

Univerza
v Ljubljani

Fakulteta
za gradbeništvo
in geodezijo



Jamova cesta 2
1000 Ljubljana, Slovenija
<http://www3.fgg.uni-lj.si/>

DRUGG – Digitalni repozitorij UL FGG
<http://drugg.fgg.uni-lj.si/>

To je izvirna različica zaključnega dela.

Prosimo, da se pri navajanju sklicujete na bibliografske podatke, kot je navedeno:

Perovič, B., 2016. Vključevanje javnosti v postopek izdelave državnih prostorskih načrtov. Magistrsko delo. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo. (mentor Kos, D.): 104 str.

Datum arhiviranja: 14-10-2016

University
of Ljubljana

Faculty of
Civil and Geodetic
Engineering



Jamova cesta 2
SI – 1000 Ljubljana, Slovenia
<http://www3.fgg.uni-lj.si/en/>

DRUGG – The Digital Repository
<http://drugg.fgg.uni-lj.si/>

This is original version of final thesis.

When citing, please refer to the publisher's bibliographic information as follows:

Perovič, B., 2016. Vključevanje javnosti v postopek izdelave državnih prostorskih načrtov. M.Sc. Thesis. Ljubljana, University of Ljubljana, Faculty of civil and geodetic engineering. (supervisor Kos, D.): 104 pp.

Archiving Date: 14-10-2016

Univerza
v Ljubljani
Fakulteta
*za gradbeništvo
in geodezijo*

*Jamova c. 2
1115 Ljubljana, Slovenija
telefon (01) 47 68 500
faks (01) 42 50 681
fgg@fgg.uni-lj.si*



INTERDISCIPLINARNI
PODIPLOMSKI ŠTUDIJ
PROSTORSKEGA
IN URBANISTIČNEGA
PLANIRANJA

Kandidatka:

BARBARA PEROVIČ, univ. dipl. inž. arh.

**VKLJUČEVANJE JAVNOSTI V POSTOPEK IZDELAVE
DRŽAVNIH PROSTORSKIH NAČRTOV**

Magistrsko delo štev.: 85/IP

**INVOLVING THE PUBLIC IN THE PROCEDURE OF
THE CREATION OF DETAILED PLAN OF NATIONAL
IMPORTANCE**

Master of Science Thesis No.: 85/IP

Mentor:

izr. prof. dr. Drago Kos

Predsednica in članica komisije:

doc. dr. Alma Zavodnik Lamovšek

Član komisije:

izr. prof. dr. Anton Prosen

Ljubljana, 16. september 2016

STRAN ZA POPRAVKE

Stran z napako

Vrstica z napako

Namesto

Naj bo

IZJAVE

Spodaj podpisana študentka BARBARA PEROVIČ, vpisna številka 26105786, avtorica pisnega zaključnega dela študija z naslovom: »VKLJUČEVANJE JAVNOSTI V POSTOPEK IZDELAVE DRŽAVNIH PROSTORSKIH NAČRTOV«.

IZJAVLJAM

1. da je pisno zaključno delo študija rezultat mojega samostojnega dela;
2. da je tiskana oblika pisnega zaključnega dela študija istovetna elektronski obliki pisnega zaključnega dela študija;
3. da sem pridobila vsa potrebna dovoljenja za uporabo podatkov in avtorskih del v pisnem zaključnem delu študija in jih v pisnem zaključnem delu študija jasno označila;
4. da sem pri pripravi pisnega zaključnega dela študija ravnala v skladu z etičnimi načeli in, kjer je to potrebno, za raziskavo pridobila soglasje etične komisije;
5. soglašam, da se elektronska oblika pisnega zaključnega dela študija uporabi za preverjanje podobnosti vsebine z drugimi deli s programsko opremo za preverjanje podobnosti vsebine, ki je povezana s študijskim informacijskim sistemom članice;
6. da na UL neodplačno, neizključno, prostorsko in časovno neomejeno prenašam pravico shranitve avtorskega dela v elektronski obliki, pravico reproduciranja ter pravico dajanja pisnega zaključnega dela študija na voljo javnosti na svetovnem spletu preko Repozitorija UL;
7. da dovoljujem objavo svojih osebnih podatkov, ki so navedeni v pisnem zaključnem delu študija in tej izjavi, skupaj z objavo pisnega zaključnega dela študija

V Ljubljani,
16. septembra 2016

Barbara Perovič

BIBLIOGRAFSKO-DOKUMENTACIJSKA STRAN IN IZVLEČEK

UDK: 351.711:711.1(497.4)(043)
Avtor: Barbara Perovič
Mentor: izr. prof. dr. Drago Kos
Naslov: Vključevanje javnosti v postopek izdelave državnih prostorskih načrtov
Obseg in oprema: 104 str.
Ključne besede: državni prostorski načrt, vključevanje interesnih skupin, zgodnje vključevanje, komunikativno delovanje, vzpostavitev polja zaupanja

Izvleček

V magistrski nalogi je obravnavano področje vključevanja javnosti v postopek izdelave državnih prostorskih načrtov. V prvem teoretičnem delu so po poglavjih obdelana družbeni in zakonski okvir vključevanja javnosti v postopek izdelave državnih prostorskih načrtov, sledi splošno poglavje o komuniciranju, ki je pri vključevanju javnosti bistvenega pomena. V metodološkem delu je predstavljen pristop, ki preko opazovanja z udeležbo in analize posameznih primerov iz prakse izlušči okvirni model vključevanja javnosti, ki je podrobno predstavljen od pobude do sprejema državnega prostorskega načrta. Na koncu pa so podana ključna načela vključevanja javnosti, ki jih je treba upoštevati pri vsaki pripravi državnega prostorskega načrta.

BIBLIOGRAPHIC-DOCUMENTALISTIC INFORMATION AND ABSTRACT

UDC: 351.711:711.1(497.4)(043)
Author: Barbara Perovič
Supervisor: Assoc. Prof. dr. Drago Kos
Title: Involving the public in the procedure of the creation of Detailed Plan of National Importance
Notes: 104 p.
Key words: national spatial plan, involving interest groups, early involvement, communicative operation, establishing field of trust

Abstract

The master thesis examines the field of public participation in the process of creation of the national spatial plans. The first theoretical parts include chapters which examine social and legal framework of involvement of the public in the process of creation of national spatial plans. They are followed by a general chapter on communication, which is an essential part for the integration of the public. The methodological part includes the presentation of the approach which through participant observation and analysis of individual cases extracts the framework model of integrating the public in practice. The model is presented from the initiative to the acceptance phase of the national spatial plan. At the end, the key principles of involving the public that should be taken into account while preparing each national spatial plan, are presented.

ZAHVALA

Hvala mentorju, izr. prof. dr. Dragu Kosu, za strokovne nasvete, usmeritve in porabljen čas.

Hvala družini za podporo tekom študija in v času pisanja magistrske naloge ter Žigi za pomoč pri prevodih.

Hvala, izr. prof. dr. Antonu Prosenu, za dodatne napotke in pomoč pri dopolnitvi naloge.

Hvala vsem in vsemu.

KAZALO VSEBINE

BIBLIOGRAFSKO-DOKUMENTACIJSKA STRAN IN IZVLEČEK.....	III
ZAHVALA	V
KAZALO VSEBINE	VII
1 UVOD	1
1.1 Obrazložitev raziskovalne oziroma strokovne relevantnosti predlagane teme	1
1.2 Namen raziskave, cilji, delovna hipoteza	2
1.2.1 Namen raziskave	2
1.2.2 Cilj	2
1.2.3 Hipoteza	3
1.2.4 Metoda dela	3
1.2.5 Pričakovani rezultati naloge	4
2 TEORETIČNI DEL	5
2.1 Razlaga pojmov	5
2.2 Družbeni okvir	6
2.3 Zakonski okvir	9
2.4 Splošno o komuniciranju	14
2.5 Ciljno naravnano »PIAR« delovanje	15
2.6 Komunikativno delovanje	18
2.7 Preprečevanje prevlade PIAR delovanja nad komunikativnim delovanjem	20
2.8 Začetek vključevanja interesnih skupin	22
3 METODOLOGIJA IN PRISTOP K VKLJUČEVANJU JAVNOSTI	27
3.1 Analiza primerov iz prakse	27
3.2 Sklepne ugotovitve	44
3.3 Osnovna načela vključevanja interesnih skupin	44
3.4 Transparentno in odprto vključevanje interesnih skupin kot ključni element vzpostavitve zaupanja	47
3.5 Vključevanje interesnih skupin od samega začetka	48
3.6 Presoja vplivov na družbeno okolje	49
4 RAZISKAVE JAVNEGA MNENJA KOT POMOČ PRI ODLOČANJU IN PRIPRAVI NAČRTA VKLJUČEVANJA INTERESNIH SKUPIN	54
4.1 Primer raziskave javnega mnenja (Beričevo - Divača)	54
4.2 Primer raziskave javnega mnenja (Trst - Divača)	57

5	PRIMERJAVA SISTEMA PROTORSKEGA PLANIRANJA V SLOVENIJI Z DRUGIMI EVROPSKIMI DRŽAVAMI	60
5.1	Slovenija.....	60
5.2	Nemčija.....	60
5.3	Estonija.....	63
5.4	Danska.....	65
6	NAČINI VKLJUČEVANJA INTERESNIH SKUPIN V POSTOPEK PRIPRAVE DRŽAVNIH PROSTORSKIH NAČRTOV.....	70
6.1	Okvirni model vključevanja interesnih skupin.....	70
6.2	Slabe izkušnje iz preteklosti.....	81
6.3	Možnost odprtja različnih »kanalov« preko katerih interesne skupine lahko izrazijo svoja mnenja.....	81
6.4	Vključevanje lokalnih strokovnjakov.....	82
6.5	Vloga občin.....	83
7	KAKO PREPREČITI, DA KAPITAL ALI POLITIKA NE PREVLADATA NAD INTERESI POSAMEZNIKOV?.....	85
7.1	Vpliv najmočnejših interesnih skupin na izdelavo državnih prostorskih načrtov.....	86
7.2	Preseganje vpliva kapitala.....	88
8	VLOGA KOORDINATORJA PRI VKLJUČEVANJU INTERESNIH SKUPIN.....	89
9	ZAKLJUČEK.....	91
9.1	Ključna načela.....	91
9.2	Vsak projekt zahteva svoj pristop.....	92
10	SKLEP IN RAZPRAVA.....	94
10.1	Utemeljitev hipoteze.....	95
10.2	Utemeljitev cilja.....	96
11	POVZETEK.....	97
12	SUMMARY.....	99
13	VIRI.....	102

1 UVOD

1.1 Obrazložitev raziskovalne oziroma strokovne relevantnosti predlagane teme

Vključevanje interesnih skupin* v postopek priprave in sprejemanja državnih prostorskih načrtov je eden ključnih in za nadaljnjo uspešno izvedbo projekta nujno potrebnih sestavnih delov postopka priprave državnega prostorskega načrta.

Z uvedbo demokracije med drugim tudi v prostorsko planiranje in posledično potrebno vključevanje vseh akterjev oz. interesnih skupin v proces prostorskega planiranja prihaja do težav pri doseganju legitimnosti oz. konsenza za določen poseg v prostor.

Še posebej je konsenz težko doseči, ko gre za državne prostorske načrte, s katerimi se urejajo posegi v prostor, ki jih potrebujemo vsi, vendar posameznik nima direktne, t.j. neposredne, opazne koristi od te ureditve (nekateri so deležni le povečanja negativnih vplivov). Breme negativnih vplivov običajno nosi posameznik oz. manjša skupina v neposredni bližini določene prostorske ureditve (hrup, razgled, smrad, psihološki vplivi), pozitivni vplivi pa se odražajo v širšem prostoru (boljši dostop, urejeno odlaganje odpadkov).

Umeščanje državnih prostorskih načrtov v prostor je zahtevno delo, ker je pri tem potrebno uskladiti različne interese:

- države, ki jih zastopajo državni nosilci urejanja prostor,
- lokalne skupnosti, ki jih zastopajo predstavniki občine,
- gospodarstva, ki jih zastopajo predstavniki gospodarskih družb, ki so že ali si v bodoče želijo delovati na določenem območju,
- posameznikov, ki v tem okolju živijo,
- drugih interesnih skupin.

Objekti državne infrastrukture in ostali objekti za katere se izdelujejo državni prostorski načrti predstavljajo praviloma velike posege v prostor, ki na eni strani prinašajo koristi širšemu krogu ljudi, na drugi strani pa lahko močno prizadenejo posameznika. V neposredni bližini večine teh objektov se lahko zaradi povečanih negativnih vplivov na okolje zmanjša kvaliteta življenja, spremenijo se komunikacijske poti in podoba tega prostora. Lahko pride do rušitve objektov in zato preselitve ljudi, kar predstavlja spremembo v načinu življenja in strukturi socialnega okolja.

* Namesto splošno uveljavljenega izraza javnost bo v nalogi uporabljen pojem interesna skupina, predvsem zato, ker je potrebno vključevati v postopek izdelave državnih prostorskih načrtov vse skupine, tudi tiste, ki ne nastopajo javno (otroci, skupine s posebnimi potrebami, itd.)

Pri umeščanju državnih prostorskih ureditev v prostor pripravljavec naleti na različne kratkoročne ekonomske interese, ki so pogosto v nasprotju z dolgoročno rabo prostora. Poleg tega pa prostor izrabljajo tudi različne politične stranke za medsebojni boj.

Spoštovanje človeka in njegove lastnine zahteva bolj dodelan in zato kompleksen odnos do prostora v katerem človek biva in s tem tudi do prostorskega načrtovanja. Najbolj legitimen, vendar tudi splošen cilj prostorskega in okoljskega razvoja je zagotavljanje kakovosti življenja v skladu z načeli trajnostnega oziroma vzdržnega razvoja. Običajno ta cilj vsi podpirajo, težave se pojavijo pri udejanjanju (operacionalizaciji) tega cilja.

Z večjim spoštovanjem temeljnih vrednot človekovega življenja se je spremenil tudi odnos do vključevanja predstavnikov interesnih skupin v odločanje o zadevah, ki so skupne vsem in zadevajo vse ljudi. Sodelovanje interesnih skupin v sklopu izdelave državnega prostorskega načrta poteka v glavnem pod »nadzorom« koordinatorja (Ministrstvo za okolje in prostor, Direktorat za prostor, graditev in stanovanja), ki pa zaradi velikega pritiska investitorjev za čimprejšnjo umestitev objekta v prostor komaj obvladuje sodelovanje z javnostjo v tistih delih, ki so predpisana z zakonom, kaj šele, da bi se temu posebej posvečal in s tega področja analiziral posamezne projekte in določil za vsak projekt strategijo sodelovanja z interesnimi skupinami. V kolikor investitor spozna prednost zgodnjega vključevanja interesnih skupin v postopek priprave državnih prostorskih načrtov, potem je pot do uresničevanja tega cilja lažja. V kolikor pa investitor meni, da je to še en faktor za podaljševanje postopkov priprave državnih prostorskih načrtov, pa koordinatorska vloga ni zmožna izpeljati sam. Tako zaradi pomanjkanja finančnih sredstev kot tudi zaradi pomanjkanja kadrov. To je dejansko eden ključnih problemov: kako zagotoviti hitro in učinkovito procesiranje zahtev za investitorje in obenem ohranjati odprt komunikacijski prostor tudi za druge interesne skupine.

1.2 Namen raziskave, cilji, delovna hipoteza

1.2.1 Namen raziskave

Namen magistrskega dela je, na podlagi analize že sprejetih državnih prostorskih načrtov in tistih v pripravi, pri katerih so bili uporabljeni različni načini vključevanja javnosti, ugotoviti kdaj in na kakšen način je potrebno vključevati javnost oz. interesne skupine v postopek priprave državnega prostorskega načrta in kakšno vlogo ima v tem postopku pripravljavec/koordinator.

1.2.2 Cilj

Cilj magistrskega dela je:

Podati splošne in konkretne usmeritve za vključevanje javnosti v postopek priprave državnega prostorskega načrta.

1.2.3 Hipoteza

Vključevanje javnosti v postopek izdelave državnih prostorskih načrtov je eden ključnih in za uspešno izvedbo projekta nujno potrebnih sestavnih delov samega postopka. Potekati mora skozi celoten projekt, pričeti pa se mora v zgodnjih fazah projekta, to je takrat, ko so vse možnosti še odprte. Vsem udeležencem v postopku priprave mora biti omogočeno, da izrazijo svoje mnenje, da se medsebojno poslušajo, da slišijo argumente vseh. Pri umeščanju državnih prostorskih načrtov v prostor je potrebno upoštevati osnovna načela vključevanja interesnih skupin, ki so: zgodnje vključevanje in komunikativno delovanje.

Ključno za dobro komunikativno delovanje skozi celoten projekt je vzpostavitev polja zaupanja med vsemi sodelujočimi in interesnimi skupinami.

Obstajajo različni načini vključevanja interesnih skupin v postopek priprave državnih prostorskih načrtov. Kateri način bo pri določenem projektu izbran je odvisno od samega projekta in problemov, ki jih lahko pričakujemo oziroma se nam pokažejo med samim potekom projekta. Za vsak projekt je potrebno zasnovati svoj pristop in ga skozi celoten projekt tudi prilagajati. Načrt vključevanja interesnih skupin je namreč »živa« stvar, zato ga je treba skozi celoten postopek prilagajati glede na odzive interesnih skupin in probleme, ki se nam skozi projekt odpirajo.

Kakovostna komunikacija, ki temelji na medsebojnem zaupanju vseh ključnih akterjev, bistveno olajša proceduro poseganja v prostor.

1.2.4 Metoda dela

Magistrsko delo bo vsebovalo teoretični in analitični del. V teoretičnem delu bo izvedena analiza družbenega in zakonskega okvira ter komuniciranja na podlagi študija domače in tuje literature.

V prvem delu naloge je obrazložen pojem javnost oz. interesne skupine. V nadaljevanju sledi pregled zakonodaje, resolucije in konvencije, ki nam nalaga vključevanje interesnih skupin v pripravo državnih prostorskih načrtov. Z ozirom na to, da je pri vključevanju interesnih skupin zelo pomembno komuniciranje, sledijo poglavja o tem in razlaga Habermasovega komunikativnega delovanja.

V drugem delu bo sledila analiza primerov iz prakse, javnomnenjskih raziskav in analiza priporočil izkušenega strokovnjaka s področja komuniciranja z javnostjo pri projektih umeščanja različnih objektov v prostor, Nicka Watesa.

V analitičnem delu bom izbrala čimveč različnih primerov iz prakse. Tako tistih, ki so že bili sprejeti in so imeli različne pristope vključevanja javnosti, kot tistih, ki so še v izvajanju in potekajo že z vključevanjem javnosti na drugačen nov način.

1.2.5 Pričakovani rezultati naloge

Cilj magistrskega dela je podati splošna priporočila za vključevanje javnosti v postopek priprave državnih prostorskih načrtov in usmeritve za nadaljne delo na tem področju.

V kolikor začnemo z javnostjo sodelovati na ustrezen način in ob pravem času (dovolj zgodaj), lažje dosežemo cilj – sprejem državnega prostorskega načrta, z večjo stopnjo sprejemljivosti v lokalnem okolju. Poleg tega hitreje napredujemo do končne umestitve objekta v prostor.

2 TEORETIČNI DEL

2.1 Razlaga pojmov

Javnost je v krogih prostorskih planerjev pogovorno uveljavljen izraz za vse skupine ljudi, ki jih zadevajo stvari, ki so širšega družbenega pomena. Javnost je lahko laična javnost, strokovna javnost, širša javnost. Beseda javnost izhaja iz besede publicum, ki se nanaša na latinsko besedo populus, kar pomeni ljudstvo, torej javno je tisto kar pripada ljudstvu, zadeva vse in je tudi vsem dostopno; publicus se potemtakem nanaša na splošno javnost. V slovarju Slovenskega knjižnega jezika (1994) je javnost opredeljena kot »pripadniki družbenopolitične skupnosti zlasti v odnosu do kakega dogajanja ali stvari«. V splošni uporabi pa je s tem izrazom mišljen »širši krog ljudi«.

Vključevanje javnosti v postopek izdelave državnih prostorskih načrtov bi torej moralo predstavljati vključitev javnosti na takšen način, da bi sodelovala pri izdelavi državnih prostorskih načrtov s svojimi predlogi, idejami, pobudami, argumenti za izboljšanje posamezne prostorske ureditve. Vse to z namenom, da bi državno prostorsko ureditev lažje sprejeli v lokalno okolje in z njo tudi živeli.

Javnost v pravem pomenu predstavlja ljudi, ki delujejo javno. Shematsko lahko javnost delimo na (Kos, 1995):

- »široko javnost - predstavlja najsplošnejši okvir javnosti,
- politična javnost – predstavlja vse, ki so neposredno vključeni v proces političnega odločanja,
- strokovna javnost - delimo jo na splošno strokovno javnost (strokovnjaki, ki niso v projekt vključeni profesionalno – pogodbeno) in ostali, ki so pri projektu sodelovali s svojimi ekspertizami;
- medijska javnost - tvorijo jo aktivni in pasivni udeleženci medijske komunikacije;
- lokalna javnost - je javnost, ki je zaradi prostorske in družbene vpletenosti vezana na konkretni prostor, kjer je predvidena umestitev projekta,
- interna javnost - tvorijo jo deli drugih segmentov, ki so aktivno vključeni v projekt«.

Večinoma se vsi ti posamezni deli javnosti med seboj prepletajo. Nekdo je lahko hkrati v vlogi politične javnosti in lokalne javnosti, potem drugi je lahko istočasno medijska javnost, strokovna javnost in tudi politična. Vendar pa javnost ne vsebuje vseh skupin ljudi. Obstajajo tudi interesne skupine, ki ne delujejo javno, hočejo pa kljub temu uveljaviti svoje interese po formalnih ali neformalnih poteh. Sem namreč ne spadajo ljudje (starejši, otroci, mladina, ne nazadnje ljudje s

posebnimi potrebami), ki ne delujejo javno, pa imajo kljub temu močan osebni interes sodelovati pri oblikovanju prostorskih ureditev, ki bodo posegale v njihov prostor.

Zaradi tega je veliko bolj primeren izraz, ki bo nadomestil izraz vključevanje javnosti, izraz vključevanje interesnih skupin, ki zajema širše področje, tako javnosti kot drugih skupin, ki hočejo prispevati k bolj sprejemljivemu oblikovanju prostorskih ureditev, ki so predvidene z državnim prostorskim načrtom.

2.2 Družbeni okvir

Živimo v obdobju splošne krize legitimnosti. Ta kriza se nam kaže v vseh sferah življenja, tako na političnem področju, različnih strokovnih področjih in seveda tudi pri prostorskem planiranju.

Z razvojem znanosti in tehnologije in uporabo le te v vsakdanjem življenju obstaja vedno več področij na katere se posameznik ne more spoznati – jih ne more tako dobro poznati, da bi bil o njih poučen do potankosti. Zato mora ali zaupati strokovnjakom iz tega področja ali pa vzeti v zakup večjo ali manjšo mero tveganja. Z razvojem in spremembami so neločljivo povezana tveganja (Kirn, 1999). Tveganja pa so odlični poligon za nezaupanje. Zaradi uporabe rizičnih tehnologij (kemične, jedrske, genske) tudi Slovenija spada med rizične družbe (Lukšič, 2001). Umeščanje objektov kot npr. odlagališče radioaktivnih odpadkov, ki močno vplivajo na uresničljivost tehnoloških projektov, pa potrebuje še posebno pozornost, ker se tu poleg ostalega pojavi še strah pred rizično tehnologijo, ki zaheta tudi poseben »rizični«
prostop oz. komuniciranje z javnostjo (Kos, 2000)

Imamo poplavo različnih strokovnjakov, veliko ljudi je visoko izobraženih. Vsak strokovnjak na svojem področju na podlagi svojega znanja in prepričanj zagovarja svojo teorijo, ki se nemalokrat med seboj popolnoma razlikujejo. Nestrokovna javnost je zaradi poplave različnih teorij nemalo zmedena in zaradi tega ne zaupa več nikomur. Informacij, ki pridejo do posameznikov je veliko, vsaka je drugačna, nemalokrat popolnoma nasprotujoča. Zato se ljudje, ki se na posamezna področja ne spoznajo, zmedeni, ne zaupajo strokovnjakom. S tem nezaupanjem se pojavi nezaupanje tudi v legitimnost tega strokovnjaka in njegove strokovne rešitve.

Na drugi strani se pojavlja začudenje strokovnjakov, da jim ljudje ne zaupajo, pri tem, da so oni uporabili vso svoje strokovno znanje, da so našli ustrezno rešitev, ki bi jo po njihovem morali sprejeti tudi ljudje. Strokovnjak bi najraje videl, da bi njegovo strokovno rešitev podprle institucije, politične stranke in bi z nekakšno »podporo«
glavnih odločevalcev bila sprejeta kot edina prava. Ne samo v naši

državi, tudi v drugih znastvenotehnoloških razvitih državah, imamo že vrsto let opraviti s krizo zaupanja v strokovnjake (Kirn, 1999).

Glede na to, da je tehnika zelo napredovala in je zato rešitev nekega problema mogoča na več različnih načinov, vse bolj postavlja v ospredje, da je potrebno doseči takšno rešitev, ki je poleg tega, da je tehnično ustrezna tudi legitimna.

V tej nalogi bo kriza legitimnosti prikazana skozi področje prostorskega planiranja oz. umeščanja državnih prostorskih načrtov v prostor.

Kos (2002) posebej poudarja splošno krizo legitimnosti in vzroke za njen nastanek ter ga opredeli kot enega ključnih problemov na področju urejanja prostora. Ključ za rešitev te problematike je ustrezno medsebojno dogovarjanje in pogovarjanje med načrtovalci in interesnimi skupinami.

Kos (2003) se sprašuje ali v sodobnih družbah (tudi v slovenski družbi) obstaja potrebna stopnja zaupanja v državne institucije. Zaradi neučinkovitosti državnih institucij se je težišče legitimnosti premaknilo močno v smeri civilne družbe.

Iz dosedanjih izkušenj na področju prostorskega planiranja oz. umeščanja državnih prostorskih ureditev v prostor lahko izluščimo naslednje: tam kjer smo sodelovanje z javnostjo izvajali le v skladu z zakonom in se nismo veliko ozirali na nasprotovanja javnosti in so bile odločitve v nasprotju z mnenjem javnosti kljub temu sprejete, se je mnenje javnosti v fazah, ko je investitor poskušal objekt začeti graditi, vrnilo kot bumerang in je imel potem investitor veliko težav pred začetkom gradnje oziroma je prišlo celo do sprememb projekta. Postopek spremembe projekta pa se vodi na isti način kot nov projekt – proces je enak – dolgotrajen.

Kljub negativnim učinkom zaradi pomanjkanja vključevanja interesnih skupin na nekaterih projektih pa v strokovnih krogih še vedno obstajajo tako zagovorniki kot nasprotniki dodatnega vključevanja interesnih skupin v postopke priprave državnih prostorskih načrtov. Nasprotniki predvsem zagovarjajo tezo, da laična javnost ni tista, ki ji bomo dovolili »projektirati« po prostoru, da so za to plačani strokovnjaki, ki so edini pristojni za ustrezne rešitve. Nadalje menijo, da ker gre za državne prostorske načrte, ki so v javnem interesu in ne v interesu posameznika, bi se moral ta posameznik pač podrediti

in upoštevati odločitev države pa če mu je všeč ali ne. Takšno stališče je seveda v nasprotju z »refleksivnostjo« kot temeljno značilnostjo modernih družb.

Nasprotniki se premalo zavedajo, da živimo v demokratični družbi, kjer je tudi posameznik lahko aktivno udeležen pri odločanju o prostorskih zadevah, še posebej, če te prostorske rešitve posegajo na območje »njegovega« prostora v katerem živi, preživlja prosti čas, hodi na delo itd. Je pa res, da morajo biti rešitve kljub temu podvržene tudi pravilom stroke.

Vključevanje interesnih skupin v postopek priprave državnih prostorskih načrtov bi morala biti stalna praksa in ne odvisna od tega ali se bo investitor za to odločil ali ne. Sodelovanje med strokovnjaki in interesnimi skupinami je edini način da se premaga krizo legitimnosti. Sodelovanje vzpostavlja polje zaupanja med načrtovalci in interesnimi skupinami. Ko je polje zaupanja vzpostavljeno je delo lažje. Seveda pa je treba ves čas izdelave projekta paziti, da se to polje zaupanja vzdržuje.

Vključevanje interesnih skupin v postopek priprave državnih prostorskih načrtov izhaja iz pravice posameznika, da je seznanjen z načrtovanimi posegi v prostor ter hkrati soodgovoren za stanje prostora v katerem živi. Izkušnje in raziskave podpirajo vključevanje interesnih skupin v postopke odločanja o posegih v prostor kot pomemben način vzpostavljanja soodgovornosti za stanje v prostoru. Tudi Pogačnik (1999) meni: »da je participacija javnosti pogoj za družbeno sprejemljivost posega v prostor in s tem uresničitev načrtov, za uspeh urbanističnih realizacij, disciplino in spoštovanje pravnih norma v prostoru ter tudi za humani urbanizem nasploh«.

Sodelovanje interesnih skupin pri pripravi državnih prostorskih načrtov vpliva na legitimnost odločitev o posegih v prostor in je zato z vidika lokalnega prebivalstva zelo pomemben vidik načrtovanja novih posegov v prostor.

Vendar tudi samo vključevanje interesnih skupin v postopke priprave državnih prostorskih načrtov ni brez problemov. Kot eden ključnih problemov se postavljajo nejasni cilji politike oz. spreminjajoči se cilji. Kot primer lahko vzamemo projekt za katerega je vladajoča politična opcija precej zagreta, podpira tudi predlagani način vključevanja interesnih skupin v sam projekt. Vsi sodelujoči na projektu pričnemo z delom, delo na projektu lepo teče, polje zaupanja je vzpostavljeno, točno je določen način sodelovanja z interesnimi skupinami. Projekt se pripelje do neke faze, potem pa se zamenja politično vodstvo. Zanimanje za projekt ni več takšno kot je bilo v prejšnjem mandatu, ni več na voljo denarnih

sredstev, projekt se začne ustavljati in obtiči. Zainteresirani javnosti razložimo kaj se je zgodilo, vendar polje zaupanja je porušeno, hkrati pa se pojavi tudi nezaupanje v druge projekte: češ saj vemo, da lahko kadar koli ustavite projekt in ga sploh ne pripeljete do konca, če vam rešitve ne bodo vseč.

Idealni visoki standardi komunikativnega delovanja, kot jih postavlja Habermas (1981) so težko dosegljivi. Dosegljiv pa je cilj, da interesne skupine sodelujejo pri odločanju, pri tem pa je potrebno že na začetku jasno postaviti meje preko katerih ne morejo. Nikakor v fazi priprave državnega prostorskega načrt interesnim skupinam ne smemo dajati lažnega upanja, da je vse mogoče, da lahko projektirajo in da bo rešitev sprejeta samo na podlagi njihovih želja in zahtev. Prostorsko planiranje predstavlja usklajevanje različnih interesov v prostoru. Prav zato, ker je teh interesov veliko (država, občina, nosilci urejanja prostora, lokalna skupnost, posameznik) je to delo tako kompleksno in zahteva veliko znanj in interdisciplinarnega sodelovanja med vsemi strokovnjaki, ki so vključeni v projekt in ne nazadnje tudi med interesnimi skupinami. »Moramo se zavedati, da je privatna lastnina močno zaščitena, ampka javni interes je nad tem« (Kos v IPOP, 2010). Jasno zastavljeni cilji in predstavljena pravila »igre« morajo biti vsem znana že na začetku.

2.3 Zakonski okvir

Predpisi predstavljajo sprejet družbeni dogovor. V tem poglavju je izdelan pregled predpisov, ki se nanašajo na izdelavo državnih prostorskih načrtov in se dotikajo vključevanja javnosti* v postopek priprave državnih prostorskih načrtov. O vključevanju javnosti je v predpisih napisano veliko, samo izvajanje pa je pomanjkljivo oz. je izvedeno tako, da je zadoščeno le minimalnim zakonskim zahtevam.

Koordinator državnih prostorskih načrtov je zakonsko zavezan k vključevanju javnosti† v postopek izdelave državnih prostorskih načrtov (v nadaljnjem besedilu: DPN). K temu ga zavezujejo posamezni členi naslednjih predpisov:

- **Resolucija o normativni dejavnosti** (v nadaljnjem besedilu: ReNDej, 2009);
- **Zakon o urejanju prostora** (v nadaljnjem besedilu: ZureP-1, 2002);
- **Zakon o prostorskem načrtovanju** (v nadaljnjem besedilu: ZPNačrt, 2007);
- **Zakon o dostopu do informacij javnega značaja** (v nadaljnjem besedilu: ZDIJZ-UPB1, 2005);
- **Zakon o varstvu okolja** (v nadaljnjem besedilu: ZVO, 2004);
- **Aarhuška konvencija** (2002);

* Tu je ponovno uporabljen izraz javnost, ker se ta izraz uporablja v zakonskih določbah.

- **Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor** (v nadaljnjem besedilu: ZUPUDPP, 2010);

ReNDej (2009) vsebuje med drugim tudi Smernice za sodelovanje s strokovno in drugimi zainteresiranimi javnostmi. Te smernice naj bi pripomogle k zagotavljanju legitimnosti sprejetih odločitev. V smernicah je v točki 2. VI. poglavja navedeno, da je pri vključevanju javnosti potrebno upoštevati načela:

- pravočasnosti,
- odprtosti,
- dostopnosti,
- odzivnosti,
- transparentnosti,
- sledljivosti,

in minimalna priporočila:

- sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov naj traja praviloma od 30 do 60 dni,
- priprava ustreznega gradiva, ki vsebuje povzetek vsebine s strokovnimi podlagami, ključna vprašanja in cilje,
- priprava poročilo o sodelovanju s predstavitvijo vpliva na rešitev v predlogu predpisa po končanem postopku sodelovanja,
- poziv k sodelovanju naj se izvede na takšen način, da bo zagotovljen odziv ciljnih skupin in strokovne javnosti ter obveščenost najširše javnosti; oblikujejo naj se liste subjektov, katerih sodelovanje pri pripravi predpisov določa zakon in subjektov, ki se ukvarjajo s področjem, zaradi kontinuiranega sodelovanja in obveščanja.

ZureP-1 (2002), ki je v delu, ki ureja prostorsko načrtovanje, prenehal veljati po uveljavitvi Zakona o prostorskem načrtovanju, še vedno pa velja poglavje, kjer so določene splošne določbe, vsebuje 10. člen »javnost v zadevah urejanja prostora«, kjer je zapisano, da:

- ima vsakdo pravico biti obveščen o postopkih priprave in sprejemanja prostorskih aktov ter o drugih zadevah urejanja prostora v skladu z zakonom,
- ima vsakdo pravico s pobudami, mnenji in na druge načine sodelovati pri zadevah urejanja prostora,
- nosilci urejanja prostora morajo vsakomur omogočiti vpogled v zadeve urejanja prostora ter o zadevah obveščati javnost v skladu z zakonom.

ZPNačrt (2007), ki je v delu, ki ureja postopek priprave državnih prostorskih načrtov, prenehal veljati po uveljavitvi zakona o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor, vsebuje 5. člen »načelo javnosti«, kjer je zapisano, da:

- morajo pristojni državni in občinski organi skladno z določbami tega zakona omogočiti izražanje interesov posameznic in posameznikov, skupin prebivalstva in udeležbo vseh zainteresiranih oseb v postopkih pripravljanja in sprejemanja prostorskih aktov,
- ima vsakdo pravico biti obveščen o postopkih in sodelovati s pobudami, mnenji in na drugačne načine, skladno z določbami tega zakona,
- morajo pristojni državni in občinski organi skladno s tem zakonom in zakonom, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, vsakomur omogočiti vpogled v prostorske akte, njihova strokovna gradiva in druge dokumente, povezane s prostorskim načrtovanjem, ter o zadevah prostorskega načrtovanja obveščati javnost.

ZDIJZ-UPB1 (2005) ureja postopek, ki vsakomur omogoča prost dostop do informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo državni organi. Namen tega zakona je zagotoviti javnost in odprtost delovanja državnih organov ter omogočiti javnosti, da pridobijo informacije javnega značaja. V svojem 10. členu določa, da mora vsak organ v svetovni splet posredovati »predloge predpisov, programov, strategij in drugih podobnih dokumentov, ki se nanašajo na delovno področje organa«. Dostop do njih mora biti brezplačen. Vsakdo ima pravico pridobiti informacijo javnega značaja. Odprtost in preglednost države sta tudi dve najzaneslivejši zagotovili za omejevanje korupcije. Informacije morajo biti pregledne, vendar tudi zapletenost informacij ne sme biti razlog za zavrnitev dostopa. Preglednost informacij povečuje razumevanje aktualnih vsebin in udeležbo v javni razpravi (Pirc Musar, Rodež, Petrič, 2005).

ZVO (2004) ureja varstvo okolja pred obremenjevanjem. Na podlagi tega zakona se lahko ustavi poseg, če bi ta povzročil čezmerno obremenitev okolja ali če bi povzročil neposredno nevarnost za življenje ali zdravje ljudi. V svojem 34. a členu, v poglavju »Sodelovanje javnosti pri sprejemanju predpisov«, zakon določa, da morajo, ministrstva in pristojni organi lokalne skupnosti, v postopku sprejemanja predpisov, ki lahko pomembno vplivajo na okolje, omogočiti javnosti seznanitev z osnutkom predpisa in dajanje mnenj in pripomb. Ministrstvo obvesti javnost, z javnim naznanilom v svetovnem spletu, o kraju in času trajanja ter načinu dajanja mnenj in pripomb. Organ mora proučiti mnenja in pripombe jih v primeru sprejemanja na primeren način vključiti v predpis oziroma podati obrazloženo stališče z razlogi za neupoštevanje, ter stališča objaviti v svetovnem spletu. Sodelovanje javnosti v poglavju »Celovita presoja vplivov na okolje« v 43. členu obravnava predstavitev okoljskega poročila javnosti skupaj s planom v postopku sprejemanja tega plana – v času javne razgrnitve. Javnost ima pravico dajati mnenja in pripombe na plan in okoljsko poročilo.

