse sprejemljivo rešitev, ki bi jo nato implementirali. To naj bi bila idealna opcija.**

Če bi se nekaj podobnega zgodilo v začetnih fazah, bi lahko vzbudili večje zaupanje med udeleženci. Da bi do tega dialoga prišlo v fazi, ko je bilo to mogoče, vmes so se zadeve ustavile zaradi krize, ko je bilo vsebinsko še dosti časa za dajanje pobud in stališč, ko so bile občine pozvane, da dajo neke svoje predloge, je bilo že vsega konec.

- 5) Postmoderna družba ni več združljiva z linearno hierarhizirano centralizirano državo (Kos 2002, 41). Večinsko mnenje se nagiba k oceni, da se je v razvitih zahodnih družbah v devetdesetih letih zadovoljstvo nad delovanjem formalne demokracije precej zmanjšalo. Iz teh ugotovitev izhaja tudi iskanje »tretje poti«, ki naj bi poskušalo najti novo legitimno razmerje med tržnim in državnim (administrativnim) reguliranjem družb (Giddens v Kos 2002, 42). Avtorji ponujajo omrežni pristop (javnopolitična omrežja) kot alternativo, ki naj bi predstavljala bolj odprto in manj avtoritativno obliko vladavine. Ali menite, da se je osnovano omrežje na primeru 3. razvojne osi približalo temu vzorcu?**

Za celotno tretjo razvojno os to ni mogoče trditi. Na skrajno severnem delu trase, tam pa so eksperimentalno in drugače vodili celoten postopek. V tem delu so zbrali vse udeležence na enem mestu in oblikovalo se je nekakšno *ad hoc* omrežje, sam rezultat tega pa mi ni znan. Pri nas (del trase od Velenja do avtoceste) smo še daleč od tega. Postopek je voden precej hierarhično.

**Priloga B: Intervju z Heleno Lenčo Šolar (Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Direktorat za prostor)**

- 1) Hipoteza diplomske naloge gre v smeri, ki pravi, da je zadovoljstvo s končnim produktom javnopolitičnega procesa odvisno od samega procesa sprejemanja končne odločitve (*inputa*) in od vključenosti tistih, ki jih odločitve najbolj zadevajo. Kakšno je vaše mnenje glede tega?**

Se absolutno strinjam s tem. Hitrejše oziroma zgodnejše kot je vključevanje in bolj intenzivno kot je, seveda pa tudi pošteno iz vseh strani, prav zagotovo pripomore k zadovoljstvu s končnim produktom javnopolitičnega procesa.

**Nisem imel namena spraševati tega v tej fazi pogovora, pa vendar. Omenili ste poštenost. Eni izmed podvprašanj se glasi tudi, če se vsi akterji v teh procesih znajo**

**postaviti v kožo drugih udeležencev in premisliti mogoče o zadevi z drugega zornega kota, ki ni njim lasten.**

Kakor kdaj. Mi imamo, sploh pri konfliktih s civilno družbo, kjer gre za posege v prostor, ki so bom rekla generalno bolj sprejemljivi, je to razumevanje še kakšnih drugih argumentov seveda toliko težje. Je pa tukaj spet rešitev, po mojem mnenju v tem, da se jih vključi dovolj zgodaj. Ker čim pridejo do besede v fazah, ko je več ali manj že vse odločeno, se na ta način počutijo izigrane in to je na nek način res, če nimajo možnosti vplivanja na rešitve. Večje kot je nezadovoljstvo, manjša je njihova pripravljenost, da pogledajo na stvar še s kakšnimi drugimi očmi.

**2) Če gledamo skozi državne dokumente, publikacije in zakonodajo na področju prostorskega urejanja (Zakon o prostorskem načrtovanju itd.), predvidene postopke in načela (5. (načelo javnosti) in 7. (načelo prevlade javnega interesa) člen ZPN-ja), ki jih ti dokumenti in zakonodaja vsebujejo, bi lahko postavili optimistično tezo, da je država postala bolj odprta in pripravljena za vključevanje zainteresirane javnosti v proces sprejemanja odločitev. Se strinjate? Zakaj da/ne?**

Bolj pripravljena kot je bilo to v preteklosti?

**Da.**

Sama mislim, da na vsak način da. Še več od Zakona o prostorskem načrtovanju je pa na tem področju uredil Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena. Zapisan je posebej za ureditev državnih cest, železniške infrastrukture... Smo pa v ta zakon, ki je bil sprejet oktobra 2010 že zapisali določene obveznosti, ki izhajajo iz slabih izkušenj v preteklih letih. Predpisali smo, predvsem to kar sem odgovorila prej v prvem vprašanju, zgodnje vključevanje javnosti in pa tudi več dogodkov, ki jih moramo v procesu, ko nekaj načrtujemo z javnostjo narediti. Tako da država konec koncev z ratifikacijo Aarhuške konvencije se je zavezala, da bo počela stvari boljše tudi v tej smeri.

