

ZBORI ZAPS PARTICIPACIJA – ZAKAJ, KDO IN KAKO?

Uvodni prispevek na Zboru ZAPS 21, 9. april 2026, Vegova 8, Ljubljana
dr. Pavel Gantar, prostorski sociolog

UVOD

V zvezi s participacijo, oziroma vključevanjem in sodelovanjem prebivalcev pri urbanističnem in prostorskem planiranju, se srečujemo z nenavadnim paradoksom. Po eni strani skorajda ne najdemo nikogar, ki bi tovrstnemu sodelovanju načelno nasprotoval, po drugi strani pa smo z načini in rezultati vključevanja prebivalcev nezadovoljni, pa naj gre za urbaniste-planerje ali pa za soudeležene prebivalce.

V prihodnosti lahko pričakujemo, da se bodo zahteve po večjem obsegu in »globini« participacije še povečevale, četudi se utegne zgoditi, da bodo tu in tam naletele na ovire zagovornikov »učinkovitega« planiranja, ki participacijo vidijo kot nepotrebno motnjo za uresničevanje ciljev v prostoru. Razlog za večjo vlogo participacije vidim predvsem v tem, da sedanji prevladujoči model predstavniške demokracije vse bolj dopolnjujejo ideje deliberativne oziroma posvetovalne demokracije, ki od spodaj navzgor v obliki različnih oblik posvetovanja in izmenjave mnenj vplivajo na formalne procese odločanja.

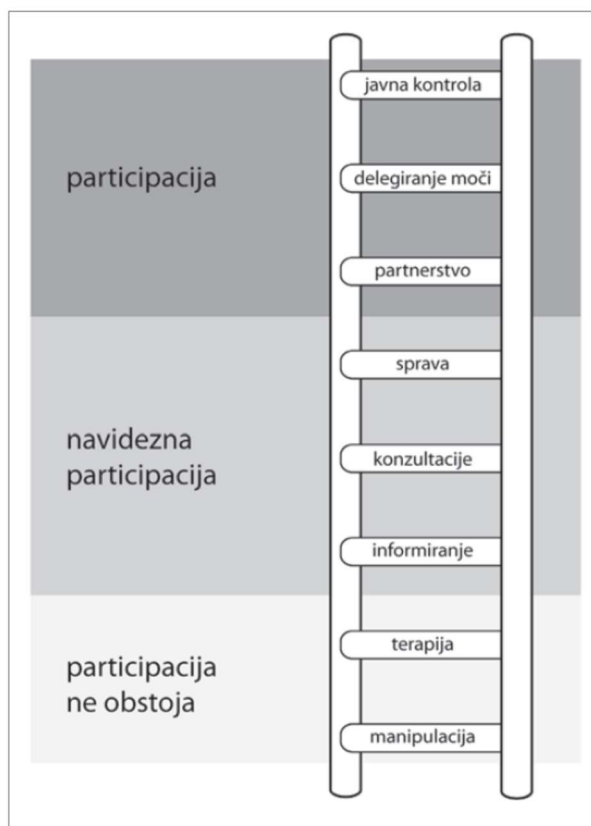
Sicer pa je sodelovanje in vključevanje javnosti (prebivalcev) v urbanistično in prostorsko planiranje nasploh utemeljeno na dveh izhodiščih:

- Prostorsko planiranje je dejavnost v javni domeni. Posegi v prostor vplivajo na naše življenjsko okolje, ga preoblikujejo in zato imamo pravico biti seznanjeni z načrti in projekti ter tudi vplivati nanje. Sploh se je po drugi svetovni vojni, v procesu urbanizacije in rasti mest, razvila ideja prostorskega planiranja, pravzaprav urbanizma kot redistributivne dejavnosti. Z izgradnjo javnih prostorov, kot so šole, vrtci, igrišča, bazeni, parki, javni promet, socialna stanovanja ..., na nek način prerazporedimo del družbene blaginje na tiste, ki so v neizproslem tržnem kapitalizmu, ne po svoji krivdi, pristali na slabšem. Kot je zapisal znani sociolog in urbanist Herbert Gans, treba je planirati ne samo ZA ljudi, ampak tudi Z ljudmi.
- Prostor je dobrina v omejenem obsegu. Lahko ga bolj intenzivno izrabljamo in uporabljamo (gradnja v višino, znotraj mestno zgoščevanje), ne moremo pa ga povečevati. Znani britanski urbani sociolog Ray Pahl, iz omejenosti prostora izvaja dejstvo, da so konflikti v prostoru neizbežni. Tega mi ni treba posebej dokazovati, če se ozremo na domače razmere v zvezi z urejanjem prostora. To spoznanje je za participacijo pri prostorskem planiranju pomembno iz dveh razlogov: a) moramo sodelovati, če hočemo te konflikte vsaj delno premostiti, in b) nikakor ni nujno, da se bo proces participacije končal s kompromisom ali soglasjem, pogosto se tudi zgodi, da je ena od strani odnesla krajši konec.

Participacija je torej nujna, ni pa čudežno zdravilo za tegobe prostorskega planiranja. Dejstvo pa je, da ne glede na rezultat in če ni manipulativna, povečuje demokratično legitimnost planiranja. Prostorsko planiranje pogosto opazujemo kot nek tehnični in tudi proceduralni proces, ki vsebuje različne faze in stopnje planiranja, zahteva vključevanje različnih strok in znanj, ki naj privedejo do željenih rezultatov. V resnici pa je precej več kot to: je proces, v katerem udeleženi akterji (urbanisti, javnost, strokovnjaki, naročniki, lokalne in državne institucije) z različnimi interesi, cilji in vrednotami stopajo v medsebojna razmerja, ki so lahko razmerja strokovne kompetentnosti, različnih interesov, političnega vplivanja formalnih in neformalnih skupin. Prostorsko planiranje povezuje in preoblikuje vse te različne akterje v neke vrste družbeni proces, katerega rezultati niso vedno predvidljivi.

OBLIKE IN NAČINI PARTICIPACIJE

Najpomembnejše je razlikovanje med *formalno* in *neformalno* participacijo. Med formalno participacijo pri prostorskem planiranju štejemo vse tiste oblike, ki so zakonsko predpisane v



Slika 1: Participatorna lestvica po Sherry Arnstein (1969)

pravnih aktih države, še posebej pa v prostorski, okoljski in gradbeni zakonodaji in so za naročnike in pripravljavce prostorskih načrtov obvezne. Med neformalne oblike pa štejemo vse druge oblike sodelovanja, od protestov, zborovanj, celo zasedb, civilnih pobud pa do urbanističnih delavnic, civilno družbenih akcij urejanja posameznih mestnih predelov, skupnostnih vrtov in parkov (community action), posvetov, raznih pobud in podobno. V kontekstu širjenja deliberativne demokracije nekatere od teh oblik postajajo sprejemljive tudi za formalno participacijo in jih, kot recimo, delavnice, že vključujejo v formalizirane procese.

Najbolj pomembno je razlikovanje med različnimi načini participacije glede na stopnjo vključenosti in sodelovanja prebivalcev in javnosti na sploh. Najbolj znana je *lestev participacije*, ki jo je leta 1969 razvila Sherry Arnstein in upošteva stopnjo moči, ki jo imajo državljani (javnost) v procesu prostorskega planiranja.¹

Posamezne »letve« (prečke) na lestvi lahko opišemo takole:

I. Neudeležba (spodnje stopnice)

1. *Manipulacija*: prebivalce se vključuje zgolj za to, da legitimizirajo že sprejete odločitve, ne pa za pridobivanje njihovih mnenj. »Izobraževanje«

2. *Terapija*: participacija se uporablja, da bi udeležence odvrnili od stališč, ki nasprotujejo projektu.