Aarhuška konvencija predstavlja prvi dokument, ki je namenjen spodbujanju participativne demokracije. Republika Slovenija jo je podpisala in maja 2004 tudi ratificirala. Cilj Aarhuške konvencije je da zagotovi pravico vsake osebe da živi v zdravem življenjskem okolju. Poleg tega zagotavlja pravico dostopa do informacij, do udeležbe javnosti pri odločanju in dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah. Vendar vključitev in sodelovanje javnosti ne pomeni le določitev procesnih in materialnih pravil s strani države, ampak tudi obvezo oziroma dolžnost državnih organov, da vzporedno s tem zainteresirano javnost pravočasno informira in ji omogoči sodelovanje dovolj zgodaj, ko so vse možnosti še odprte. Poleg tega je potrebno mnenjem in pripombam javnosti dati določeno težo pri sprejemanju končne odločitve.

Izvajanje konkretnih zadev, ki jih predpisujejo zakoni (ZureP-1, ZPNačrt, ZVO) v praksi večinoma potekajo skladno s posameznimi členi teh zakonov. Ker členi natančno določajo, kako je potrebno v postopku izdelave državnega prostorskega načrta sodelovati z javnostjo se to tudi izvaja na takšen način. **Vendar pa zgolj sledenje formalnim predpisom pogosto ne zadošča. Potrebna je tudi ustrezna podporna klima oz. prepričanje, da je sodelovanje interesnih skupin smiselno in celoujuzno!** Drugače pa je z izvajanjem načel in minimalnih priporočil, ki jih navaja ReNDej in z izvajanjem določil Aarhuške konvencije. V ReNDej so zapisana osnovna načela (pravočasnost, odprtost, dostopnost, odzivnost, transparentnost, sledljivost), ki pa se v praksi ne izvajajo tako kot bi bilo potrebno. Predvsem je problematično načelo pravočasnosti, ki predstavlja pravočasno obveščanje javnosti in zagotavljanje razumnega časa za sodelovanje (pregled gradiv, pripravo predlogov, pripomb in mnenj), ki pa seveda ne predstavlja zgolj tega, da so le dovolj zgodaj obveščeni o posameznem dogodku, pri katerem lahko sodelujejo, ampak tudi v dovolj zgodnji fazi, ko so vse možnosti še odprte in resnično lahko sodelujejo pri oblikovanju prostorske ureditve (določilo Aarhuške konvencije).

Na podlagi izkušenj, pridobljenih v letih od uveljavitve ZureP-1 in ZPNačrt na področju sodelovanja z interesnimi skupinami v posameznih fazah izdelave državnih prostorskih načrtov lahko ocenimo pomanjkljivosti določenih vključevanj javnosti v postopke izdelave državnih prostorskih načrtov. Interesne skupine so lahko neposredno sodelovale pri oblikovanju rešitev, ki jih urejajo državni prostorski načrti, šele v fazi javne razgrnitve, **ko je vse več ali manj določeno**, takrat se je mogoče dogovarjati le še o manjših spremembah. Spremembe večjega obsega pa v tej fazi povzročajo velika dodatna finančna sredstva in časovne zaostanke. Zakon o urejanju prostora je sicer uvedel **prostorske konference**, ki so bile namenjene sodelovanju lokalnih skupnosti, gospodarstva in interesnih združenj ter druge organizirane javnosti. Niso pa bile namenjene interesnim skupinam. Menim, da bi bila seznanitev širše javnosti v tem delu še kako dobrodošla. Smiselno bi bilo razmisliti o nekakšni »javni predstavitvi« oz. širše zastavljeni »prostorski konferenci« ali pa kar delavnici, na kateri bi bilo že v tej začetni fazi interesnim skupinam predstavljeno območje, kjer se predvideva določena prostorska ureditev, seznanitev s postopkom in podajo nekaj osnovnih podatkov. Poleg tega pa bi izdelovalec

dobil s strani interesnih skupin prvi odziv, pripombe in usmeritve za nadaljne delo s predvideno ureditvijo. Na 1. prostorske konference so namreč poleg tistih, ki jim je bila ta konferenca namenjena (glede na zakonske določbe) prihajali tudi posamezniki, saj je pripravljavec datum in kraj zbora konference objavi v dveh sredstvih javnega obveščanja.

Z ZureP-1 uvedena 2. prostorska konferenca, ki jo je bilo potrebno sklicati vsaj 14 dni pred javno razgrnitvijo, pa se je izkazala kot neučinkovita. Na tej prostorski konferenci je bilo zelo malo udeležencev, običajno le predstavniki lokalnih skupnosti, pa še ti so velikokrat raje počakali na samo javno razgrnitev in tam podali svoja stališča. Zgodilo se je tudi, da je bila prostorska konferenca sama sebi namen in se je ni udeležil nihče.

Z uveljavitvijo ZPNačrt so bile prostorske konference ukinjene. Javnost je bila v skladu z zakonom obveščena o pripravi državnega prostorskega načrta šele z javno razgrnitvijo. Niso pa imeli možnosti seznanitve s predvideno prostorsko ureditvijo že na samem začetku oziroma še pred pričetkom priprave državnega prostorskega načrta in podajati svojih stališč, opozoril in sodelovati pri pripravi predvidene prostorske ureditve.

Z uveljavitvijo ZUPUDPP, ki je prinesel tudi s področja vključevanja javnosti[‡] nekaj novosti, se je stanje na tem področju lahko nekoliko izboljšalo, če so seveda pri delu z javnostmi upoštevana tudi načela komunikacijskega delovanja, ki pa jih s samim zakonom seveda ni mogoče predpisati.

Zakonsko določeno sodelovanje z javnostjo pri pripravi državnih prostorskih načrtov je le okvir znotraj katerega je potrebno še veliko dodatnega sodelovanja – komunikacijskega delovanja. Koliko dodatnega sodelovanja in način sodelovanja je odvisen od posameznega projekta. Predvsem je tu pomembno za kakšen projekt gre (avtocesta, plinovod, daljnovod, odlagališče) ter koliko pozitivnih in negativnih vplivov na okolje javnost in ostale interesne skupine vidijo v projektu.

Na eni strani govorimo o zakonsko določenem sodelovanju z javnostjo, za katerega ugotavljamo, da ne zadostuje, na drugi strani pa o potrebnem neformalnem sodelovanju interesnih skupin. Ravno zato moramo veliko pozornosti posvetiti vzpostaviti neformalne oblike, ki pa jih je potrebno prilagajati od primera do primera, saj je neformalna oblika odvisna od številnih pogojev (Pek Drapal, Drevenšek, 2001). Med drugim tudi od tega kakšne izkušnje ima ta javnost z vključevanjem na drugih podobnih projektih v preteklosti.

[‡] V Zakonu o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor – Uradni list RS št. 80/2010 je uporabljen pojem javnost

Interesne skupine imajo legitimno pravico biti dovolj zgodaj – od samega začetka obveščene in ustrezno vključene v proces umeščanja posameznih ureditev v prostor, z namenom, da lahko neposredno vplivajo na oblikovanje teh odločitev in zavarovanje svojih interesov. Treba je soočiti strokovno znanje z vsakdanjim znanjem (Pek Drapal, Drevenšek, 2001) in zagotoviti, da prihaja do kroženja zalog znanja.

2.4 Splošno o komuniciranju

Komuniciranje predstavlja pomemben in neizogiben del našega vsakdanjega življenja, na vseh področjih (doma, v službi). Izvor besede »komuniciranje« (komunicirati) izhaja iz latinske besede »communicare«, ki pomeni sodelovati, posvetovati se, sporočati, razpravljati, deliti, narediti nekaj skupno itd. V Slovarju slovenskega knjižnega jezika je beseda »komunicirati« opredeljena kot izmenjavati, posredovati misli, informacije, sporazumevati se.

V vsakdanjem življenju se komuniciranju praktično ne moremo izogniti. Naše življenje je vseskozi povezano z njim. Od tega kako znamo komunicirati je odvisno marsikaj v našem življenju. Ule (2005) opredeli komuniciranje kot življenjski element, v katerega se vrojemo kot kulturna bitja, v katerem živimo, ustvarjamo, se realiziramo, skratka, je neizogiben in univerzalen del našega bivanja in bistva.

Finneganova (2002) poudarja, da »komuniciranje ni nekaj, kar je ali ni, ni absoluten proces, temveč je stopenjsko oblikovano dogajanje. Komuniciranje je lahko bolj ali manj namerno, bolj ali manj zavestno, bolj ali manj prepoznavno in vplivno. Lahko poteka vzporedno na različnih ravneh ali zaporedno po posameznih sekvencah vedenja. Razvija in spreminjan se v času. Lahko poteka manj ali bolj standardizirano, vsebuje manj ali več medsebojnega soglasja, manj ali več ustvarjalnosti udeležencev, poteka na manjši ali večji oddaljenosti med njimi«.

Definicija, ki jo podajata Trenholmova in Jensen (2000), ki pravi, da je komuniciranje proces, s pomočjo katerega ljudje skupno ustvarjamo in upravljamo socialno stvarnost nam med drugim pove tudi, da je komuniciranje urejevalno (Ule, 2005); s komuniciranjem delujemo na svet okoli sebe. V tem smislu ima komuniciranje tudi urejevalno in nadzorovalno vlogo. Avtor iz te trditve izpelje štiri implikacije in sicer:

- Veliko tega kar mislimo, da je stvarno, je produkt komuniciranja. To pomeni, da ni stvarnosti same po sebi, ampak šele v poteku komuniciranja konstruiramo svojo stvarnost. Ljudje z različnimi izkušnjami komuniciranja vidijo svet različno. O tem se prepričamo, ko opustimo lastno percepcijo in se postavimo na stališče drugega, ko skušamo videti stvari iz njegovega zornega kota.

- Komuniciranje ima moč nadzora nad našim mišljenjem in zunanjim vedenjem. Da je stvarnost produkt komuniciranja, ima še druge posledice. To kar ustvarimo s komuniciranjem, še naprej usmerja, nadzoruje naše vedenje.
- Komuniciranje se vedno dogaja v družbenem kontekstu, ki postavlja splošna pravila in merila intersubjektivnega sveta. Seveda pri ustvarjanju katerekoli stvarnosti, ki jo hočemo, nismo popolnoma svobodni. Na komuniciranje vplivajo dejavniki socialnega konteksta, v katerem živimo, z vsemi situacijskimi, družbenimi, kulturnimi, vrednostnimi, hističnimi zakonitostmi.
- Komuniciranje zahteva sodelovanje. Ni samo kultura tista, ki definira pravila komuniciranja, pravila definiramo tudi intersubjektivno v procesu komuniciranja. Temeljno pravilo medsebojnega komuniciranja je, da moramo upoštevati drugega, moramo se mu prilagajati. Ne upoštevamo samo sebe in drugega, ampak najin odnos. Komuniciranje ni nikoli samo rezultat napora enega, ampak rezultat odnosa med partnerji v komuniciranju.

V postopku priprave državnih prostorskih načrtov zaradi različnih udeležencev v postopku z različnih okolij, različno izobrazbo in različnim strokovnim znanjem prihaja do težav pri komuniciranju. Interesne skupine ne razumejo strokovnjakov. Strokovnjaki različnih področij, ki sodelujejo med seboj (strokovnjaki s področja gradbeništva, s področja krajine, s področja kulturne dediščine, s področja narave) se medsebojno težko razumejo, zato prihaja do nesporazumov oziroma večjih ali manjših težav pri komuniciranju. Investitor, ki ima strateški cilj – sprejem državnega prostorskega načrta se zaradi težav pri komuniciranju včasih odloči, da povabi k sodelovanju PIAR strokovnjake za pomoč pri razrešitvi komunikacijskih problemov.

2.5 Ciljno naravnano »PIAR« delovanje

Precej uveljavljen žargonski izraz »PIAR«, ki izhaja iz angleške besedne zveze *public relations*, in je bil prvotno preveden kot *stiki z javnostjo*, kasneje pa na podlagi ugotovitev stroke veliko bolj uporabljen izraz *odnosi z javnostmi*. Izvorna oblika, torej *public relations*, se v slovenščini nikoli ni začela uveljavljati, se je pa zato vsaj do določene mere ustalil kratični izraz *PR*, v zapisu pogosto udomačen glede na izgovore kot *piar*. (Verovnik, 2002).

Hunt in Grunig (1994) definirata odnose z javnostmi (Public Relations) kot upravljanje komuniciranja med organizacijo in njenimi javnostmi. Komuniciranje opredeljujeta kot ravnanje – ljudi, skupin ali organizacij – ki sestoji iz prenašanja simbolov k drugim ljudem, skupinam ali organizacijam in obratno. Odnosi z javnostmi so torej upravljano komunikacijsko ravnanje organizacije z njenimi javnostmi.

V nadaljevanju Hunt in Grunig (1994) identificirata štiri modele odnosov z javnostmi, ki so v rabi in sicer:

- Model tiskovnega predstavništva je enosmeren. Sem sodijo programi odnosov z javnostmi, katerih edini namen je, da organizaciji pridobijo ugodno publiciteto v množičnih občilih.
- Javno informacijski model je podoben prvemu, saj je ravno tako enosmeren in v odnosih z javnostmi ne vidi drugega kot razširjanje informacij. Pri tem modelu organizacija uporablja »hišne novinarje« - izvajalce odnosov z javnostmi, ki delujejo, kot da so novinarji – za to, da širijo bolj ali manj objektivne informacije v množičnih medijih in v nadzorovanih medijih, kakršni so bilteni, brošurice in naslovljena pošta.

Oba modela sta namenjena temu, da bi spremenila vedenje javnosti, ne pa tudi vedenje organizacije. Prizadevata si, da bi s propagando ali s širjenjem zgolj ugodnih informacij prikazala organizacijo v lepi luči.

- Dvosmerni asimetrični model je bolj dovršen od predhodnih modelov. Ta model na podlagi raziskav razvija sporočila, ki utegnejo prepričati strateško pomembno javnost, naj se vedejo tako, kakor bi rada organizacija. Pri dvosmernih asimetričnih odnosih za javnostmi gre za znanstveno prepričevanje organizacije, ki svoja sporočila načrtuje glede na izsledke raziskovalnih firm. Ker je v ta model zajeto raziskovanje stališč javnosti, je bolj učinkovito od prejšnjih dveh modelov.
- Dvosmerni simetrični model temelji na raziskavah in uporablja tudi komuniciranje z namenom, da bi obvladali konflikt in se bolje razumeli s strateškimi javnostmi. Ker ta model utemeljuje odnose z javnostmi na pogajanju in doseganju kompromisa, je na splošno bolj etičen od prejšnjih treh modelov.

V praksi prostorskega planiranja so se do danes večinoma (razen redkih izjem) uporabljali prvi trije modeli. Četrty dvosmerni simetrični model, ki je edini, ki bi vsaj v minimalni meri vključuje pogajanje in doseganje kompromisa, pa se je uporabljal v redkih primerih.

Z vključevanjem interesnih skupin v postopke priprave državnih prostorskih načrtov se načelno strinjajo vsi, tako strokovna javnost, investitorji, izdelovalci državnih prostorskih načrtov kot seveda tudi interesne skupine. Problem pa nastopi, ko začnemo ugotavljati kako si vsak od udeležencev to vključevanje predstavlja.

Investitor si vključevanje interesnih skupin predstavlja na način, da vsi sodelujoči na projektu (razen interesnih skupin), to so: pobudnik, koordinator, izdelovalci strokovnih podlag za državni prostorski načrt in izdelovalec državnega prostorskega načrta; pomagajo prepričati interesne skupine, da je prostorska rešitev, ki jo predstavljajo, edina pravilna in najboljša za vse. Ko je direktorat za prostor

pred časom na koordinacijskem sestanku pojasnil, da bomo pričeli z drugačno prakso na področju vključevanja interesnih skupin v postopke priprave državnih prostorskih načrtov, je eden od investorjev dejal: »To je zelo v redu, da nam boste skupaj z nami pomagali prepričati zainteresirano javnost, da je naš predlog najboljši.« Iz tega stavka je razvidno kako si investitorji predstavljajo vključevanje interesnih skupin v postopke priprave državnih prostorskih načrtov. Želeli bi pomoč pri usmerjeni akciji, pri prepričevanju interesnih skupin. Želeli bi uporabo takšnih tehnik odnosov z interesnimi skupinami, da bi na koncu prepričali te skupine, da je njihova rešitev edina sprejemljiva in najboljša. Želeli bi usmerjeno »PIAR« kampanjo. Z investitorjem se večinoma strinjajo izdelovalci strokovnih podlag in izdelovalci državnega prostorskega načrta, ki želijo čim hitreje priti do cilja in dobiti plačilo za svoje delo. Velikokrat jim to tudi uspe, ker jim na koncu priskoči na pomoč politika. Kadar pa se interesne skupine uprejo ponujeni rešitvi in zahtevajo spremembo rešitve, pa se postopek zaplete. V dosedanjih praksah je do tega prišlo v fazi, ko je bila varianta že izbrana in je potem vrnitev v začetne faze zahtevala veliko časa in tudi finančnih sredstev.

Odnosi z javnostmi ali tako imenovani »PIAR« so »znanost« modernega časa. Razvila se je zaradi potrebe po prodaji različnih izdelkov, ki jih ljudje nujno ne potrebujejo, potrebno pa jih je prodati, ker so bili izdelani z željo ustvariti dobiček. Agencije, ki te izdelke prodajajo, jih ne proizvajajo in o samih izdelkih zelo malo vedo, oziroma vedo le tisto, kar jim je proizvajalec povedal. Agencije, ki se po naročilu proizvajalca, na podlagi pogodbe, lotijo »PIAR« kampanje za prodajo nekega izdelka, imajo edini cilj za vsako ceno povečati prodajo teh izdelkov. Uporabiti morajo takšne modele odnosov z javnostmi, da bo na koncu pozitiven rezultat – povečana prodaja in dobiček. Če hočejo to doseči morajo v času »PIAR« kampanje izpostavljati dobre strani proizvoda in zamolčati slabe, lagati in zavajati v čim večji možni meri. Uporabiti morajo različne psihološke prijeme, ki bodo pri ljudeh vzbujali željo po nakupu izdelka. Zanimivi so npr. oglasi za prodajo novih avtomobilov, kjer se v televizijskem spotu voznik vozi po čudoviti samotni cesti, okoli njega se razprostira neokrnjena narava. Gledalec spota dejansko z nakupom tega avtomobila nezavedno kupuje tudi takšno prazno cesto in neokrnjeno naravo. V resnici pa gre za čisto zavajanje, kajti takšnih praznih cest v realnem življenju skoraj da ni in tudi takšna neokrnjena narava je vedno bolj redka. V mnogih pogledih sta si »PIAR« in marketing zelo podobna, seveda pa še vedno obstajajo razlike.

Naročniki »PIAR« kampanj odgovornost za boljšo prodajo prenesejo na »PIAR« agencije, ki so usposobljene za uporabo in izrabo psiholoških propagandnih tehnik in komunikacijskih veščin. Te agencije večinoma na nedopusten način posegajo v naša življenja in nas prepričujejo, o tem kaj je najboljše za nas. Naročniki se sploh ne ukvarjajo s tem, da bi razvijali svoje komunikacijske sposobnosti in sami komunicirali s ciljnimi skupinami ampak najamejo nekoga, ki to opravi namesto njih. Edini cilj takšnih agencij je narediti takšno kampanjo, da se bo povečala prodaja in dobiček.

Žal si nekateri želijo, da bi na takšen način stvari potekale tudi na področju prostorskega planiranja. Da naročnik sploh ne bi prihajal v stik z interesnimi skupinami, ampak, da bi to »nadležno, včasih pa tudi »umazano« delo zanj opravila najeta agencija. Agencija naj bi na podlagi pogodbe med njim in naročnikom izdelala takšno »PIAR« kampanjo, da bi idejo o načrtovani prostorski ureditvi brez problemov umestili v prostor. Pri tem pa bi naročnik le tu pa tam sodeloval pri tej kampanji z določenimi predstavitvami, vse ostalo pa bi bilo v rokah »PIAR« agencije, ki bi projekt seveda predstavljala po svoje, poudarjala dobre strani in zamolčala slabe in se posluževala takšnih psiholoških prijemov, da bi na koncu dosegla sprejemljivost projekta praktično brez, da bi poslušala zahteve interesnih skupin. Takšno ciljno naravnano »PIAR« delovanje je nesprejemljivo na področju prostorskega planiranja, ki zadeva širše interesne skupnosti.

Umeščanje državnega objekta v prostor na eni strani zadeva najmanj državo kot širšo skupnost ljudi, na drugi strani pa interesne skupine v katere prostor ta objekt s svojo ureditvijo posega. Z načrtovanjem državnih prostorskih načrtov posegamo na veliko področij življenja in zato nikakor ne smemo zaobiti teh področij. Posegamo v sam fizični prostor in s tem v spremembe tega prostora in tega okolja in ne nazadnje v družbo, ki v tem prostoru živi. Sam poseg v prostor predstavlja pluralen poseg, zato bi morali pri samem umeščanju državnega objekta v prostor sodelovati vsi akterji, ki jih spremembe zadevajo. Sodelovanje mora nujno potekati med investitorjem, izdelovalcem, strokovnjaki, ki pripravljajo strokovne podlage in interesnimi skupinami. V kolikor je med njih vrinjena »PIAR« agencija se lahko zgodi, da se določene bistvene in pomembne informacije izgubijo pri posredovanju preko posrednikov, da se določene informacije (morda tudi nehote) potvorijo ali nekoliko spremenijo oziroma po svoje interpretirajo.«Najbolj problematično pa je dejstvo, da vsak najeti komunikator, po definiciji oz., bolje, po pogodbi, izvaja strateško redukcijo in selekcijo informacij« (Kos, 2010).

Odnosi z javnostmi, ki so v današnjem času zelo popularna veja »znanosti« so v marsičem etično sporni. Pravzaprav predstavljajo s svojimi naučenimi pristopi manipuliranje z javnostjo s ciljem, da naročniku pomaga doseči njegove cilje.

2.6 Komunikativno delovanje

Komunikativno delovanje za razliko od »navadnega« komuniciranja podrobneje opredeli probleme, jih strukturira in jim določi problemske prioritete v konkretnem družbenem okolju, ki je podlaga za neizbežno selektivno delovanje (Kos, 2002).

Komunikativno delovanje je za razliko od PIAR delovanja takšno delovanje, ki načeloma omogoča vsem udeležencem v postopku, da izrazijo svoje mnenje, da se medsebojno poslušajo, da slišijo

argumente vseh, ter, da udeleženci pri iskanju rešitev upoštevajo najboljše argumente. Tu ne gre za prepričevanje enega nad drugim, ne gre za prevlado enega nad drugim pač pa za soočenje argumentov in uskladitev.

Habermas[§] je razvil in opredelil pojem komunikativnega delovanja in ga razlikoval od drugih oblik delovanja (1981). Komunikativno delovanje po Habermasu predstavljajo vse tiste socialne interakcije, v katerih udeleženci brez zadržka usklajujejo svoje početje na podlagi soglasja, ki so ga dosegli s pomočjo jezikovnega komuniciranja.

»Osnovni cilj komunikativnega delovanja je zagotavljanje legitimnosti« (Kos, 1995), ki praktično pomeni, »da konkretno delovanje ni le v skladu z vsemi pravno veljavnimi normami, temveč, da med prizadetimi prevladuje prepričanje, da je tudi upravičeno«. (Kos, 2002)

Stvarni cilj komuniciranja z javnostjo je vzpostavitev dialoga in izmenjava argumentov (Ogorelc, 1995). Komunikativno delovanje mora potekati s ciljem, da se strani, ki so udeležene v komuniciranju, sporazumeta, da na koncu dosežeta soglasje. Pri tem pa morajo biti upoštevana načela pravičnosti, resničnosti in iskrenosti, kar v praksi pomeni, da projekt poteka v skladu s pravno veljavnimi normami, da so upoštevana pravila stroke in vso dostopno znanje ter, da so pri podajanju informacij iskreni – da tudi sami verjamejo v projekt.

Doseganje soglasja se v teoriji sliši enostavno, v praksi pa so na tej poti mnoge ovire. Ljudje smo si med seboj zelo različni, prihajamo iz različnih okolij in na različne dogodke različno reagiramo. Do posebnega problema prihaja, ko strokovnjaki hočejo laični javnosti ali interesni skupini razložiti svoje argumente za nek predviden poseg v prostor, laična interesna skupina pa jih ne razume ali jih zaradi svojih drugačnih pogledov na ta isti poseg v prostor niti ne poskuša razumeti. Zato v takšnih primerih velikokrat pride do sporov in nesporazumov. V primeru sporov in nesporazumov lahko izbiramo (Ule, 2005):

- prekinemo komunikativno delovanje;
- začnemo s kakšnim strateško usmerjenim ali instrumentalnim delovanjem, na primer s pomočjo manipuliranja argumentov skušamo prepričati druge;

[§] Jürgen Habermas, nemški filozof, politični znanstvenik in sociolog tradicionalne, kritične teorije, * 18. junij 1929, Düsseldorf (Nemčija).

Habermas je najbolj poznan po delu o javni (družbeni) sferi. Njegovo delo, včasih označeno kot neo-marxistično, se osredotoča na temelje socialne teorije in epistemologije, analizo napredne kapitalistično-industrijske družbe in demokracije, pravni zakon v socialno-evolucionarnem kontekstu ter sočasno nemško politiko. Razvil je teoretičen sistem namenjen odkrivanju možnih razlogov, emancipacije in racionalno-kritične komunikacije, ki tiči v modernih liberalnih institucijah, kakor tudi v človekovi zmožnosti za komuniciranje, osvobajanje in zasledovanje racionalnih interesov.

- začnemo razlagati svoje razloge za izjave in skušamo tako vendarle priti do sporazuma in ohraniti komunikativno delovanje.

Pri komunikativnem delovanju je predvsem pomembno, da imata obe strani možnost povedati svoje razloge za in proti, dobro poslušati in tudi slišati razloge druge strani za in proti in iz vseh teh razlogov izluščiti takšne rešitve, ki zadovoljijo tako eno kot drugo stran.

Habermas kot ključno obliko komunikativnega delovanja izpostavlja idealnotipski pojem - diskurz. Diskurz je pri Habermasu glavni pojem komunikativne teorije. Habermas (1971) zavzema stališče, da je pogovor tisti ključni element, preko katerega poskušamo na novo razumeti predmet pogovora.

Habermas opredeli pojem diskurz kot idealno obliko komunikativnega delovanja, kjer so izpolnjeni vsi pogoji za uspešno sporazumevanje (Habermas, 1985), kar pomeni, da imajo vsi udeleženci enake možnosti za:

- govor in ugovore, za spraševanje in odgovore;
- oblikovanje trditev, tolmačenje razlag, priporočil, upravičenj in za problematizacijo takšnih komunikacijskih dejanj;
- izražanje stališč, čustev in želja,
- ukazovanje in upiranje ukazom, dopustitev in prepovedi, dajanje in sprejemanje obljub.

Seveda pa ja težko pričakovati, da bo v konkretnih prostorskih primerih iz prakse prihajalo do tako idealnih situacij, da bi na koncu dosegli soglasje, ki ga bodo v celoti podprle vse strani in da bi bili vsi udeleženi pri komuniciranju tudi v celoti zadovoljni. Takšnih ciljev si v realnosti ne moremo postavljati. Seveda pa se poskušamo temu idealu čim bolj približati in mu ves čas komunikativnega delovanja slediti, ter vse napore vložiti v to, da se o vsaki rešitvi, kjer ima vsaka stran svojo predstavo o idealni rešitvi, soočimo argumente ene in druge strani, povemo razloge za rešitev ter poiščemo takšno rešitev, ki bo še sprejemljiva za obe strani. Temeljna razlika med komunikativnim in piarovskim delovanje je torej v tem, da je prvo odprto, da dopušča spremembo končne rešitve, medtem ko piarovstvo zgolj enosmerno podpira določen projekt. Prvo delovanje temelji na dvosmerni izmenjavi argumentov, drugo pa je dejansko propagiranje določene zamisli, projekta ipd.

2.7 Preprečevanje prevlade PIAR delovanja nad komunikativnim delovanjem

V praksi imamo na eni strani investitorja, ki si želi čim hitreje priti do cilja – umestiti objekt državnega pomena v prostor in ga nato zgraditi, na drugi strani pa prebivalce, ki uporabljajo ta prostor za svoj življenjski prostor in bi ga radi ohranili čim bolj neokrnjenega oz. čim bolj zdravega in čim primernejšega za njihovo bivanje in v njem ne bi želeli sprememb, ki bi bile zanje neugodne. Investitor bi v silni želji, čim preje dokončati objekt, uporabil marsikatera sredstva za doseg svojega

cilja. V ta namen je pripravljen najemati tudi strokovnjake s področja odnosov z javnostmi, da bi mu pomagali čim preje priti do cilja.

V današnji družbi, kjer je dvom v posamezna področja različnih strok splošen pojav in kjer nobeden nobenemu več ne verjame je vedno težje, brez nasprotovanja, umestiti objekte državnega pomena v prostor. »Nizka kredibilnost institucij, ki so odgovorne za ponudbo informacij in procese odločanja, čedalje bolj vpliva na odzive ljudi«. (Kos, 2010). Vsesplošen pojav je nasprotovanje interesnih skupin prostorski ureditvi, ki bi posegla v njihov prostor, jim okrnila okolje v katerem živijo in vnesla velike spremembe v njihovo življenje. Bojazen, da bi z novo prostorsko ureditvijo sprejeli v svoje okolje nekaj česar posledic niti ne poznajo dobro oz. jih morda ne razumejo je pri vsem tem poglavitnega pomena. Interesne skupine, ki so sestavljene iz ljudi različnih strok in tudi laikov, večinoma strokovnih argumentov za določen poseg v prostor ne razume povsem. Vendar pa jim to ne onemogoča, da o tem ne bi razpravljali oz. imeli svojega lastnega mnenja, četudi ni strokovno podkrepjeno. Na eni strani je znanost tako napredovala, da nam izboljša marsikatera področja življenja (napredek v tehnologiji, medicini, itd.) po drugi strani pa zaradi nezmožnosti razumevanja posameznih vej znanosti v nas seje strahove in nezaupanja. Poleg tega se velikokrat med strokovnjaki iste stroke vnemajo polemike, ker ima vsak svoje stališče, kar med laiki seveda sproži dodaten strah in nezaupanje. Nezaupanje v stroko pa na drugi strani povzroča slepo zaupanje v neznanstvene »vede« kot so npr. razni zdravilci, astrologi, ipd.

In zato, ker stroka s svojim pristopom ne doseže zaupanja pri interesnih skupinah, so se v tem izpraznjenem »prostoru« pojavili PIAR strokovnjaki, ki namesto strokovnjakov komunicirajo z interesnimi skupinami. »Dejansko je vzpostavitev in širitev specializiranih agencij, ki komunicirajo za nas in namesto nas, lep primer »kolonizacijskega potenciala« modernosti, ki je po Habermasu problematična, ker pogosto nedopustno posega v naša življenja«(Kos, 2010).

Edini možen način, ki bi preprečil monopolizacijski način delovanja »PIAR« agencij pri vključevanju interesnih skupin v postopek umeščanja državnih objektov v prostor, da ta postopek čim bolj odpremo in ga vodimo transparentno že od samega začetka postopka, ko je objekt še v idejni fazi. Da poleg strokovnjakov povabimo k sodelovanju vse interesne skupine, ki komunicirajo direktno z izdelovalci in načrtovalci prostorske ureditve, torej direktno s strokovnjaki, ki izdelujejo strokovne podlage in načrte za prostorsko ureditev. Te strokovnjake pa izobrazimo na področju komuniciranja na takšen način, da znajo strokovne rešitve podati tudi na poljuden vendar verodostojen način, ki bo razumljiv tudi laikom. Razvijanje komunikacijskih sposobnosti strokovnjakov, ki so vključeni v izdelavo projekta je ena ključnih nalog. Strokovnjak v direktnem komuniciranju z interesno skupino oz. s posameznikom iz te skupine tudi lažje razume problem, ki ga je posameznik izpostavil, kot če bi »komuniciranje« potekalo preko nekega vmesnika – PIAR-ovca. Kajti vsak prenos informacije

vsebuje že tudi interpretacijo te informacije in v kolikor je subjektov preko katerih gredo te informacije veliko je na koncu informacija že čisto popačena.

Če se to dogaja na strani investitorja, se to dogaja tudi na strani interesnih skupin. Ker interesne skupine ne morejo priti v direkten stik oziroma jim ni omogočena pridobitev informacije iz »prve roke« se poslužujejo tega, da preko medijev ali civilnih iniciativ sporočijo investitorju, da so proti določeni ureditvi v prostoru. Ne pojasnjujejo podrobno zakaj so proti. Običajno le rečejo, da tega pač v svojem okolju ne bodo dovolili, ker jim bo prostorska ureditev okrnila in razvrednotila prostor. Pokličejo novinarje, ki objavijo članek o ostrem nasprotovanju, stvar zapišejo tako, da se bere kot zanimiva novica in že imamo problem. Tudi to lahko označimo kot »PIAR« delovanje s strani interesnih skupin. Gre le za drugo stran pogleda na isto stvar. Začne se borba kdo bo zmagovalec v tej »igri«.

Investitor na to odgovori s »PIAR« kampanjo s katero hoče mnenje interesne skupine spremeniti in jih z različnimi »strokovnimi« prijemi prepričati v svojo resnico.

Edini način da pri projektu ne pridemo v situacijo, kjer se pojavita dve strani, ki si stojita na nasprotnih bregovih in vsaka od njiju uporablja svoje »PIAR« prijeme za dosego ciljev, je da se že v najzgodnejši fazi odločimo za komunikativno delovanje pri katerem med posameznimi akterji prevladuje usmeritev k sporazumevanju med ljudmi k doseganju soglasja o namenih in ciljih. (Ule, 2009). Ključna oblika komunikativnega delovanja, ki bi jo morali uporabljati od samega začetka vodenja projekta in jo izpostavlja Habermas, je diskurz. Habermas diskurz opredeli ko pogovor o nastalih zadregah in skozenj poskus novega razumevanja predmeta pogovora (Habermas, 1971). Akterji diskurza ob tem razpravljajo o svojih namerah, ciljih, nazorih, stališčih in skušajo s tem upravičiti komunikacijsko delovanje, pri čemer se ravnajo po moči argumentov, ne pa po argumentih moči (Ule, 2009).

2.8 Začetek vključevanja interesnih skupin

Participacija oz. sodelovanje javnosti (ang. public participation) (Ogorelc, 1995) je pojem, ki ga uporabljamo v zvezi s širokim spektrom različnih oblik vključevanja javnosti v proces prostorskega načrtovanja, vse od samega začetka priprave do vpliva na odločitve. Če hočemo doseči odprt in transparenten način vključevanja interesnih skupin v pripravo državnih prostorskih načrtov, moramo že pred pričetkom izdelave tega načrta ugotoviti katere so tiste interesne skupine, ki bi jih predvidena prostorska ureditev lahko zadevala in jih povabiti k sodelovanju. To povabilo mora biti v zelo zgodnjih fazah projekta, ko so vse možnosti še odprte. Le tako lahko zagotovimo, da sodelovanje interesnih skupin resnično vpliva na rešitve in so potem te rešitve v lokalnem okolju sprejete z večjo stopnjo legitimnosti.

Maja leta 2004 je tudi naša država ratificirala AArhuško konvencijo, ki je namenjena spodbujanju participativne demokracije. Osnovni cilj AArhuške konvencije je da prispeva k varstvu pravice vsake osebe, da živi v okolju primernem za njeno zdravje in blaginjo, ter da ima zagotovljeno pravico dostopa do informacij, udeležbe javnosti pri odločanju in do dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah. Eno bistvenih načel Aarhuške konvencije je udeležba javnosti pri odločanju o okoljskih zadevah v zgodnjih fazah, ko so še vse možnosti odprte in lahko javnost **učinkovito** sodeluje.

V veljavnem ZUPUDPP je omogočeno kvalitetnejše vključevanje javnosti in skozi to vključevanje interesnih skupin v postopke priprave državnih prostorskih načrtov, kot je bilo to na podlagi prejšnjih zakonov, ki so urejali pripravo državnih prostorskih načrtov.

Kljub uzakonjenju vključevanja javnosti (v nadaljevanju bo uporabljen izraz interesnih skupin, ker zajemo širšo skupino ljudi) v postopke priprave državnih prostorskih načrtov, pa se še vedno pojavljajo dvomi v uspešnost tega in tehtajo prednosti in slabosti zgodnjega vključevanja. (REC, 2002)

Med prednosti zgodnjega vključevanja interesnih skupin sodijo:

- interesne skupine se na začetku seznanijo z vsebino in cilji projekta,
- posamezne interesne skupine spoznajo interese in argumente drugih skupin,
- interesne skupine lahko predlagajo svojo rešitev,
- interesne skupine se seznanijo s celotnim postopkom vključevanja interesnih skupin in pravili vključevanja.

Koristi vključevanja javnosti je več, med drugim tudi ta, ((Meznarič, 2008) »da javni interes resnično lahko opredelimo le v neposrednem dialogu, poleg tega pa ima javnost tudi neusahljiv vir izkušenj in znanj«. »Če rešitve v prostoru načrtujemo skupaj z uporabniki, zmanjšamo tudi verjetnost za odtujenost in nevarnost vandalizma« (Ogorelc, 1995).

Vse zgoraj naštetu pripomore k doseganju večje stopnje legitimnosti. V kolikor se interesne skupine že na začetku, ko so vse možnosti še odprte, seznanijo z vsebino prostorske ureditve in cilji projekta in se te cilje tudi uskladi z njimi, se odpravi vsaj strah pred načrtovano prostorsko ureditvijo. Onemogoči se možnost neutemeljenih interpretacij in sumov v ustreznost in okoljsko sprejemljivost prostorske ureditve. Posamezne interesne skupine se bodo soočile z interesi drugih skupin in si predstavile vsaka svoje argumente za in proti prostorski ureditvi. Imajo možnost predlagati spremembo prostorske ureditve ali novo varianto prostorske ureditve, predlagajo izboljšave, ipd. Stroški novih predlogov pa so veliko manjši v teh zgodnejših fazah kot pa v kasnejših fazah, ko bi bilo potrebno vračanje in ponovno preverjanje ali ponovno izdelavo strokovnih podlag za prostorsko ureditev. Interesne skupine

se na začetku seznanijo tudi s samim postopkom njihovega vključevanja, kdaj imajo možnost podaje predlogov novih rešitev, kdaj podajo oceno prednosti in slabosti posameznih rešitev, kdaj podajo pripombe k izbrani rešitvi, kako preko svojih predstavnikov sodelujejo skozi celoten postopek itd.