**Tako je na deklarativni ravni. Kako pa je s tem v praksi?**

Ja v praksi imamo par primerov v teh zadnjih prostorskih načrtih, kjer se to lepo izvaja. Je pa nekaj, s zgodnjim vključevanjem smo začeli v zadnjih parih letih, nimamo pa še v bistvu izkušnje, ali to zgodnje vključevanje javnosti v resnici na koncu daje rezultate v smislu večje sprejemljivosti.

**Sam lahko na tem dodam, glede na odgovore svojih prejšnjih sogovornikov, da je se država na popravnem izpitu odrezala dobro (na primeru skrajnega severnega dela trase 3. razvojne osi).**

Izkušnja, ki jo imamo prav na severnem delu 3. razvojne osi na Mežiški dolini, potrjuje to vašo trditev. Na vertikali pa praktično stojimo na istih okopih na katerih smo začeli leta 2007. Mežiška dolina je bila pa ravno, kot testni primer pri uvajanju novih predpisov, vodena tako da smo sedeli z ljudmi, da so oni sami risali po kartah, da so dajali svoje predloge. In moram reči, da se v resnici na tovrstnih dogodkih marsikaj novega izve. Lahko gre za informacije o lokalnih virih, vodnih viri ali najdiščih česarkoli že in je lahko tako sodelovanje v obojestransko zadovoljstvo.

**3) Zdaj je že jasno, da tisti, ki jih ponujene rešitve najbolj zadevajo niso zadovoljni? Kaj je šlo narobe? Kaj bi morala država storiti, da bi zagotovila kakovost, legitimnost oziroma družbeno sprejemljivost sprejete odločitve/rešitve ter podporo izvajanju sprejete odločitve v konkretnem?**

Težko lahko rečemo, da so šle stvari zelo hudo narobe in da imamo zdaj takšen odziv terena. Ker študije variant, ki so bile delane za ta projekt, so bile delane zakonito in strokovno korektno. Tako, da kaj bi lahko naredili, da bi bila ta odločitev bolj sprejemljiva... Ne vem! Konec koncev ena nezadovoljna lokalna skupnost bo nezadovoljna me glede na to kakšne argumente se predstavi. Je pa nekaj pri teh naših odločitvah. Mi vedno moramo tehtati. Moramo biti pozorni, da se javnofinančna sredstva nekje racionalno uporabljajo. Vemo pa da, če želimo nekatere projekte, sploh pa v teh časih gospodarske krize, držati v okvirih, ki jih je država sposobna finančno izpeljati. Na primer, smo na ravnini. Na ravnini vemo, kaj imamo. Imamo naselja, imamo vode in imamo kmetijska zemljišča. To je zelo na grobo povzeto, so tisti elementi s katerimi je ponavadi največ težav. V kolikor bi mi premikali objekt v neka pobočja in bi gradili tunele, nam pa to povzroči takšne investicijske stroške, da postane projekt s te strani nesprejemljiv. V bistvu je naša naloga poiskati kompromis.

**Govorite o kriterijih. Sam nisem zasledil, da bi bili ti kriteriji ponderirani, oteženi. Kako je s tem?**

Po naših študijah variant se je na tem področju naredil preskok. Ti kriteriji so bili razdeljeni na štiri sklope in ti štirje sklopi so se vrednotili enakovredno. Načeloma bi lahko bili ponderirani, ampak na tem mestu bom rahlo samokritična ali pa kritična do samega največjega političnega vodstva. Problem je v tem, da je v času neke vlade mogoče večji poudarek dan na tem, da se skrbi za racionalnost projektov, torej na finančni vidik. Drugič pa imajo večji pomen ali pa pomenijo večjo vrednoto kmetijska zemljišča, tako da so ti ponderji namenoma ostali enaki. Če mi danes rečemo ali pa da bi recimo obstajala vladna usmeritev, ki bi veljala vsaj za nekih 20, 30 let, bi mi lahko rekli varujemo kmetijska

zemljišča. To nam je prva prioriteta. V tem primeru bi lahko ti okoljski kriteriji višjo vrednost. Ampak, če se nam zgodi, da se čez tri leta generalna usmeritev spremeni in pravi, da se gre samo v tiste projekte, ki so ekonomsko donosni, se nam stvari v tem primeru podrejo. Zato je bil sprejet kompromis, da se vrednosti vse kriterije enakovredno. Težko je tudi tehtat ogroženost enega naravnega habitata proti ceni določene vedute, ki jo določen objekt v enem naselju podre ali pa zgradi na novo.