Med slabosti zgodnjega vključevanja interesnih skupin sodijo:

- dodatno delo in stroški povezano s pripravo gradiv in organizacijo predstavitev, delavnic ipd.,
- časovno daljši postopki zaradi vključevanja interesnih skupin,
- težavno vodenje samih postopkov vključevanja interesnih skupin,
- neusposobljenost strokovnjakov in javnosti za vključevanje,
- nezainteresiranost javnosti za sodelovanje,
- oteženo komuniciranje med strokovnjaki in interesnimi skupinami zaradi strokovnega jezika.

Res je, da so s takšnim vključevanjem interesnih skupin, ki omogoča vključevanje že od najzgodnejših faz, povezana tudi dodatna finančna sredstva in določen čas, vendar je vložek še vedno bistveno manjši kot so sredstva in čas, ki bi jih namenili za odpravo posledic slabih odločitev ali v primerih blokad projekta s strani interesnih skupin, ki niso bile pravočasno informirane. Če vzamemo kar nekaj primerov iz prakse, pri katerih smo javnost pred javno razgrnitvijo močno zanemarili (npr. plinovod Ceršak Kidričevo in avtocestni odsek Maribor Lenart) in smo samo zaradi kasnejšega težavnega doseganja sprejemljivosti izgubili od enega in pol do dveh let, da smo ponovno pridobili takšno zaupanje interesnih skupin, da smo z delom lahko nadaljevali.

Včasih se zgodi, da je določena lokalna skupnost popolnoma nezainteresirana in se interesne skupine sploh ne izoblikujejo. Vzrok je lahko v tem, da prostorska ureditev res nikakor ne posega v njihove interese in se z njo popolnoma strinjajo, da ne verjamejo, da s svojim vključevanjem lahko kakorkoli prispevajo k izboljšanju predvidene prostorske ureditve, ali pa so popolnoma apatični do skupnih interesov. Edino z zgodnjim vključevanjem lahko to nezainteresiranost za sodelovanje preprečimo.

Vsi vemo, da je velikokrat težko razumeti strokovnjaka, ki pri izražanju uporablja strokovne izraze, ki so večini neznanka ali težko razumljivi, zato se je pri stiku z interesnimi skupinami potrebno potruditi, da strokovnjaki strokovne izraze razložijo in jih pojasnijo na v za laično javnost razumljivem jeziku. Interesne skupine pa se morajo naučiti, da v kolikor kaj ni razumljivo, da zahteva ponovno razumljivejšo razlago.

V kolikor se zavedamo možnih slabosti zgodnjega vključevanja interesnih skupin v postopke priprave državnih prostorskih načrtov jih lahko v celoti odpravimo. Ne moremo pa tega trditi za slabosti, ki izhajajo iz prepoznega vključevanja interesnih skupin v postopke priprave državnih prostorskih

načrtov. Zaradi prepoznega vključevanja so projekti zastali včasih tudi po več mesecev, nemalokrat celo let.

Wates ** (2000) našteva splošna načela, ki so po njegovem uporabna pri planiranju v vseh primerih. Splošna načela, ki jih navaja v knjigi sem razdelila v skupine in sicer:

1. Priprava načrta vključevanja javnosti v postopku planiranja:
 - a. Za pripravo načrta vključevanja si je potrebno vzeti čas in ga **pozorno načrtovati**.
 - b. Potrebno je pregledati **možne alternative** in pripraviti proces, ki bo ustrezal **okoliščinam, lokalnim posebnostim in kulturnim značilnostim**.
 - c. Zavedati se je treba, da je sam proces vključevanja javnosti v postopek planiranja tako **pomemben kot končni rezultat**, vendar pa ni namenjen sam sebi.
 - d. Učinkovit načrt vključevanja javnosti zahteva čas in energijo ter seveda tudi **določena denarna sredstva**. Upoštevati je potrebno tudi to, da ne bo prihajalo do nerealnih pričakovanj.
2. Izvajanje načrta vključevanja javnosti v postopku planiranja:
 - a. Ljudi je potrebno povabiti k sodelovanju na različne načine, **uporabiti različne medije** (lokalni časopisi, spletne strani, oglasne deske) in jih spodbujati k sodelovanju. Vendar je treba sprejeti tudi to, da ljudje dajejo **prednost drugim stvarem** in se ne vključijo v proces prostorskega planiranja. Tudi to je potrebno spoštovati.
 - b. **Sprejeti je potrebno omejitve**, ki obstajajo v prostoru. Omejitve naj bodo izziv in ne razlog, da se umaknemo in ne delamo nič.
 - c. Na začetku se interesnim skupinam pojasni **pravila in meje**. Bistvenega pomena, je da so pravila in meje jasno razumljeni in dogovorjeni. Prav tako morajo biti jasni **cilji** načrtovalcev in **vloga ljudi** v procesu planiranja.
 - d. Zaželeno je, da se v proces vključi čim več ljudi različnih **starostnih, izobrazbenih skupin iz vseh delov skupnosti**. Najbolje bi bilo, da se vključijo vsi ki jih prostorska ureditev zadeva.
 - e. Vključiti je potrebno **lokalno znanje**, kar pomeni, da se k sodelovanju pritegne ljudi iz lokalnega okolja, ki svoje okolje podrobno poznajo. Načrtovalci prostorske ureditve naj jim prisluhnejo in jih upoštevajo.
 - f. **Različne poglede** na prostorsko ureditev, ki jih vključeni izražajo je potrebno sprejemati. Ljudje sodelujejo iz različnih razlogov: radovednost, strah pred spremembami, finančni dobiček, poklicna dolžnost, varovanje interesov, druženje. Pomembno je, da pride do soočenja teh različnih pogledov.

** Nick Wates je sociolog, ki ima več kot 25 let praktičnih izkušenj s področja sodelovanja javnosti pri urbanističnem načrtovanju. Ima svoje podjetje. Piše knjige, glasila, študije, raziskave, organizira delavnice in seminarje s tega področja. Živi in deluje v Veliki Britaniji in tujini.

- g. Pomembna je tudi **prožnost** samega načrta vključevanja javnosti. V kolikor se izkaže, da načrt ne ustreza ga je potrebno prilagoditi. Izogibati se je potrebno neprilagodljivih metod in strategij.
 - h. Pri samih predstavitvah je potrebno uporabljati **preprost jezik**, ki je razumljiv vsem. Tudi strokovnjaki se morajo potruditi, da svoja gradiva predstavijo na vsem razumljiv in jasen način. Poleg tega je potrebna tudi **iskrenost** vseh sodelujočih na projektu.
 - i. Pri vodenju srečanj z interesnimi skupinami **uporabite povezovalce**, ki imajo izkušnje pri vodenju skupin. Še posebej, če gre za veliko število ljudi, je potrebno zagotoviti da prireditelji vodi nekdo, ki ima sposobnost povezovanja.
 - j. **Dokumentiranje** vsakega dogodka, zapiski izjav in spisek sodelujočih so zelo pomembni. Postopki planiranja so po navadi dolgotrajni, zato je takšna dokumentacija še kako dobrodošla kasneje v postopku.
3. Menim, da je poleg tega, ob zaključku – umestitvi prostorske ureditve v prostor, izrednega pomena, da se opravi analiza celotnega procesa vključevanja javnosti v postopek, da se ugotovi, kaj je bilo zelo dobro, kaj malo manj in kaj bi lahko bilo boljše. Na podlagi takšnih analiz bomo lahko naslednjič boljši in še uspešnejši. Dobri primeri iz prakse so najboljše vodilo za izvajalce in tudi za interesne skupine. Kajti največkrat se ljudje ne udeležujejo takšnih dogodkov, ker menijo, da ni mogoče na nič vplivati. Ko pa sami izkusijo, da so imeli to moč, da so lahko vplivali na prostorsko ureditev s svojim vključevanjem, se bodo takšnih dogodkov še udeleževali.

3 METODOLOGIJA IN PRISTOP K VKLJUČEVANJU JAVNOSTI

V preteklosti je bilo o vključevanju javnosti v Sloveniji že veliko napisanega in izdanih tudi že nekaj publikacij s to vsebino. Iz priročnikov, priporočil in kodeksov izhajajo določene teoretične ugotovitve, ki so na podlagi praks, v drugih evropskih državah, zapisane v njih. Praktičnih izkušenj z različnimi načini vključevanja javnosti oz. preizkušanjem le teh pa imamo pri nas zelo malo. Slovenija je že nekaj časa tudi članica Evropske unije in zato integrirana v širši evropski prostor ter je s tem tudi del evropskih razvojnih procesov. Sprejemati in upoštevati mora usmeritve širše družbene skupnosti za vzdržen prostorski razvoj (SPRS, 2004). Kot članica mora upoštevati tudi določena skupna pravila s področja vključevanja javnosti, zato je tudi na tem področju prišlo do premikov. Interesne skupine so dobile več veljave, treba jih je vključevati (kljub nestrinjanju nekaterih) v proces prostorskega planiranja. Kljub vsemu pa imamo v več kot 20 letni zgodovini sprejemanja državnih prostorskih načrtov, kar nekaj zanimivih izkušenj na tem področju, ki so primerni za raziskavo in medsebojno primerjavo ter analizo in na podlagi tega pripravo splošnih priporočil za vključevanje javnosti in usmeritve za nadaljnje delo na tem področju.

3.1 Analiza primerov iz prakse

V tem poglavju bom na nekaj značilnih primerih prikazala zaplete zaradi prepoznega vključevanja in dobre prakse vključevanja interesnih skupin v postopke priprave državnih prostorskih načrtov.

3.1.1 Primer – Državni prostorski načrt za avtocestni odsek Maribor – Lenart

Izdelava lokacijskega načrta za odsek avtoceste Maribor – Lenart je potekala po določbah Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (v nadaljnjem besedilu: ZUN), ki je veljal do 31.12.2002. Po določbah takratnega ZUN je bila javnost vključena v postopek izdelave lokacijskega načrta in sicer (prikaz na primeru postopka izdelave lokacijskega načrta za avtocestni odsek Maribor – Lenart):

- podan utemeljen in dokumentiran predlog ministra za promet (45.a člen ZUN),
 - določen programa priprave lokacijskega načrta (v nadaljnjem besedilu: LN) s strani ministra za okolje in prostor,
 - na podlagi strokovnih podlag investitorja (DARS d.d.) so bile izdelane in proučene variante poteka avtoceste v primerjalni študiji, ki jo je izdelal izbrani izdelovalec lokacijskega načrta (ZUM d.o.o.),
 - do strokovnega predloga iz primerjalne študije so se opredelila resorna ministrstva in nato še občine,
- informativni sestanki v občinah in krajevnih skupnostih, kjer so bile prikazane vse prednosti in slabosti posameznih variant in predstavljena primerjalna študija,

- Vlada RS je obravnavala primerjalno študijo,
 - Vlada RS je posredovala primerjalno študijo v državni zbor RS – Odboru za infrastrukturo in okolje v predhodno obravnavo,
 - k predlagani varianti avtoceste so bili pridobljeni pogoji vseh organov in organizacij navedenih v programu priprave,
 - izdelan je bil osnutek LN,
 - Vlada RS je obravnavala osnutek LN in sprejela sklep o javni razgrnitvi LN in predloga sprememb in dopolnitev prostorskih sestavin planskih aktov občin,
 - sklep o javni razgrnitvi je bil objavljen v Uradnem listu RS,
 - javna razgrnitev je potekala od 26.4.1999 do 26.5.1999. V času javne razgrnitve so potekale tudi javne razprave,
 - 30 dni po koncu javne razgrnitve so občine (Mestna občina Maribor, Pesnica in Lenart) poslale ministru za okolje in prostor pripombe in predloge iz javne razgrnitve,
- glede na nasprotovanje krajanov Močne predlagani varianti so potekali številni usklajevalni sestanki s krajanji Močne, v delo je bila vključena tudi projektna skupina s strani investitorja, katere namen je bil posredovati v obstoječem konfliktu (nasprotovanju krajanov Močne po poteku avtoceste po predlaganem območju njihove krajevne skupnosti) in na podlagi analize izdelane dokumentacije, osebnih in skupinskih diskusij z vodstvom Občine in KS Lenart (območje Močne) ter tangiranimi krajanji Močne pridobiti podporo za posamezne rešitve pri poteku optimizirane variante S-4N,
- minister za okolje in prostor se je do pripomb opredelil v soglasju z ministrom za promet in zveze, ministrom za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter ministrom za kulturo in pripombe poslal organom in organizacijam, ki so pripombe podale,
 - v 30 dnevnom roku po prejemu stališč do pripomb in predlogov so bila posredovana dodatna mnenja in argumenti,
- potekali so usklajevalni sestanki med Ministrstvom za okolje in prostor – Uradom za prostorsko planiranje, pripravljavcem lokacijskega načrta in občinami,
- k predlogu LN so bila pridobljena vsa soglasja in mnenja organov in organizacij določenih v programu priprave,
 - izdelan se usklajen predlog LN,
 - minister za okolje in prostor je posredoval usklajen predlog LN vsem občinam z namenom, da občinski sveti sprejmejo spremembe in dopolnitve prostorskih sestavin planskih aktov občin v delu, ki ga opredeljuje usklajen predlog LN,
 - občine so v predpisanem 30 dnevnom roku obvestile ministra za okolje in prostor, da so njihovi občinski sveti navedene odloke sprejeli,
 - usklajen predlog LN je bil posredovan na Vlado RS,

- Vlada RS je sprejela uredbo o LN za avtocesto na odseku Maribor – Lenart 16. julija 2002. Uredba je bila objavljena v Uradnem listu RS.

_____ zakonsko predpisani kontakti z lokalnimi skupnostmi

ostali dodatni kontakti z lokalnimi skupnostmi

V procesu vodenja izdelave državnega lokacijskega načrta je bilo zaradi izkušenj z podobnimi projekti določeno, da se poleg zakonsko določenih kontaktov z lokalnimi skupnostmi organizira še dodatne kontakte z njimi.

Pri izdelavi državnega lokacijskega načrta za avtocestni odsek Maribor – Lenart je bila v fazi izdelave primerjalne študije, kjer so bile v zaključni fazi medsebojno primerjane tri variante (dve severni varianti S1N in S4N, ter južna varianta) obravnavano tudi poglavje družbene sprejemljivosti. Trasa avtocestnega odseka v skupni dolžini 8 km je potekala v dolžini 4 km po območju občine Pesnica in 4 km po območju občine Lenart (od tega 500 m po območju krajevne skupnosti Močna, ostalo po območju krajevne skupnosti Lenart).

Za lažje razumevanje kasneje nastalega konflikta naj pojasnim, da je krajevna skupnost Močna vseskozi (od delitev občin leta 1993) bila geografsko in socialno bolj navezana na območje Občine Pesnica in z formalno dodelitvijo k Občini Lenart s katere vodstvom občine ni bila zadovoljna (slaba polovica volivcev je bila proti izvolitvi tedanjega župana). Prebivalce je ta stiska in osamljenost nasproti občini na nek način združevala in so postali med seboj zelo povezani.

Na sami predstavitvi primerjalne študije v Občini Pesnica je bilo sicer nekaj nasprotovanja poteku avtoceste vendar je bil predlagan potek na koncu sprejet. Na predstavitvi primerjalne študije v Občini Lenart pa je bilo nasprotovanje izraženo samo s strani krajevne skupnosti Močna, v ostalem delu občine pa so se s potekom strinjali. Predlog študije sta potrdila tudi občinska sveta (tako Občine Pesnica, kot tudi Občine Lenart).

V letu 1999 je potekala javna razgrnitev in na javni obravnavi v Občini Lenart je zaradi močnega nasprotovanja krajanov Močne bila 1. javna obravnava prekinjena. Mnenjski voditelji so vzklikali stavke kot so: »Avtoceste nočemo in je tudi ne bo!«, »Avtocesta, kot jo predlagate bo presekala Močno na pol! Kaj nam sploh še ostane?«, »Tudi če bo župan za avtocesto, smo mi proti!«

Naj pojasnim, da je bil v tistem času (ta avtocestni odsek je sedaj že zgrajen) promet od Maribora proti Lenartu izredno gost (glavna cesta je bile močno preobremenjena), ter, da je bilo splošno stališče

prebivalcev tega področja, da je avtocesta za razbremenitev obstoječe glavne ceste nujno potrebna. Stavek kot je: »Avtoceste nočemo in je tudi ne bo!« v tem primeru izraža NIMBY sindrom; imeli bi cesto vendar ne ob ali na svojem »dvorišču«. Stavek »Avtocesta, kot jo predlagate bo presekala Močno na pol! Kaj nam sploh še ostane?« izraža bojazen, da ne bo omogočenih več različnih (po cesti, po poljskih poteh) dostopov do posameznih kmetij in ostalih objektov, ki bodo ostali S od avtoceste, kajti večji del naselja Močna (tudi strnjeni del naselja) bo ostal na J strani. Za zagotavljanje nemotenega prehajanja pa so bile vse obstoječe povezave ponovno vzpostavljene z nadvozi, podvozi,.... Iz stavka »Tudi če bo župan za avtocesto, smo mi proti!« pa je razvidno nesoglasje večine prebivalcev Močne z izvolitvijo župana.

Tudi na drugi obravnavi v občini so bile razmere podobne kot na prvi. Krajanje Močne so vztrajali na svojih stališčih zavračanja predlaganega poteka avtoceste po trasi S4N. Izražali niso nobenih konkretnih zahtev za izboljšanje projekta, pač pa so na celotni potezi nasprotovali poteku avtoceste brez tehtnih argumentov.

Med obema obravnavama so najbolj prizadeti krajanje začeli aktivno nasprotovati izbrani varianti. Oblikovali so »Iniciativni odbor za reševanje problematike izgradnje avtoceste skozi Močno« (15.5.1999) in začeli iskati zaveznike predvsem pri političnem delu javnosti, pri lokalnih oblasteh in vplivnih občanih. Mediji v tem času niso bili dejavno vključeni v nastalo krizo. V peticiji, ki so jo poslali županu, Občinskemu svetu, Občinskim svetnikom, Varuhu človekovih pravic, Ministrstvu za okolje in prostor, Ministrstvu za promet in zveze ter Vladi RS so opozorili na »ne koordinacijo v upravno pravnih postopkih, načrtovanju na silo, zapostavljanju človeka«. Poudarili so »da niso pripravljene odstopiti svojega imetja in načina življenja v korist širše družbene skupnosti, zaradi nekorektnega obravnavanja in usmerjenega projektiranja, ter, da so proti preseljevanju posameznih ogroženih družin in spreminjanju strukture vasi«.

Na seji občinskega sveta, 20.5.1999 – v času javne razgrnitve, ni bil sprejet osnutek lokacijskega načrta, prav tako ne predlog sprememb in dopolnitev prostorskih sestavin dolgoročnega plana Občine Lenart. Občinski svet je podprl zahteve krajanov Močne in predlagal »potek avtoceste po severnem koridorju s predorom«. Na tej seji je bila oblikovana pogajalska skupina, ki so jo sestavljali župan, predstavniki Iniciativnega odbora in občinskega sveta in naj bi zastopala interese krajanov Močne ter se pogajala o tem, da se skozi Močno spelje trasa, ki bo Močno najmanj prizadela. Na prvi naslednji seji pogajalske skupine je bilo zaključeno, da se opravi razgovore s krajanje na predlagani severni trasi poteka avtoceste, da se na 2. seji oblikujejo stališča Občine Lenart in prebivalcev Močne zvezi s traso preko naselja in da Občina Lenart ter pogajalska skupina zavzameta enotna stališča, da se ne pogajata o trasi preko naselja močna ter, da podpirajo severno varianto.

Na sestanku, ki je bil sklican na pobudo Ministrstva za okolje in prostor ter Ministrstva za promet in zveze (22.2.2000) so bile predstavljene rešitve in uskladitve predloga poteka trase na pododseku Močna. Predstavljena je bila zahtevana severna varianta, ki pa je imela kup slabosti (slabša geološka sestava tal, prizadela bi druge prebivalce ter odprla vprašanje spremembe trase na območju, kjer je bil konsenz že dosežen). Po uradni predstavitvi se je pričela razprava, ki je ponovno pripeljala do zelo zaostrenih razmer in do zavračanja poteka avtoceste po varianti S4N. Krajanje so predlagali izbor druge variante (severne variante). Od občinskega sveta pa so pričakovali, da jih pri tem podpre ter, da ne sprejme lokacijskega načrta po varianti S4N.

Iz zgoraj navedenega je razvidno, da so na tem projektu obstajale izredno konfliktna razmere, stopnja nezaupanja prebivalstva ter stopnja nesprejemljivosti za argumente institucij je bila izjemno visoka. Projekt avtocestnega programa predstavlja zelo velik poseg v prostor in kot takšen predstavlja za prebivalce neposredno grožnjo, še posebno, ker gre za motive velike psihološke in socialne vrednosti.

Prebivalci Močne so imeli občutek neposredne in posredne ogroženosti, zato so nasprotovali vsem ponujenim rešitvam v fazi sprejemanja osnutka lokacijskega načrta. Tudi samo navidezno nevarnost so posploševali in razumeli ter predstavljali kot dejanske. Reakcijo prebivalcev bi seveda izkušeni strokovnjaki s področja prostorske sociologije s proučitvijo razmer v občini in posameznih krajevnih skupnostih tudi vnaprej predvideli.

Vse to kaže na klasičen komunikacijski konflikt, kjer so v ospredju nerazumevanje, neobveščnost, napačni pristopi, čustvene reakcije, manj pa strokovno – tehnične, prometne, okoljske in socialne rešitve.

Zaradi nastale situacije je k delu pristopila (na podlagi zahteve Ministrstva za okolje in prostor je investitor v delo vključil) skupina strokovnjakov (Krivec, 2000) za »Ekspertno svetovanje za razrešitev odprtih vprašanj za naselje Močna na avtocestnem odseku Maribor – Lenart«, ki si je v začetku svojega dela postavila naslednje cilje razdeljene v dve skupini:

- procesni cilji,
- izidni cilji.

Procesni cilji so cilji, ki so povezani s procesom komuniciranja:

- pridobivanje verodostojnosti s komunikativnim, odgovornim in inovativnim ravnanjem ekspertne skupine na vseh nivojih;
- vzpostavljanje zaupanja s krajanje Močne, lokalnimi oblastmi, iniciativnim odborom;
- doseganje pripravljenosti krajanov za pogovore o razrešitvi odprtih vprašanj povezanih z avtocesto;

- zagotavljanje prisotnosti zemljiškopravnih lastnikov in vseh ostalih članov družine, ki imajo pomemben ali odločilen vpliv na sprejemanje odločitev.

Izidni cilji so cilji, ki opredeljujejo učinke ekspertnega svetovanja:

- ohranjanje zaupanja s krajanji Močne, lokalnimi oblastmi in iniciativnim odborom oziroma z vsemi strateškimi javnostmi;
- pridobivanje podpore pri krajanjih za posamezne rešitve pri poteku optimizirane variante S4N;
- doseči ločevanje med nepotrebnimi in neizogibnimi konflikti (resnični, izvorni konflikti) ter zmanjšati napetost z upoštevanjem interesov vseh udeležencev v konfliktu;
- izločanje nepotrebnih konfliktov, ki temeljijo na konfliktih odnosov (močne meocije, napačno dojetje, stereotipi, slabo ali napačno komuniciranje,), na podatkovnih konfliktih (pomanjkanje informacij, napačne informacije, različni pogledi na pomembnost podatkov,) in izločanje nepotrebnih konfliktov, ki temeljijo na vrednostnih konfliktih;
- doseči spremembe v načinu razmišljanja, v idejah in prepričevanjih javnosti;
- znižati stopnjo nezaupanja prebivalstva in stopnjo nesprejemljivosti za argumente ter povečati stopnjo sprejemljivosti za strokovne argumente;
- zagotoviti ustvarjanje in ohranjanje podpore za konstruktivno reševanje konfliktnih razmer pri krajanjih, iniciativnemu odboru, lokalnih oblasteh in medijih;
- doseči postopno spremembo stališč pri krajanjih in lokalni skupnosti z verodostojnim ravnanjem vseh akterjev v konfliktu.

Skupina za ekspertno svetovanje je na pobudo ministrstva za okolje in prostor ustanovil investitor in je delovala na terenu približno 4 mesece ter dosegla vzpostavitev zaupanja v projekt in takšno spremembo stališč, da so se bili krajanji pripravljani pogovarjati o varianti S4N. Po nekaj sestankih na katerih so bila gradiva bolj pozorno prilagojena javni predstavitvi (fotomontaže, detajlne risbe) na razumljiv in jasn način, ki so potekala v letu 2000 in 2001 je potem konec leta 2001 prišlo do konsenza med investitorjem in javnostjo s tem, da je varianta S4N – ustrezno optimizirana (pomaknjena nekoliko proti S) na območju Močne, tako, da je od najbolj oddaljenih hiš bila nekoliko bolj oddaljena, namesto vkopa je izveden pokriti vkop – tako ostane vas med seboj še naprej povezana, investitor je obljubil pomoč pri projektih za zeleno čistilno napravo v krajevni skupnosti ter za izvedbo kanalizacije (ki je niso imeli) na območju te krajevne skupnosti in asfaltiranje nekaj kilometrov cest lokalnega pomena. Iniciativni odbor, ki je sodeloval pri umeščanju objekta v prostor pa bo sodeloval tudi pri sami gradnji objekta (določilo iz Uredbe sprejete v letu 2002).

3.1.2 Primer – Državni prostorski načrt za kompresorsko postajo Ajdovščina

Postopek priprave državnega prostorskega načrta za kompresorsko postajo Ajdovščina je potekal po določbah ZUreP-1 (2002), ki je stopil v veljavo 1.1.2003. Po določbah tega zakona je bila javnost vključena v postopek izdelave državnega lokacijskega načrta in sicer:

- podana pobuda ministra za okolje, prostor in energijo,
- seznanitev občine z vsebino pobude,
- sklicana prostorska konferenca,
- določen program priprave s strani ministra za okolje, prostor in energijo,
- izdelana študija variant, ki je medsebojno primerjala štiri variante na različnih lokacijah, predlagana je varianta D ob deponiji, občina Ajdovščina se je s predlogom strinjala,
- sprejet sklep o najustreznejši varianti, ki ga je sprejela Vlada RS,
- izdelan predlog državnega lokacijskega načrta,
- sklep o javni razgrnitvi je bil objavljen v Uradnem listu RS,
- javna razgrnitev je potekala od 24.1.2005 do 23.2.2005, javna obravnava je potekala dne 3.2.2005 v domu krajanov Ajdovščina. Na javni razpravi so se krajanje prvič seznanili z rešitvijo in ji seveda tudi močno nasprotovali.

• zaradi velikega nasprotovanja sami lokaciji kompresorske postaje in dvome v varnost samega obratovanja kompresorske postaje je investitor na pobudo takratnega Ministrstva za okolje, prostor in energijo, v Ajdovščini odprl informacijsko pisarno,

- stališča do pripomb in predlogov podanih v času javne razgrnitve so bila pripravljena do konca leta 2005,
- izdelava dopolnjen predlog državnega lokacijskega načrta,
- pridobitev mnenj pristojnih nosilcev urejanja prostora,
- sprejem uredbe o državnem lokacijskem načrtu na Vladi RS dne 26. maja 2006.

_____ zakonsko predpisani kontakti z lokalnimi skupnostmi

ostali dodatni kontakti z lokalnimi skupnostmi

V procesu vodenja izdelave državnega lokacijskega načrta v samem začetku postopka (1. prostorska konferenca) ni bilo zaznati nobenih nasprotovanj občine, prostorske konference se je udeležila le predstavnica občine in državni nosilci urejanja prostora. Predstavnikov organizirane javnosti na tej konferenci ni bilo. Vzrok je verjetno slaba obveščenost o poteku te konference, kljub temu, da je bil datum ter kraj in čas prostorske konference objavljen v dveh sredstvih javnega obveščanja. Ena pglavitnih slabosti prvih prostorskih konferenc je bila tudi ta, da so potekale na sedežu ministrstva in

ne v lokalni skupnosti. Sama lokalna skupnost pa tudi ni odigrala svoje funkcije in dodatno pozvala ljudi k udeležbi.

Nasprotovanja so se pričela šele v fazi, ko je bila konkretna prostorska ureditev predstavljena na javni razgrnitvi. Posamezni krajanji so bili takrat prvič seznanjeni s tem, da država v njihovem okolju nekaj načrtuje. Krivda za pozno seznanjanje z načrtovanjem kompresorske postaje interesnih skupin tiči delno v samem zakonu, ki je zelo skopo odmerjal vključevanje interesnih skupin v postopek priprave, delno v tem, da se občina ni dodatno angažirala pri tem, da bi svoje krajanje dodatno obvestila o možnostih podaje pripomb na 1. prostorski konferenci in organizirala udeležbe na njej.

Na sami javni razpravi pa je za investitorja, izdelovalce, pobudnika in pripravljavca nastopilo presenečenje. Ljudje so ostro nasprotovali lokaciji kompresorske postaje. Stavek kot je »Na osnovi vseh informacij, ki so jih do sedaj uspeli pridobiti v zvezi z gradnjo kompresorske postaje Ajdovščina, Svet KS Dolga Poljana in Svet KS Budanje odločno nasprotujejo gradnji kompresorske postaje« kaže na to, da so bile informacije nezadostne oz. neprimerne, ker je poseg vzbujal bojazen in pogojeval nasprotovanje. Iz stavka »Zanima me, kdo je prvi izbral varianto 4, občina, država ali izdelovalec primerjalne študije?« veje očitek, da interesne skupine sploh niso bile vključene v postopek izbire najprimernejše variante. Pojavljal se je tudi zelo očiten dvom v samo strokovnost in pomanjkljivost pripravljenih dokumentov, kar je bilo nazorno izkazano s pripombo: »Zanima me, kako naj se občina odloča, če nima drugih argumentov, predstavljeni argumenti (dokumentacija, vplivi na okolje) in dokumentacija, ki jih je plačal investitor, pa so pomanjkljivi«. Največji »uspeh« pa je pri ljudeh požela pripomba občinskega svetnika in mnenjskega voditelja, ki je dejal: »Imam 100 % informacijo, da je bil pogoj Italije, da se ta objekt postavi 30 km od državne meje. Zanima me, ali je ta lokacija izbrana zaradi varnostnih ali kakšnih drugih razlogov«. Krajanji so to vzeli resno in se čutili opeharjene v smislu Italija ni pustila blizu kompresorske postaje zaradi varnosti, za njihovo varnost pa je državi, v kateri živijo, vseeno.

Glede na izredno nasprotovanje se je investitor na predlog ministrstva za okolje, prostor in energijo odločil, da v krajevni skupnosti odpre pisarno, kjer bo enkrat na teden na razpolago predstavnik investitorja, ki bo zainteresiranim krajanom podajal vse informacije in pojasnila v zvezi s kompresorsko postajo Ajdovščina. Pisarna je bila odprta tudi še po sprejemu uredbe o državnem lokacijskem načrtu vse do pridobitve gradbenega dovoljenja, da so krajanji lahko zvedeli vse v zvezi z gradnjo. V času, ko je pisarna delovala je bilo v njej veliko obiska, nasprotovanje krajanov pa se je počasi umirjalo in objekt je počasi postal vedno bolj sprejemljiv.

Podobnih primerov je v naši praksi veliko. Skupno vsem tem primerom pa je, da se **še le po zapletu – ostrem nasprotovanju javnosti, začnemo tej javnosti posvečati več pozornosti.**

3.1.3 Primer – Državni prostorski načrt za državno cesto med priključkom Otiški vrh in mednarodnim mejnim prehodom Holmec na meji z Republiko Avstrijo

Postopek izdelave državnega prostorskega načrta za državno cesto med priključkom Otiški vrh in mednarodnim mejnim prehodom Holmec na meji z Republiko Avstrijo se je pričel po določbah ZUreP-1 (2002) in se nadaljeval po določbah ZPNačrt (2007) in po določbah ZUPUDPP^{††} (2010) in sicer:

- podana pobuda ministra za promet za državno cesto med avtocesto A1 Šentilj – Koper in mejo z Republiko Avstrijo,
- 1. prostorska konferenca,
- določen program priprave s strani ministra za okolje in prostor,
- izdelava študije variant in predlog najustreznejše rešitve. Študija je na šestih pododsekih vrednotila in primerjala več variantnih rešitev.
- predstavitev predloga najustreznejše variante občinam. Predstavitve so se udeležili tudi krajanj in civilne iniciative.
- podane so bile pripombe občin, krajanov in civilnih iniciativ. Pripombe so bile proučene in izdelan optimiziran predlog najustreznejše rešitve.

- predstavitev optimiziranega predloga najustreznejše variante občinam in predstavnikom civilnih iniciativ.

- sprejem sklepa Vlade RS o začetku (nadaljevanju) priprave DPN za štiri odseke, na katere se je delil osnovni DPN.
- zaradi velikega nasprotovanja s strani lokalnih skupnosti se Ministrstvo za okolje in prostor odloči, da k sodelovanju povabi zunanje sodelavce, ki skupaj z Ministrstvom za okolje in prostor pripravijo predlog procesnega načrta za vključevanje javnosti pri pripravi državnega prostorskega načrta,

- organiziranje 1. regionalnega posveta na katerem so bili soočeni cilji države in cilji lokalne skupnosti in predstavljen nov način vključevanja javnosti v postopek izdelave državnega prostorskega načrta.

- izdelava ponovne študije variant na odseku za državno cesto med priključkom Otiški vrh in mednarodnim mejnim prehodom Holmec na meji z Republiko Avstrijo.

^{††} V zadnjih desetih letih se je zakon, ki je ureja vodenje postopkov državnih prostorskih načrtov spremenil kar trikrat. V letu 2002 (veljati je začel 1.1.2003) je bil sprejet Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1), v letu 2007 (veljati je začel 28.4.2007) je bil sprejet Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt) in v letu 2010 (veljati je začel 27.10.2010) je bil sprejet Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena. Naj pri tem omenim le dejstvo, da je bil povprečen čas od pobude do sprejema državnega prostorskega načrta približno 5 let, kar pomeni, da je potekal po vsaj dveh različnih zakonih. To seveda vnaša v prostorsko planiranje dodatno zmedo in tudi priložnost za špekulacije.

- izvedba delavnic po občinah,
- izdelava strokovnih podlag za predlagane variante.

_____ zakonsko predpisani kontakti z lokalnimi skupnostmi

ostali dodatni kontakti z lokalnimi skupnostmi

Državna cesta od Otiškega vrha do mednarodnega mejnega prehoda Holmec je bila prvotno del cestne povezave od avtoceste A1 Šentilj – Koper in mejo z Republiko Avstrijo. Kot rezultat primerjave variant na celotnem odseku je bil v Študiji variant predlagan najustrežnejši potek cestne povezave sestavljen iz naslednjih variant: A3 – B2 – C1 – D1 – E2 – F2 – N1, ki so bile na podlagi vrednotenja z vseh vidikov spoznane kot najustrežnejše po posameznih odsekih. Na podlagi usklajevanja z občinami iz celotnega območja državnega prostorskega načrta in varstvenimi ministrstvi je Vlada RS aprila 2008 sprejela sklep, da se delo po posameznih odsekih nadaljuje, na odseku B (Otiški vrh mednarodni mejni prehod Holmec – območje Mežiške doline) pa se zaradi ostrega nasprotovanja lokalnih skupnosti izdelajo in proučijo nove variante.

Na območju Mežiške doline sta bili v prvotni skupni študiji variant primerjani dve varianti, od katerih pa nobena ni dosegla sprejemljivosti v lokalnih skupnostih Ravne na Koroškem in Prevalje.

Ministrstvo za okolje in prostor se je zaradi izredno ostrega nasprotovanja s strani obeh občin odločilo, da na tem primeru skupaj z zunanjimi sodelavci, na nov način pristopi k reševanju problematike vključevanja javnosti v postopek priprave državnega prostorskega načrta. Z javnim razpisom je izbralo podjetje Regionalni center za okolje (v nadaljnjem besedilu: REC) s sodelavci, ki je skupaj z ministrstvom za okolje in prostor pripravilo procesni načrt vključevanja javnosti (REC, 2009) in ga pričelo izvajati v praksi. Naloga se je v praksi začela izvajati v letu 2009. Lokalni skupnosti smo pojasnili, da bomo na nov način vključili v postopek vse, ki bodo želeli sodelovati, da bodo vključeni dovolj zgodaj, da bodo lahko vplivali na odločitev. Procesni načrt, ki je bil pripravljen skupaj z REC je imel naslednje faze:

- 1. regionalni posvet v začetni fazi izdelave državnega prostorskega načrta,
- delavnice v fazi izdelave državnega prostorskega načrta,
- 2. regionalni posvet v fazi proučitve variant,
- javne obravnave v fazi izdelave osnutka državnega prostorskega načrta.

V mesecu septembru 2009 smo izvedli 1. regionalni posvet na katerega smo vabili predstavnike javnega, gospodarskega in civilnega sektorja iz Občin Črna na Koroškem, Mežica, Prevalje, Ravne na Koroškem, Slovenj Gradec in Dravograd ter vso zainteresirano javnost. Vabila so bila posredovana na predhodno izbrane naslove in predana občinam, da so jih razdelili med zainteresirano javnost. Na 1. regionalnem posvetu smo javnosti predstavili državne cilje predlagane cestne ureditve in jih poskušali uskladiti z lokalnimi cilji načrtovane cestne ureditve. Predstavili smo jim procesni načrt vključevanja javnosti in jim podrobneje pojasnili, kdaj in kako se bodo lahko vključevali v postopek priprave državnega prostorskega načrta. 1. regionalnega posveta se je udeležilo okoli 60 predstavnikov lokalnih skupnosti, civilnih iniciativ, nevladnih organizacij, gospodarstva in občani. Organizacijo posveta in vodenje je v celoti prevzel regionalni center za okolje, odgovore na vprašanja in dileme, ki so se pojavljale med samim posvetom pa so podajali strokovni sodelavci na projektu in vodja projekta. Udeleženci posveta so pozdravili predlagani načrt vključevanja javnosti, hkrati pa so izrazili dvom v iskrenost novega pristopa k sodelovanju javnosti. Hoteli so izvedeti, kdaj se bo pričela gradnja. Največjo skrb jim povzroča bojazen, da bo planirana cestna povezava še povečala obstoječi tranzit in s tem poslabšala kvaliteto življenja prebivalcev v naseljih ob tej cesti.

V nadaljevanju so bile pripravljene nove 4 variantne rešitve, ki so bile usklajene z občinama in v maju 2010 organizirane delavnice v obeh občinah. Vabilo na delavnici je bilo skrbno napisano, da je bilo razumljivo, da je bil jasen namen delavnic, ter, da je privabil širšo javnost. Vnaprej je bilo pojasnjen način dela in potek delavnic. Delo je potekalo tako, da so se udeleženci razdelili po skupinah – omizjih. Vsaka skupina je bila sestavljena iz 6 do 8 ljudi, ki so bili iz različnih družbenih okolij (mladina, zaposleni, upokojeanci, delavci v gospodarstvu, ...). Na začetku delavnice so bile vse variante podrobneje predstavljene in pojasnjene vse omejitve v prostoru (kultura, narava, vode, kmetijstvo, poselitev, ...). Na delavnici so sodelovali tudi projektant in izdelovalec okoljskega poročila, ter izdelovalci ostalih strokovnih podlag na podlagi katerih so bile variante pripravljene, ki so bili na razpolago za dodatna pojasnila in obrazložitve. Delo je potekalo po skupinah, vsaka skupina je zapisala prednosti in slabosti posameznih variant in jih na koncu predstavila vsem skupinam. Vse ugotovitve z delavnic so bile proučene in nato upoštevane pri nadaljnjem projektiranju in optimiziranju posameznih variant.

Udeležba na delavnicah je bila nad pričakovanji, udeleženci so bili navdušeni nad načinom dela in vodenja delavnic.

V nadaljevanju je potekalo še nekaj sestankov z občinama, na katerih so bile na podlagi ugotovitev z delavnic predstavljene optimizirane variante in predstavljene usklajene variante, ki so uvrščene v primerjalno študijo variant. Trenutno se izdelujejo dodatne strokovne podlage za vse štiri variante, ki

bodo predvidoma izdelane do konca septembra 2012 in nato izdelana študija variant s predlogom najustreznejše variante, ki bo na 2. regionalnem posvetu predstavljene širši javnosti.

Menim, da je procesni načrt dobro pripravljen, slabost postopka pa se kaže zaradi dolgotrajnih izdelav strokovnih podlag in postopkov javnih naročil, ter spreminjajočih odločitev o prednosti oz. neprednosti projekta. Od zadnjega stika z javnostjo je namreč minilo že skoraj štiri leta, kar ni dobro. Ministrstvo za okolje in prostor je sicer vseskozi v stikih z občino in jo obvešča kaj se dogaja, vendar to ne more nadomestiti neposrednega stika z javnostjo. V tem primeru bi bilo potrebno razmisliti o imenovanju predstavnikov javnosti, ki bi sodelovali na delovnih sestankih z investitorjem in izdelovalcem študije variant in vseskozi sledili izdelavi tako strokovnih podlag kot tudi sami študiji. O tem bi bilo potrebno razmisliti že na začetku projekta, tako, da bi že na 1. regionalnem posvetu imenovali delovno skupino v kateri bi bilo poleg predstavnikov občin, pripravljavca investitorja tudi predstavniki interesnih skupin, ki bi sodelovali na ključnih sestankih in bi informacije prenašali do interesnih skupin nepretrgoma skozi ves projekt.

3.1.4 Primer – Državni prostorski načrt za daljnovid 2 x 110 kV Trebnje - Mokronog - Sevnica

Postopek izdelave državnega prostorskega načrta za daljnovid 2 x 110 kV Trebnje - Mokronog - Sevnica se je pričel po določbah ZUPUDPP in potekala v naslednjih korakih:

- podana pobuda ministrice za gospodarstvo,
- objava obvestila o pobudi v lokalnih časopisih in spletnih straneh ministrstva ter občin,
- pridobitev smernic nosilcev urejanja prostora in pripomb javnosti,
- sprejem sklepa o pripravi načrta na Vladi RS,
- izdelava študije variant in predloga najustreznejše rešitve. Študija je upoštevala tudi pripombe javnosti.
- Predstavitev - javna razgrnitev predloga najustreznejše variante po posameznih občinah
- Podane so bile pripombe občin, krajanov in civilnih iniciativ. Pripombe so bile proučene in izdelan optimiziran predlog najustreznejše rešitve.
- Predstavitev optimiziranega predloga najustreznejše variante krajanom in predstavnikom občin na terenu.
- Sestanek s krajanom in predstavnikom, ki nasprotuje nadzemni izvedbi daljnovoda,
- Priprava predloga najustreznejše variante z upoštevanjem dodatnih optimizacij, ki so jih na terenu predlagali krajanom in predstavniki občin.
- Pridobitev 1. Mnenj nosilcev urejanja prostora
- Potrditev predloga najustreznejše variante na Vladi RS.

_____ zakonsko predpisani kontakti z lokalnimi skupnostmi

ostali dodatni kontakti z lokalnimi skupnostmi

Na tem projektu smo se skupaj z investitorjem odločili, da v skladu z 7. odstavkom 19. člena ZUPUDPP poleg tega, da pobudo objavimo na spletnih straneh koordinatorja, le to objavimo tudi v lokalnih časopisih. Menim, da novice na spletnih straneh koordinatorja niso obiskane tako pogosto, da bi bili krajan posameznih območij seznanjeni s tem kaj se na področju prostorskih ureditve dogaja na njihovem območju. Zato smo v dveh lokalnih časopisih, ki sta na tem območju najbolj brana, objavili kratko obvestilo o tem kje si lahko krajan in vsi zainteresirani ogledajo gradivo za pobudo. Gradivo je bilo mogoče pogledati tako na spletnih straneh ministrstva kot posameznih občin, po prostoru katerih poteka predvidena prostorska ureditev. Odločitev se je izkazala za dobro, saj je bilo pripomb in usmeritev v tej fazi veliko. Vse smo podrobno proučili in jih, kolikor je bilo mogoče v največji možni meri upoštevali. Po sami javni razgrnitvi študije variant in podaji pripomb k razgrnjenemu gradivu pa smo z zainteresiranimi krajan izvedli še terenske ogleda, na katerih smo podrobneje pojasnili kje bo predlagana trasa daljnovoda potekala. Na teh terenskih ogledih, ki so bili koristni tako za krajan, da so si boljše predstavljali potek same trase, kot tudi za prostorske planerje in projektante, ki so na terenu zaznali kakšen dodaten problem (npr. močno umenje daljnovoda ob deževnem vremenu) smo dorekli še dodatne usmeritve za nadaljnje delo – podrobnejše umeščanje trase v prostor.

Postopek priprave državnega prostorskega načrta je trenutno v fazi priprave strokovnih podlag za podrobnejše umeščanje predlagane variante v prostor. Vlada je namreč v januarju 2016 sprejela sklep o potrditvi predloga najustreznješe rešitve.

Seveda pa, kljub temu, da smo se s krajan glede njihovih pripomb in predlogov uskladili, pa kljub temu prihaja do zahtev nekaterih posameznikov, po tem, da se celotne 110 kV daljnovod pokabli oz. da se pokabli na območjih kjer se približa objektom. Svojo zahtevo utemeljujejo s tem, da je pri kabelski izvedbi manj sevanja, ter, da krajina ni tako degradirana kot z nadzemno izvedbo. Kljub temu, da pojasnjujemo, da je daljnovod dovolj oddaljen od stanovanjskih objektov, da ni vplivov sevanja, kar je potrdilo tudi Ministrstvo za zdravje, ki je na predlog najustreznješe variante podalo pozitivno mnenje, ter, da bo izdelovalec vidni izpostavljenosti daljnovoda in poziciji stebrov v nadaljnjih fazah posvetil še posebno pozornost, vztrajajo pri svojih zahtevah. Celo več, pričeli so s pozivanjem ljudi proti daljnovodu v nadzemni izvedbi v celotni regiji in svoje delovanje razširili tudi na druga področja Slovenije (daljnovod Kočevje - Črnomelj). Okrog sebe zbirajo somišljenike. Ministrstvo za okolje in prostor in Ministrstvo za infrastrukturo se je na te zahteve odzvalo in sklicalo sestanek z njimi na katerem je pojasnilo razloge za nadzemno izvedbo daljnovoda (več kot dovolj velika oddaljenost od stanovanjskih objektov (ca 130 m od najbližjega stanovanjskega objekta), sevanje nikakor ni preseženo, kablovod je približno 5 krat dražji, kar bi v končni fazi vplivalo tudi na ceno električne energije, kablovod ima lahko večje vplive na okolje (tla, naravne sestavine, kulturna

dediščina). Vsi ti argumenti pa jih niso ustavili, da ne bi nadaljevali s svojim gibanjem, da se v Sloveniji vse 110 kV daljnovode izvede v kabelski izvedbi.

Menim, da pri umeščanju daljnovodov v prostor prihaja do takšnih problemov ker na državni ravni ni sprejetih načel, ki bi jasno določala kdaj se 110 kV daljnovod izvede v kabelski izvedbi in kdaj ne. Seveda pa bi takšen dokument tudi moral biti javno obravnavan in sprejet s podporo javnosti.

3.1.5 Primer – Državni prostorski načrt za daljnovod 2 x 110 kV Kočevje - Črnomelj

Postopek izdelave državnega prostorskega načrta za daljnovod 2 x 110 kV Kočevje - Črnomelj se je pričel po določbah ZUPUDPP in potekal v naslednjih korakih:

- podana pobuda ministra za gospodarstvo,
 - objava obvestila o pobudi na spletnih straneh ministrstva,
 - pridobitev smernic nosilcev urejanja prostora,
- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • izvedba delavnic po občinah, |
|--|
- sprejem sklepa o pripravi načrta na Vladi RS,
 - izdelava študije variant in predloga najustreznejše rešitve. Študija je upoštevala tudi pripombe javnosti podane na delavnicah.
 - predstavitev - javna razgrnitev predloga najustreznejše variante po posameznih občinah.
 - podane so bile pripombe občin, krajanov in civilnih iniciativ; pripombe so bile proučene in izdelan optimiziran predlog najustreznejše rešitve,
- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • predstavitev optimiziranega predloga najustreznejše variante krajanom in predstavnikom občin, • sestanek s krajanom in civilno iniciativo, ki nasprotuje nadzemni izvedbi daljnovoda, |
|--|
- priprava predloga najustreznejše variante z upoštevanjem dodatnih optimizacij, ki so jih na terenu predlagali krajanom in predstavniki občin,
- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • predstavitev dodatno optimiziranega predloga najustreznejše rešitve predstavnikom občine, krajevnih skupnosti in civilne iniciative, • proučitev predloga daljnovoda v kabelski izvedbi v delu, kjer se skozi naselja ob Črnomlju spusti do razdelilne transformatorske postaje in predstavitev predstavnikom CI in občine. |
|--|

_____ zakonsko predpisani kontakti z lokalnimi skupnostmi

ostali dodatni kontakti z lokalnimi skupnostmi

Postopek izdelave državnega prostorskega načrta za daljnovod 2 x 110 kV Kočevje - Črnomelj se je pričel približno istočasno kot državni prostorski načrt za daljnovod 2 x 110 kV Trebnje - Mokronog - Sevnica, vendar kljub temu, da sta si projekta v mnogih stvareh podobna med njima pa kljub temu

obstajajo opazne razlike. Bistvena razlika je v tem, da tu v času objave pobude ni bilo podanih nobenih pripomb s strani javnosti. Vzroke za to pripisujem temu, da je bila pobuda objavljena le na spletni strani ministrstva in občine. Kljub opozarjanju, da to ni dobra določitev, je bilo takrat zaradi ornejenih finančnih sredstev odločeno, da se obvestila o pobudi ne objavlja v lokalnem časopisu. Glede na to, da gre za prostorsko ureditev, ki je tako rekoč lokalnega pomena - Bela krajina namreč nujno potrebuje ta daljnovod za zanesljivejšo oskrbo z električno energijo, po zagotovilih predstavnikov občine ni bilo pričakovati večjega nasprotovanja. Zavedali smo se problematičnega poteka skozi naselja, ki so posejana okrog Črnomlja in skozi katera je potrebno speljati daljnovod do transformatorske postaje, zato smo organizirali delavnice s krajanji na katerih smo jim predstavili naše predloge variant poteka daljnovoda. Prvo obvestilo o delavnici smo objavili v lokalnem časopisu. Krajanji, ki so se udeležili te delavnice so predlagali, da poiščemo drugo varianto, ki bo na zadnjem delu (spusta v Črnomelj) bolj odmaknjena od naselij in posameznih stanovanjskih objektov. To smo v nadaljnji fazi tudi storili, kljub temu, da je ta varianta precej daljša in zato finančno slabše ocenjena. Je pa okoljsko sprejemljiva. Polg tega, da ima manjši vpliv na poselitev tudi nima vpliva na zdravje ljudi, naravo, kulturno dediščino in vode. Upravičeno smo pričakovali, da bo glede na vse te argumente, predlagana varianta sprejemljiva tudi za lokalno prebivalstvo.

Ko je bil predlog najustreznejše rešitve javno razgrnjen (april, maj 2014), skupaj s potrjenim okoljskim poročilom (pridobljena so bila mnenja o ustreznosti okoljskega poročila z vidika vpliva na zdravje ljudi, vpliva na kulturno dediščino, vpliva na naravo, vpliva na kmetijstvo in gozdarstvo, ter vpliva na vode), je prišlo do velikega nasprotovanja lokalnih prebivalcev predlagani severni A trasi, kljub temu, da je ta trasa upoštevala priporočila lokalnih prebivalcev, podanih na delavnici, po strokovni presoji je z vseh vidikov (prostorski, okoljski, funkcionalni in ekonomski), pa je tudi ustrezna. Največje nasprotovanje je bilo zaznati s strani krajanov, ki živijo najbližje predlagani trasi. Čeprav je ta varianta bolj oddaljena od njihovih stanovanjskih objektov, kot je bila od njih oddaljena prvotna predlagana varianta oddaljena.

Lokalni prebivalci so v nadaljevanju ustanovili civilno iniciativo, ki zastopa interese lokalnih skupnosti (Civilna iniciativa proti severni A trasi) in podali zahtevo po kabliranju na območju, kjer se trasa daljnovoda iz gozda mimo naselij spusti v Črnomelj (v dolžini približno 4 km).

V nadaljevanju postopka priprave državnega prostorskega načrta je bilo proučenih nekaj variant tudi v kabelski izvedbi, vendar niso dosegle finančne upravičenosti in zato niso bile proučene še z drugih vidikov (varstveni).

V letu 2015 je s strani Ministrstva za okolje in prostor in Ministrstva za infrastrukturo bila podana odločitev, da se projekt nadaljuje v nadzemni izvedbi in sicer po severni A varianti, ki sicer delno upošteva zahteve javnosti vendar ne v celoti.

Pri tem projektu, se je kot glavna pomakljivost izkazalo nezadostno obveščanje in vključevanje vseh tangiranih v postopek priprave državnega prostorskega načrta. V kolikor bi že v začetku k sodelovanju

pritegnili prebivalce s širšega območja Črnomlja, zagotovo ne bi doživeli takšnega nasprotovanja. Po pogovru s prebivalci na območju, kjer sedaj poteka predlagana trasa sem ugotovila, da se čutijo opeharjene. Na prvi posvet namreč niso prišli, ker so iz takratnega grafičnega dela razbrali, da nobena od takrat predlaganih variant ne poteka po njihovem območju. Na delavnicah, ki se jih je udeležilo precej ljudi (več kot 50) in na kateri so bili podani predlogi za premik trase v druga območja in druge krajevne skupnosti pa tudi nihče od organizatorjev posveta ni preverjal iz katerih lokalnih skupnosti so prebivalci, ki ta premik zahtevajo. Ker so na podlagi predlogov iz delavnic tisti, ki na teh delavnicah sploh niso bili udeleženi »dobili« traso daljnovoda, sedaj še toliko bolj nasprotujejo tej trasi.

3.1.6 DPN za polje vetrnih elektrarn Senožška brda

Postopek izdelave državnega prostorskega načrta za polje vetrnih elektrarn Senožška brda se je pričel po določbah ZUPUDPP (2010) in potekal v naslednjih korakih:

- podana pobuda ministra za gospodarstvo,
- objava obvestila o pobudi na spletnih straneh ministrstva,
- predstavitev pobude občini in občinskim svetnikom,
- pridobitev smernic nosilcev urejanja prostora,
- izvedba delavnic po občinah,
- sprejem sklepa o pripravi načrta na Vladi RS,

_____ zakonsko predpisani kontakti z lokalnimi skupnostmi

ostali dodatni kontakti z lokalnimi skupnostmi

Postopek priprave državnega prostorskega načrta se je pričel po tem, ko je država odstopila od projekta umestitve vetrnih elektrarn na območje Volovjih reber. Pobuda je bila od julija do septembra 2013 predstavljena javnosti, ki je podala svoje predloge, priporočila, usmeritve in mnenja. V juliju je potekala predstavitev občini. Predstavitve so se udeležili župan, nekateri občinski svetniki in novinarji. Nasprotovanj v tem času ni bilo zaznati.

Novembra 2013 so bile v Senožčah, Dolenji vasi in Lažah izvedene dodatne predstavitve projekta z namenom, da se krajane teh naselij podrobneje seznanijo s postopkom umeščanja in območjem na katerem bodo umeščene vetrne elektrarne. V Lažah je bilo ob koncu predstavitve jasno izraženo stališče, da prebivalci na svojem območju ne želijo vetrnih elektrarn, medtem ko na predstavitev v Senožčah in Dolenji vasi tako stališče ni bilo enomno izraženo; zaznati je bilo tako stališče »za« vetrne elektrarne, kot tudi »proti«.

Prebivalci Laž so navajali kot glavni argument proti tej ureditvi, da je projekt zgrešen, da bo od tega imel dobiček le privatni investitor, ki bo vetrne elektrane postavil in jih potem prodal, da država ni dobro razmislila, ko se je odločila za ta projekt oz. nasploh za umeščanje vetrnih elektrarn na območju Slovenije, da vetrne elektrarne niso zanesljiv in stalen vir energije, da bodo njim prinesle le negativne vplive na okolje (hrup, infrazvok, pogled na vetrne elektrarne), da bo Kras in njegove značilne vedute z umestitvijo vetrnih elektrarn v prostor uničene.

Očitki posameznih krajanov glede škodljivosti vpliva infrazvoka so se pojavili že v najzgodnejši fazi projekta, t. j. v fazi pridobivanja smernic nosilcev urejanja prostora, med katerimi je tudi lokalna skupnost. Prav zato so bili že v tej fazi v projekt vključeni strokovnjaki s tega področja, ki so problematiko posebej proučili in na srečanjih s krajanji pojasnili možne vplive na zdravje ljudi. Proučene so bile tudi tuje prakse in raziskave s področja vpliva infrazvoka na ljudi. Na podlagi ugotovitev oz. rezultatov so bila stojišča vetrnih elektrarn na območju Senožških brd v prostor umeščena tako, da je najbližja vetrna elektrarna od stanovanjskih objektov oddaljena 800 m.

Po teh predstavitev je bila na strani krajanov ustanovljena civilna iniciativa, s katero smo imeli več sestankov na katerih so bili podrobneje predstavljeni tako argumenti za postavitev polja vetrnih elektrarn kot tudi argumenti proti.

Glede na nasprotovanje krajanov je bil povečan odmik vetrnih elektrarn od stanovanjskih objektov, iz prvotnih 500 m, na 800 m oddaljenosti, vendar krajanji Laž še vedno ostro nasprotujejo postavitvi vetrnih elektrarn na njihovem območju predvsem zaradi pojava infrazvoka.

V letu 2014 je bil v občini Divača izveden posvetovalni referendum, ki je na vprašanje Ali ste za ali proti umeščanje vetrnih elektrarn na območju Občine Divača? Od skupaj 64,08 % glasovalnih upravičencev 229 bilo ZA in 331 PROTI. Referendum sicer za državo ni zavezujoč je pa jasn pokazatelj nestrinjanja s projektom. Seveda nam mora biti jasno, da so tisti krajanji, ki so proti projektu verjento vsi prišli izraziti svojo voljo, ostali pa verteno ne.

Projekt trenutno miruje. Investitor je sicer, kljub nasprotovanju krajanov, na podlagi dovoljenja občine Divača, uspel pridobiti vsa potrebna dovoljenja za postavitev stolpa za meritve vetra. Meritve vetra bodo služile kot vhodni podatek pri izdelavi strokovnih podlag. V letu 2015 je zvedel je tudi meritve hrupa obstoječe vetrnice (postavljena na podlagi določil občinskega plana), ki je od najbližjega stanovanjskega objekta oddaljena 800 m. Na podlagi meritev hrupa je bilo ugotovljeno, da hrup nikakor ni presežen glede na mejne vrednosti določene z Uredbo o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju (2005). Vendar to še ne pomeni, da prebivalcev hrupa vetrnice ne moti, predvsem zato, ker gre za relativno mirno okolje in neokrnejno naravo.

Pri tem projektu se kaže izrazito nasprotovanje politiki države, ki podpira proizvodnjo električne energije iz različnih obnovljivih virov energije, med njimi tudi iz vetra. Nasprotovanje izhaja tudi iz tega, da prebivalci niso neposredno vključeni v sprejemanje teh politik. Na Norveškem (Brun, 2007)

so projekt umeščanja vetrnih polj v prostor začeli na drugačen način. Najprej so na območju celotne regije določili potencialna območja za postavitev vetrnih elektrarn, ki so jih ocenili z »ja/ne/mogoče«, nato so ta območja dali v javno obravnavo, ki je trajala 8 tednov. V času javne obravnave so organizirali dve javni predstavitvi, dva seminarja, informacije o projektu (načrtovanju in izdelavi študij) so bile na razpolago na spletnih straneh in organizirali dodatna posvetovanja na podlagi zahtev. V času javne obravnave so prebivalci podajali svoja mnenja in predloge. Njihova mnenja in predlogi so na končno odločitev lokacij za umeščanje vetrnih elektrarn močno vplivali.

Poleg tega je glede na glavni očitke prebivalcev, da lokalnaskupnost ne bo od tega projekta imela nič, le negativne vplive mogoče zajezi na način, da se jih vključi v projekt po sistemu javno zasebnega partnerstva, kot to počnejo drugje po Evropi (Anglija, Francija)

3.2 Sklepne ugotovitve

Na podlagi analize posameznih primerov iz prakse in različnih zapletov, ki se nam dogajajo pri teh postopkih, lahko izluščimo naslednje ugotovitve:

- Pri izdelavi smernic oz. vizije države glede prometa, energetske oskrbe, okolja in drugih bi morala sodelovati široka javnost. Največji problem je da sedaj javnost sodeluje le v nekaterih manjših segmentih (državni prostorski načrti) o ostalih pa odločajo le njeni predstavniki oz. jih določajo državni uradniki na ministrstvih brez vključevanja oz. z pomanjkljivim vključevanjem interesnih skupin.
- Sodelovanje interesnih skupin se mora začeti v najzgodnji fazi projekta, takoj ko imamo osnovne informacije o projektu in so vse možnosti še odprete.
- Predstavitev načina in določitev pravil sodelovanja skupaj z interesnimi skupinami.
- Zgodnjemu obveščanju interesnih skupin je potrebno nameniti več časa in finančnih sredstev, ter najti načine kako pritegniti interesne skupine na širšem območju umeščanja prostorske ureditve.
- Aktivnejša vloga občin, kot vmesnega člana med državo in prebivalci.
- Skozi celoten postopek je potrebno nenehno sodelovanje in odprtost za informacije.

3.3 Osnovna načela vključevanja interesnih skupin

Interesne skupine imajo legitimno pravico biti dovolj zgodaj – od samega začetka obveščene in ustrezno vključene v proces umeščanja posameznih ureditev v prostor, ker gre za poseg v »njihov« prostor in s tem v njihov način življenja, ker bodo s posegom tako ali drugače prizadete oziroma se jim bo bolj ali manj spremenil način življenja, preživljanja prostega časa, dela in drugega delovanja.

Pri vključevanju interesnih skupin v proces umeščanja državnih prostorskih ureditev v prostor pa je potrebno upoštevati določena osnovna načela:

- zgodnje vključevanje,
- komunikativno delovanje.

Načelo zgodnjega vključevanja je nujno potrebno, ker vsem sodelujočim na projektu (interesne skupine, pobudnik, investitor, izdelovalcem državnega prostorskega načrta, izdelovalcem strokovnih podlag in koordinatorjem) omogoča, da se v fazi, ko so vse možnosti še odprte, soočijo s cilji predvidene prostorske ureditve in te cilje poskušajo med seboj tudi uskladiti. Soočijo se z mnenji ostalih udeležencev, ki bodo vključeni v proces umeščanja predvidene prostorske ureditve v prostor. In ne nazadnje, soočijo se tudi s strahovi, ki jih predvidena prostorska ureditev povzroča med interesnimi skupinami. Prebivalci, ki na območju predvidene prostorske ureditve živijo, poznajo tudi lokalne značilnosti, ki velikokrat niso zabeležene oz. evidentirane in so zato lahko neizčrpen vir informacij, za katere je bistveno, da so upoštewane že od vsega začetka izdelave projekta.

Načelo komunikativnega delovanja, ki seveda zajema tudi načelo iskrenosti je potrebno upoštevati skozi celoten projekt. Vzpostavljena mora biti velika stopnja zaupanja med pobudnikom, koordinatorjem, investitorjem, izdelovalcem državnega prostorskega načrta, izdelovalci strokovnih podlag in interesnimi skupinami. Komunikacija z javnostjo je učinkovitejša če poteka v kontekstu zaupanja (Kirn, 1999). Za vzpostavitev zaupanja je potrebno doseči tri kriterije: pravilnost (pravno, legalno), resničnost, iskrenost. V kolikor prihaja do prikriivanja podatkov, ciljev, dejanskega namena predvidene prostorske ureditve, se to zelo slabo odraža na projektu. Iskrenost mora biti z vseh strani, tako s strani pobudnika, koordinatorja, investitorja kot tudi s strani interesnih skupin. Veliko bolj se obrestuje odkritost kot npr. »Varianta, ki jo predlagamo ni idealna, ker ima naslednje slabosti:....., vendar bo zaradi dobre povezave med naselji najbolj učinkovita«, kot pa varianto prikazovati kot najboljšo, pa se kasneje skozi razpravo izkaže, da temu ni tako. Ravno tako pa je tudi s strani interesnih skupin nasprotovanje prostorski ureditvi brez tehtnega argumenta oz. z izmišljenimi argumenti lahko pogubno za projekt. Potrebno je pojasniti prave vzroke za in proti določeni prostorski ureditvi, kajti le tako lahko pridemo do rešitev, ki bodo legitimne. Z dosego teh kriterijev bo dogovarjanje postalo kot način doseganja legitimnosti in zaupanja v akterje. Informacije s strani koordinatorja, pobudnika, izdelovalca državnih prostorskih načrtov in investitorja vseskozi prehajajo do javnosti, ta pa se nanje odziva z utemeljenimi predlogi, ki pa jih koordinator, pobudnik, izdelovalec državnih prostorskih načrtov in investitor tudi upoštevajo. Nikakor ne sme priti zgolj do PIAR delovanja, ki predstavlja nekakšno »reklamno« prepričevanje javnosti v edino pravilno rešitev, ki jo je predlagal investitor s podporo pobudnika, izdelovalca državnih prostorskih ureditev in investitorja.

Interesnim skupinam je potrebno pojasniti, da morajo pripravljalci načrta pri načrtovanju prostorske ureditve, poleg interesov posameznikov, upoštevati tudi tehnična pravila (rešitve morajo biti stokovno

pravilne), pravila prostorskega načrtovanja kot tudi pravila urejanja prostora, ki jih je sprejela naša država (Prostorski red Slovenije, 2004) in so v širšem družbenem interesu.

Na podlagi predhodno opisanih primerov iz prakse in dolgoletnih izkušenj, pridobljenih v letih od uveljavitve ZUreP-1(2002) in ZPNačrt (2007) na področju sodelovanja z interesnimi skupinam v posameznih fazah izdelave državnih prostorskih načrtov lahko ocenimo pomanjkljivosti določenih vključevanj javnosti v postopke izdelave DLN. Interesne skupine so lahko neposredno sodelovale pri oblikovanju rešitev, ki jih urejajo državni prostorski načrti, šele v fazi javne razgrnitve, ko je vse več ali manj določeno, takrat se je mogoče dogovarjati le še o manjših spremembah. Spremembe večjega obsega pa v tej fazi povzročajo velika dodatna finančna sredstva in časovne zaostanke. ZUreP-1(2002) je sicer uvedel **prostorske konference**, ki so bile namenjene sodelovanju lokalnih skupnosti, gospodarstva in interesnih združenj ter druge organizirane javnosti. Niso pa bile namenjene interesnim skupinam. Menim, da bi bila seznanitev širše javnosti v tem delu še kako dobrodošla. Smiselno bi bilo razmisliti o nekakšni »javni razgrnitvi« oz. širše zastavljeni »prostorski konferenci« ali pa kar delavnici, na kateri bi bilo že v tej začetni fazi interesnim skupinam predstavljeno območje, kjer se predvideva določena prostorska ureditev, seznanitev s postopkom in podajo nekaj osnovnih podatkov. Poleg tega pa bi izdelovalec dobil s strani interesnih skupin prvi odziv in pa prve pripombe na predvideno ureditev. Na 1. prostorske konference so namreč poleg tistih, ki jim je bila ta konferenca namenjena (glede na zakonske določbe) prihajali tudi posamezniki, saj je pripravljavec datum in kraj zбора konference objavi v dveh sredstvih javnega obveščanja.

Z uveljavitvijo ZPNačrta (2007) so bile prostorske konference ukinjene. Javnost je bila v skladu z zakonom obveščena o pripravi državnega prostorskega načrta šele z javno razgrnitvijo. Niso imeli možnosti seznaniti se s predvideno prostorsko ureditvijo že na samem začetku oziroma še pred pričetkom priprave državnega prostorskega načrta in podajati svojih stališč, opozoril in v najzgodnejši fazi sodelovati pri pripravi predvidene prostorske ureditve.

Z uveljavitvijo ZUPDDPP (2010), ki prinaša tudi s področja vključevanja javnosti nekaj novosti, se je stanje na tem področju lahko nekoliko izboljšalo, če se seveda pri delu z javnostmi upoštevana tudi načela komunikacijskega delovanja, ki pa jih s samim zakonom seveda ni mogoče predpisati.

Zakonsko določeno sodelovanje z javnostjo pri pripravi državnih prostorskih načrtov je le okvir znotraj katerega je potrebno še veliko dodatnega sodelovanja – komunikacijskega delovanja. Koliko dodatnega sodelovanja in način sodelovanja je odvisen od posameznega projekta. Predvsem je tu pomembno za kakšen projekt gre (avtocesta, plinovod, daljnovod, odlagališče) ter koliko pozitivnih in negativnih vplivov na okolje javnost in ostale interesne skupine vidijo v projektu.

3.4 Transparentno in odprto vključevanje interesnih skupin kot ključni element vzpostavitve zaupanja

Posamezni državni prostorski načrti se med seboj močno razlikujejo po stopnji sprejemljivosti v lokalnem okolju zaradi različnih vplivov, ki jih povzročajo. Če vzamemo za primer izgradnja avtoceste lahko vplive razdelimo na pozitivne (boljšo dostopnost, povečanje cene zemljišča in ostalih nepremičnin, razvoj krajev ob avtocesti) in negativne vplive (izgradnja nove socialne mreže, izguba kmetijskih in drugih površin). Našteti vplivi so zgolj nekateri vplivi na družbo, niso pa tu upoštevani še ostali okoljski vplivi. V skladu s stopnjo vplivov posameznega projekta na družbeno okolje bi bilo potrebno že v začetni fazi, v fazi pobude, pripraviti procesni načrt vključevanja interesnih skupin v postopek priprave državnega prostorskega načrta. Procesni načrt mora biti pripravljen za vsak projekt posebej. »Ni namreč mogoče izdelati idealnega (optimalnega) modela vključevanja javnosti. Načeloma je vsak konkreten primer »enkratni« in zahteva tudi tak pristop« (Kos, 1995). Poleg tega mora biti procesni načrt »živa stvar« in se mora po potrebi tudi prilagajati novo nastalim situacijam tekom umeščanja prostorske ureditve v prostor. Je pa seveda na začetku potrebno pripraviti nek osnovni procesni načrt prilagojen posameznemu projektu. Ta procesni načrt je potrebno v začetni fazi interesnim skupinam tudi predstaviti in jim dati možnost, da tudi tu podajo svoje predloge in pripombe. Predstavitve procesnega načrta vključevanja interesnih skupin v postopek priprave državnega prostorskega načrta je edini način, da se interesne skupine in seveda tudi ostali sodelujoči na projektu seznanijo s potekom njihovega vključevanja v celoten postopek. V kolikor se med samim projektom izkaže, da so potrebne spremembe procesnega načrta, mora to biti skupna odločitev vse sodelujočih na projektu. Le tako bodo lahko stvari potekale transparentno in odprto ter ne bo prihajalo do neprijetnih presenečenj. Čas namenjen dobremu in učinkovitemu sodelovanju javnosti je kratek v primerjavi s časom, ki je potreben za odpravo posledic slabih odločitev ali v primerih blokad javnosti, ki ni bila pravočasno ustrezno informirana (Kontić, B., Marega, M., Škarabot, J., idr. 2003). Pri vsem tem pa se je treba zavedati, da sodelovanje javnosti lahko spremeni predvidene cilje.

Interesne skupine imajo s procesnim načrtom točno določeno vlogo, seznanjene so s tem, kdaj lahko sodelujejo, kako lahko sodelujejo in kako bodo njihovi predlogi preverjeni ter upoštevani. Procesni načrt določi na kakšen način bo potekalo obveščanje, kdo je kontaktna oseba, kako in kdaj bodo sklicani regionalni posveti, seznanitve, delavnice, javne razgrnitve ter na kakšen način lahko podajajo predloge, priporočila, usmeritve, mnenja in predloge in kdaj bodo dobili informacijo o upoštevanju le teh.

V primeru, ko so »pravila igre« jasno postavljena že na začetku, se vsak udeleženec v projektu počuti bolj sigurnega in tudi zaupanje med udeleženci se okrepi. Proces umeščanja prostorske ureditve pa postane transparenten.

3.5 Vključevanje interesnih skupin od samega začetka

Umeščanje objektov v prostor je dolgotrajen postopek in zahteva poleg proučitve prostorskih in okoljskih zmožnosti sprejetja določenega objekta tudi proučitev družbene sprejemljivosti objekta. V samih postopkih umeščanja državnih prostorskih načrtov v prostor veliko pozornosti namenimo proučitvi prostorskih danosti in okoljskih zmožnosti sprejemanja določenega objekta, zelo malo pozornosti pa se posveti družbeni sprejemljivosti objekta.

V dosednji bogati praksi s področja vključevanja interesnih skupin v postopek priprave državnih prostorskih aktov (postopek je v zadnjih desetih letih doživel kar nekaj sprememb) lahko ugotovimo, da zgodnje vključevanje ni bila najpogostejša praksa. Nekateri bodo za to krivili zakonska določila, ki so do sprejetja ZUPUDPP (2010) praktično to vključevanje omejila zgolj na javne razgrnitve osnutkov oz. predlogov državnih prostorskih aktov. V tej fazi pa s strani interesnih skupin praktično ni bilo mogoče doseči večjih sprememb državnega prostorskega načrta. Interesne skupine so lahko predlagale le manjše spremembe ali pa odločno brez argumentov nasprotovale prostorski ureditvi. Odziv na predstavljeni projekt je bil v tej fazi zelo velik, saj je šlo praktično za poseg na njihovo dvorišče. Pojavil se je »nimby« sindrom (not in my back yard – ne na mojem dvorišču). V kolikor je šlo za prostorsko ureditev, ki ima za lokalno skupnost oz. posameznika tudi pozitivne vplive (npr. avtocesta – boljši dostop do večjih mest) je bila ta ureditev še nekako sprejeta. V primerih, ko posameznik vidi le negativne vplive zase in za lokalno skupnost (npr. odlagališče nizko in srednje radioaktivnih odpadkov) pa se je pojavilo odločno nasprotovanje v imenu varovanja svojega in lokalnega okolja. Kot pojasnjujeta Drapalova in Kos (1999) je NIMBY sindrom:

- popolnoma legitimna oblika uveljavljanja aktivne soudeležbe lokalnega prebivalstva pri posegih v njihovo okolje, ki je v največji meri vedenjska posledica zasidranih stališč in vrednot;
- da nezmožnost preseganja NIMBY sindroma izhaja iz komunikacijske nekompetentnosti strokovnih nosilcev posegov v okolje in prostor ter iz uveljavljenih odločevalskih procesov, ki upoštevajo zgolj tehnološke vidike izgradnje objektov, popolnoma pa zanemarijo socialno-prostorske oziroma družboslovne vidike, ki so pri izbiri lokacije pomembnejši od tehničnih.

Strinjam se z avtorjema, da prostorski načrtovalci pri svojem delu proučijo in ovrednotijo prostorske in okoljske posledice predvidenega posega. Kot negativne vplive štejejo predvsem onesnažen zrak, vodne vire, hrup in druge okoljske posledice, pozabljajo pa na nepopravljivo škodo, ki jo občuti človek, oziroma skupnost v svojem bivalnem okolju – to je družbena posledica. Zaradi tega bi bilo smiselno pri načrtovanju razmisliti o potrebi po izdelavi posebnega elaborata, ki bi opredelil posledice projekta na družbeno okolje.

3.6 Presoja vplivov na družbeno okolje

Prvo srečanje strokovnjakov s področja presoje vplivov na družbeno okolje se je zgodilo v okviru letnega srečanja Environmental Design Research Associates (EDRA) v Milwaukeeju leta 1973. Johnson in Burdge sta tam prvič predstavila strategijo preučevanja vplivov na družbeno okolje (v Javornik, 1998).

Presoja vplivov na družbeno okolje je definirana kot »..... proces sistemske analize odkrivanja bodočih možnih vplivov predvidenega posega na posameznike, organizacije in širšo družbo« (Becker, 1997).

Presojo vplivov na družbeno okolje je sestavljena iz:

- Družbene sprejemljivost posega oziroma vključevanja javnosti v postopek odločanja;
- Presoje vplivov na družbeno okolje.

Osnovni namen vključitve rezultatov presoje vplivov na družbeno okolje je pomagati posameznikom, lokalnim skupnostim in vladnim institucijam, da bi spoznale nujnost vloge prizadetih v procesu odločanja o umestitvi predvidenega posega v prostor.