- 4) Postmoderna družba ni več združljiva z linearno hierarhizirano centralizirano državo (Kos 2002, 41). Večinsko mnenje se nagiba k oceni, da se je v razvitih zahodnih družbah v devetdesetih letih zadovoljstvo nad delovanjem formalne demokracije precej zmanjšalo. Iz teh ugotovitev izhaja tudi iskanje »tretje poti«, ki naj bi poskušalo najti novo legitimno razmerje med tržnim in državnim (administrativnim) reguliranjem družb (Giddens v Kos 2002, 42). Avtorji ponujajo omrežni pristop (javnopolitična omrežja) kot alternativo, ki naj bi predstavljala bolj odprto in manj avtoritativno obliko vladavine. Ali menite, da se je osnovano omrežje na primeru 3. razvojne osi približalo temu vzorcu?**

Se približujemo, ostaja pa na tem konkretnem primeru vprašanje ali smo dosegli rezultat in kakšen je. Mogoče ravno zaradi tega. Vedno več je demokratičnosti v postopkih, kar je seveda prav. Vprašanje ostaja kam sploh pridemo. Če bi se danes delal avtocestni križ na tak način, ga ne bi bilo. Rekla bi, da pri državnih ureditvah je vseeno dopuščena bolj avtoritativna vloga države. Država naj bi načrtovala ureditve, ki zajemajo širši interes. Če se država odloči, da bo imela neko tretjo os, je verjetno potrebno malce več avtoritativnega nastopa, če to isto razvojno os želimo imeti. Država je dolžna zagotoviti neko normalno dostopnost, je dolžna zagotoviti oskrbo z vodo, elektriko. To pa je mnogokrat skregano s tem, kakšni so odzivi lokalne skupnosti na nujno potrebne objekte.

**Sami ste v prispevkih, ki ste mi jih poslali pred najinim pogovorom zapisali, da je tovrstni pristop pravzaprav primeren, da pa ostaja vprašanje, kdaj je dovolj.**

To se meni zdi, da je zelo ključna stvar. Potrebno je namreč tovrstne zadeve ohraniti v nekem normalnem časovnem okviru. S sodelovanjem javnosti je tako, da mi sami, na razgrnitvah redko dobimo reakcije, ki so *za*...

**Najverjetneje ravno zaradi tega, kot ste že sama omenila prej, da je javnost vključena prepozno. In potem se vključuje naknadno v obliki civilnih iniciativ, ki so *proti*. Seveda obstaja krivda tudi na strani splošne javnosti, ki je vse preveč pasivna in ni pobud, ki bi bile *za*.**

To se nam tudi dogaja. Imamo tudi takšne primere, kjer obstajajo na iste rešitve, civilne iniciative, ki so *za* in *proti*. Zato se na tem mestu mogoče vračamo na vprašanje poštenosti. Sama bi še dodala, da je potrebno delat v tej smeri. Da je potrebna pripravljenost, tako države kot civilnih iniciativ na učenje, zato da bodo te odločitve čim bolj sprejemljive.

### **Priloga C: Intervju z Markom Peterlinom (Inštitut za politike prostora)**

#### **1) Hipoteza diplomske naloge gre v smeri, ki pravi, da je zadovoljstvo s končnim produktom javnopolitičnega procesa odvisno od samega procesa sprejemanja končne odločitve (*inputa*) in od vključenosti tistih, ki jih odločitve najbolj zadevajo. Kakšno je vaše mnenje glede tega?**

Če razumem tezo dobro, bo rešitev toliko boljša v kolikor bodo vsi ključni deležniki vključeni v pripravo rešitve. S tem bi se vsekakor težko bolj strinjal. To je neka teza, ki jo mi pravzaprav ves ta čas zagovarjamo pri svojem delovanju na tem področju. Predstavlja pa po našem mnenju enega izmed temeljev v prostorskem načrtovanju. Družba je postala malce kompleksnejša kot je bila 30-imi, 40-imi leti in s tem povezano je potreba po participaciji večja. Ne pravim, da je takrat ni bilo, mogoče ni bila tako očitna. Danes pa se nekako rešitve, ki so temelječe na nekem konfliktu, težko kamorkoli premaknejo. Vsi sodelujoči deležniki, predvsem ključni deležniki, ki so v odvisnosti od tega za kašen projekt gre, pa do splošne javnosti, morajo imeti možnost za sodelovanje. Ne samo, da morajo imeti priložnost, morajo dejansko sodelovati. Morajo imeti občutek, da je nekaj njihovo, da so bili njihovi interesi uslišani, vključeni. Da nekako stvari vodijo naprej. Pri sami izvedbi projektov... Projekt se ne neha samo, ko je končano načrtovanje. Takrat se šele resno začne. Če so pri sami izvedbi vsi proti temu, bo milijon načinov, kako je mogoče vse skupaj ustaviti. To je torej temelj urejanja prostora nasplošno, ker sem sodi še veliko več, kot zgolj načrtovanje. Pri tretji razvojni osi pa... Sam spremljam dogajanje od leta 2005, ko sem še delal na Ministrstvu za prostor. Sicer nisem bil direktno zadolžen, ampak sem se udeležil ene izmed prostorskih konferenc, ki je bila v tem času, za enega izmed odsekov trase. Kasneje pa sem bil, potem ko smo ustanovili inštitut, eden od recenzentov, ene izmed začetnih študij, ki so bile pripravljene s strani Omega consult d.o.o. To ni niti približno začetek, kdaj se je zadeva začela premikati, je pa to trenutek, ko se je začelo premikati, vsaj na ravni uradnega državnega načrtovanja in ti državni prostorski načrti so se začeli. Kot celota je bila zadeva še kar dobro zastavljena v začetnih fazah. Za samo idejo tretje razvojne osi, kot neke povezovalne osi na tej vzhodni strani Slovenije, kot so tako vsi skupaj tudi razumeli, še posebej zaradi uradne delitve Slovenije na kohezijske

regije, zaradi približevanja in kasnejšega vstopa v EU. Zadolženi za regionalne politike so bili... oziroma se jim je projekt zdel primeren, potem pokrajine, ki so bile ob tej osi, so stvar zagrabile, tudi občine...

**Kot sam razumem stvar, so bile ravno občine tiste, ki so dale pobudo za projekt, torej je šla pobuda od spodaj navzgor...**

Vse skupaj je bilo v državnem prostorskem planu že od konca 70-ih let, na nek način. Potem je seveda zadeva preko raznih idej prispela v Strategijo prostorskega razvoja, ki je bila sprejeta leta 2004. Ampak takrat so idejo že zagrabile regije in po mojem mnenju so bile regije bolj pomembne, takrat, kot pa same občine. Dve ali tri regije so v tem času vzpostavile neko pilotno akcijo, ki naj bi delale regionalne prostorske plane. Dogovorne, v sodelovanju z občinami. Reklo se jim je Regionalne zasnove prostorskega razvoja po enem izmed zakonov. In te zasnove so bile pripravljene skupaj z občinami in na ta način so občine zagrabile to stvar. Zato sam menim, da je bila ideja kot neka celota, zelo dobro podprta. Ko se je pa zadeva razdelila na posamezne odseke, takrat so prišli na plan lokalni ali parcialni oziroma partikularni interesi, bodisi posameznih občin, bodisi posameznih akterjev. Nekateri stvari so se vodile še vedno pravilno, druge pa ne.

- 2) **Če gledamo skozi državne akte in zakonodajo na področju prostorskega urejanja (Zakon o prostorskem načrtovanju itd.), predvidene postopke in načela (5. (načelo javnosti) in 7. (načelo prevlade javnega interesa) člen ZPN-ja), ki jih ti akti in zakonodaja vsebujejo, bi lahko postavili optimistično tezo, da je država postala bolj odprta in pripravljena za vključevanje zainteresirane javnosti v proces sprejemanja odločitev. Tudi pobuda za izgradnjo 3. razvojne osi je prispela od spodaj navzgor. Se strinjate? Zakaj da/ne?**

Zakon o prostorskem načrtovanju je predstavlja velik korak nazaj...

**Je pa eden od oziroma eden izmed celotnega korpusa zakonodaje na tem področju.**

2010 je še eden izmed zakonov prevzel segment prostorskega načrtovanja. Prostorske ureditve državnega pomena so bile izvzete iz prvega. Takrat je ta zakon iz 2007 povsem povozil, v segmentih urejanja prostora, zakon iz 2003. Zakon je komaj začel veljati. Sprememba je standarde sodelovanja javnosti bistveno zmanjšala. In to ni samo moje mnenje, ampak mnenje širše stroke, ki smo to zadevo takrat spremljali. Predvsem učinke, ki jih je to imelo za kasnejše sprejemanje državnih prostorskih aktov, je to precejšnja katastrofa. Razlog tiči v tem, da je po tej spremembi, javnost lahko prišla v postopek na koncu, ko je bilo vse dogovorjeno med ostalimi akterji. Načela so načela, ki jih že sam zakon ne spoštuje. Večkrat so ta napisana zgolj, da se zakon bolje bere. V neformalnem