Metodologijo presoje vplivov na družbeno okolje smiselno razvijati v kontekstu procesa presoje vplivov na okolje (Javornik, 1998). Metodološko je presoja vplivov na družbeno okolje lahko vezana na presojno vplivov na okolje, vendar je potrebno poudariti, da se presoja vplivov na okolje izdeluje v fazi že izbrane variante posega, s presojno vplivov na družbeno okolje pa je potrebno začeti preje, takoj po podani pobudi (oziroma še bolje že pred podano pobudo), kar pomeni še v fazi pred primerjalno študijo, v kateri se izdelata družbena sprejemljivost projekta na splošno in posamezne variante od predlaganih kot prvi del presoje vplivov na družbeno okolje in nato v fazi, ko je varianta že izbrana še drugi del presoje vplivov na družbeno okolje, ki je že bolj usmerjena v konkreten poseg. Menim, da že zaradi različnih časovno pogojenih terminov izdelave okoljskega poročila (faza študije variant) in poročila o vplivih na okolje (faza osnutka državnega prostorskega načrta) ter ne nazadnje elaborata presoje vplivov na družbeno okolje, ki bi se moral začeti izdelovati še pred pričetkom to je še pred pobudo (in seveda veliko pred izdelavo okoljskega poročila) elaborata presoje vplivov na družbeno okolje ne moremo vključiti ne v okoljsko poročilo ne v poročilo o vplivih na okolje, ampak mora to biti samostojen elaborat, ki zavzema vse aktivnosti v zvezi z vključevanjem javnosti.

Kriterij družbene sprejemljivosti, kot 1. fazo presoje vplivov na družbeno okolje (izdelana še v fazi pred primerjalno študijo, ko imamo vse možnosti še odprte) primarno teži k minimalizaciji konfliktnih situacij tako s posamezniki kot širšimi družbenimi oziroma interesnimi skupnostmi. Najbolj smotrno

ga je proučevati hierarhično na različnih ravneh, odvisno od tega, kdo v demokratičnem sistemu sprejema družbene odločitve (parlament, občina). Eden glavnih in težko rešljivih problemov je poskus predvidevanja socialnih posledic družbenega delovanja z ugotovitvijo vzročno – posledičnih zvez posegov v prostor z upoštevanjem dejstva, da človek vedno deluje namensko. Ko pride v določeno skupino informacija o predvidenem posegu, so reakcije lahko zelo različne, čeprav so si vsi edini v želji po spremembah oziroma zmanjšanju negativnih posledic nekega posega. Pomembna funkcija proučevanja družbene sprejemljivosti je med drugim tudi pridobitev in analiza potrebnih informacij za določen poseg v prostor in predvideti odzive na spremenjene pogoje življenja in dela.

Vplive na družbeno okolje lahko razdelimo na pozitivne in negativne. Med pozitivne vplive na družbeno okolje zaradi izgradnje avtoceste lahko štejemo:

- boljšo dostopnost,
- povečana cena zemljišč in ostalih nepremičnin,
- razvoj kraja.

Med negativne vplive na družbeno okolje zaradi gradnje avtoceste lahko štejemo:

- privajanje na novo okolje (zaradi bližine avtoceste ali zaradi preselitve kot posledica gradnje avtoceste) in izgradnja nove socialne mreže,
- izgubo kmetijskih in drugih površin.

Seveda pa je potrebno poudariti, da te splošne negativni in pozitivni vplivi ne veljajo za vse. Če hočemo konkretnije definirati vplive je potrebno izdelati detajlnejšo analizo praktično za vsakega posameznika oziroma skupino posameznikov, ki ga/jih izgradnja avtoceste tangira.

Namen izdelave presoje družbenih vplivov ni razločevanje med popravljivo in nepopravljivo škodo, ki jo nek poseg naredi v družbi, temveč možnost, da se v procesu planiranja oz. umeščanja objekta v prostor (tudi v družbeni prostor) planerji zavedajo vseh posledic, ki jih povzročijo z umestitvijo določenega objekta v prostor.

V današnjem času je presoja vplivov na družbeno okolje v razvitih državah integralni del okoljskega managementa^{‡‡}, vloga vključevanja javnosti pa izredno pomembna komponenta znotraj te presoje.

^{‡‡} **Menedžment** ali **upravljanje** ([angleško](#) *management*) je proces [odločanja](#), [načrtovanja](#), osmišljanja, usmerjanja, razporejanja (alociranja) [organizacijskih](#) resursov (virov), vodenja ter nadzora in vrednotenja izvajanja različnih aktivnosti. Hkrati je upravljanje [ekonomska](#) in [organizacijska](#) znanstvena disciplina, ki jo je v zgodnjih [dvajsetih letih 20. stoletja](#) utemeljil [Henri Fayol](#).

Javnost v demokratičnih družbah igra zelo pomembno vlogo v procesu odločanja pri umeščanju določenega objekta v okolje in prostor.

Presoja vplivov na družbeno okolje uvrščamo predvsem v preventivno varstveno delovanje /ukrepanje, njena razčlenitev pa je razdeljena na dve vrsti presoje, enako kot presoja vplivov na okolje. Način vključevanja družbenega okolja v postopek presoje vplivov na okolje je težavna naloga in predstavlja strokovni izziv sociologom in psihologom, ki se v Sloveniji formalno pravzaprav šele uveljavlja. Pri določanju vloge družbenega okolja v proceduri presoje vplivov na okolje se srečujemo s problemom oziroma definiranjem. Družbenega okolja praviloma ni mogoče popolnoma operacionalizirati, t.j. vključiti v še obvladljivo formalizirano proceduro. Družbeno okolje je formalno sicer možno na relativno enostaven način zamejiti, vendar je to formalno toga zamejitev na vplivno območje predvidenega posega. Zaradi tega se pogosto zgreši bistvo samega problema, saj niso vključeni vsi segmenti družbenega okolja, ki bodo s posegom neposredno ali posredno prizadeti. Zato je nujno predvideti več ravni družbenega okolja, ki se v postopek vključujejo glede na posebnosti konkretnega posega (Kos v: Javornik 1998).

Kot navaja Javornik (1998) so cilji zaradi katerih je študijo presoje vplivov na družbeno okolje potrebno uvesti v postopek prostorskega planiranja naslednje:

1. definirati probleme in operacionalizirati cilje, ki so vključeni v predvideno spremembo stanja v prostoru;
2. določiti stopnjo predvidevanja sposobnosti prilagoditve skupnosti ali skupine posameznikov na spremenjene pogoje življenja;
3. predvideti vplive na kvaliteto življenja;
4. osvetliti pomen in vpliv predvidenih sprememb v prostoru in okolju na človeka;
5. identificirati omilitvene ukrepe oziroma morebitne zahteve po le teh ter spremljati izvajanje (monitoring).

Lichfield (1996) je razčlenil nekaj ključnih korakov, ki jih je potrebno vključiti v proces presoje vplivov na družbeno okolje:

OPREDELITEV OBMOČJA

- Kako velik je problem?
- Kako velik je dovolj velik problem?

IDENTIFIKACIJA PROBLEMA

- Kaj je problem?
- Kaj ga povzroča?

ALTERNATIVE

- Katere so možne alternative?

PROFIL

- Kdo bo s posegom prizadet in na kakšen način?

PROJEKCIJA

- Kaj povzročijo s posegom nastale spremembe?

PRESOJA

- Katere razlike bodo nastale?

VREDNOTENJE

- Ali se kot strokovnjak strinjaš z izvedbo projekta?

OMILITVENI UKREPI

- Kaj lahko storiš, če si proti izvedbi projekta?

MONITORING

- Kako zanesljive so tvoje napovedi, scenariji?

MANAGEMENT

- Kdo odloča o izvedbi projekta?

KONČNA LINIJA

- Kdo pridobi in kdo izgubi z izvedbo projekta?

Na vsa zgornja vprašanja si je skozi faze izdelave projekta potrebno odgovoriti. To so tudi odgovori, ki jih javnost zahteva na javnih razpravah. Po sedanji zakonodaji (ZUPUDPP) bi morali odgovore na ta vprašanja imeti že v fazi, ko se izvede posvet (to je v fazi pridobivanja smernic).

Z izdelavo presoje vplivov na družbeno okolje v najzgodnejših fazah projekta, ugotavljamo tudi kdo so interesne skupine, ki bodo vključene v postopek priprave državnega prostorskega načrta, skratka identificiramo deležnike, dobimo osnovne informacije za pripravo procesnega načrta vključevanja interesnih skupin v postopek priprave državnega prostorskega načrta.

Z ozirom na to, da ima urbanistično planiranje velik vpliv na družbo menim, da je vloga sociologije in sociologov pri tem premajhna. V vsak proces načrtovanja – umeščanja objekta državnega pomena v prostor bi morali s svojim znanjem sodelovati tudi sociologi. Kot pojasni Gantar (1983) lahko ločimo »vključevanje sociologov na sociološko raziskovanje za potrebe urbanističnega planiranja in sodelovanje sociologa – planerja v konkretnih planskih postopkih«. Osebno menim, da bi bilo sodelovanje prostorskih sociologov pri posameznih projektih nujno in v veliko pomoč. Sociološka presoja pripomb interesnih skupin pri posameznih projektih (Gantar, Kos 1988) pa še kako dobrodošla za lažje razumevanje problemov.

Prostorski sociologi preverijo, kateri interesi se izkazujejo v prostoru. »Družbeno sprejemljivost je treba spremljati, hkrati pa tudi objektivizirati in revitalizirati, ker je prostor javni interes, pri katerem imajo nekateri večjo moč« (Kos v IPOP, 2010).

4 RAZISKAVE JAVNEGA MNENJA KOT POMOČ PRI ODLOČANJU IN PRIPRAVI NAČRTA VKLJUČEVANJA INTERESNIH SKUPIN

Raziskave javnega mnenja, izvedene na območjih, kjer nameravamo umestiti v prostor določeno ureditev državnega pomena, so nam lahko v veliko pomoč. Osebno menim, da bi morali ankete med prebivalci določenega območja v katerega bomo posegli, izvajati pred začetkom kakršnihkoli aktivnosti, med samim delom in pa po končanem delu. Z njimi bi ugotavljali, v prvem delu tako imenovano »ničelno stanje«, ki bi nam podalo splošno stališče prebivalcev posameznega območja do določene prostorske ureditve. Sledila bi anketa v času, ko bi bil projekt že v polnem zagonu, ko bi bili prebivalci že seznanjeni s tem kaj se na »njihovem« območju predvideva umestiti v prostor in nato še na koncu, po umestitvi državnega prostorskega načrta v prostor. Takšna razporeditev anket bi bila lahko investitorju in pripravljavcem dokumentacije v veliko pomoč. Nemalokrat se namreč dogaja, da zaradi glasnosti organiziranih skupin (civilnih iniciativ) lahko dobimo napačno predstavo o mnenju ljudi o določeni prostorski ureditvi. Kot pravi Kos (2002): »Raziskovanje javnega mnenja je najbolj rutinizirana, standardizirana in tudi najbolj znana sociološka raziskovalna metoda«. Seveda pa je pri tem potrebno imeti realna pričakovanja, javnomnenjskih raziskav ne smemo precenjevati. Prav tako je potrebno biti previden pri interpretaciji rezultatov.

»Raziskave javnega mnenja o prostorskih zadevah se pri nas še niso uveljavile kot standardna analitična priprava posegov v prostor« (Kos, 2002). Obstajajo raziskave javnega mnenja, ki se v Sloveniji izvajajo že od leta 1968 in med drugim vsebujejo tudi vprašanja o prostoru, okolju, družbenih vrednotah in splošnih razvojnih vprašanjih, pomembnih za urejanje in načrtovanje prostora^{§§}. Iz podatkov (Toš, 2013) je razvidno, da se je javno mnenje v zvezi z okoljem od leta 1993 do leta 2011 močno spremenilo. Z namenom varovanja okolja se je bistveno več ljudi pripravljeno odpovedati svojemu življenjskemu standardu (iz 23,1% v letu 1993 narasel kar na 28,5% v letu 2011). Poleg tega se je tudi zelo povečalo število ljudi, ki menijo, da je onesnaženje zraka, ki ga povzroča industrija zelo nevarna (iz 42% v letu 1993 je narasel na 53% v letu 2011). Iz tega lahko tudi sklepamo, da se odnos do okolja močno spreminja, zato je v splošnem tudi veliko nasprotovanja vsakršnim posegom v okolje.

4.1 Primer raziskave javnega mnenja (Beričevo - Divača)

V nadaljevanju bom predstavila dve raziskavi javnega mnenja, ki sta bili v letu 2014 izvedeni za potrebe umeščanja prostorskih ureditev državnega pomena v prostor in sicer za državna prostorska načrta »Prehod 220 kV omrežja na 400 kV Beričevo Divača« in »Železniška proga Trst - Divača«.

^{§§} Celoten nabor vprašanj in frekvenčne distribucije odgovorov so zbrane v publikacijah Vrednote v prehodu II. - VII (N. Toš)

Raziskava javnega mnenja v sklopu priprave državnega prostorskega načrta za prehod 220 kV omrežja na 400 kV Beričevo - Divača (Valicon, 2014) se je izvajala na terenu od januarja do marca 2014, po tem, ko je bila javnost na javnih predstavitvah po občinah, ki so potekale konec leta 2013, že seznanjena s tem, da se načrtuje prehod 220 kV daljnovoda na 400 kV daljnovod. Anketo je izvajala družba Valicon d.o.o. iz Ljubljane. Izvedena je bila med polnoletnimi prebivalci občin, skozi katere poteka trasa načrtovanega daljnovoda in med polnoletnimi prebivalci, ki živijo neposredno ob trasi daljnovoda (na razdalji do 200 m od osi daljnovoda). Pri tem naj pojasnim, da sta bili na javnih predstavitvah predstavljeni dve trasi daljnovoda in sicer severna trasa in južna trasa. Severna trasa daljnovoda naj bi potekala v varovalnem pasu odstranjenega 220 kV daljnovoda, kar dejansko pomeni, da se obstoječi 220 kV daljnovod odstrani in na njegovem mestu (po isti trasi) spelje 400 kV daljnovod. Južna trasa 400 kV daljnovoda naj bi potekala vzporedno z že obstoječim 400 kV daljnovodom.

Investitor tega daljnovoda, ELES d.o.o., je skupaj s koordinatorjem in pobudnikom ter družbo, ki je izvajala anketo, določil raziskovalne cilje in sicer:

- odnos prebivalstva do investicij v infrastrukturne objekte,
- odnos prebivalcev v lokalnih skupnostih do izgradnje visokonapetostnih daljnovodov,
- ocena velikosti segmenta nasprotnikov gradnje in njihov opis,
- popis argumentov s katerimi prebivalcev v lokalnih skupnostih nasprotujejo gradnji,
- potencial koristi, ki blažijo nasprotovanja prebivalcev v lokalnih skupnostih,
- opis lokalne skupnosti.

Obe trasi potekata po skupno 15-ih občinah. V občini Divača imata obe trasi skupen potek in se tako S kot J priključita na končno točko to je RTP Divača.

Vprašanja v anketi so bila razdeljena na posamezna poglavja in sicer:

- vprašanja v zvezi z odnosom do življenjskega okolja, s katerimi se ugotavlja kateri elementi okolja so prebivalcem občin najpomembnejši in kako so zadovoljni s svojim okoljem;
- vprašanja v zvezi z vpletenostjo v lokalno skupnost, s katerimi se ugotavlja kako in koliko je posameznik na različnih področjih vpleten v delovanje lokalne skupnosti (udeležba na volitvah, spremljanje lokalnih novic, udeležba na lokalnih prireditvah);
- vprašanja v zvezi z odnosom do lokalne infrastrukture, s katerimi se ugotavlja kakšen odnos imajo prebivalci do različnih infrastrukturnih objektov, ki jih lokalna skupnost potrebuje za svoje delovanje (odlagališče komunalnih odpadkov, športni park, daljnovod, vodovod in kanalizacija, bazna postaja za mobilno telefonijo, obrtno industrijska cona, lokalna cesta, optično omrežje, javna razsvetljava);
- vprašanja v zvezi z odnosom do gradnje daljnovoda, s katerimi se ugotavlja koliko je za prebivalce ob trasi daljnovoda sprejemljiva umestitev daljnovoda z višjo napetostjo;

- vprašanja v zvezi z vključevanjem v proces izgradnje, s katerimi se ugotavlja na kakšen način bi prebivalci ob trasi daljnovoda želeli biti vključeni v proces načrtovanja državnega prostorskega načrta in koliko sploh zaupajo informacijam iz različnih virov (lokalni časopis, ministrstvo za infrastrukturo in prostor, investitor, raziskovalne organizacije, nevladne okoljske organizacije, televizija, župan, prijatelji in znanci);
- ostala vprašanja, ki jih je vključil izvajalec ankete, da pridobi splošno sliko o prebivalcih.

Pri odgovorih na vprašanja v zvezi z odnosom do življenjskega okolja so anketiranci med desetimi elementi okolja kot najpomembnejšega izbrali čistost zraka, sledi dostopnost do kvalitetne pitne vode in na tretjem mestu je oskrba z električno energijo. Z okoljem v katerem živijo so zelo zadovoljni, prepričani so tudi, da je njihovo okolje boljše kot drugje po Sloveniji. Zadovoljni so tudi z oskrbo z električno energijo, niso pa zadovoljni z elektromagnetnim sevanjem.

Pri odgovorih na vprašanja v zvezi z vpletenostjo v lokalno skupnost se je izkazalo, da se prebivalci ob obeh trasah nadpovprečno udeležujejo lokalnih volitev ter pogosto spremljajo občinske novice in se udeležujejo na lokalnih prireditvah. Približno tretjina jih tudi deluje v lokalnem okolju.

Pri odgovorih na vprašanja v zvezi z odnosom do lokalne infrastrukture so največ podpore namenili vodovodu in kanalizaciji, optičnemu omrežju za internet, lokalnim cestam, športnemu parku in javni razsvetljavi. Najmanj podpore je deležen daljnovod.

Pri odgovorih na vprašanja v zvezi z gradnjo daljnovoda se izkaže, da so prebivalci, ki ne živijo neposredno ob daljnovodu bolj tolerantni do objekta, ostali pa v večini nasprotujejo izgradnji daljnovoda. Večina prebivalcev zavrača gradnjo daljnovoda v oddaljenosti 40 do 200 m od njihovih domov. Tisti, ki imajo svoje domove oddaljene od trase daljnovoda vsaj 200 m vidijo pozitivne učinke daljnovoda v večji meri kot tisti, ki živijo bližje ob trasi daljnovoda. Najpogostejši negativni učinki daljnovoda, ki jih navajajo prebivalci so sevanje, škodljivost zdravju, poseg v okolje, pokvarjen izgled okolice in razvrednotenje nepremičnin.

Pri odgovorih na vprašanja v zvezi z vključevanjem v proces izgradnje, se je izkazalo, da se večina v preteklosti še ni angažirala pri umeščanju tovrstnih objektov v prostor (94 %). So se pa pripravljene vključiti v načrtovalni proces, seveda veliko bolj tisti, ki živijo ob trasi daljnovoda. Za način obveščanja so kot najbolj zaželeno izbrali nenaslovljeno pošto v nabiralnik, sledi ji obveščanje preko elektronske pošte. Približno tretjina prebivalcev dvomi v to, da se bo njihove predloge obravnavalo in upoštevalo. Dobra četrtina pa vendarle verjame v povečanje kakovosti načrtov ob upoštevanju lokalnih značilnosti.

Z analizo izvedene ankete lahko ugotovimo, da dokler prebivalce sprašujemo na splošno o okolju in infrastrukturi, ki so za njih najpomembnejša, postavijo oskrbo z električno energijo na tretje mesto, takoj za čistim zrakom in pitno vodo. Ko jih povprašamo o podpori gradnji konkretnemu daljnovodu pa so odgovori negativni. Projekta daljnovoda na splošno ne podpirajo. Več kot tretjina prebivalcev, ki ne živijo neposredno ob trasi, ne podpira gradnje daljnovoda. Delež nenaklonjenosti postavitvi

daljnovoda bližje kot 200 m pa v tem pasu iz dobre tretjine naraste na dobri dve tretjini (iz 36% na 70%). Ko jih povprašamo o sprejemljivi oddaljenosti daljnovoda od njihovega doma navedejo v povprečju razdaljo tri kilometre. Dlje od daljnovoda bi postavili le še odlagališče komunalnih odpadkov.

Podpora daljnovodu je izredno nizka tudi zato, ker prebivalci teh občin nimajo problemov z dobavo električne energije. Glede na to, da je bila raziskava izvedena v času ko je del območja, na katerem je bila izvajana anketa, prizadel žled in je bila oskrba z električno energijo nekje prekinjena tudi za več kot 14 dni, je bilo takrat na najbolj kritičnih območjih zaznati nekoliko povišano stopnjo sprejemljivosti daljnovoda, ki pa je hitro usahnila.

Glede obveščanja se zavedamo, da je nenaslovljena pošta v nabiralnik najboljša izbira. Na ta način je mogoče obvestiti največ ljudi. Še vedno namreč obstajajo interesne skupine, ki se ne poslužujejo elektronske pošte oz. ne iščejo informacij preko spleta in jih informacija tako ne doseže. Kot primer lahko navedem primer posredovanja vabila na delavnice v fazi priprave študije variant za državni prostorski načrt za daljnovod 2 x 110 kV Kočevje - Črnomelj, kjer smo se pri vabilu na 1. delavnico poslužili nenaslovljene pošte v nabiralnik, pri drugem pa zaradi pomanjkanja finančnih sredstev le obveščanja preko elektronske pošte naslovljene na krajevne skupnosti, ki so potem informacijo posredovale naprej krajanom. Udeležba na prvi delavnici je bila ustrezna, prišli so vsi zainteresirani. Udeležba na drugi delavnici je bila bistveno manjša, kasneje so nam prebivalci očitali, da niso bili obveščeni. Koordinator je v dobri veri, da bo obveščanje preko krajevnih skupnosti ravno tako učinkovito izbral to možnost. Kot se je kasneje izkazalo relacija med krajevno skupnostjo in posameznimi krajanom ne deluje tako kot smo pričakovali ali bi morala. Tudi na tem področju bi lahko še veliko izboljšali.

Pred pričetkom javne raziskave je bilo veliko dogovarjanja, med investitorjem, koordinatorjem in izvajalcem ankete, kdaj je primeren čas za izvedbo ankete ali je to pred pričetkom izdelave državnega prostorskega načrta, preden dobi javnost kakršnokoli informacijo o pričetku in poteku predvidenega daljnovoda ali je to po tem, ko javnost že pridobi nekaj osnovnih informacij in je seznanjena s tem kje so predvideni variantni poteki daljnovoda. Zaradi same analize spreminjanja stanja na terenu je smiselno izvajati ankete v več fazah, kajti le tako bi lahko spremljali spremembe javnega mnenja oz. spremembe odnosa do prostorske ureditve glede na aktivnosti na terenu. Menim, da se vsaka aktivnost in sodelovanje s tangiranimi lokalnimi skupnostmi na terenu odraza tudi v odgovorih na anketna vprašanja. Manj kot je neznanj manj je nezaupanja in manj je nasprotovanja nasploh, zahteve ljudi pa postajajo konkretnije in jasneje izražene in se ne odražajo le kot nasprotovanja nasplošno.

4.2 Primer raziskave javnega mnenja (Trst - Divača)

Raziskava javnega mnenja v sklopu priprave državnega prostorskega načrta za železniško progo Trst - Divača je bila izvedena v mesecu maju 2013 v naseljih v bližini načrtovanega objekta (Ninamedia,

2013). Anketa je bila izvedena v času priprave študije variant oz. predloga najustreznejše rešitve. Po tem, ko je bila konec leta 2012 pobuda že objavljena na internetnih straneh ministrstva in je bila javnost vsaj formalno seznanjena s tem, da se načrtuje železniška proga na tem območju. Polovico gospodinjstev, ki so bila anketirana je od predvidene železniške proge oddaljena manj kot 500 m. Anketo je izvajala družba Ninamedia d.o.o. iz Ljubljane. Anketa je potekala po telefonu in je bila izvedena med polnoletnimi člani gospodinjstev.

Vprašanja v anketi so bila razdeljena na posamezna poglavja in sicer:

- vprašanja v zvezi z vpletenostjo v projekt, s katerimi se ugotavlja koliko jih navedena zadeva sploh zanima;
- vprašanja v zvezi z odnosom prebivalcev lokalnih skupnosti do informiranosti, s katerimi se ugotavlja stopnjo informiranosti, vire informacij, zaupanje v vire informiranja;
- vprašanja v zvezi s tveganjem in koristmi načrtovane železniške proge, s katerimi se ugotavlja nevarnost za vodne vire, kmetijska zemljišča in poslabšanje bivanjskih razmer zaradi hrupa, vibracij ter kdo bo imel koristi zaradi železniške proge;
- vprašanja v zvezi z zaupanjem, s katerimi se ugotavlja stopnjo zaupanja v informacije, ki jih podajajo strokovne institucije, ministrstvo in občina;

Predvidena prostorska ureditev posega na območje dveh občin (Divača in Sežana).

Pri odgovorih na vprašanja v zvezi z vpletenostjo oz. zanimanjem za projekt se je izkazalo, da jih problematika v veliki meri zelo zanima. Večje zanimanje so pokazali tisti, ki osebno podpirajo gradnjo nove železniške proge. Najvišje zanimanje so izkazali tisti, ki živijo v oddaljenosti 1 km do 5 km od obstoječe železniške proge oz. v njegovi neposredni bližini.

Pri odgovorih na vprašanja v zvezi z odnosom prebivalcev do informiranja se je izkazalo, da je obveščенost slaba, kar dobra polovica je obveščенost postavila na zadnje mesto na pet stopenjski lestvici. Glavni vir informiranja (dobra četrtina) so Primorske novice, sledijo prijatelji in znanci, ter drugi tiskani mediji in na zadnjem mestu televizija Slovenija. Največ jih je izrazilo željo, da jih informacije dosežejo preko lokalnih tiskanih medijev, sledi jim nenaslovljena pošta na dom, lokalne radijske postaje in javna srečanja predstavnikov ministrstva in lokalne skupnosti. Glede zaupanja v vire informiranja najbolj zaupajo medijem, predstavniki civilne in strokovne javnosti so se uvrstili za mediji.

Pri odgovorih na vprašanja v zvezi s tveganji in koristmi načrtovane železniške proge se je izkazalo, da petina vprašanih pozna potek trase železniške proge, slabi polovici pa je nekaj malega znano, ostali pa ne poznajo poteka trase. Bližina hiš oziroma stanovanj vpliva na poznavanje poteka trase. Tisti, ki živijo bližje bolje poznajo potek trase nove železniške proge, hkrati pa tudi manj podpirajo gradnjo. Vprašane najbolj skrbi nevarnost železniške proge za vodne vire, sledi jim povečanje hrupa in vibracij na zadnjem mestu pa je skrb za kakovost kmetijskih zemljišč. Glede koristi so menili, da so le te

srednje verjetne, največ koristi vidijo tisti, ki tudi najbolj podpirajo gradnjo nove železniške proge. Gradnjo podpira dve tretjini anketirancev (65,5 %) nasprotuje pa ji slaba tretjina (27 %). Nasprotnikov je največ med člani civilnih iniciativ in društev (enkrat več).

Pri odgovorih na vprašanja v zvezi z zaupanjem se je izkazalo, da se strinjajo, da so Ministrstvo in ostale strokovne inštitucije ustanove z veliko mero strokovnega znanja, vendar menijo, da so informacije, ki jih daje občina nekoliko bolj kredibilne od informacij ministrstva.

Z analizo ankete lahko ugotovimo, da je podpora železniški progi dokaj velika. To lahko pojasnimo s tem, da v izgradnji te proge vidijo tudi svoj lastni interes, kajti proga bo namenjena tudi potniškemu prometu in jim bo omogočala enostavno in udobno potovanje proti Trstu. Da le petina vprašanih pozna potek železniške proge kaže na slabo informiranost, ki je verjetno posledica tega, da pobuda o pričetku izdelave državnega prostorskega načrta ni bila objavljena v lokalnem časopisu, ampak le na spletnih straneh občine in ministrstva. S tem je bilo seveda formalno zadoščeno predpisom, ni pa dosegla večine prebivalcev lokalnih skupnosti.

Podatek, da je največ nasprotnikov gradnje nove železniške proge med aktivnimi člani civilnih iniciativ in društev lahko v javnosti ustvari vtis o visokem nasprotovanju. Civilne iniciative so namreč zelo glasne, kljub temu, da imajo večinoma zelo malo članov. Kaže pa tudi na problem, da prebivalci menijo, da drugače njihova stališča ne bodo slišana in tudi uslišani, če ne bodo ustanovili društva ali civilne iniciative. Posameznika se namreč pri večjih projektih kar hitro presliši, civilne iniciative pa imajo več moči.

Kot je razvidno iz obeh zgoraj opisanih primerov nam raziskave javnega mnenja ponudijo kopico informacij, ki jih lahko s pridom uporabimo pri nadaljevanju dela. Kot meni Kos (2002; 119) je pri posegih v prostor upoštevanje javnega mnenja nujen, ne pa tudi zadosten pogoj za doseganje legitimnosti.

5 PRIMERJAVA SISTEMA PROTORSKEGA PLANIRANJA V SLOVENIJI Z DRUGIMI EVROPSKIMI DRŽAVAMI

5.1 Slovenija

V sloveniji je sistem prostorskega planiranja razdeljen na dve ravni, državno in lokalno. Regijske ravni planiranja v Sloveniji ni. Država je sprejela dva ključna dokumenta, prvi podaja splošna izhodišča na podlagi katerih so določeni cilji prostorskega razvoja Slovenije (Strategaija prostorskega razvoja Slovenije, 2004) in drugi določa pravila za urejanje prostora (Prostorski red Slovenije, 2004). Delitev prostojnosti glede urejanja prostora je jasno razmejena. Nižji akti (občinski prostorki načrti in občinski podrobni prostorki načrti) ne smejo biti v nasprotju z višjimi skti (državnimi prostorskimi načrti in ostalimi predpisi na nivoju države). Postopke priprave državnega prostorkega načrta vodi ministrstvo za okolje in prostor, sprejme pa ga vlada z uredbo. Postopek priprave občinskih aktov pa vodi občina, sprejme pa ga občinski svet z odlokom. Državni prostorski načrt ob sprejemu na Vladi na območju občinskih prostorkih aktov spremeni ta akt. *** Problemčno je da imamo na državni in lokalni ravni dva različna postopka formalnega sodelovanja javnosti. V postopkih pri pripravi lokalnih aktov je javnost vključena v sodelovanje šele v fazi osnutka, pri državnih prostorskih aktih pa se to zgodi že v fazi pobude (Baloh, T., Somenti, M., Cerar, A., 2014)

5.2 Nemčija

Splošno

Sistem prostorskega planiranja v Nemčiji je zaznamovan predvsem s federativno ureditvijo države. Struktura planiranja je razdeljena na tri ravni – federalno, državno in lokalno in je decentralizirana. Delitev prostojnosti in funkcij med vsemi tremi ravnmi sestavlja sistem, ki pravno, organizacijsko in vsebinsko ločuje vse tri omenjene ravni. Čeprav med njimi obstaja zelo jasna razlika in ločitev, so vse med seboj povezane z načelom medsebojnega podajanja povratnih informacij in kompleksnih zahtev po obveščanju, participaciji, koordinaciji in skladnjostjo s predpisi†††

Prostorsko planiranje je na federativni ravni v osnovi omejeno na razvoj vodilnih načel in načel prostorskega planiranja (COMMIN, 2014), ki hkrati predstavljajo pravno podlago za prostorsko planiranje na ravni federativnih držav ter navodila najvišje stopnje za sektorsko planiranje. Prostorsko planiranje na ravni države dobi konkretnjšo obliko, prostorsko planiranje na lokalni ravni pa se ukvarja predvsem s končnimi izvedbenimi načrti in specifikacijami, ki so zapovedane na državni ravni

*** Kako poteka vključevanje javnosti v Sloveniji je podrobneje opisano v drugih poglavjih.

††† Turowski, Raumplanung, v: Akademie für Raumordnung und Landesplanung (ed.), Handwörterbuch der Raumordnung, str. 898

in morajo biti na lokalni ravni prenesene v prakso. Lokalne oblasti so tiste, ki imajo odgovornost regulirati uporabo zemljišč za gradnjo in druge namene na lokalni ravni.

Nemški zakon, ki ureja prostorsko planiranje določa, da je naloga federativnega sistema prostorskega planiranja osredotočenje na sektorsko prostorsko planiranje in na javne investicije z vidika regionalnih in nacionalnih strukturnih politik. Zakon določa materialne smernice in vodilna načela, ki predstavljajo zavezujoč, vsebinski in vodilni model za planiranje na nižjih ravneh. Cilj glavnih načel in smernic, ki jih določa zakon je, da se vzpostavijo enaki pogoji za življenje v vseh delih zvezne države. Strukturna politika držav igra veliko vlogo v podpiranju in promociji prostorskega razvoja v Nemčiji in v krepitvi infrastrukturnih ukrepov. Zakon posameznim državam nalaga, da se aktivno vključijo v prostorsko planiranje. Sprejemati morajo državne prostorske načrte, ki vsebujejo zapovedana vodilna načela in načela prostorskega planiranja v obliki, ki je prilagojena okoljskim in prostorskim pogojem posamezne države.

Prostorsko planiranje na ravni države je, kot je določeno z zakonom o prostorskem planiranju, dvofazni proces. Prostorsko planiranje je na državni ravni naslovljeno kot celota, na regijski ravni pa se naslavljajo le posamezni načrti. Pristojni organi pripravijo nastavke za državne in regionalne prostorske načrte, ki določijo načela, ki morajo biti upoštevana v vseh delih načrtovanja ter določijo cilje, ki se jih bo zasledovalo. Organi na državnih ravneh morajo zagotoviti, da so načela in cilji spoštovani na državni in lokalni ravni. V sistemu, kjer se mešata pristopa urejanja z vrha (top-down) in od spodaj (bottom-up), morajo državni organi sprejemati predloge s strani lokalnih oblasti in koordinirati lokalne cilje prostorskega razvoja s cilji razvoja na višjih ravneh. Namen takšnega pristopa je zagotavljanje, da prostorsko planiranje ne zapostavi ciljev razvoja, ki so bili določeni na državni ravni, ampak jih podpre, hkrati pa se izogne napakam pri investicijah.

Nižje od državne ravni prostorskega planiranja je regionalna raven, ki se ukvarja z detajlnim elaboriranjem, sektorsko integracijo in implementacijo ciljev državnega prostorskega načrtovanja. Ta raven usklajuje med državnim prostorskim načrtovanjem in lokalnim načrtovanjem uporabe urbanega prostora. Regionalno prostorsko načrtovanje mora biti v skladu z državnim in federalnim. Obveznost sprejemanja načrtov uporabe zemljišč, ki morajo biti v skladu s cilji celovitega prostorskega planiranja ter obveznost skupne koordinacije med vsemi ravnmi načrtovanja (načelo medsebojnega podajanja povratnih informacij) zagotavlja, da je načrtovanje v federalni strukturi ni v nasprotju z izvedbo na nižjih ravneh ter, da je vodilnim načelom in načelom prostorskega načrtovanja dana specifična in konkretna oblika na vseh ravneh načrtovanja.

Prostorsko načrtovanje v Nemčiji se deli na celovito in sektorsko načrtovanje. Celovito naslavlja t.i. supra-lokalno raven in lokalno raven. Na ravni federacije ni nobenih vzvodov za organizacijo in razvoj

na celotnem nemškem teritoriju. Na drugi strani pa je državno načrtovanje omejeno na splošno prostorsko načrtovanje in prostorske ukrepe. Tako sektorsko planiranje kot lokalno planiranje uporabe urbanega prostora se ukvarjata s specifičnimi območji in lokacijami. Sektorsko načrtovanje upravlja s končnim potrjevanjem projektov (npr. železnice). V skladu s prvim poglavjem zakona, ki v Nemčiji ureja gradnjo, je naloga lokalnega planiranja uporabe urbanega prostora ta, da pripravi in nadzoruje uporabo zemljišč za gradnjo in druge namene. V kasnejših procesih izdajanja dovoljenj na podlagi državnih pravil o gradnji so nato določene nadaljnje omejitve (npr. nadzor imisij, ohranjanje naravnih in kulturnih spomenikov in podobno) gradnje na določenih območjih. Močno razgiban sistem celovitega prostorskega načrtovanja in sektorskega načrtovanja ter povezana delitev nalog med organi zagotavlja, da je prostorsko načrtovanje v Nemčiji koordinirano na vseh opisanih ravneh.

Državno (federalno) prostorsko planiranje

Zaradi federalne narave nemške oblasti v Nemčiji ni centraliziranega organa, ki bi urejal prostorsko načrtovanje. Federalni zakon o prostorskem planiranju določa naloge, smernice in načela prostorskega načrtovanja in vzpostavlja okvir za zakone posameznih držav na področju prostorskega načrtovanja.

Smernice prostorskega načrtovanja vsebujejo vsebinsko podlago za okvir načrtovanja. Glavni koncept je t.i. »trajnosten prostorski razvoj«. Ta je v prvem delu federalnega zakona definiran kot združevanje socialnih in ekonomskih potreb določenega območja ali okolja skupaj z njegovo ekološko funkcijo, ki naj nato proizvede stabilno in uravnoteženo ureditev določene skupnosti. Smernice prostorskega načrtovanja skušajo dosegati naslednje cilje:

- zagotavljanje samouresničevanja znotraj skupnosti z odgovornim ravnanjem do prihodnjih generacij,
- zagotavljanje ohranjanja in razvoja naravnih sredstev,
- zagotavljanje dolgoročne izrabe prostora in okolja,
- izničevanje regionalnih in strukturnih neravnovesij.