pogovoru vam bodo ljudje z ministrstva, ki so zadolženi za vodenje državnih prostorskih načrtov, znali povedati, da jim je ta zakon povzročil veliko težav, ker jim je otežil sodelovanje z javnostjo. Zato skušajo zdaj že nekaj časa to presekat na ta način, da neformalno več vključujejo javnost, kot bi jim bilo potrebno.

**3) Eden izmed zaključkov poročila »Korak naprej v ravnanju z okoljem – okolje in promet« Ministrstva za okolje in prostor iz leta 2008 se glasi: »Vključevanje pristojnih sektorjev in širše javnosti v strateške prometne odločitve v preteklosti ni dosegalo standardov (EU)«. Kakšne so vaše izkušnje s tem?**

Standardov EU ni. To je potrebno vedeti za začetek. Obstajajo primeri dobre prakse. Pri prometnem načrtovanju je ta praksa pri nas precej slabša, kot pri prostorskem načrtovanju. Kako se začne načrtovanje enega takega dokumenta vam je verjetno znano. Državni prostorski načrt se začne na pobudo nekega drugega ministrstva, na primer za prometne zadeve je to Ministrstvo za promet. In Ministrstvo za promet mora pobudo utemeljiti in ponavadi jo utemelji z neko svojo študijo, v kateri že zarisane variante. Tako to tipično izgleda. Tam so že zarisane trase. V resnici pa bi morali priti do teh tras skozi postopek prostorskega načrtovanja. Tako da so zadeve pogosto obrnjene in ne samo to, tudi študije, ki jih imajo in z katerimi pridejo na Ministrstvo za promet nimajo neke podlage v strateških dokumentih Ministrstva za promet. Ali pa so splošni v tolikšni meri, kot je na primer Resolucija o prometni politiki, da z njimi nimaš kaj početi. Bolj konkretiziran je Nacionalni program izgradnje avtocest. Tam notri se nahajajo odsek in to je prostorski resor, za začetek postopka Državnega prostorskega načrta že precej dobra osnova. Ključna točka, ko se odloča kateri avtocestni odsek bo izgrajen je en ali pa dva koraka prej, ko se sprejema Nacionalni program avtocest. Če so tovrstne zadeve zapisane v takšnih dokumentih, potem mora zadeva tudi skozi Državni prostorski načrt. Če so torej tu sprejet napačne odločitve, za katerimi ne stojijo pravi deležniki se bo ustavilo šele takrat v resnici. To gre zgolj skozi parlament. Parlament pa je malce posebna skupina ljudi. V tem času je bil izrazit županski lobi, oziroma tako imenovani županski lobi, ki pravzaprav nikoli obstajal. So bili pa močni lokalni interesi, ki so se naprej povezovali z nekimi posebnimi... Ne moremo ravno reči, da je parlament neka reprezentativna institucija, čeprav bi moral biti. V resnici ta postopek priprave, preden pride v parlament, to je tisti postopek, ki se ga normalno vodi in ki bi ga morali voditi po Resoluciji o normativni dejavnosti, skozi katerega bi morali vsi dokumenti države, predpisi... Praksa tega je bila praviloma pri nas zelo slaba. Vključevanja javnosti v teh strateških dokumentov na primeru prometa.



### **Če lahko samo obnoviva. Ali sploh obstajajo strateški dokumenti?**

Obstajajo! Obstaja Resolucija o prometni politiki, Nacionalni program izgradnje avtocest, Nacionalni program izgradnje železniške infrastrukture, sicer star 15 in več let. Iz istega obdobja kot Nacionalni program za izgradnjo avtocest, samo da se ta ni izvajal. Obstajajo strateški dokumenti. In pri sprejemanju teh odločitev, predvsem pa pri konkretiziranju teh odločitev za posamezne odseke... Kodela Ministrstvo za promet študijo za Direktorat za prostor, s katero podkrepí svojo pobudo, tam ni nobene javnosti. Nikjer. Nikoli. Seveda se pa tam stvari definirajo. S tistimi variantami, ki jih tu pripravijo v precej ozkih krogih, potem naprej operirajo na Direktoratu za prostor.