Načela prostorskega planiranja so v svoji osnovi osnovni predpisi, ki zadevajo razvoj, strukturiranje in varovanje prostorskih entitet, ki morajo biti vzete v zakup pri tehtanju interesov in odločanju. Ti predpisi so podani s strani federacije in nato dopolnjeni s predpisi, ki jih sprejemajo posamezne države. Upoštevati jih morajo javne agencije pri pomembnejših načrtih in ukrepih. Primeri projektov, ki jih vključujejo federalna načela so: vzdrževanje decentralizirane poselitve, ohranjanje in restavracija odprtih prostorov, zagotavljanje bistvene tehnične infrastrukture za prebivalstvo in podobno. Nemško ministrstvo, ki je zadolženo za prostorsko planiranje, izvaja naloge, ki sprejeta načela in smernice pomagajo izvajati v praksi. Na podlagi regionalnih načrtov in v sodelovanju z državnimi organi na najvišji ravni v prvi vrsti razvija vodilna načela za regionalni razvoj državnih zemljišč in pokriva

zadeve, ki segajo preko državnih meja ter s tem daje osnovo za koordinacijo za načrte večjega prostorskega pomena. Hkrati tudi skrbi za ukrepe, ki se izvajajo v sodelovanju med zvezno državo in Evropsko unijo.

Sektorsko prostorsko planiranje

Kot že omenjeno, je prostorsko planiranje v Nemčiji razdeljeno na t.i. celovito in sektorsko. Sektorsko se ukvarja s specializiranimi, dolgoročnimi in dolgotrajnimi projekti. Bistvo takšnega planiranja so določeni infrastrukturni projekti. Te pripravljajo različna telesa, razdeljeno pa je v supra-lokalno in lokalno sektorsko prostorsko načrtovanje. Nemški sistem razlikuje med privilegiranim sektorskim planiranjem in nepriviligiranim sektorskim planiranjem. Prvi seveda vključuje projekte in načrte, ki so supra-lokalni in vključujejo večje projekte, kot so avtoceste, železnice, infrastrukturo za zračni promet in podobno.

Vključevanje javnosti

Prostorski načrti morajo biti v Nemčiji na ogled in na voljo za pripombe in predloge v treh tednih po sprejetju za obdobje enega meseca. Še dva tedna po javni razgrnitvi pa imajo vsi zainteresirani možnost za pripombe. Organ, ki je zadolžen za javno objavo in javno razgrnitev lahko nato spremeni načrt, ki pa ga mora ponovno objaviti/razgrniti po istem postopku. Vse zavrnitve pripomb in predlogov morajo biti obrazložene.

5.3 Estonija

Splošno

Sistem prostorskega planiranja v Estoniji je hierarhičen in interaktiven obenem. Razeljen je na štiri različne tipe načrtov – državni prostorski načrt, okrožni prostorski načrt, celoviti prostorski načrt (obsega območje določenega mesta ali podeželske občine) in podrobni prostorski načrt. Hierarhičnost se seveda kaže skozi usklajenost in podrejenost načrtov na nižji ravni s tistimi na višji ravni. Po drugi strani pa je estonski sistem naravnano tako, da so v času priprav prostorskih načrtov na nižjih ravneh možne hitre spremembe prostorskih načrtov na višji ravni oz. bolj generalnih načrtov. S tem je dosežena hitra odzivnost na spreminjajoče se potrebe lokalnega okolja in prebivalstva. Z načrtom, ki je eno stopnjo nižje se tako da v veliki meri spremeniti prostorski načrt na višji ravni s pomočjo detajlnega urejanja. To je seveda mogoče le za načrt, ki je eno stopnjo višje. Takšna fleksibilna hierarhičnost se je razvila skozi prakso, predvsem s slabimi odločitvami lokalnih oblasti, ki niso upoštevale želja in potreb prebivalstva in okolja. Estonski sistem se skuša neprimernim odločitvam

izogibati predvsem s premišljenim pristopom, ki široko vključuje javnost v proces načrtovanja prostora.

Estonski zakon, ki ureja prostorsko planiranje (COMMIN, 2014) ne določa natančne ločnice med različnimi tipi prostorskih načrtov. Tako je mogoče pripraviti prostorski načrt, ki obsega npr. več občin in ne spada niti med okrožnega (regijskega), niti ni pripravljen na ravni občine. Enako je mogoče imeti več prostorskih načrtov za različne dele manjšega mesta ali kraja. Nasprotno pa je natančno določena meja med podrobnim prostorskim načrtom, ki določa načrt vse do ravni parcel ter načrtom na ravni okrožja, ki je zadnji t.i. načrt na splošni ravni.

Kot je določeno v zakonu je glavna naloga planiranja doseganje konsenza glede načel in pogojev razvoja določenega območja med vsemi udeleženci. Iz tega razloga je tudi vso planiranje določeno kot javno. Vsaka zaključena faza mora biti tako objavljena in predstavljena udeležencem. Postopki, ki vključujejo javnost se vodijo na ravni lokalnih oblasti, okrožja ali pa na ravni ministrstva. Posamezni lastniki zemljišč in imetniki ostalih pravic morajo biti posamezno obveščeni o posameznih fazah prostorskega planiranja. Hkrati jim morajo biti predstavljeni načrti in postopki v katerih lahko sodelujejo.

Državno prostorski plan je pripravljen s ciljem definiranja možnega razvoja območja, ki se ureja na državni ravni in sistema poselitve, ki mora sloneti na splošnih načelih in biti strateško določen. Določa načela in smernice trajnostnega in uravnoveženega prostorskega planiranja, osnovo za prostorsko planiranje na ravni regij, usmerja sistem poselitve države in sistem razvoja državne transportne mreže in tehnične infrastrukture, ter postavlja cilje prostorskih načrtov na ravni okrožij.

Okrožni (regijski) prostorski plan zasleduje cilj definiranja možnega razvoja okrožja oz. regije. Določi pogoje za razvoj poselitve in različne lokacije glavnih infrastrukturnih objektov, ki morajo biti v posameznem okrožju. Tak plan je pripravljen za določen manjši del okrožja ali pa za celo okrožje. Na tej ravni obstajajo tudi t.i. tematski plani, ki se nanašajo le na energetiko, transport in podobno, a le v primeru, da je že sprejet splošen okrožni prostorski plan. Ta plan je primerljiv z našim državnim prostorskim načrtom.

Splošni prostorski načrt (raven občin in mest) je pripravljen s ciljem zajetja pogojev in splošnih smernic za razvoj ruralnih občin in mest ter priprave podrobnih prostorskih načrtov za območja in primere, ko je sprejemanje podrobnega prostorskega načrta nujno ter za območja in primere, ko to ni nujno in je potrebno že v tem (splošnem prostorskem načrtu)določiti način uporabe prostora.

Podrobni prostorski načrt je pripravljen za mesta in kraje ter ostala območja, kjer je to tako določeno z zakonom.

Vključevanje javnosti

Določeno je, da ima vsak možnost podajati pripombe in predloge glede okrožnih prostorskih načrtov, celovitih načrtov in podrobnih prostorskih načrtov. Ti predlogi so lahko poslani pisno ali na elektronski način v času, ko je določen načrt na ogled javnosti ali v javni razpravi.

Predlagatelj mora biti v dveh tednih obveščen o sprejetju ali zavrnitvi svojega predloga in hkrati obveščen o možnosti javne razprave. Vsi prostorski načrti morajo biti objavljeni in na ogled javnosti vsaj štiri tedne. Na podlagi javne razprave ter predlogov in pripomb v času javne razgrnitve (objave) prostorskega načrta lahko nato državni oz. okrožni ali občinski organi spremenijo načrt. Pri objavi prostorskih načrtov mora biti vedno opredeljena kontaktna oseba, ki je nato odgovorna za predloge in pripombe, ki bi jih ljudje želeli sporočiti ustno. Po mnenju estonskega ministrstva, ki je zadolženo za prostorsko planiranje to pripomore k večjim možnostim za dostop do pristojnih organov.

5.4 Danska

Splošno

Danski zakon o prostorskem načrtovanju je bil spremenjen leta 2005 z reformo lokalne samouprave. Reforma je začela veljati 1. januarja 2007. Z reformo so nekdanjih 271 občin preoblikovali v 98 občin, okraji pa so bili nadomeščeni z 5 upravnimi regijami. Pristojnosti države in občinske ravni so se okrepile, medtem ko je regionalna raven dobila bolj strateško funkcijo, brez kakršnihkoli neposrednih pristojnosti načrtovanja.

Danski sistem prostorskega planiranja je razdeljen na štiri ravni – državno, regionalno, občinsko in lokalno. Zadnji dve, občinska in lokalna, se urejata na istem nivoju, v posamezni občini. Država ima na ravni občin moč veta in lahko vedno zahteva ponovno načrtovanje ali odločanje za posamezno občino. Glavna načela in vrednote prostorskega planiranja na Danskem so: decentralizirana odgovornost, sodelovanje javnosti, dostop javnosti do načrtov in podatkov, možnost veta, ter dialog in sodelovanje (COMMIN, 2014). Posebnost Danske je tudi ureditev, ki na drugačen način ureja prostorsko načrtovanje v glavnem mestu, Københavnu in njegovi okolici. Z zakonom je določeno, da mora mesto načeloma ohraniti prvotno obliko, obalna območja okoli mesta pa morajo ostati prosta. Zakon, ki ureja prostorsko načrtovanje poskuša predvsem upoštevati interese družbe v razmerju do uporabe prostora in zemlje in hkrati varovati okolje, tako da je razvoj v čim večji meri trajnosten.

Zakon varuje tudi ohranjanje divjih živali in rastlin. Prostorsko planiranje ima na Danskem pet ciljev:

- primeren razvoj na območju celotne države in na ravni posameznih administrativnih regij in občin, temelječ na celovitih in ekonomskih premislekih,
- ustvarjanje in ohranjanje pomembnih stavb, naselij, urbanih okolij in pokrajin,
- ohranjanje odprtih obal in njihovega pomena,
- preprečevanje onesnaževanja zraka, vode, prsti in preprečevanja hrupa,
- čim večje vključevanje javnosti v postopke prostorskega načrtovanja.

Državno prostorsko planiranje je urejeno skozi priporočila, zavezujoča navodila, smernice in interventna pravila, ki se nanašajo na planiranje na ravni občin za projekte mednarodnega, državnega ali regionalnega pomena. Aktualni minister za okolje po svojem imenovanju izda poročilo o prostorskem planiranju, ki je nato uporabljeno pri izdelavi državnih in regionalnih prostorskih načrtov. To poročilo posebej ureja področje Kobenhavna in okolice. Poročilo hkrati služi kot izhodišče za javne razprave in je osnova za razpravo o prostorskih načrtih v danskem parlamentu. Vključuje vizije in perspektivo za planiranje na posameznih področjih, ki mu sledi akcijski načrt, ki vsebuje načrte posameznih občin in zasebnega sektorja. Sprejeto je vsaj na vsake štiri leta (glede na mandate parlamenta in ministrske ekipe), pri postopku sprejemanja pa lahko od samega začetka sodelujejo okoljevarstvene, gospodarske, delavske in potrošniške organizacije in združenja. Hkrati lahko minister sprejme tudi zavezujoča pravila, ki urejajo vsebino načrtovanja prostora s katerimi v ospredje postavi določene projekte in način razvoja prostora. Ta pravila (direktive) lahko tako npr. določijo novo območje za počitniške hiše v obalni regiji, okvirno pot plinovoda in električnih napeljav ter testnih območij za vetrne elektrarne. Minister ima tudi veto na regijske prostorske načrte v primeru, da so ti v nasprotju z državnim prostorskim načrtom. Tako mora vseskozi spremljati (ne)skladnost regijskih prostorskih načrtov in državnih prostorskih načrtov. Veto je lahko s strani ministra dan v času javne razgrnitve. Za vsak regijski prostorski načrt lahko minister odredi, da mora biti pripravljen detajlno, če posebni interesi na ravni države kažejo na to, da bi bilo to koristno.

Regijsko prostorsko planiranje se ukvarja z načrti, ki določajo prostorski razvoj vsake administrativne regije, ruralnega območja in mesta posebej. Večinoma zadevajo urejanje prostora narave in rekreativnih prostorov, prostora namenjenega gospodarstvu in turizmu, izobraževanju in usposabljanju ter prostora, namenjenega kulturnim dejavnostim. Regijske prostorske načrte oblikujejo in izdajo regijski sveti na vsake štiri leta (glede na mandat, ki jedoločen za lokalno izvoljene organe). Regijski prostorski načrt določi predvsem povezanost in prepletenost z državnim prostorskim načrtom ter postopke in dejanja, ki bodo izvedena s strani regijskega sveta v zvezi z načrtom.

Občinsko prostorsko planiranje določi cilje razvoja posamezne občine. Navezuje se na državni prostorski načrt in vsebuje: splošno strukturo in cilje za razvoj prostora v občini, smernice razvoja in okvire načrtov za posebne dele občine.

Lokalno prostorsko planiranje in lokalni prostorski načrti so temelj danske ureditve. Konkretizirajo politično strategijo urejanja prostora in cilje občinskih prostorskih načrtov. Slednji določajo splošen pregled razvoja občinskega prostora v razmerju do poselitve, prostora za delo, transporta, narave in varstva okolja, lokalni prostorski plani pa določajo na kakšen način bo vsak izmed teh delov uporabljen in nadalje razvit. Lokalni načrti so tisti, ki zagotavljajo, da so v končno ureditev zajeti vsi različni interesi in želje ter so izmed vseh ravni urejanja tudi najbolj fleksibilni.

Vključevanje javnosti

Danska ima visoke zahteve glede zgodnjega vključevanja javnosti predvsem na lokalni ravni. Vsi predlogi prostorskih načrtov, tako na nacionalni, regionalni in lokalni ravni morajo biti javno objavljeni za vsaj dva meseca. V tem času lahko prebivalci predlagajo spremembe in podajajo pripombe.

Vključevanje javnosti v postopke priprave planov v drugih evropskih državah

Analiza, ki je opravljena v tem poglavju se nanaša na osnovna vprašanja kdo lahko sodeluje, koliko časa je namenjeno sodelovanju in v katerih fazah priprave načrta se to sodelovanje odvija.

V okviru študije šestih držav Evropske unije (Avstrija, Češka Republika, Estonija, Madžarska, Slovaška in Slovenija) (Fulop, 2103), je bil opravljen pregled kako se v teh državah upoštevajo merila in pogoji določeni v 6. Členu Aarhuske konvencije, ki govori o tem, da treba javnost obvestiti pravočasno in učinkovito, z javno objavo ali vsakega posebej o predlagani dejavnosti in vlogi, o kateri se bo odločalo, vrsto možnih odločitev, organu javne oblasti, ki je pristojen za odločanje, predvidenem postopku (začetek postopka, možnosti za udeležbo, času in kraju javne obravnave, organu javne oblasti, kjer je mogoče dobiti informacije o tem katere okoljske informacije so na razpolago). Javnosti je treba zagotoviti dovolj časa za udeležbo (pravočasno obveščanje), predvsem pa mora biti obveščena v začetni fazi postopka, ko so vse možnosti še odprte. Treba ji je omogočiti dostop do vseh informacij, pomembnih za odločanje (brezplačno in takoj). Omogočiti ji je treba, da pisno ali ustno na javni obravnavi poda pripombe, informacije, analize in mnenja, za katere meni, da se nanašajo na predlagano dejavnost. Pri odločitvah mora ustrezno upoštevati izid udeležbe javnosti. Obveščena mora biti o odločitvah in omogočen ji mora biti dostop do besedila odločitve skupaj z razlogi in utemeljitvami.

Z analizo odgovorov na vprašanje Kdo lahko sodeluje? razberemo, da imajo Češka republika, Estonija in Slovaška zelo odprt sistem saj lahko sodeluje vsak. Slovenija se od teh držav razlikuje po tem, da obstajajo velike razlike pri prostorskem planiranju in predvsem vključevanju javnosti, med lokalnim in državnim nivojem. Za razliko od drugih držav primerjanih v tej študiji pri nas regionalnega nivoja

planiranja nimamo. Avstrija ima pri vključevanju javnosti nekaj omejitev. Vsakdo lahko sodeluje le v strateških okoljskih presoajah. Neposredno tangirani pa lahko zastopajo le svoj osebni interes. Poleg tega imajo urejeno posamezno obveščanje tangiranih prebivalcev.

Glede rokov za podajo mnenj imata Avstrija in Češka Republika 4 do 6 tednov, Slovenija in Slovaška 30 dni, Estonija 2 do 4 tedne in Madžarska od 21 do 30 dni. Avstrija po potrebi (odvisno od potreb) organizira tudi okrogle mize, ko ima pripravljene načrte. Na okroglih mizah sodelujejo strokovnjaki, organi, ki vodijo pripravo projektov in nevladne organizacije.

Vključevanje javnosti v Češki Republiki je določeno v Building Act No. 183/2006 Call, ki velja od leta 2007. Splošna javnost je vključena tako na občinski, regionalni in državni ravni. Formalno sodelovanje – pripombe k osnutkom in predlogom je trdno zasidrano v postopkih prostorskega planiranja in se pogosto uporablja. Državljan ima pravico, da vpliva na vsebino prostorskega plana. Državljanji z istimi interesi imajo pravico, da njihove interese predstavi zastopnik javnosti. Poleg formalnih oblik sodelovanja se pogosto uporabljajo tudi neformalne oblike. Informacije o prostorskem planu je podana v obliki javnega obvestila na spletnih straneh in oglasnih deskah, ker mora biti obvestilo dostopno tudi vsem tistim, ki internetnih povezav nimajo.

V zaključku študije je zapisano, da je vključevanje javnosti v Sloveniji običajno le formalno, na lokalni ravni je zgodnje in učinkovito sodelovanje javnosti zelo pomankljivo. Poleg tega navaja, da je začetek vključevanja javnosti (obvestilo o nameri sprejemanja prostorskega akta) prepozno.

S kritiko načina vključevanja javnosti, ki izhaja iz zaključka študije se lahko strinjam le za lokalni nivo, za nivo priprave državnih prostorskih načrtov pa je bil z ZUPUDPP (2010) postopek na novo postavljen in menim, da ustreza tudi zahtevam Aarhuške konvencije. Se pa strinjam, da so mogoče še izboljšave, predvsem v fazi objave pobude, ki jo izvedemo na začetku postopka priprave državnega prostorskega načrta, vendar te izboljšave lahko izvedemo ne glede na to, da v samem zakonu niso eksplicitno predpisane.

V okviru mednarodnega projekta COMMIN, ki poteka znotraj programa Baltic Sea Region BSR INTERREG III B, sodelujejo države Belorusija, Danska, Estonija, Finska Nemčija, Latvija, Litva, Norveška, Poljska, Rusija in Švedska. V letu 2013 je bila izvedena primerjava sistemov prostorskega načrtovanja med vsemi sodelujočimi državami (COMMIN, 2013).

Pri podrobnejšem pregledu poglavja »Participation« lahko ugotovimo, da ima Danska enega najbolj razvitih sistemov vključevanja javnosti. Od vseh primerjanih držav njihove javne razgrnitve trajajo najdlje časa^{***}. Javnost je zakonsko vključena že na regionalni ravni planiranja. Regionalni in lokalni

^{***} udeleženci javnih razgnitve nam pogosto očitajo, da so javne razgrnitve prekratke, čeprav se, v kolikor podajo pobudo za podaljšanje, odločimo, da jih podaljšamo, še posebej takrat, ko so te javne razgrnitve v času novoletnih praznikov in poletnih počitnic. Če je le mogoče se javnih razprav v teh časovnih obdobjih izogibamo ravno zaradi očitkov javnosti, ki so nam bile podane pri pripravi posameznih državnih prostorskih načrtov.

plan mora biti razgrnjen vsaj 8 tednov. Organi za urejanje prostora, ki vodijo ostopke priprave planov, zakonsko sicer niso zavezani k odgovorom na vprašanja posameznikov, vendar to običajno počnejo (tako na lokalnem kot tudi na regionalnem nivoju).

Tudi za nacionalno raven je v zakonu določeno, da pred sprejetjem plana javnosti omogočijo javno razpravo – javnost poda predloge k potencialnim alternativam. O teh alternativah in predlogih javnosti razpravlja Danski parlament.

6 NAČINI VKLJUČEVANJA INTERESNIH SKUPIN V POSTOPEK PRIPRAVE DRŽAVNIH PROSTORSKIH NAČRTOV

6.1 Okvirni model vključevanja interesnih skupin

Pri pripravi državnih prostorskih načrtov se je že dalj časa ugotavljalo, da je na področju vključevanja interesnih skupin v postopke priprave državnih prostorskih načrtov potrebno ustrezno ukrepati – vzpostaviti nov način vključevanja interesnih skupin. To pomeni, da se interesne skupine vključi v postopek priprave državnih prostorskih načrtov dovolj zgodaj, da imajo lahko vpliv na rešitve. Z zgodnjim vključevanjem interesnih skupin in komunikativnim delovanjem skozi celoten postopek priprave državnega prostorskega načrta pa se doseže tudi večjo stopnjo legitimnosti in sprejetosti prostorske ureditve v lokalnem okolju. Pri samem vključevanju interesnih skupin seveda lahko s pridom izkoriščamo tudi sodobno tehnologijo – orodja spleta, ki omogoča, da zainteresirani lažje izrazijo svoja mnenja, dajejo pobude in kreativno sodelujejo (Bizjak, 2012). Kot ugotavljata Trček in Lenarčič (2003) nove tehnologije omogočajo preprostejši dialog z organi oblasti, poleg tega pa lahko pri tem sodeluje več ljudi.

Z namenom doseganja konsenza v lokalnem okolju je takratno ministrstvo za okolje in prostor pristopilo k razpisu za pridobitev zunanjih sodelavcev ustrezne stroke za pripravo procesnega načrta vključevanja javnosti v postopek priprave državnega prostorskega načrta za državno cesto od Otiškega vrha do meje z Republiko Avstrijo. Po sestavi projektne naloge, izvedbi razpisa in izboru izdelovalca, se je pristopilo k izdelavi procesnega načrta. Procesni načrt je nastal na podlagi izkušenj in analiz težav iz dotedanje prakse priprave državnih prostorskih načrtov. Procesni načrt, pripravljen skupaj z izdelovalcem te naloge (REC, Regionalni center za okolje) v letu 2009, je vseboval naslednje faze:

- 1. regionalni posvet v fazi pred sprejetjem sklepa o pripravi DPN,
- ciljne občinske delavnice v začetni fazi študije variant,
- 2. regionalni posvet v fazi izdelave študije variant,
- javne razgrnitve in javne obravnave ob zaključku študije variant in v fazi osnutka DPN.

Cilji 1. regionalnega posveta so:

- zgodnje obveščanje in vključevanje javnosti,
- pridobitev mnenj in predlogov glede skladnosti državnih in lokalnih ciljev,
- pridobitev mnenj in predlogov glede procesnega načrta.

Cilji občinskih delavnic so:

- pridobitev priporočil zainteresirane javnosti k DPN in okoljskemu poročilu,
- pridobitev predlogov morebitnih novih variant.

Cilji 2. regionalnega posveta so:

- pridobitev mnenje in predlogov glede študije variant in predloga najustreznejše variante,
- pridobitev mnenj in dodatnih priporočil glede upoštevanja okoljskih ciljev.

Javne razgrnitve in javne obravnave:

- pridobitev mnenj in predlogov javnosti na dopolnjen osnutek.

Glede na to, da je bil ta procesni načrt pripravljen v času, ko je bil v veljavi še ZPNačrt (2007), ki ni predvideval javne razgrnitve študije variant, je bil 2. regionalni posvet namenjen predstavitvi študije variant in pridobitvi predlogov javnosti. S sprejetjem ZUPUDPP (2010) pa je bila javna razgrnitev študije variant tudi zakonsko predpisana in je 2. regionalni posvet v praksi postal javna razgrnitev študije variant.

Glede na to, da je izdelava procesnega načrta vezana na državni prostorski načrt za državno cesto od Otiškega vrha do meje z Republiko Avstrijo, ki pa je še vedno v fazi študije variant in zato procesni načrt in njegovi učinki niso mogli biti do konca preizkušeni v praksi, sem za direktorat za prostor pripravila, na podlagi procesnega načrta pripravljenega z REC, priporočila za vključevanje javnosti, ki naj bi jih upoštevali vsi izdelovalci DPN.

Procesni načrt vključevanja javnosti obsega naslednje faze:

1. faza – Prvi regionalni posvet v fazi pobude (uskladitev pobude v skladu z načeli aarhuske konvencije^{§§§}),
2. faza – Lokalne delavnice/posvet (praviloma v primeru variant v skladu z 7. alineo 19. člena ZUPUDPP^{****} (2010)),

^{§§§} Aarhuska konvencija predstavlja prvi dokument, ki je namenjen spodbujanju participativne demokracije. Cilj Aarhuske konvencije je da zagotovi pravico vsake osebe da živi v zdravem življenjskem okolju. Poleg tega zagotavlja pravico dostopa do informacij, do udeležbe javnosti pri odločanju in dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadeva. Vendar vključitev in sodelovanje javnosti ne pomeni le določitve procesnih in materialnih pravil s strani države, ampak tudi obvezo oziroma dolžnost državnih organov, da vzporedno s tem zainteresirano javnost pravočasno informira in ji omogoči sodelovanje dovolj zgodaj, **ko so vse možnosti še odprte**. Poleg tega je potrebno mnenjem in pripombam javnosti dati določeno težo pri sprejemanju končne odločitve.

^{****} V 7. odstavku 19. člena ZUPUDPP je podana možnost, da se z namenom podrobnejše seznanitve javnosti organizira tudi posvet. Glede na to, da je v fazi takoj po pridobitvi pobude organiziran 1. regionalni posvet (glej točko ¹⁾), so v fazi pridobivanja smernic, usmeritev in podatkov nosilcev urejanja prostora ter predlogi javnosti organiziran posvet, ki pa ima zaradi narave dela na tem posvetu status delavnic zato je v tem procesnem načrtu uporabljen izraz lokalne delavnice.

3. faza – seznanitev javnosti s študijo variant (javna seznanitev in obravnave v skladu s 25. členom ZUPUDPP (2010)),
4. faza – seznanitev javnosti z osnutkom državnega prostorskega načrta (javna razgrnitev in obravnave v skladu s 33. členom ZUPUDPP (2010)).

Po pridobitvi pobude se koordinator, pobudnik, investitor in izdelovalec načrta sestanejo in skupaj ocenijo, glede na posamezen poseg v prostor, ki je predviden s pobudo, kakšen način vključevanja javnosti v pripravo izdelave državnega prostorskega načrta bo predviden. Predlagan in usklajen procesni načrt vključevanja javnosti se predstavi na 1. regionalnem posvetu. Predstavitev procesnega načrta vključevanja javnosti je namenjena seznanitvi širše javnosti na območju predvidene prostorske ureditve in se izvede v vsakem primeru ne glede na velikost in težavnostno stopnjo umestitve prostorske ureditve v prostor. Glede na problematičnost posega se določi način izvedbe 1. regionalnega posveta. Lahko je 1. regionalni posvet izveden na terenu, kar je seveda s stališča dobrega vključevanja javnosti bolj primerno ali pa le preko spleta (v manj problematičnih primerih), kjer javnosti predstavimo pobudo in ji damo možnost, da posreduje svoje pripombe preko spleta. Na 1. regionalnem posvetu se javnost seznanijo tako s potekom izdelave državnega prostorskega načrta kot z osnutkom procesnega načrta. Osnutek procesnega načrta se v skladu s podanimi pripombami na 1. regionalnem posvetu ustrezno korigira.

V kolikor lahko že na začetku priprave procesnega načrta vključevanja javnosti pričakujemo s strani javnosti veliko nasprotovanja predvideni prostorski ureditvi investitor izbere koordinatorja procesa vključevanja javnosti, ki bo organiziral posamezne dejavnosti na terenu, skrbel za obveščanje javnosti, pripravil zapisnike in vodil javne razprave (1. regionalni posvet, lokalne delavnice, seznanitev javnosti s študijo variant, seznanitev javnosti z osnutkom načrta), organiziral info točke na območju predvidene prostorske ureditve, kjer bo javnost lahko pridobila vse potrebne informacije in podobno. Seveda pa ta izbrani koordinator nikakor ne bo nadomeščal strokovnjakov, ki izdelujejo DPN, pri njihovem podajanju informacij. Koordinator procesa vključevanja javnosti je lahko organizacija, ki se s takšnimi organizacijami ukvarja profesionalno, vendar prevzame le organizacijski del tega procesa, strokovni del pa še vedno vodi koordinator priprave državnega prostorskega načrta.

Na podlagi osnov procesnega načrta, ki je bil pripravljen skupaj z REC za DPN za državno cesto od Otiškega vrha do meje z Republiko Avstrijo so bile pripravljene podrobnejše usmeritve za pripravo procesnega načrta, ki naj bi potekal po naslednjih fazah^{††††}:

^{††††} Usmeritve za pripravo procesnega načrta vključevanja javnosti v postopek izdelave državnih prostorskih načrtov za daljnovode in plinovode so bile pripravljene v letu 2011 (avtorica: Barbara Perovič) in pripete na spletni strani Ministrstva za okolje in prostor.

1. faza

PRVI REGIONALNI POSVET

Prvi regionalni posvet je organiziran v fazi uskladitve pobude. Po prejemu pobude ministrstvo pristojno za prostor – Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Direktorat za prostor (v nadaljnjem besedilu: MZIP DP) skupaj z investitorjem, pobudnikom in izdelovalcem DPN (oziroma strokovnjakom planerske stroke, ki skupaj z investitorjem pripravi pobudo), pripravi osnutek procesnega načrta vključevanja javnosti. Osnutek procesnega načrta je prilagojen vsaki posamezni prostorski ureditvi.

Organizacijo 1. regionalnega posveta si razdelita koordinator in pobudnik, plačnik stroškov, ki nastanejo z uporabo dvorane za izvedbo 1. regionalnega posveta in objavo javnega naznanila ter pripravo grafičnih in tekstualnih gradiv, je investitor. Pri pripravi gradiv je potrebno slediti razumljivost sporočanja za širšo javnost. V kolikor se presodi, glede na problematičnost posega, da je na 1. regionalnem posvetu potrebno vodstvo izkušenega moderatorja, investitor pokrije tudi stroške, ki nastanejo v zvezi s tem.

1. regionalni posvet se praviloma organizira na območju, kamor predvidena prostorska ureditev posega, v soglasju z udeleženci pa tudi drugje. Najbolje je da se organizira na nevtralnem terenu (ne v prostorih posameznih občin) in je enkraten dogodek za vse občine, tudi z namenom, da se soočijo različni interesi občin. V kolikor občine vztrajajo, da se organizira več posvetov, se v soglasju s pobudnikom, koordinatorjem in investitorjem to v izjemnih primerih tudi naredi.

V kolikor se pričakuje veliko nasprotovanja predvideni prostorski ureditvi je potrebno za vodenje posveta pridobiti moderatorja, ki prevzame vodenje posveta.

Pri enostavnih prostorskih ureditvah, kjer ne pričakujemo velikega nasprotovanja se lahko poslužujemo tudi izvedbe regionalnega posveta samo preko spleta. V tem primeru pripravo na internetne strani obvestilo oziroma vabilo k sodelovanju in osnovne informacije o predvideni prostorski ureditvi in predlog procesnega načrta vključevanja javnosti skozi ves postopek izdelave DPN, ter kontaktne naslove in telefonske številke, za pošiljanje pripomb in predlogov. Podamo rok za podajo teh predlogov in pripomb in o tem obvestimo tudi občine, da vzpodbudijo krajane k sodelovanju.

Namen posveta je predstavitev predvidene prostorske ureditve, ki je načrtovana z DPN ter predstavitev in uskladitev ciljev države in lokalne skupnosti, ki bi jih želela s to prostorsko ureditvijo doseči. Poleg tega pa je namen tudi predstavitev osnutka procesnega načrta vključevanja javnosti in poziv občinam, da v tem procesu aktivno sodelujejo ter v določenem roku (npr.: 14 dni po posvetu) imenujejo svoje predstavnike v **koordinacijsko skupino**, ki bi skozi celote postopek izdelave DPN aktivno sodelovala

in bila vezni člen med lokalnimi prebivalci in državo. Skupina bi morala biti sestavljena iz naslednjih članov, ki izhajajo iz lokalnega okolja:

- predstavnika gospodarstva,
- predstavnika občinske službe za okolje in prostor,
- predstavniki krajevnih skupnosti ali mestnih četrti (če te obstajajo),
- predstavnika civilne iniciative,
- predstavnikov nevladnih organizacij,
- lokalnih strokovnjakov,
- predstavnika pobudnika,
- predstavnika koordinatorja,
- predstavnika investitorja in
- predstavnika izdelovalca DPN.

Ključni udeleženci posveta so: predstavniki pobudnika, investitorja, koordinatorja, izdelovalca DPN in predstavniki lokalnih skupnosti. Poleg teh so vabljeni še predstavniki lokalnega gospodarstva, civilnih iniciativ in lokalno prebivalstvo. Vabilo za posvet se pošilja preko elektronskih naslovov (tistim, katerih mail naslovi so znani) in objavi v lokalnih medijih (časopis, radio, občinske internetne strani, oglasne deske v občinah) ter pripne na internetne strani MzIP DP in občin.

Gradiva, ki jih je potrebno pripraviti za 1. regionalni posvet so ustrezne grafične podloge iz pobude v primernem merilu, na katerem je vrisana predvidena prostorska ureditev z vsemi predlaganimi variantami in s prikazom stanja prostora, ki prikazuje tudi omejitve v prostoru. Ta gradiva se na 1. regionalnem tudi predstavi.

Pobudnik in investitor pripravita predstavitev potrebe po umestitvi prostorske ureditve v prostor z ustrezno utemeljitvijo.

Koordinator pripravi predstavitev poteka izdelave DPN in osnutek procesnega načrta vključevanja javnosti skozi celoten postopek izdelave DPN.

Potek 1. regionalnega posveta je sledeč: v uvodnem delu potekajo predstavitve pobudnika in investitorja o utemeljenosti predvidene prostorske ureditve. Sledi predstavitev izdelovalca DPN, ki predstavi že opravljeno delo v zvezi z analizo prostora in predstavitev predlaganih variant predvidene prostorske ureditve. Predstavitev postopka izdelave DPN, CPVO postopka in procesnega načrta vključevanja javnosti.

V drugem delu sledi razprava udeležencev posveta v zvezi s skladnostjo ciljev države in lokalne skupnosti, predstavitev zahtev oz. pogojev in razvojnih izhodišč lokalne skupnosti ter podaja pripomb na potek dela v zvezi z vključevanjem javnosti.

Po opravljenem 1. regionalnem posvetu se napiše poročilo, ki povzame potek in podane pripombe s strani udeležencev posveta. Osnutek poročila se pripne na internetne strani ministrstva za okolje in prostor in omogoči, da udeleženci lahko v roku 14 dni podajajo morebitne pripombe oz. dopolnitve k poročilu. Po pretečenem roku za pripombe se poročilo popravi v skladu s pripombami in pripne na internetne strani končno poročilo. S tem je prva faza vključevanja javnosti zaključena. V skladu s pripombami, ki so bile podane na 1. regionalnem posvetu se pobuda dopolni in uskladi z pobudnikom, investitorjem in izdelovalcem DPN. Nato se pobudo objavi na internetnih straneh. Poleg tega je potrebno določiti tudi 14 dnevni rok za imenovanje članov v koordinacijsko skupino, katere člane se tudi objavi na spletni straneh.

Koordinator nato pošlje usklajeno pobudo vsem državnim nosilcem urejanja prostora, da nanjo podajo smernice. Po prejemu smernic se izdelava analiza smernic in pripravi gradivo za delavnice po občinah.

2. faza

LOKALNE DELAVNICE

Delavnice po občinah se organizira praviloma v primeru, ko je v pobudi podanih več variant. V kolikor je v pobudi podana ena sama varianta in tudi v fazi organiziranja 1. regionalnega posveta ni bilo podanih dodatnih predlogov za variante oz. je ena sama varianta najbolj smiselna tudi iz prostorsko okoljskega vidika, se delavnic ne organizira. V primerih, ko se študija variant ne izdeluje, ampak gre za izdelavo utemeljitve ene same trase (ali za več tras sploh ni možnosti, ali pa gre za vzporeden potek ob že obstoječi trasi plinovoda ali daljnovoda), se organizira na sedežu MZIP DP, s predstavniki koordinacijske skupine, predstavitev predlaganega poteka z v največji možni meri upoštevanjem pripomb iz 1. regionalnega posveta. Na delavnicah se obravnava variante, ki so tehnično, okoljsko in prostorsko izvedljive.

Delavnice se organizira po tem, ko je izdelana analiza vseh razpoložljivih **prostorskih in okoljskih podatkov** in so pripravljene takšne variante, ki upoštevajo tudi priporočila in pripombe udeležencev s 1. regionalnega posveta, v obsegu, ki ga je mogoče upoštevati. V kolikor se je tekom analize prostora izkazalo, da zahtev iz 1. regionalnega posveta ni bilo mogoče upoštevati se na delavnicah to tudi pojasni. V kolikor za območje prostorske ureditve zaradi utemeljenega razloga ni mogoče realno umestiti poteka variant brez pridobitve določenih smernic, se delavnice organizira šele po tem, ko so pridobljene smernice in izdelana njihova analiza.

Organizacijo delavnic si razdelita koordinator in pobudnik. Plačnik stroškov, ki nastanejo za morebiten najem dvoran za izvedbo delavnic in objavo javnega naznanila (lokalni časopisi, lokalne

radijske postaje) ter pripravo grafičnih in tekstualnih gradiv, pripomočkov za izvedbo delavnice (panoji, papir, svinčniki) ter najem izkušenega moderatorja, je investitor.

Delavnice se praviloma organizirajo po posameznih občinah, v kolikor so občine manjše lahko tudi skupno za več občin, seveda vse v dogovoru z občinami (predstavniki občin, ki so člani koordinacijske skupine). V primeru večjih občin kot so Mestna občina Ljubljana, Mestna občina Maribor itd. pa tudi po posameznih mestnih četrtih.

Namen delavnic je, da se predstavnikom občin, gospodarstva in širše javnosti predstavi variante, pojasni zakaj kakšne njihove želje oz. zahteve niso mogle biti upoštevane in se jih pozove, da za vsako izmed predlaganih variant na sami delavnici zapišejo in na koncu predstavijo prednosti in slabosti. Na delavnicah se podajajo tudi predlogi za optimizacijo posameznih variant. Nikakor se na delavnicah ne izbira variant!

Delavnic se obvezno udeležijo predstavniki:

- pobudnika,
- investitorja,
- izdelovalca DPN,
- koordinatorja,
- predstavniki občin,

Na delavnice pa so preko medijev oz. s posebnimi vabili povabljeni tudi:

- predstavniki gospodarstva,
- predstavniki civilne iniciative,
- predstavniki krajevnih skupnosti ali mestnih četrti (če te obstajajo),
- predstavnik civilne iniciative,
- predstavniki nevladnih organizacij,
- lokalni strokovnjaki,
- širša javnost.