**Če povzamem: pod a) javnost je prepozno vključena, b) zdaj je že jasno, da sprejete rešitve niso zadovoljive in c) postopek je voden med ministrstvi in javnost tu ni vključena. Kaj bi morala država storiti, da bi zagotovila kakovost, legitimnost oziroma družbeno sprejemljivost sprejete odločitve/rešitve ter podporo izvajanju sprejete odločitve v konkretnem primeru?**

Konkretni primer ima popravni izpit na skrajno severnem odseku trase, med Otiškim vrhom in Holmcem, kjer so se popolnoma »zaštrikal«. Leta 2009 so začeli praktično znova sodelovati z občinami in javnostjo, kot da ni bilo še nič sprejeto. Se začeli pogovarjati o ciljih, kaj želijo doseči in kakšne so sploh opcije. V tem času so za pomoč zaprosili tudi Regionalni center za okolje, ti pa so za pomoč zaprosili še nas in pa pravno-informacijski center nevladnih organizacij. Vsi skupaj smo pomagali voditi ta postopek. S pomočjo velikega angažmaja Regionalnega centra za okolje so se zelo lepo dogovorili z župani, civilnimi iniciativami... Ključni za ta postopek so bili župani, ki so... Na primer prevaljski župan, ki je bil celo direktor slovenskih železnic nekaj časa, Matic Tasič, je iz nasprotnika prerasel v zaveznika Direktorata za prostor. In vsi skupaj so precej lepo prišli skupaj. Trenutno se je vse ustavilo, ker ni denarja. Ali pa zato, ker ni prave politične volje, ker tudi ni realnih možnosti za izpeljavo vsega skupaj. Kakorkoli, z občinami in civilnimi iniciativami tam ni več takšnih težav. S tem je Direktorat za prostor preizkusil, kako bi moral postopek potekati. To je podpora tej tezi, ki ste jo sami postavili. Sem prepričan, da bi se na da ta način dalo, z dovolj zgodnjim vključevanjem javnosti pri opredeljevanju ključnih stvari, ko se dejansko še da na kaj vplivati, dobit ustrezne rezultate. Če bi seveda tako delali naprej. Ta odsek med Velenjem in avtocesto... Če bi tu vodili zadeve po transparentnem postopku, mislim da bi bilo dosti manj težav. Vendar pa se tu zadeva ne more uspešno končati. Ali bo nekdo nekoga povozil, ali pa bo potrebno začeti na novo.

**4) Postmoderna družba ni več združljiva z linearno hierarhizirano centralizirano državo (Kos 2002, 41). Večinsko mnenje se nagiba k oceni, da se je v razvitih zahodnih družbah v devetdesetih letih zadovoljstvo nad delovanjem formalne demokracije precej zmanjšalo. Iz teh ugotovitev izhajajo tudi iskanje »tretje poti«, ki naj bi poskušalo najti novo legitimno razmerje med tržnim in državnim (administrativnim) reguliranjem družb (Giddens v Kos 2002, 42). Avtorji ponujajo omrežni pristop (javnopolitična omrežja) kot alternativo, ki naj bi predstavljala bolj odprto in manj avtoritativno obliko vladavine. Ali menite, da se je osnovano omrežje na primeru 3. razvojne osi približalo temu vzorcu?**

Problem omrežij je transparentnost in odgovornost, predvsem v smislu, kod je nosilec. Omrežja nimajo samo dobrih strani. Iz prakse lahko povem, da je ključno, da se ve, kdaj se kaj zgodi. Da je to sledljivo iz javno dostopnih virov. Da se ve, kdo se je o čem odločal. Zakaj se je o tem tako odločal? Ter, da se ve kakšni koraki so si iz tega naprej sledili. Sam menim, da je to izvedljivo v praksi, da pa je potrebno imeti za samo izvedbo določene večšine pri vodenju teh postopkov.