Delavnic se poleg naštetih udeležijo tudi izdelovalci strokovnih podlag, ki so potrebna za izdelavo DPN in so za posamezna področja še posebej pomembna.

Gradiva, ki jih je potrebno pripraviti za delavnice

Vsaj 14 dni pred pričetkom delavnic se tiskana vabila na delavnice v prej dogovorjenem številu razpošlje občinam, da jih razdelijo občanom (skupaj z lokalnim časopisom, po hišah z ostalo pošto), pripnejo na oglasne deske v občini, na internetne strani občin, ministrstva za okolje in prostor.

Za delavnice je potrebno pripraviti dovolj veliko število grafik (najbolje orto foto) na katerih so narisane variante, ki so ustrezno označene, poleg tega pa so na kartah narisana tudi področja, ki v prostoru predstavljajo določene omejitve. Karte morajo biti v ustreznem merilu, ki omogoča razpoznavanje prostora.

Potek delavnic

V uvodnem delu se pojasni cilje in pravila poteka delavnice, nato sledijo predstavitve posameznih variant, delo po skupinah in na koncu predstavitev ugotovitev posamezne skupine. Strokovnjaki, ki sodelujejo na delavnici v uvodnem delu so med delom po skupinah na razpolago za pojasnila in dodatne razlage.

Dogodki, ki se zgodijo po delavnicah

Po izvedenih delavnicah se naredi zapisnik - poročilo z delavnic. Poročilo vsebuje zapis vseh prednosti in slabosti, posameznih variant, podanih na delavnicah. Poročilo se prične na internetne strani. Javnosti se omogoči, da lahko na objavljeno poročilo poda pripombe oz. dopolnitve, določi se rok 14 dni. Po tem roku se na spletu objavi končno poročilo. Poročilo služi kot izhodišče vsem strokovnjakom, ki izdelujejo DPN.

3. faza

SEZNANITEV JAVNOSTI S ŠTUDIJO VARIANT

Dogodki, ki se zgodijo pred organizacijo seznanitve javnosti s študijo variant

Po proučitvi vseh, na delavnicah podanih/zapisanih, prednosti in slabosti se izdelajo variante, ki v največji možni meri upoštevajo tudi predloge javnosti. Izdelajo se gradbeno tehnični, ekonomski, razvojno urbanistični in okoljski elaborat ter oceno sprejemljivosti v lokalnem okolju. Opravi se recenzija ŠV. Po opravljeni recenziji se skliče sestanek na sedežu MZIP DP in se občinam in predstavnikom javnosti predstavi ŠV, ki bo javno razgrnjena. ŠV se dopolni v skladu s pripombami recenzenta in pridobi mnenje o ustreznosti okoljskega poročila.

Pripravi se javno naznanilo, ki ga koordinator uskladi s pobudnikom, investitorjem, izdelovalcem in predstavnikom občine. Javno naznanilo vsebuje v skladu s 25. členom ZUPUDPP (2010) kraj in čas javne razgrnitve, kraj in čas javne obravnave in način dajanja pripomb in predlogov ter rok za njihovo posredovanje. Javno naznanilo se vsaj 7 dni pred pričetkom javne razgrnitve objavi na krajevno običajen način (v lokalnih časopisih, internetnih straneh občin, na oglasnih deskah po občinah)

Kdaj organizirati seznanitev javnosti s študijo variant?

Seznanitev javnosti s študijo variant se organizira, ko je izdelana študija variant korigirana v skladu s pripombami recenzenta in pridobljeno mnenje o ustreznosti okoljskega poročila.

Kje organizirati seznaitev javnosti s študijo variant?

Seznaitev javnosti s študijo variant se organizira po posameznih občinah. V kolikor se posamezne občine strinjajo lahko tudi za več občin hkrati (predvsem na področjih, kjer so občine manjše).

Namen seznaitve javnosti s študijo variant

Namen je predstavitev študije variant in predloga najustreznejše variante. V kolikor je za načrt potrebno izvesti postopek CPVO se razgrne tudi okoljsko poročilo. V času seznaitve javnosti s študijo variant ima javnost možnost podajati pripombe na razgrnjeno gradivo ter pripombe v zvezi z optimizacijo predlagane trase.

Udeleženci seznaitve javnosti s študijo variant

V času seznaitve javnosti s študijo variant, ki traja najmanj 30 dni, lahko pa tudi več, se izvede tudi javne obravnave. O času trajanja se koordinator dogovori z občinami in čas po potrebi podaljša (nekateri strokovnjaki priporočajo vsaj čas 45 dni)

Gradiva, ki jih je potrebno pripraviti za seznaitev javnosti s študijo variant

Za seznaitev javnosti s študijo variant je potrebno pripraviti toliko izvodov študija variant kot je občin in za vsako občino povzetke za javnost, ter posebno gradivo za predstavitev na sami javni razpravi (vizualizacije, orto foto posnetke z vrisanimi variantami)

Potek seznaitve javnosti s študijo variant

Na javni predstavitvi v času javne seznaitve se v prvem delu predstavi obravnavane variante, pojasni se na kakšne način in v kolikšni meri so bili upoštevani predlogi predstavnikov občin, lokalnega gospodarstva in javnosti, ki so jih podali na delavnicah. V drugem delu javnost podaja pripombe k študiju variant in predlogu najustreznejše variante.

Dogodki, ki se zgodijo po seznaitvi javnosti s študijo variant

Po javni seznaitvi koordinator zbere pripombe in jih skupaj s pobudnikom, investitorjem in izdelovalcem DPN proučita in napiše stališča do teh pripomb. Stališča se objavi na internetnih straneh. Po objavi stališč do pripomb in predlogov javnosti in občin izdelovalec dopolni in zaključi študijo variant, predlog najustreznejše variante ali rešitve in okoljsko poročilo ter pojasni kako so bile upoštevane smernice nosilcev urejanja prostora.

Koordinator po tem pošlje študijo variant s predlogom najustreznejše variante nosilcem urejanja prostora, da podajo v roku 30 dni prva mnenja. Po pridobitvi mnenj koordinator in pobudnik ta mnenja uskladita in jo skupaj z pozitivno odločbo ministrstva pristojnega za celovito presojo vplivov na

okolje, pošlje v potrditev vladi. Vlada s sklepom potrdi predlog najustreznejše variante. Koordinator objavi sklep na svojih spletnih straneh in o njem obvesti tudi občine.

4. faza

SEZNANITEV JAVNOSTI Z OSNUTKOM NAČRTA /JAVNA RAZGRNITEV

Dogodki, ki se zgodijo pred organizacijo javne razgrnitve

Po sprejemu sklepa o potrditvi variante investitor poskrbi za izdelavo vseh potrebnih strokovnih podlag za podrobnejše načrtovanje. Na podlagi teh strokovnih podlag se izdela osnutek načrta.

Kdaj organizirati javno razgrnitev?

Seznanitev javnosti se organizira po tem, ko je izdelan osnutek načrta in pridobljen osnutek odločitve o okoljevarstvenem soglasju (v primeru če je bilo za prostorsko ureditev potrebno izvesti postopek presoje vplivov na okolje).

Kje organizirati?

Javna razgrnitev se organizira na območju občin po katerih poteka predvidena prostorska ureditev. V primeru ko so občine zelo velike (npr. Mestna občina Maribor) pa na območju tistih krajevnih skupnosti v občini, katera so s predvideno prostorsko ureditvijo tangirana.

Namen javne razgrnitve osnutka

Namen javne razgrnitve je prikaz osnutka načrta in osnutka okoljevarstvenega soglasja. Na javni razgrnitvi se pojasni tudi katere zahteve javnosti in občin so bile upoštevane pri pripravi načrta, ter zakaj kakšna zahteva ni bila upoštevana. Poleg tega je namen javne razgrnitve pridobitev pripomb javnosti, ki se nanašajo le še na detajlne popravke trase in rešitev v zvezi z traso in ne več pripomb v zvezi s potekom trase.

Udeleženci javne razgrnitve

Javne razgrnitve se udeležijo pobudnik, koordinator, izdelovalec načrta, izdelovalec poročila o vplivih na okolje in izdelovalci ostalih strokovnih podlag, predstavniki občin, krajevnih skupnosti ter širša javnost.

Gradiva, ki jih je potrebno pripraviti za javno razgrnitev osnutka

Za javno razgrnitev je potrebno poleg osnutka in strokovnih podlag ter poročila o vplivih na okolje pripraviti tudi orto foto posnetke z vrisano traso, računalniške predstavitve, vizualizacijo. Vse z namenom, da se javnosti na čim boljši način prikaže bodoči potek trase plinovoda ali daljnovoda. Poleg tega se pripravi tudi dovolj (vnaprej dogovorjeno število glede na velikost občin) informacijskih listov.

Potek javne razgrnitve

V uvodnem delu predstavniki pobudnika in koordinatorja predstavita potek postopka in vzroke za izdelavo načrta. V nadaljevanju izdelovalec načrta in izdelovalci strokovnih podlag detajlno predstavijo rešitve vzdolž celotne trase. V Drugem delu udeleženci javne razprave podajo svoje pripombe na katere pripravljavec načrta, skupaj z izdelovalci strokovnih podlag odgovarjajo. Pripombe se na razpravi tudi zapisujejo in po javni razgrnitvi se nanje pripravi stališča.

Dogodki, ki se zgodijo po javni razgrnitvi

Koordinator, pobudnik in izdelovalec preučijo pripombe podane na javni razgrnitvi in v roku 60 dni koordinator in pobudnik do teh stališč zavzameta stališča. Izdela se načrt, ki je skladen z upoštevanimi spremembami zaradi sprejetih pripomb. Takšen načrt se pošlje v drugo mnenje nosilcev urejanja prostora.

Razno:

- **Obveščanje** poteka preko interneta (na MOP-ovih internetnih straneh, tam kjer so vsi podatki o posameznih DPN-jih, se poleg tega napiše še eno rubriko »vključevanje javnosti«, ki je namenjena obveščanju).
- Ob ključnih dogodkih se obvešča tudi v **lokalnih časopisih**, ki pokrivajo območje posameznih DPN-jev, to so mesečni ali 14 dnevni časopisi, ki obravnavajo vso tematiko iz lokalnega okolja.
- Če se pri izdelavi DPN dalj časa nič ne dogaja oz. se izdelujejo strokovne podlage, kar traja več mesecev je potrebno vsaj na vsake tri mesece napisati poročilo in ga posredovati občinam in pripeti na internetne strani, skratka vseskozi **obveščati javnost v enakomernih časovnih razmikih**.
- V primeru, da se zgodi, da pobudnik zaradi kakršnegakoli razloga **odstopi od pobude** oz. jo koordinator zavrne je o tem tudi potrebno obvestiti javnost preko lokalnega časopisa.
- Organiziranje **info točk** na območju predvidene prostorske ureditve. Lokacije za info točke je potrebno poiskati že na začetku postopka izdelave DPN, ko je podana pobuda. Info točke se aktivira v posameznih fazah izdelave DPN (1. regionalni posvet, lokalne delavnice, javna seznanitev s študijo variant, javna razgrnitev). Info točke so v tujini (Nemčija) zelo razširjena oblika podajanja informacij in tudi zelo dobro sprejete. Na info točki posameznik dobi informacije o predvideni prostorski ureditvi iz prve roke strokovnjaka, ki je vključen v skupino, ki izdeluje predmetni DPN. Na javnih predstavitvah se dogaja, da mnenjski voditelji večkrat prevzamejo množico in oblikujejo splošno mnenje o določeni prostorski ureditvi, na info točki pa si posameznik ustvari lastno mnenje o določeni prostorski ureditvi in se ne prepušča vplivu množice. Info točka je odprta za javnost v vnaprej določenih terminih, ki so za javnost najbolj sprejemljivi, da je dostopna čim širšemu krogu ljudi.

6.2 Slabe izkušnje iz preteklosti

V zadnjih 15 letih smo na direktoratu pristojnem za prostor imeli veliko slabih izkušenj pri načrtovanju državnih prostorskih načrtov zaradi nestrinjanja lokalnih prebivalcev s prostorsko ureditvijo, ki smo jo hoteli v »njihov« prostor umestiti tisti, ki smo to nalogo prevzeli po »službeni dolžnosti«. Med lokalno prebivalstvo smo prihajali pozno, ko je bilo praktično že vse odločeno, ko je bila na Vladi že sprejeta odločitev, kje naj bi prostorska ureditev (cesta, daljnovod, plinovod, ipd.) potekala. Praktično smo prvi stik z lokalnim prebivalstvom imeli v fazi javne razgrnitve osnutka oz. predloga državnega prostorskega načrta, kar pa je seveda veliko prepozno, da bi interesne skupine lahko bistveno vplivale na rešitve, ki so bile javno razgrnjene. Možne so bile manjše korekcije projekta.

Zaradi tega je v primerih, ko so bili lokalni prebivalci praktično postavljeni pred dejstvo, da prostorska ureditev prihaja v njihovo okolje in so o tem izvedeli šele z objavo javne razgrnitve v medijih, prišlo do velikega nasprotovanja. Zainteresirana javnost je doživela velik šok, da je že dolgo pred tem, ko sploh še niso slutili, nekdo že načrtoval prostorsko ureditev v njihovem lokalnem okolju, brez, da bi imeli možnost kakršnegakoli sodelovanja pri tem načrtovanju.

V takšnih primerih so se v fazi javne razgrnitve organizirale civilne iniciative, ki so ostro nasprotovale prostorski ureditvi in s svojim nasprotovanjem za več let ustavile oz. upočasnile projekt. Uporabile so vsa sredstva, da do nadaljnjih korakov na projektu ni prišlo. Šele takrat so se pobudnik, koordinator in investitor zavedali, da bo potreben drugačen pristop in sodelovanje s tem lokalnim prebivalstvom. »Civilne iniciative namreč nastanejo takrat, ko občani ocenijo, da legitimni predstavniki oblasti ignorirajo posamezna vprašanja in probleme« (Cerkvenik, 1995).

V preteklosti sta se tako pobudnik kot koordinator (po ZPNačrt pripravljalec) preveč zanašala na to, da bodo obveščanje lokalnega prebivalstva o vseh korakih priprave državnega prostorskega načrta, na svoja pleča prevzela občinska uprava, ki je bila seveda z vsem seznanjena, vendar nam je le ta vseskozi očitala, da je to državni projekt in da mora za seznanitev lokalnega prebivalstva poskrbeti država sama. Redki so bili župani, ki so imeli obveščanje svojih prebivalcev v občini urejeno tako, da so se z njimi sestajali na zborih občanov in jim predstavljali projekte ter se z njimi posvetovali o predlaganih rešitvah. Vse več je bilo takšnih, ki so na občinskih svetih sami sprejeli odločitev glede rešitev in s to odločitvijo svojih občanov niso niti seznanili.

6.3 Možnost odprtja različnih »kanalov« preko katerih interesne skupine lahko izrazijo svoja mnenja

Pretok informacij v smeri od koordinatorja, pobudnika investitorja do interesnih skupin je pri izdelavi državnega prostorskega načrta ena izmed najpomembnejših stvari. Potekati mora brez zapletov in doseči vse interesne skupine.

Glede na to, da je zavedanje o potrebnosti obveščanja interesnih skupin sedaj večje in je tudi možnosti veliko več kot v preteklosti pa je kljub tehnološkemu napredku (TV, internet) včasih težko priti z določeno informacijo do posameznika, je potrebno temu posvetiti še posebno pozornost. Informacij je namreč v današnjem času veliko, vsi nas zasipavajo z njimi, težko je ločiti za nas pomembne informacije od nepomembnih. V tej poplavi informacij se kaj lahko zgodi, da kakšno pomembno tudi spregledamo. Zaradi tega je potrebno pri načrtovanju obveščanja zainteresirane javnosti dobro načrtovati tudi informiranje. Ni vseeno v katerem časopisu in kateri dan bo javno naznanilo s katerim bomo obvestili interesne skupine o pričetku izdelave državnega prostorskega načrta objavljeno, prav tako ni vseeno na katerem lokalnem radiu in katerem časovnem terminu bo prebrana objava. Javno naznanilo mora biti slišano in doseči čim več lokalnih prebivalcev. V kolikor se investitor strinja in je pripravljen to tudi finančno podpreti predlagamo razdelitev letakov v vsako gospodinjstvo na območju predlagane prostorske ureditve. To je bil za enkrat spoznan kot najboljši način obveščanja, ki je dosegel največje število interesnih skupin.

Prav tako, pa je potrebno odpreti različne »kanale« za podajo pobud, pripomb, predlogov, ki jih imajo v različnih fazah možnost podajati posamezniki, ki so na kakršen koli način tangirani s predvideno prostorsko ureditvijo. Naša družba je sestavljena iz različnih skupin ljudi, ki imajo različne možnosti uporabe informacijskih medijev. Mlajši se bolj poslužujejo interneta prejemajo obvestila in podajajo pripombe preko njega, starejši so bolj vezani na časopis v analogni obliki in televizijo ter radio, ter podajo pripomb preko pošte. Prav zaradi teh razlik je potrebno uporabljati vse našete medije z namenom, da imajo prav vsi, na njim najlažji način, možnost podati svoje pobude, predloge, pripombe.

Na eni strani imamo torej medije preko katerih obveščamo in na drugi strani preko katerih sprejemamo pobude, predloge, pripombe. Na obeh straneh je najvažnejše to, da sporočilo doseže tistega, ki mu je namenjeno. Nobeno sporočilo ne sme biti samo sebi namen.

Pri izdelavi državnih prostorskih načrtov je zato izredno pomembno, da prvemu obveščanju s katerim seznanimo lokalno prebivalstvo in interesne skupine o pričetku izdelave projekta, namenimo posebno pozornost, da ta informacija doseže vse skupine ljudi, ki imajo interes sodelovati pri projektu. Po tem pa na prvem uvodnem regionalnem posvetu skupaj z njimi dorečemo način komuniciranja med interesnimi skupinami in pobudnikom, investitorjem in koordinatorjem.

6.4 Vključevanje lokalnih strokovnjakov

Pri izdelavi državnega prostorskega načrta je pomembno, da že na prvem regionalnem posvetu, ko prvič javno predstavimo prostorsko ureditev, k sodelovanju povabimo tudi lokalne strokovnjake s

področja, ki se navezujejo na izdelavo državnega prostorskega načrta (gradbeniki, arhitekti, hidrologi, biologi, ipd.), ki s svojim znanjem lahko veliko prispevajo k primernejši prostorski ureditvi, ki jo načrtujemo. Nekajkrat se je že zgodilo, da so nas lokalni strokovnjaki opozorili na določene posebnosti, ki so izhajale iz praktičnega poznavanja okolice - terena, ki pa jih znanstveno še niso raziskali oz. zaznali (plazovito območje, nivo podtalnice) ali pa so bile drugačne, kot je bilo na podlagi raziskav opredeljeno. Morda so bile te raziskave zastarele, niso upoštevale vseh elementov ali pa je preprosto prišlo do sprememb. Psihološko je pogojeno, da v svojem okolju glede na to, da smo s tem okoljem drugače povezani, tudi kot strokovnjak drugače dojemamo to okolje in smo vanj pripravljene vložiti več svojega časa kot v okolje, na katerega smo vezani le strokovno.

Poleg tega je vključevanje lokalnih strokovnjakov tudi priznanje in s tem pričakovanje od teh strokovnjakov, da bodo o strokovnem področju na »svojem« območju vedeli več kot drugi njegovi kolegi in se dela lotili bolj zavzeto. Interesne skupine bodo v takšnega strokovnjaka imele večjo mero zaupanja, ker izhaja iz njihovega okolja v katerem bo živel tudi po umestitvi predvidene prostorske ureditve. Zaupanje v strokovnost pa je kot sem že zapisala v predhodnih poglavjih eden ključnih problemov današnjega časa.

6.5 Vloga občin

Občina kot osnovna lokalna skupnost je dolžna prebivalce na svojem ozemlju seznanjati o vsem kar se dogaja, tako s prostorskega, kot z družbenega vidika. Nekatere občine so pri tem vzor in svojo nalogo dobro opravljajo. Nekatere pa se pri pripravi državnih prostorskih načrtov zanašajo le na ministrstvo, ki je v teh primerih pobudnik prostorske ureditve in se z izgovorom da gre za »državno ureditev« popolnoma odmaknejo od tega. Nekateri gredo celo tako daleč, da se predstavniki občin ne udeležijo niti javne razprave v občini, kar je po moje nesprejemljivo.

Občine so za sodelovanje veliko bolj zainteresirane, ko gre za prostorske ureditve zgolj lokalnega pomena. Pri tem so pripravljene celo na aktivno sodelovanje, npr. Študentska urbanistična delavnica Most na Soči (Zavodnik Lamovšek, 2003), ki predstavlja primer dobre prakse na lokalnem noviju. Ko pa gre za ureditev državnega pomena pa to večinoma povsem prepustijo državi.

Res je, da gre v primeru priprave državnega prostorskega načrta za prostorsko ureditev državnega pomena, vendar brez aktivnega sodelovanja občine kot predstavnice lokalnega prebivalstva ne gre. Vloga občine je v tem pogledu izredno pomembna, opraviti mora svojo vlogo povezovalnega elementa med državo in lokalnim prebivalstvom. Predstavniki države (pobudnik in koordinator) nimajo ne finančnih ne kadrovskih potencialov, da bi v vsaki fazi priprave državnega prostorskega načrta vsako najmanjšo spremembo predstavljali interesnim skupinam, ampak se to pričakuje s strani občine. Predstavniki občine morajo svoje stališče podkrepiti s stališčem interesnih skupin in ne podajati le

svojih osebnih stališč glede prostorske ureditve. Nemalokrat se nam je na terenu zgodilo, da smo prejeli pozitivno mnenje občinskega sveta in župana, ko pa smo predstavljali takšno »usklajeno« rešitev širši javnosti, pa smo ugotovili, da stališče ni bilo širše preverjeno v lokalni skupnosti in večina lokalnega prebivalstva sploh ne ve za stališče oz. se z njim ne strinja.

V praksi je veliko primerov, ko občine svojo vlogo zgledno odigrajo. V vsaki večji odločitvi v zvezi s prostorsko ureditvijo se posvetujejo s krajanji – skličejo zbere krajanov na katerih se pogovorijo o predvidenih prostorskih posegih in podajo skupna stališča do tega posega. Nekatere občine izvedejo te zbere krajanov samostojno, nekatere pa želijo na njih tudi predstavnike države. V obeh primerih je to dober način veliko boljši od tistih, ko župan s svojo strokovno službo poda svoje lastno stališče oziroma stališče strokovne službe brez, da bi ti stališče dejansko preveril med prebivalci.

7 KAKO PREPREČITI, DA KAPITAL ALI POLITIKA NE PREVLADATA NAD INTERESI POSAMEZNIKOV?

Planiranje je v veliki meri povezano s politiko. Še posebej to velja za planiranje na državni ravni (izdelava državnih prostorskih načrtov). Politika je tista, ki določa kateri objekti imajo prednost pri umeščanju v prostor. V 90 (1996) letih prejšnjega stoletja sta bila sprejeta tako Nacionalni program izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji (1996) kot tudi Nacionalni program razvoja Slovenske železniške infrastrukture (1996), pa je politika dala prednost razvoju avtocestnega omrežja in so se v skladu s tem v prostor umeščale le avtoceste. Šele sedaj, ko je avtocestni križ praktično zaključen – sprejeti so vsi državni prostorski načrti za avtocestne odseke, so prišle na vrsto železniške povezave.

Večinoma smo se vsi strinjali, da avtoceste Slovenija potrebuje, tako zaradi hitrejšega pretoka tranzitnega prometa, kot boljše povezave med večjimi mesti in s tem boljše in hitrejše dostopnosti do večjih središč v katerih je več delovnih mest. V teh projektih je tudi posameznik, ki je bil z gradnjo avtoceste neposredno prizadet (s hrupom, onesnaženjem, izgubo neokrnjene narave) našel toliko pozitivnih strani (hitrejša dostopnost do delavnega mesta, zmanjšanje prometa na lokalnih cestah), da je te ureditve lažje sprejel v svoje okolje.

Drugačna situacija pa se pojavi pri poplavi industrijskih in podobnih con, ki jih je v preteklih letih na podlagi pritiska kapitala in politike pričela načrtovati država (državni prostorski načrti za industrijsko cono Bistrica, logistični center Hoče Slivnica, gospodarsko središče Feniks v Posavju), pri tem pa je na območju Slovenije ogromno industrijskih con, ki propadajo oz. so zasedene le do tretjine ali še manj. Strokovne podlage na podlagi katerih so se pripravile pobude za industrijske cone oz. gospodarska središča so na zelo trhljih nogah. Nihče ni proučil koliko industrijskih con oziroma gospodarskih središč Slovenija res potrebuje. Načrtovanje se je pričelo zgolj na podlagi želja nekaterih ljudi s kapitalom in nekaj povpraševanj s strani tujcev. Občine so bile seveda močno zainteresirane za umestitev industrijske cone, ker najprej dobijo denar zaradi spremembe namembnosti zemljišč, potem delo pri sami gradnji in ne nazadnje še nova delovna mesta v teh conah (če do tega sploh pride). V Sloveniji je v zadnjih letih prišlo do velikega porasta industrijskih con na lokalnem nivoju, nekaterih pa celo na državnem nivoju. S strani države sta bili podani pobudi za dve industrijski coni (industrijsko logistični center Hoče Slivnice in Industrijska cona Slovenska Bistrica), ki pa sta sčasoma, zaradi nazadovanja zanimanja podjetnikov in tujih partnerjev za objekte v teh conah, počasi zamrli in sta trenutno v celoti ustavljeni.

Vse odločitve, v zvezi s tem katere državne prostorske načrte bo država načrtovala v naslednjem obdobju, bi morala sprejeti na podlagi tehtno preišljenih strategij razvoja, ki bi prav tako kot ostali

razvojni načrti morali skozi »sito« interesnih skupin, ki bi že pri samem oblikovanju strateških dokumentov bil zagotovljen njihov odziv in sodelovanje. Le s čim širšim sodelovanjem vseh interesnih skupin lahko preprečimo kapitalu in politiki, da brez ozira na druge izpelje svoje ideje do realizacije na takšen način, ki bo koristen samo zanj, ne oziraje se na interesne skupine, ki bi pri umeščanju prostorskih ureditev tudi morale sodelovati.

Iluzorno je pričakovati, da bi z vključevanjem vseh interesnih skupin v najzgodnejših fazah posameznih projektov popolnoma preprečili kapitalu in politiki, da bi prevladala nad interesi posameznika. Vendar pa z gotovostjo lahko trdimo, da bi ta vpliv vsaj precej zmanjšala.

»Več kot je sodelovanja z javnostjo lažje tudi v tem sodelovanju prepoznamo ali je nasprotovanje neki prostorski ureditvi objektivno ali pa nearacionalno, vezano na osebne probleme in morda celo špekulativno« (Mlakar v IPOP, 2010).

7.1 Vpliv najmočnejših interesnih skupin na izdelavo državnih prostorskih načrtov

Z gotovostjo lahko trdimo, da je vpliv kapitala, oziroma interesnih skupin, ki kapital imajo, na izdelavo državnih prostorskih načrtov zelo velik. Prostorski načrti, ki nimajo investitorja, praviloma nikoli ne zaživijo in so lahko le sami sebi namen. V preteklosti je bilo nekaj poskusov, da bi zaradi dolgotrajnih postopkov priprave državnih prostorskih načrtov le te izdelovali na zalogo, da bi država dala finančna sredstva za izdelavo prostorskega načrta, ko bi bil le ta izdelan – umeščen v prostor (sprejeta uredba) pa bi investitor to le še izvedel, vendar se ti poskusi niso izkazali za uspešne. Sedanja praksa je namreč naslednja: država sama po sebi ne prične z izdelavo prostorskih načrtov, brez, da bi imela znanega investitorja. Ker pa je seveda investitor kot dober gospodar pripravljen vložiti v projekt čim manj za čim večji učinek je pri porabi finančnih sredstev zelo previden in želi za primerno ceno dobiti čim več. Praviloma se zatakne že pri pripravi prostorske dokumentacije, ki jo seveda naroča investitor. V interesu investitorja je, da po čim krajši in čim cenejši poti pride do, najprej prostorskega akta (državnega prostorskega načrta) in nato na podlagi tega še do dovoljenja za gradnjo. Vsaka dodatna aktivnost zahteva tudi dodatna denarna sredstva. Zahteve po dodatnih aktivnostih v zvezi z vključevanja interesnih skupin so sicer po mnenju nekaterih investorjev potrebne, vendar pa je denarna sredstva za te aktivnosti težko zagotoviti. Vedno večkrat se dogaja, da ima investitor na začetku projekta točno določeno količino denarja, ki jo tekom priprave državnega prostorskega načrta ne sme preseči. Vsaka sprememba, ki se zgodi tekom postopka priprave državnega prostorskega načrta pa pravilo pomeni točno to. Zato je včasih investitorju težko zagotavljati že sredstva za na primer dodatne strokovne podlage za katere se je potreba pojavila tekom izdelave državnega prostorskega načrta in jih mora zagotavljati na podlagi zakonskih predpisov, kaj šele zagotavljanje finančnih sredstev, ki naj bi jih investitor zagotavljal za izvedbo dodatnih aktivnosti (ki niso zahtevane v

zakonskih predpisih) v zvezi z vključevanjem interesnih skupin v pripravo državnega prostorskega načrta. Koordinator in pobudnik, pa tudi nimata namenjenih sredstev v ta namen. Edini način, da investitor v svojem projektu nameni dodatna sredstva tudi za vključevanje interesnih skupin v pripravo državnega prostorskega načrta, da tudi sam vidi in verjame v to, da bo projekt izpeljan z večjo stopnjo legitimnosti in se bo zato izognil kasnejšim zapletom oziroma nasprotovanjem na terenu, ki pa tudi zahtevajo svoj čas in s tem tudi finančna sredstva. Da pa bodo investitorji v to verjeli in te dodatne aktivnosti tudi podpirali, je potrebno imeti čim več izkušenj dobre prakse, ki pa jih seveda lahko pridobimo le z delom na tem področju. Osebnostno meni, da se stvari počasi premikajo, nekateri investitorji so že pripravljeni vložiti več sredstev v vključevanje javnosti v postopkih priprave državnih prostorskih načrtov in so z rezultati tudi zadovoljni.

Pri pripravi državnih prostorskih načrtov, ki smo jih vodili pred 10 do 15 leti, ko je bilo na razpolago mnogo več denarnih sredstev, je bila javnost vključena v postopek le enkrat in sicer v času javne razgrnitev osnutka državnega prostorskega načrta. Nasprotovanj je bilo takrat zelo veliko. Prepričevanje nezadovoljnih krajanov je potekalo preko občin in sicer na način, da se je občinam obljubljal dodatna finančna sredstva za npr. izgradnjo čistilnih naprav, dodatnih pločnikov in podobno, včasih celo pomoč pri izgradnji vrtcev, šol itd. Glede na to, da je občina imela korist zaradi sprejetja prostorske ureditve v svoje okolje, se je tudi potrudila in prepričala oz. utišala svoje krajane, da so na koncu prostorsko ureditev sprejeli in ji niso več nasprotovali.

Glede na to, da je današnji čas precej drugačen od tistega je potrebno k temu pristopati na drugačen način in od vsega začetka sodelovati z ljudmi, ki v svoje okolje sprejemajo določeno prostorsko ureditev.

Vpliv kapitala pa se ne odraža le v zgoraj opisanem pač pa tudi že pri pripravi samih pobud. Investitor ki predlaga izvedbo določene prostorske ureditve mora v tej ureditvi zaznati dobiček, drugače seveda tega ne bi niti predlagal. Na primer plinovod od Ceršaka do Kidričevega ne bi bil zgrajen, če le ta ne bi bil potreben in če ne bi v končni fazi prinašal dobička. Ravno tako je z daljnovodi in tudi z drugimi državnimi objekti. Na eni strani gre torej za dobiček investitorja, ki ga bo začel dobivati po izgradnji objekta, na drugi strani gre za izgubo ljudi, ki bodo prostorsko ureditev sprejeli v svoje okolje in na tretji strani gre za zaslužek vseh, ki bodo pri izvedbi projekta sodelovali.

Ljudje, ki prostorsko ureditev sprejmejo v svoje okolje pa se spet delijo na tiste, ki bodo prodali svoja zemljišča investitorju in jim bo »škoda« zaradi sprejemanja prostorske ureditve vsaj delno povrnjena in tiste, ki ne bodo dobili »nič«. Večkrat smo na javnih razpravah naleteli na krajane, ki so sprva ostro nasprotovali predlagani prostorski ureditvi, kasneje pa se je izkazalo, da nasprotujejo zato, ker bi želeli, da ureditev poteka bolj po njihovem zemljišču, saj bi želeli prodati vse svoje zemljišče in se

preseliti drugam. Velikokrat so namreč nasprotovanja krajanov le krinka za zviševanje cena odkupa zemljišča.

Seveda pa vse to kar smo našli zgoraj še ne opravičuje tega, da nam v postopku priprave državnega prostorskega načrta ni potrebno vključevati interesnih skupin v naj zgodnejših fazah projekta. Vsi ti različni interesi, ki jih zaznavamo in s katerimi smo seznanjeni na podlagi izkušenj v zvezi z vodenjem državnih prostorskih načrtov, so le še dodatna vzpodbuda za odprt in transparenten način vključevanja javnosti v postopke priprave državnih prostorskih načrtov.

7.2 Preseganje vpliva kapitala

Kot sem ugotavljala v prejšnjem poglavju ima kapital velik vpliv pri sami izdelavi državnih prostorskih načrtov in tudi v nadaljevanju, ko prihaja do odkupov zemljišč, pridobivanja služnosti ipd. Cena za katero bodo odkupljena zemljišča ali pridobljena služnost na teh zemljiščih oziroma odkupljene ostale nepremičnine na območju prostorske ureditve, posredno vpliva na samo sprejemljivost prostorske ureditve v lokalnem okolju. Tega vpliva ni mogoče preseči drugače kot s transparentnim postopkom vključevanja interesnih skupin že od samega začetka, kjer se jim pojasni vse možnosti in tudi pravice, ki jim sledijo v zvezi s tem. Interesnim skupinam je potrebno že na začetku pojasniti način vključevanja v sam postopek, možnost vpliva na rešitve v samem postopku in način ter njihove pravice pri odkupu oziroma dovoljevanju služnosti na območju njihove lastnine. V kolikor so interesne skupine seznanjene z vsem je toliko manj možnosti za razne špekulacije na tem območju. Velikokrat se je namreč dogajalo, da so nekateri, ki so imeli informacije o predvidenem poteku prostorske ureditve preko določenih ozemelj, le ta ozemlja poceni pokupili in jih nato po sprejetju uredbe veliko dražje prodali investitorju. Pred tem so ti ljudje kot npr. mnenjski voditelji, uporabili vso svojo »moč«, da so s prepričevanjem interesnih skupin dosegli, da je prostorska ureditev res posegala na tista zemljišča, ki so že bila odkupljena z njihove strani.

V primeru, da je postopek odprt že od samega začetka, ko so vse možnosti še odprte je možnost za razne špekulacije in vpliv kapitala na prostorske rešitve zmanjšana na najmanjšo možno mero.

8 VLOGA KOORDINATORJA PRI VKLJUČEVANJU INTERESNIH SKUPIN

Direktorat za prostor je na pristojnem ministrstvu določen kot koordinator priprave državnega prostorskega načrta. Glede na to, da ministrstvo zastopa interese vseh državljanov mora nastopati kot koordinator med vsemi sodelujočimi na projektu. Nikakor ne sme zastopati interese posameznih akterjev (npr. interes investitorja).

Vloga koordinatorja je določena v ZUPUDPP (2010), ki pravi, da je koordinator priprave načrta ministrstvo, pristojno za prostor. Koordinator vodi in koordinira pripravo načrta. Samo vodenje in koordiniranje načrta poleg vodenje investitorja, izdelovalca državnega prostorskega načrta in izdelovalcev strokovnih podlag in nosilcev urejanja prostora, ki v tem postopku sodelujejo vključuje tudi vodenje priprave načrta za vključevanje interesnih skupin v samo pripravo tega načrta.

Koordinator mora skrbeti, da:

- imajo vsi sodelujoči na projektu, vključno z interesnimi skupinami možnost izraziti svoja stališča,
- poteka stalen pretok informacij med vsemi sodelujočimi na projektu,
- se s problemi, ki nastajajo pri pripravi načrta sooči vse sodelujoče in se jih rešuje sproti,
- med pobudnikom, izdelovalcem, koordinatorjem in interesnimi skupinami vzpostavi zaupanje,
- poteka komunikativno delovanje med pobudnikom, izdelovalcem, koordinatorjem in interesnimi skupinami.

Skrb koordinatorja, da vsi sodelujoči na projektu, vključno z interesnimi skupinami izražajo svoja stališča

Stališča posameznih sodelujočih na projektu vključno z interesnimi skupinami so lahko različna, nasprotujoča, lahko pa so tudi poenotena. Na nekaterih področjih bodo stališča lahko enotna na drugih nasprotujoča. Potrebno je omogočiti predstavitev in razlago posameznih stališč, poiskati vzroke za takšna stališča in jih poskušati medsebojno uskladiti. Koordinator nikakor ne sme posameznih stališč vrednotiti in določenim stališčem dati prednosti pred drugimi, ostati mora nevtralen in poskrbeti, da se vsa stališča upošteva, preveri in pripravi nanje relevantne odgovore oziroma pojasnila. V kolikor v neki fazi postopka koordinator daje prednost določenemu stališču pred drugim stališčem se to v samem postopku lahko zaradi tega zaplete. »Se pa mora ob tem zavedati, da nasprotovanja državnim projektom izhajajo iz različnih vzgibov, od poštenih ali zelo objektivnih, do provokacij in špekulacij« (IPOP, 2010) .

Skrb koordinatorja, da poteka stalen pretok informacij med vsemi sodelujočimi na projektu

Stalen pretok informacij med sodelujočimi je zelo pomemben. V kolikor pride do prikrivanja informacij med sodelujočimi to pomeni, da je porušeno načelo iskrenosti, ki je eno ključnih načel, ki ga je potrebno spoštovati pri vključevanju interesnih skupin v postopek priprave državnega prostorskega načrta.