#### **So to mogoče menedžerske veščine?**

Gre za dve stvari. Eno je vodenje večjih državnih projektov, ki ga praktično ni. Projekti se vodijo brez vodje projekta. Ali pa brez jasne odgovornosti, kdo je nosilec projekta. Dejansko so ljudje z Direktorata za prostor edini, ki imajo vse skupaj zbrano na enem mestu. Ampak oni samo vodijo postopek, oni se o ničemer ne odločajo. To niso vodje. Ne morejo biti in ne smejo biti. Vodja projekta je posameznik ali pa skupina ljudi, ki se odloča o tem, kako sprejeti neke odločitve na osnovi tega kjer si v danem trenutku in pelje aktivnosti naprej. Tega ni oziroma je zelo šibka točka splošnega načrtovanja. Državnega. S tem je tudi povezano, kako so se do zdaj vključevale različne javnosti. Vendarle mora za tem stati neka odgovorna oseba in to ni ne uradnik na ministrstvu, ne zunanji sodelavec, ki vodi postopek, ki bi lahko pomagal pri združevanju stališč. Odločitve... Sledljivost mora biti dostopna na neki instanci vodenja projekta, da so dostopna. Če je to menedžerski pristop... Ja lahko bi temu tudi tako rekli. Pri nas obstaja težava z netransparentnostjo pri sprejetih odločitvah. Neka dogovorna ekonomija ne obstaja. Pa saj tudi to je na nek način vključevanje deležnikov. Ljudje se med seboj poznajo in se med seboj dogovorijo. Ampak pogosto se zgodi, da so ti dogovori v nasprotju z nekom drugim, ki pa ni bil zraven za isto mizo v času sprejetja takšnega dogovora. Zaradi kompleksnosti v družbi se stvari razvijajo v omrežjih.

**Za konec bi še vprašal, prej sem namreč izpustil vprašanje: »Ali obstajajo predhodno postavljeni kriteriji, kdo lahko pristopa v proces in kdo ne?«**

Da. V praksi vključujejo nosilce urejanja prostora. Obstaja seznam nosilcev urejanj prostora in ti so zakonsko pokriti s tem. Ti so obvezno vključeni. Javnost vključujejo... Splošno javnost, ne ciljnih javnosti. Po Zakonu o državnih prostorskih ureditvah se uvaja nek institut prostorske konference, kjer naj bi bili zbrani ključni deležniki. Na ta način naj bi se tudi večkrat soočili z javnostjo. Najpomembnejše je, da so vsi deležniki, vključno s splošno javnostjo čim prej noter, ko se še pogovarjamo, kaj sploh želimo in kaj so cilji. Potem pa so še nekateri postopki, ki so kodificirani do neke mere... V prostorski konferenci se vodi evidenca, kdo je vključen in kdo ne. Problem za nas. Mi smo nekako organizirana civilna družba... Nam se zdi problematično, da ima kakršnakoli organizirana družba popolnoma enak položaj, kot nek posameznik, ki ima svoj partikularni interes in svoje cilje. To se nam zdi resen problem tega postopka. Nosilci urejanja prostora imajo svoje pravice, vsi ostali, vse tja do enega samega posameznika imajo druge pravice in jih nihče ni dolžan upoštevati. To degradacijo bi bilo potrebno odpraviti in uvesti neko osnovno načelo sodelovanja.

**Priloga Č: Intervju z Matjažem Uršičem (Fakulteta za družbene vede)**

**1) Hipoteza diplomske naloge gre v smeri, ki pravi, da je zadovoljstvo s končnim produktom javnopolitičnega procesa odvisno od samega procesa (*inputa*) in od vključenosti tistih, ki jih odločitve najbolj zadevajo. Kakšno je vaše mnenje glede tega?**

Absolutno. Vključevanje javnosti, zagotavljanje inkluzivnosti so nekako bazične kategorije, ki morajo biti prisotne, da je postopek uspešen. Sam se ukvarjam s prostorskim načrtovanjem in tu prav zagotovo prihaja to močno do izraza. Na več stopnjah imate lahko, če ne pride do vključevanja javnostim odprte poti za nastanek konflikta, ki se lahko pojavijo v procesu prostorskega načrtovanja ali pa se ne pojavijo. Če ima načrtovalec srečo pa ne vključi nekih mehanizmov za vključevanje javnosti in zagotavljanje inkluzivnosti lahko gredo stvari normalno skozi, če pa je nima potem pa lahko neki deležniki, ki jim je to pomembno in jim posegi v njihov prostor pomenijo precej potem se avtomatično pojavijo konflikti in tega je zadnje čase v slovenskem prostoru precej oziroma vedno več.

**2) Če gledamo skozi državne akte in zakonodajo na področju prostorskega urejanja (Zakon o prostorskem načrtovanju itd.), predvidene postopke in načela (5. (načelo javnosti) in 7. (načelo prevlade javnega interesa) člen ZPN-ja), ki jih ti akti in**

**zakonodaja vsebujejo, bi lahko postavili optimistično tezo, da je država postala bolj odprta in pripravljena za vključevanje zainteresirane javnosti v proces sprejemanja odločitev. Se strinjate? Zakaj da/ne?**

Jaz bom povedal tako... S temi dodatki, ki se jih je dalo v ta zakon, absolutno na formalni ravni zadostite pogojem in nastavkom za vključevanje javnosti. Ampak potem se pojavi vprašanje, kako pride do izvedbe na terenu. To je praktično povsem druga stvar. Torej, če govorimo o nekem zadoščanju formalnih kriterijev, potem da, vendar pa na praktičnem nivoju to poteka povsem drugače. Ta načela se lahko upošteva ali pa ne. Obstajajo razni obvoji, kako se jim izogneš. Ni črno ali pa belo, je sivo področje. Z načeli je problem, ker jih marsikdo sploh ne razume in jih ne zna definirat. Problem je že v razumevanju načel, kot so trajnostni razvoj, kaj je interes javnosti. Enostavno jih to tudi ne »tangira« tako zelo.