Skrb koordinatorja, da se s problemi, ki se pojavijo, sooči vse sodelujoče na projektu, vključno interesne skupine in se jih rešuje sproti

Vsi vemo, da noben tako kompleksen projekt kot je državni prostorski načrt ne poteka brez problemov. Ključno je da te probleme identificiramo in jih poskušamo rešiti sproti. Ko je problem zaznan je potrebno o tem obvestiti vse sodelujoče in ga poskušati čim prej rešiti. V kolikor problem »pometemo pod preprogo« in ga pustimo ter rečemo: »ga bomo že na koncu rešili« je to slabo, ker se nam vmes že pojavijo novi problemi, velikokrat en problem povzroči drug problem in če jih ne rešujemo sproti se le ti kopičijo in kmalu ne najdemo več poti iz kopice problemov.

Skrb za vzpostavitev zaupanja med pobudnikom, izdelovalcem, koordinatorjem in interesnimi skupinami

Skozi ves projekt je potrebno posebno skrb nameniti temu, da najprej med vsemi sodelujočimi vzpostavimo zaupanje in potem to zaupanje vzdržujemo. Največ problemov namreč izhaja iz občutka nezaupanja. V kolikor neka interesna skupina ne zaupa ostalim sodelujočim na projektu se lahko pojavijo strahovi iz katerih pa se porodi nasprotovanje samemu projektu brez tehtnih osnov in argumentov.

Skrb za komunikativno delovanje med pobudnikom, izdelovalcem, koordinatorjem in interesnimi skupinami.

Komunikativno delovanje je ključ za uspešen potek in zaključek projekta. Koordinator mora skrbeti, da je to vseskozi prisotno. Potrebno je zagotoviti različne kanale, preko katerih imajo interesne skupine možnost v različnih fazah projekta podati predloge, pridobiti relevantne informacije o projektu in sodelovati na srečanjih, ki so organizirana.

9 ZAKLJUČEK

9.1 Ključna načela

Na podlagi izkušenj iz dolgoletne prakse pri vključevanju interesnih skupin v pripravo državnih prostorskih načrtov in teorije s področja sodelovanja interesnih skupin pri umeščanju prostorskih ureditev v prostor lahko izluščimo osnovna načela, ki jih je potrebno upoštevati:

- interesne skupine je potrebno vključiti v postopek priprave prostorskega načrta **čim bolj na začetku** priprav, ko so vse možnosti še odprte,
- sam postopek oziroma načrt vključevanja interesnih skupin v pripravo prostorskega načrta mora biti **dogovorjen na začetku priprave** in predstavljen interesnim skupinam,
- s komunikativnim delovanjem sodelujočih na projektu **pridobiti zaupanje** s strani interesnih skupin in ga ohranjati skozi celoten proces priprave državnega prostorskega načrta.

Interesne skupine, ki sodelujejo pri pripravi državnega prostorskega načrta, želijo biti vključene v postopek umeščanja prostorske ureditve v prostor takoj na začetku, da imajo možnost pravočasno vplivati na rešitve. To pomeni, da je prostorska ureditev še čisto v začetnih idejah, da so vse možnosti še odprte, da še ni določena katera varianta bo izvedena. V kolikor so interesne skupine vključene čisto na začetku in so njihova mnenja in predlogi pri oblikovanju možnih variant tudi upoštevani, se bodo z rešitvijo poistovetili in jo lažje sprejeli za »svojo« kot rešitev, ki bi jim bila vsiljena.

Na začetku postopka priprave državnega prostorskega načrta, ko se interesne skupine prvič seznanijo s cilji in osnovnimi izhodišči prostorske ureditve, se predstavi tudi podrobni načrt vključevanja interesnih skupin v postopek priprav državnega prostorskega načrta. Pojasni se jim, kdaj bodo imeli možnost in na kakšen način sodelovati pri pripravi državnega prostorskega načrta, kako bodo njihova mnenja vplivala na rešitve ter jim pojasni tudi do kakšne mere lahko vplivajo na rešitve, kaj pa predstavlja nerealna pričakovanja. Na ta način je vsakomur jasno kdaj in v katerih fazah mora biti pripravljen, si vzeti čas, podrobneje proučiti gradiva in se vključiti s svojimi mnenji, pripombami predlogi.

Zaupanje interesnih skupin v iskrenost vseh, ki sodelujejo na projektu je ključnega pomena za delo na projektu in na koncu za uspešno izveden projekt. Če ni zaupanja med investitorjem, projektantom, izdelovalcem državnega prostorskega načrta, tega zaupanja ne more biti tudi s strani interesnih skupin. Pridobitev zaupanja je mogoča le na podlagi iskrenosti vseh sodelujočih na projektu. Velikokrat se zgodi, da se zaradi omejitev v prostoru pojavijo določeni problemi pri izdelavi strokovnih podlag in posledično pri izdelavi idejnega projekta in ni mogoče izvesti usklajene in dogovorjene rešitve na način kot je bilo prvotno predvideno, je s takšnimi problemi potrebno takoj seznaniti tudi interesne

skupine, kajti v nasprotnem primeru, se kaj lahko zgodi, da zaradi prikrivanja problemov to navzven izgade kot neko prekrivanje informacij in zato pride do nezaupanja. Vsi pa vemo, da je zaupanje veliko lažje izgubiti kot pa ga ponovno pridobiti, zato je veliko bolje biti iskren, zainteresirano javnost takoj seznaniti s problematiko in skupaj z njim ugotoviti kaj je najboljša rešitev. Pravilno je, da so tudi interesne skupine seznanjene z problemi, ki se na projektu pojavljajo, saj bodo tako lažje razumele dolgotrajnost postopka in ne bodo mislile, da gre za zavlačevanje postopka.

9.2 Vsak projekt zahteva svoj pristop

Državni prostorski načrti so po vsebini lahko zelo različni. Poznamo daljinske (avtoceste, hitre ceste, železniške proge, daljnovode in plinovode) in druge, ki so vezani na določeno večje ali manjše območje (kompresorske postaje, transformatorske postaje, plinske parne elektrarne, industrijske cone, odlagališča nizko in srednje radioaktivnih odpadkov, sežigalnice, logistične centre, vojaški vadbeni centri in podobno). Vsak državni prostorski načrt zahteva svoj način vključevanja javnosti. Ni mogoče izdelati univerzalnega modela vključevanja javnosti. Vsak konkreten primer je »enkraten« in zahteva tudi tak pristop (Kos, 1995). Na eni strani zaradi tega, ker gre za različne državne prostorske načrte, na drugi strani pa zaradi tega, ker vsakega umeščamo v svoj prostor. Prostor pa kot vemo ni le prostor sam po sebi, ampak v njem živijo tudi ljudje z vsemi svojimi značilnostmi, potrebami in dojemami novih pridobitev. Vse to pa je nujno potrebno pri pripravi načrta vključevanja javnosti upoštevati. Če zanemarimo katero od teh komponent in menimo, da bomo z njo že nekako opravili nismo na dobri poti za uspešen zaključek projekta. Zato je potrebno proučiti tako prostorsko kot tudi družbeno okolje v katerega bomo umeščali prostorsko ureditev, pripraviti tako prostorske načrte kot načrte vključevanja interesnih skupin z njimi seznaniti interesne skupine, jih skupaj z njimi dopolniti in kot pravi Wates (2000) »skočiti v temo«. Če pripravimo še tako dober načrt vključevanja javnosti ni nujno, da se nam bo izteklo kot bomo želeli. Sproti ga bomo morali prilagajati in spreminjati glede na odzive interesnih skupin in strokovne preveritve. Vendar če bomo delovali v tej smeri uspeh na koncu ne more izostati in kot pravi Wates (2000) »Še tako majhno sodelovanje z interesnimi skupinami je boljše kot nobeno sodelovanje«.

Mnogo je metod kako vključiti interesne skupine v umeščanje prostorskih ureditev državnega pomena v konkretni prostor. Wates (2000) jih v svoji knjigi našteva kar nekaj, med drugim tudi:

- delavnice,
- načrtovalski forumi,
- mobilne enote,
- arhitekturni centri,
- interaktivni zasloni.

Delavnice predvsem kratke delavnice so enostavne in preproste za samo organizacijo. So kratke in namenjene uvajanju interesnih skupin v projekt. Na njih seznanimo ljudi z osnovnimi značilnostmi projekta, njegovimi cilji in od njih dobimo prve odzive na projekt. Odvisno od vsebine projekta se lahko na delavnicah načrtuje, likovno izraža svoja stališča ali pa izrazi le mnenje interesnih skupin o prednostih in slabostih posameznih variant.

Načrtovalski forumi so odprti večnamenski dogodki, ki trajajo lahko dalj časa. Na njih naj bi interesne skupine pridobile osnovne informacije o projektu, podale svoja stališča in ustvarjalne ideje. Na forumih naj bi se vzpostavilo sodelovanje med posameznimi skupinami, vsi sodelujoči na projektu bi se seznanili drug z drugim in s tem bi bilo olajšano nadaljnje delo na projektu.

Mobilne enote so lahko manjši avtobusi v notranjosti katerih so razstavljene grafike s tekstualnimi pojasnili o projektu. Posebej so primerni tam, kjer lokalna skupnost nima svojih prostorov v katerih bi lahko razstavila projekt ali pa tam kjer je potrebno izvesti več zaporednih dogodkov na različnih lokacijah.

Arhitekturni centri so centri, kjer ljudje dobijo osnovne informacije o načrtovanju prostorskih ureditev v njihovem bližnjem okolju. Lahko podajo svoje lastne pobude za izboljšanje načrtovanih prostorskih ureditev. Takšni centri so lahko tudi točke namenjene srečevanju vseh, ki sodelujejo pri oblikovanju prostorskih ureditev.

Interaktivni zasloni so lahko postavljeni kjer koli, dostopni so vseskozi in vsem. Omogočajo, da ljudje sodelujejo samostojno z vprašanji in idejami, tako, da dopolnijo ali spremenijo stvari na vnaprej pripravljenih eksponatih.

Nekaj metod, ki so našteje v knjigi Nicka Watesa je bilo uporabljenih tudi že pri nas pri pripravi državnih prostorskih načrtov. Na primer delavnice, kjer so interesne skupine lahko izrazile svoja mnenja do posameznih variant in se izrekle o prednostih in slabostih posameznih variant (hitra cesta na območju Mežiške doline, daljnovod Kočevje – Črnomelj). Potem odprtje posebne pisarne, kjer so interesne skupine lahko dobile vse potrebne informacije o projektu (kompresorska postaja Ajdovščina), povabilo lokalnih prebivalcev k ogledu terena in okvirni določitvi poteka daljnovoda (daljnovod Trebnje – Mokronog – Sevnica).

Vsekakor je potrebno način vključevanja javnosti prilagoditi konkretnemu projektu in pa lokalnim skupnostim (po navadi državni prostorski načrti potekajo preko več lokalnih skupnosti (npr. plinovod Ceršak Kidričevo preko sedmih občin, plinovod Kidričevo – Vodice celo preko sedemindvajset občin)). Najboljše je, da se na začetku projekta koordinator državnega prostorskega načrta sestane z investitorjem in lokalno skupnostjo ter pobudnikom in skupaj dogovori način in metode vključevanja

interesnih skupin v postopek priprave državnega prostorskega načrta. Dogovorjeni načrt je sicer potrebno spoštovati, vendar v kolikor se v teku priprave državnega prostorskega načrta izkaže, da je potrebno, oziroma, da bi bilo bolje uporabiti drugačne metode, se seveda na podlagi skupnega dogovora to tudi stori. Tudi Wates (2000) pravi, da se med samim projektom lahko, v kolikor je to potrebno, zamenja metodo vključevanja interesnih skupin.

Načrt vključevanja interesnih skupin je torej »živa« stvar. Pred pričetkom postopka, si je potrebno narediti okvirni načrt vključevanja interesnih skupin v postopek priprave državnega prostorskega načrta in ga potem skozi celoten postopek prilagajati glede na odzive interesnih skupin in probleme, ki se nam skozi projekt odpirajo.

10 SKLEP IN RAZPRAVA

S pravilnim in pravočasnim vključevanjem javnosti v postopek priprave državnih prostorskih načrtov je mogoče doseči večjo sprejemljivost državne prostorske ureditve v lokalnem okolju v katerega posegamo. Pripravljalci načrta in vsi sodelujoči na projektu se moramo zavedati, da stopamo v prostor, ki ni »naš« ampak od ljudi ki tam živijo in ga uporabljajo, zato moramo temu primerno spoštljivo pristopati do teh ljudi – spoštljivo do ljudi in do prostora.

Pri analizi primerov iz prakse se je izkazalo, da pravočasno obveščanje in vključevanje posameznikov v proces načrtovanja in upoštevanje njihovih pripomb, želja in opozoril prinese boljše rezultate – sprejemljivost posega v lokalnem okolju. Pri vsem tem pa se moramo zavedati dejstva, da poseg ne bo nikoli takšen, da bi ugodili željam vseh lokalnih prebivalcev, še posebej zato, ker gre za poseg državnega pomena. Nemalokrat se namreč zgodi, da zaradi tega, da dosežemo sprejemljivost posega v lokalnem okolju popustimo na strokovnem področju (primer: postavitve enega od stebrov na trasi daljnovoda 2 x 400 kV Beričevo-Krško).

Pri analizi primerov iz prakse sem se osredotočila izključno na primere vključevanja javnosti v postopke priprave državnih prostorskih načrtov v Sloveniji. Razlogov za to je več. Slovenski prostor in način življenja pri nas se v marsičem razlikujeta od prostora in načina življenja v drugih evropskih državah. V Sloveniji je velik izziv umeščanje državnih prostorskih ureditev v prostor, predvsem ko gre za linijske objekte, ker je zaradi specifičnih lastnosti podeželja (razpršene gradnje) zelo težko umeščati v prostor, brez, da bi posegli na dvorišča posameznih hiš. Temu se je nemogoče v celoti izogniti. Tudi bivalne navade Slovencev se v marsičem razlikujejo od navad drugih evropskih narodov. Bistveno manj se selimo in bolj smo navezani na domače okolje.

V nalogi sem analizirala primere iz prakse, ki jih dobro poznam in pri katerih sem bila oz. sem še vedno tudi osebno udeležena. V kolikor bi naredila primerjavo s tujimi primeri, menim, da le ta ne bi bila relevantna, ker bi informacije pridobivala od kolegov iz drugih evropskih držav, pri tem pa bi že lahko prišlo do subjektivnega mnenja in dojemanja problemov. Poleg tega ni nujno da imajo enak

vpogled v postopke priprave prostorskih načrtov na državni ravni – primerljivih z našimi državnimi prostorskimi načrti, kot jih imam jaz. Morala bi vzpostaviti kontakte z točno določenimi ljudmi, ki imajo podobne stik z javnostjo kot sem ga imela sama v fazi priprave teh načrtov. Se pa seveda strinjam, da bi bila osebna izmenjava izkušenj, če so le te iz prve roke, zelo dobrodošla.

10.1 Utemeljitev hipoteze

Vključevanje javnosti v postopek izdelave državnih prostorskih načrtov je eden ključnih in za uspešno izvedbo projekta nujno potrebnih sestavnih delov samega postopka. Potekati mora skozi celoten projekt, pričeti pa se mora v zgodnjih fazah projekta, to je takrat, ko so vse možnosti še odprte. Vsem udeležencem v postopku priprave mora biti omogočeno, da izrazijo svoje mnenje, da se medsebojno poslušajo, da slišijo argumente vseh. Pri umeščanju državnih prostorskih načrtov v prostor je potrebno upoštevati osnovna načela vključevanja interesnih skupin, ki so: zgodnje vključevanje in komunikativno delovanje.

Ključno za dobro komunikativno delovanje skozi celoten projekt je vzpostavitev polja zaupanja med vsemi sodelujočimi in interesnimi skupinami.

Obstajajo različni načini vključevanja interesnih skupin v postopek priprave državnih prostorskih načrtov. Kateri način bo pri določenem projektu izbran je odvisno od samega projekta in problemov, ki jih lahko pričakujemo oziroma se nam pokažejo med samim potekom projekta. Za vsak projekt je potrebno zasnovati svoj pristop in ga skozi celoten projekt tudi prilagajati. Načrt vključevanja interesnih skupin je namreč »živa« stvar zato ga je treba skozi celoten postopek prilagajati glede na odzive interesnih skupin in probleme, ki se nam skozi projekt odpirajo.

Kakovostna komunikacija, ki temelji na medsebojnem zaupanju vseh ključnih akterjev, bistveno olajša proceduro poseganja v prostor.

Na podlagi analize posameznih primerov iz prakse lahko hipotезno do neke mere potrdimo. Brez zgodnjega vključevanja javnosti v postopek priprave državnih prostorskih načrtov »problem« prelagamo na kasnejše faze, ko se je zelo težko vračati nazaj oz. je to vračanje dražje in zahteva več energije in časa. Vključevanje mora potekati na način, da se vsi akterji med sebojno poslušamo in tudi slišimo, tu so pomembne komunikacijske veščine. Interesnim skupinam je treba na pravilen – njim razumljiv način, predstaviti projekt, biti pošten pri predstavitvi problemov in negativnih posledic in s tem vzpostaviti polje zaupanja.

Vsak projekt je do določene mere unikatен, ker posega v prostor, ki je neponovljiv in pušča posledice v družbenem okolju, ki je ravn tako edinstveno. V skladu s tem se je treba projekta lotiti z vsem spoštovanjem do tega prostora in ljudi, ki v njem živijo.

10.2 Utemeljitev cilja

Podati splošne in konkretne usmeritve za vključevanje javnosti v postopek priprave državnega prostorskega načrta.

Na podlagi analize posameznih primerov iz prakse lahko podamo splošne usmeritve vključevanja javnosti v postopek priprave državnega prostorskega načrta, ki so zapisana v poglavju ključna načela in so:

- zgodnje vključevanje javnosti, ko so vse možnosti še odprte,
- način vključevanja dogovoriti na začetku projekta tudi z interesnimi skupinami,
- komunikativno delovanje skozi celoten projekt.

Poleg tega pa je seveda interesnim skupinam treba jasno povedati, da bodo njihova mnenja, predlogi, pobude, pripombe upoštevani do takšne mere, da bodo končne rešitve še vedno strokovno korektne in bodo zadostile vsem veljavnim tehničnim predpisom. Interesne skupine imajo vpliv na rešitve, ne bodo pa same izdelovale rešitev.

Konkretne usmeritve, ki izhajajo iz naloge, so vezane predvsem na izboljšanje komunikacijskih kanalov. Objave pobud na spletnih straneh ministrstva, ki vodi postopek priprave državnega prostorskega načrta so premalo, da bi dosegle lokalno prebivalstvo. Naznanila o objavi pobude je nujno objaviti vsaj v lokalnem časopisu oz. v dogovoru z relevantno občino še na kakšen drug način, zato, da informacija doseže čim več ljudi. Velika razlika zaradi različnega načina obveščanja v fazi pobude in posledično pogojevanih problemov se nam je jasno pokazala pri dveh zelo podobnih projektih (daljnovod Trebnje – Mokronog – Sevnica in daljnovod Kočevje – Črnomelj).

11 POVZETEK

Vključevanje interesnih skupin v postopek priprave in sprejemanja državnih prostorskih načrtov je eden ključnih in za nadaljnjo uspešno izvedbo projekta nujno potrebnih sestavnih delov postopka priprave državnega prostorskega načrta. Z uvedbo demokracije med drugim tudi v prostorsko planiranje in posledično potrebno vključevanje vseh akterjev oz. interesnih skupin v proces prostorskega planiranja prihaja do težav pri doseganju konsenza za določen poseg v prostor. Še posebej je konsenz težko doseči, ker gre za državne prostorske načrte, s katerimi se urejajo posegi v prostor, ki jih potrebujemo vsi, vendar posameznik nima direktne, t.j. neposredne opazne koristi od te ureditve. Breme negativnih vplivov običajno nosijo le posamezniki oz. manjša skupina v neposredni bližini določene prostorske ureditve (hrup, razgled, smrad, psihološki vplivi), pozitivni vplivi pa se odražajo v širšem prostoru (hitrejši dostop, boljša oskrba s plinom ali elektriko, urejeno odlaganje odpadkov).

Živimo v obdobju splošne krize legitimnosti. Ta kriza se kaže v vseh sferah življenja, tako na političnem področju, različnih strokovnih področjih in seveda tudi v prostorskem planiranju. Kriza legitimnosti je eden ključnih problemov na področju urejanja prostora. Strokovnjakom, ki pripravljajo rešitve, na katerih temeljijo državni prostorski načrti ne zaupa nihče več. Ključ za rešitev te problematike je ustrezno medsebojno dogovarjanje in pogovarjanje med načrtovalci in interesnimi skupinami. Potrebna je vzpostavitev polja zaupanja med strokovnjaki in interesnimi skupinami.

Na podlagi izkušenj in podrobnejše analize postopkov priprave posameznih državnih prostorskih načrtov lahko z gotovostjo ugotovimo, da je zakonsko določeno sodelovanje z interesnimi skupinami le okvir znotraj katerega je potrebno še veliko dodatnega sodelovanja. Koliko dodatnega sodelovanja in način sodelovanja pa je odvisen od posameznega projekta. Predvsem je pomembno za kakšen projekt gre (avtocesta, plinovod, daljnovod, odlagališče) ter koliko pozitivnih in negativnih vplivov na okolje interesne skupine vidijo v projektu.

Za doseg konsenza in sprejema legitimnih rešitev je potrebno komunikativno delovanje vseh sodelujočih skozi celoten proces priprave državnega prostorskega načrta.

Investitorji se v želji po čimprejšnji doseg cilja nemalokrat poslužuje vključevanja dodatnih organizacij v svoje delo, ki so večje ciljno naravnanega komuniciranja – prepričevanja. V takšnih primerih želi investitor z njihovo pomočjo prepričati interesne skupine, da je rešitev, ki jo predstavljajo, edina pravilna in najboljša za vse. Investitor se ni pripravljen pogovarjati in poslušati argumentov interesnih skupin.

Komunikativno delovanje je, za razliko od ciljno naravnane komuniciranja (t.i. »PIAR« delovanja), takšno delovanje, ki omogoča vsem udeležencem v postopku, da izrazijo svoje mnenje, da se medsebojno poslušajo, da slišijo argumente vseh, ter, da udeleženci pri iskanju rešitev upoštevajo najboljše argumente. Tu ne gre za prepričevanje enega nad drugim, ne gre za prevlado enega nad drugim pač pa za soočenje argumentov in uskladitev.

Edini način da pri projektu ne pridemo v situacijo, kjer se pojavita dve strani, ki si stojita na nasprotnih bregovih in vsaka od njiju uporablja svoje »PIAR« prijeme za doseg ciljev, je da se že v najzgodnejši fazi odločimo za komunikativno delovanje pri katerem med posameznimi akterji prevladuje usmeritev k sporazumevanju med ljudmi, ki vodi k doseganju soglasja o namenih in ciljih. Ključna oblika komunikativnega delovanja, ki bi jo morali uporabljati od samega začetka vodenja projekta je pogovor o nastalih zadregah in razjasnitvi le teh. Akterji komunikativnega delovanja ob tem odkrito razpravljajo o svojih namerah, ciljih, nazorih, stališčih in skušajo s tem priti do usklajene rešitve. Komunikativno delovanje mora potekati s ciljem, da se strani, ki so udeležene v komuniciranju, sporazumeta, da na koncu dosežeta soglasje. Pri tem pa morajo biti upoštevana načela pravičnosti, resničnosti in iskrenosti, kar v praksi pomeni, da projekt poteka v skladu s pravno veljavnimi normami, da so upoštevana pravila stroke in vso dostopno znanje.

Pri umeščanju državnih prostorskih načrtov v prostor je potrebno upoštevati osnovna načela vključevanja interesnih skupin, ki so: zgodnje vključevanje in komunikativno delovanje. Interesne skupine je potrebno vključiti v projekt na začetku, ko so vse možnosti še odprte. Ključno za dobro komunikativno delovanje skozi celoten projekt je vzpostavitev polja zaupanja med vsemi sodelujočimi in interesnimi skupinami. Transparentno in odprto vključevanje interesnih skupin pa je ključni element vzpostavitve polja zaupanja.

V začetku projekta je potrebno pripraviti načrt vključevanja interesnih skupin v pripravo državnega prostorskega načrta, ga interesnim skupinam predstaviti in z njimi uskladiti. Interesne skupine morajo biti vnaprej seznanjene s tem, kdaj in v kateri fazi bodo vključene v izdelavo projekta in kako ter koliko lahko vplivajo na rešitve projekta. Potrebno jih je seznaniti z omejitvami v prostoru, ki morajo biti pri izdelavi projekta upoštewane in določiti način komuniciranja med sodelujočimi na projektu.

Na začetku projekta ne moremo natančno predvideti vseh problemov, ki se nam lahko pojavijo tekom projekta, tako tehničnih kot okoljskih in ne nazadnje tudi družbenih. Prav tako ne moremo natančno izdelati načrta vključevanja interesnih skupin v postopek priprave državnega prostorskega načrta. Vsak državni prostorski načrt zahteva svoj način vključevanja interesnih skupin, prvič zato, ker so si vsi državni prostorski načrti med seboj zelo različni in drugič zato, ker vsakega umeščamo v svoj edinstven prostor. Prostor pa ni le prostor sam po sebi, ampak v njem živijo ljudje z vsemi svojim značilnostmi, potrebami in dojemnji novih pridobitev.

V času, ko se državni prostorski načrt umešča v prostor je potrebno ustvariti takšne pogoje sodelovanja, da so lahko v projekt vključene vse interesne skupine, ki to želijo, ter da se vsi akterji med seboj poslušajo in tudi slišijo. Pred pričetkom postopka priprave državnega prostorskega načrta je potrebno je izdelati osnovi načrt vključevanja interesnih skupin, ki ga potem skozi celoten postopek prilagajamo, glede na potrebe in probleme, ki se nam pojavljajo. Načrt vključevanja interesnih skupin je »živa« stvar in kot taka stalno podvržena spremembam in prilagoditvam. Vse s ciljem, da ob zaključku projekta dosežemo čim večjo stopnjo sprejemljivosti v lokalnem okolju.

12 SUMMARY

Involving interest groups in the process of preparing and adopting national spatial planning documents is one of the key components for the further successful implementation of absolutely necessary parts of the same process. With introduction of democracy into the spatial planning and consequently necessary involvement of all parties and interest groups into the process of spatial planning, difficulties of reaching consensus for a certain intervention in the environment, emerge. It is especially difficult to reach consensus where national spatial plans are involved. These plans are much needed by the entire society, but an individual may not have any direct or any immediate benefit from a certain arrangement. Usually, only a small group or a small number of individuals in the vicinity of a certain spatial arrangement bears the burden of negative impacts (noise, view, smell, psychological influences), while positive impacts can only be seen in a wider area (faster access, improved supply with gas or electricity, orderly disposal of waste).

We live in a time of a general crisis of legitimacy. This is shown in all spheres of life: in the political area, in various professional areas and also in the field of spatial planning. This crisis is one of the core problems in this field. People do not trust the experts who are preparing solutions, on which national spatial planning documents are based. The key to solving this problem is an adequate cooperation with one another and conversation between planners and interest groups. It is necessary to establish a field of trust between these two stakeholder groups.

Based on the experience and on the broad analysis of the process of preparing individual national spatial plans, we can certainly find out that cooperation with interest groups, as it is legally prescribed, is only a framework and that even broader cooperation is needed. How much of this collaboration should be applied depends on the individual project. It is especially important what type of project is underway (highway, gas pipeline, power line, landfill site) and how many of the positive and negative effects are seen by interest groups.

To reach consensus and to come to a legitimate solution, it is necessary that everyone involved work in a communicative way through all parts of the preparation of the national spatial plan.

Investors, in their desire to achieve their goals as fast as possible, often include additional organizations that are skilled to communicate and persuade, to help them with their work. In these cases, investors mostly want to persuade the stakeholders, that the solution presented is the right one and the best for everyone involved. Investors are usually not ready to talk to and to listen to arguments of the stakeholder groups.

Operating in a communicative way is different from using targeted communication (or “PR communication”), since it gives an opportunity to everyone involved to express their opinion, to listen to each other, to hear all of the arguments, and to take into account the best of those arguments. This does not include persuading any of the stakeholders or dominance of one argument over the other, but merely a confrontation of arguments and alignment among the involved.

The only way that the project does not come to the point where two sides emerge, who stand on opposite grounds and use their own “PR” grip to achieve their goals, is to decide in an early phase to operate in a communicative way. The orientation should be on the communication among everyone involved and on building consensus about purpose and about goals. Key form of communicative operation that should be applied from the beginning of the project management is a conversation about arising dilemmas and their possible solutions. The stakeholders of communicative operation can openly discuss about their intentions, goals, outlook, positions, and try to come to a coordinated solution. Communicative operation must be conducted with a goal that all of the parties, involved in communication, can understand each other and come to a consensus. The principles of fairness, truthfulness, and sincerity must be respected during the process, which in practice means that the project is conducted according to regulations and that rules of the profession and all available knowledge are taken into account.

When placing national spatial plans into space, fundamental principles of inclusion of interest groups should be given its value. These are: early involvement and communicative operation. Stakeholder groups must get involved at the beginning, when all options are still open. Crucial for successful communicative operation through the project is to establish a trustful cooperation among all interest groups. Transparent and open involvement of these groups is a critical element of establishing this circle of trust.

At the start of the project, it is necessary to prepare a plan of involvement of interest groups into preparation of national spatial plan and also to present it and harmonize it. These groups must be informed in advance, when and in which phase they will be involved into creation of the project and notified in what way and how much they can influence possible solutions. It is necessary to inform them about certain spatial restrictions, which should be taken into account while preparing the project and to determine the method of communication between all of the participants.

All of the potential technical, environmental and as well as social problems may not be seen at the start of the project. It is also impossible to accurately draft a plan of interest groups’ involvement into the process of preparing national spatial plan. Each and every national spatial plan requires its own method of involvement of interest groups. First, since all of such plans are very different from each other. Second, because every plan is installed into its own individual area. Space is not just space itself, but it is populated with people who have their own needs, features and perceptions about new developments.

While national spatial plan is being implemented into space, it is necessary to provide such conditions for cooperation that all of the stakeholder groups, that wish to be involved, may be involved and that communication runs in both directions. Before the beginning of the preparatory phase of a national spatial plan, it is required to build an elementary plan of how to include interest groups. This plan is then later being adapted to the needs and problems which arise during the process. The method of

involving stakeholders is a “living thing” and is as such subject to changes and adjustments. All of this with a single goal: to achieve as high level of acceptance of the project in the local environment.

13 VIRI

Bajec, A. in sod., 1994. Slovar slovenskega knjižnega jezika. Slovenska akademija znanosti in umetnosti in znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti, Inštitut za slovenski jezik Frana Ramovša, Ljubljana, DZS:1491.

Baloh, T., Simoneti, M., Cerar, A. 2014. Sodelovanje javnosti v prostorskem načrtovanju primerjava med Slovenijo in izbranimi Evropskimi državami, Inštitut za politike prostora, PIC – pravnoinformacijski center nevladnih organizacij: 50 str.

Becker, H. 1997, Social impact assessment: method and experience in Evrope, North America and the Developing World. London: 254 str;

Bizjak, I. 2012. Izboljšanje javne participacije pri prostorskem načrtovanju s pomočjo orodij spleta 2.0. Urbani izziv, 23, 36-48.

Brun, 2007. Public participation in a regional plan for wind energy – Norway. Prispevek iz UNECE Workshop on public Participation in Strategic Decision-making SOFIA.

Cerkvenik, M. 1995. Vključevanje javnosti oreko političnih strank. V: Zaton urejanja prostora ali Kako uresničevati javne interese. 13. Sedlarjevo srečanje, Radenci: 1-4.

COMMIN, The Baltic Spatial Conceptshare. Dostopno preko: <http://www.commin.org/> (12. Oktober 2014);

Finnegan, R. 2002. Communicating, The Multiple Models of Human Interconnection. London: 306 str.

Gantar, P. 1983. Sociologija in urbanizem, O uporabnosti urbane sociologije v procesu rbanističnega planiranja, Magistrsko delo. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za sociologijo, politične vede in novinarstvo: 303 f.

Gantar, P., Kos, D. 1988. Če bo vodnjak bo tudi bomba! O segmentih ruralne ideologije v Ljubljani, članek v III, IV zborniku predavanj Vesela znanost;

Habermas, J. 1971. Knowledge and human Interests, German: 392 str.

Habermas, J. 1981. The Theory of Communicative Action: 465 str.

Habermas, J. 1985. The Philosophical Discourse of Modernity: 430 str.

Hunt T., Grunnig J. 1995. Tehnike odnosov z javnostmi. Ljubljana: 433 str.

IPOP, 2010, Med državo in občino, Vrednotenje državnih proemtnih posegov s stališča lokalne skupnosti, Ljubljana: 58 str.

Javnomnenjska raziskava o sprejemljivosti načrtovane železniške proge Trst – Divača v lokalni skupnosti, 2013. Ninamedia za Ministrstvo za infrastrukturo in prostor: 53 str.

Javornik, L. 1998. Sociološki pristop k analizi družbenih posledic posegov v prostor in okolje. Magistrsko delo. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede: 316 f.

Kirn, A. 1999. Komuniciranje z javnostjo o tveganjih. Teorija in praksa 36, 944-956.

Kirn, A. 2000. Trajnostni razvoj in rizična družba. Teorija in praksa 37, 797-806.

Kontič, B., Marega M., Škarabot, J. idr. 2003. Strokovna priporočila za sodelovanje javnosti pri strateških presojah vplivov na okolje. Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo: 27 str.

Kos, D. 1995. Koliko prostora javnosti?. V: Zaton urejanja prostora ali Kako uresničevati javne interese. 13. Sedlarjevo srečanje, Radenci: 13-16.

Kos, D. 2010. Ali se znamo pogovarjati in dogovarjati o urejanju prostora in zakaj ne?, Center za prostorsko sociologijo, Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani: 29 str.

Kos, D., 2000, Rizično komuniciranje z lokalnimi skupnostmi, IB revija, št. 3-4/2000.

Kos, D. 2002. Praktična sociologija za načrtovalce in urejevalce prostora, Ljubljana. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede: 168 str.

Kos, D. 2003. Postmoderno prostorsko planiranje. Teorija in praksa 40: 647 – 657.

Kos, D. 2010. Prostorsko planiranje med »stroko« in »piarom«. Teorija in praksa 47, 413-433.

Krivec, I. 2000. Ekspertno svetovanje za razrešitev odprtih vprašanja za naselje Močna na AC odseku Maribor – Lenart. Družba za državne ceste d.o.o.

Lichfield, N. 1996, Community impact evaluation. London: 345 str.

Lukšič, A., 2001. Rizične tehnologije kot izziv za premislek o odločevalnih formah. Teorija in praksa 38, 412-422.

Marega, M., Kos, D. 2002. Arhuška konvencija v Sloveniji, Strokovna priporočila za implementacijo konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo: 169 str.

Mežnarič, I., Rep, R., Mizori Zupan, T. 2008. Priročnik za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti. Ljubljana, Ministrstvo za javno upravo: 63 str.

Nacionalni program izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji. Uradni list RS št. 13/96: 939-955.

Nacionalni program razvoja Slovenske železniške infrastrukture. Uradni list RS št. 13/96 933-939.

Ogorelec, B. 1995, Komuniciranje z javnostjo, priročnik za urbaniste. Urbanistični inštitut RS: 62 f.

Odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije (SPRS). Uradni list RS št. 76/2004: 9217-9277.

Fulop, S. 2013. Public Participation in spatial planning procedures Comparative study of six EU Members States. 111 str.

Pek Drapal, D., Kos D. 1999. Komunikacijski vidik posegov v okolje – pomen analize socialnega okolja. Teorija in praksa 36: 576-591.

Pek Drapal, D., Drevenšek, M. 2001. Participacija javnosti kot del strategije odnosov z javnostmi pri prostorskem planiranju. Teorija in praksa 38, 608-628.

Perovič, B., 2011. Usmeritve za pripravo procesnega načrta vključevanja javnosti v postopek izdelave državnih prostorskih načrtov za daljnovode in plinovode, Ministrstva za okolje in prostor.

Pirc Musar, N., Rodež, S., Petrič, A., 2005; Republika Slovenija, Ministrstvo za javno upravo, Novela Zakona o dostopu do informacij javnega značaja, Kako in kdaj uporabljati test javnega interesa?: 19 str.

Pogačnik, A. 1999. Urbanistično planiranje. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo: 252 str.

Raziskava jevanega mnenja za prehod 220 kV omrežja na 400 kV Beričevo – Divača, 2014. Valicon za ELES: 33 str.

Resolucija o normativni dejavnosti (ReNDej). Uradni list RS št. 95/2009: 12605-12609.

Regionalni center za okolje, november 2009, Procesni načrt za vključevanje javnosti v pripravo državnega prostorskega načrta za državno cesto od Otiškega vrha do meje z Republiko Avstrijo.

Toš, N. 2013. Vrednote v prehodu VII, Slovenija v mednarodnih in medčasovnih primerjavah SJM - ISSP 1991 – 2012: 207 – 228

Trček, F. in Lenarčič, B. 2003. Internet kot medij politične participacije: Primer priprave novega prostorskega plana Mestne občine Ljubljana;

Ule, M. 2009. Psihologija komuniciranja in medosebnih odnosov, Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede: 430 str.

Uredba o prostorskem redu Slovenije. Uradni list RS št. 122/2004: 14701-14725.

Uredbo o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju . Uradni list RS, št. 105/05, 34/08, 109/09 in 62/10: 11025-11046.

Verovnik, T. 2002. Slovensko izrazje odnosov z javnostmi. Teorija in praksa 39, 755-765.

Wates, N. 2000. The community planning handbook. London: 229 str.

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ-UPB1). Uradni list RS št. 96/2005: 9954-9960.

Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt). Uradni list RS št. 33/2007: 4585-4602.

Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (ZUPUDPP). Uradni list RS št. 80/2010): 12126-12138.

Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1). Uradni list RS št. 110/2002:13057-13083.

Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (ZUN). Uradni list SRS št. 18/84, 37/85, 29/86 in Uradni list RS št. 26/90, 18/93, 47/93, 71/93, 1/96 in 44/97

Zakon o varstvu okolja (ZVO-1). Uradni list RS št. 41/2004: 4818-4853.

Zavodnik Lamovšek, A. 2003. Študentska urbanistična delavnica Most na Soči. Gradbeni vestnik 47, 163-166.