**3) Eden izmed zaključkov poročila »Korak naprej v ravnanju z okoljem – okolje in promet« Ministrstva za okolje in prostor iz leta 2008 se glasi: »Vključevanje pristojnih sektorjev in širše javnosti v strateške prometne odločitve v preteklosti ni dosegalo standardov (EU)«. Kakšne so vaše izkušnje s tem?**

Definitivno je to res. To kar je zapisano, če se s tim strinjamo ali pa ne, mislim da ima tu avtor prav. Sam bi rekel, a sploh nimajo še nastavkov za vključevanje javnosti.

**4) Kako zagotoviti kakovost, legitimnost oziroma družbeno sprejemljivost odločitev/ rešitev ter podporo izvajanju sprejetih odločitev v praksi? Kje vidite vi kot priložnost za to?**

Če želimo, da to funkcionira moramo imeti vse mehanizme, moraš imeti celoten aparat. In ta aparat seže od sektorjev na vrhu do tistih spodaj. Moraš imeti celotno proizvodno linijo. Vsi, ki so vključeni morajo vedeti za kaj se gre in zakaj so tam. Kaj je v Sloveniji, generalno gledano, narobe? Problem je v izobraženosti vrhnjih kadrov. Tu se zatakne, saj vrhnji kader ni izobražen v smislu, da bi znal vključevati širšo javnost. Največkrat niti ne želijo vključevanja javnosti. In je vključevanje javnosti prisotno samo zato, ker mora biti. Niso torej izobraženi v tem pogledu. Na primer, ko mi organiziramo kakšna izobraževanja, se na teh pojavljajo eni in isti ljudje. Tisti, ki pa o tovrstnih vprašanjih odločajo pa se redko pojavijo. Da spremeniš takšno miselnost je potrebno ogromno časa. Zdaj pa si zamislite, da vzpostaviš takšen sistem, da vključevanje javnosti začne funkcionirati, kot je to primer v nekaterih razvitih evropskih državah... V Sloveniji bi moral ogromno stvari spremeniti, t je kolosalni proces. Potem je tu še sistem razpisov (urbanističnih, arhitekturnih ipd.). Težko je podati enostaven odgovor n ato vprašanje.

**5) Postmoderna družba ni več združljiva z linearno hierarhizirano centralizirano državo (Kos 2002, 41). Večinsko mnenje se nagiba k oceni, da se je v razvitih zahodnih družbah v devetdesetih letih zadovoljstvo nad delovanjem formalne demokracije precej zmanjšalo. Iz teh ugotovitev izhaja tudi iskanje »tretje poti«, ki naj bi poskušalo najti novo legitimno razmerje med tržnim in državnim (administrativnim) reguliranjem družb (Giddens v Kos 2002, 42). Avtorji ponujajo omrežni pristop (javnopolitična omrežja) kot alternativo, ki naj bi predstavljala bolj odprto in manj avtoritativno obliko vladavine. Ali menite, da se pri nas osnovana omrežja na tem polju približujejo tem vzorcem?**

Glede na to, da se pojavlja vse več takšnih civilnih iniciativ, od stadiona za Bežigradom, do Krasa... Imamo celo množico teh iniciativ. Bi rekel, da prihaja do tega. Da so ti posamezniki vse bolj izobraženi in imajo vse več možnosti za delovanje v tej smeri. O tem je pisal Mlinar, o *networkih* in subsidiarnem načinu povezovanja. Samo, da se on osredotoča na globalno raven. Kako na primer regija Friuli zaobide državo Italijo in se povezuje in dela neke povezave tipa Alpe-Adria. V bistvu ne potrebuješ države, če imaš neka svoja subsidiarna gibanja. Absolutno mislim, da se pojavljajo neke možnosti zaobidenja države. Če gledamo ankete javnomnenjskih raziskav, lahko vidimo, da ljudje vse manj zaupajo formalnim institucijam, kar je po svoje logično, ker formalne strukture slabo odgovarjajo na potrebe. In vključevanje javnosti je tipičen primer.