II. Navidezna udeležba (vmesne stopnice).

3. *Obveščanje*: Enosmerni tok informacij od uradnikov k državljanom, pogosto prepozen ali brez možnosti povratnih informacij.

4. *Posvetovanje*: Uporabljajo se ankete o stališčih, soseske srečanja in javne obravnave, vendar brez zagotovila, da bodo mnenja vplivala na končno odločitev.

5. *Sprava*: Prebivalci sodelujejo in svetujejo, vendar nosilci oblasti obdržijo pravico do odločanja.

III. Moč prebivalcev (zgornje stopnice)

6. *Partnerstvo*: Moč se prerazporedi s pogajanjem, kar prebivalcem omogoča soudeležbo pri načrtovanju in odločanju.

7. *Delegirana moč*: Udeleženci zasedajo večino mest v odborih s pravico veta, kar jim daje prevladujočo avtoriteto pri odločanju

8. *Nadzor prebivalcev*: Udeleženci imajo popolno pristojnost nad načrtovanjem, oblikovanjem politik in upravljanjem programa.

Če bi na hitro ocenili stopnjo participacije v Sloveniji, bi lahko utemeljeno zatrдили, da vključevanje in sodelovanje prebivalcev doseže kvečjemu peto prečko na lestvi, včasih se mogoče celo prebije do šeste, vprašanje je tudi, ali je osma prečka, ki sodelovanju javnosti podeljuje popolno pristojnost in nadzor nad procesom planiranja, sploh možna in ali je celo zaželena?

Arnsteinova lestev participacije odpira enega od najbolj pomembnih vidikov, na katerih participacija stoji ali pade, namreč vprašanje vpliva in politične moči. Poenostavljeno rečeno, (politična) moč pomeni razpolaganje z resursi, kot so kapital, nepremičnine, znanje, informacije, socialni kapital, vpliv pa je dejavni izraz moči, ki se kaže kot sposobnost spreminjanja mišljenja in obnašanja ljudi, ki bi se obnašali ali ravnali drugače, če vpliva ne bi bilo. Iz tega lahko sklepamo, kateri interesi so v igri, predvsem pa, kakšen je položaj posameznih akterjev v procesu prostorskega načrtovanja. Če javnost nima informacij ali potrebnega znanja, da bi ugovarjala posameznim rešitvam, je velika verjetnost, da bodo obtičali na spodnjih prečkih lestvice participacije.

PROBLEMI SODELOVANJA IN VKLJUČEVANJA JAVNOSTI V PROSTORSKO (URBANISTIČNO) NAČRTOVANJE V SLOVENIJI

Pravno ureditev participacije pri prostorskem načrtovanju ureja predvsem zakon o urejanju prostora (ZUREP-3), pa tudi drugi splošni akti.ⁱⁱ Ker ta zakon in z njim povezane predpise dobro poznate, določb, ki urejajo participacijo ne bom podrobneje navajal. Pomembno je že dejstvo, da je zahteva po vključevanju in sodelovanju javnosti umeščena že v poglavju o načelih urejanja prostora, in sicer v 11. člen.

Država in občine morajo pri urejanju prostora omogočati sodelovanje javnosti pri odločanju in sprejemanju prostorskih aktov in drugih aktov urejanja prostora tako, da je javnosti omogočeno zgodnje in učinkovito sodelovanje. Načelo sodelovanja javnosti med drugim vsebuje:

- *Pravica do vpogleda*: Vsakdo ima pravico do vpogleda v prostorske akte in druge akte urejanja prostora ter vso dokumentacijo, povezano z njihovo pripravo, v skladu s tem zakonom in zakonom, ki ureja dostop do informacij javnega značaja.
- *Pravica do podajanja pobud*: Vsakdo ima pravico dajati pobude, predloge, pripombe in mnenja o prostorskih aktih in drugih aktih urejanja prostora, do katerih se mora pripravljavec v postopku njihove priprave opredeliti in o tem obvestiti javnost.
- *Pravica do pravnih sredstev*: Zoper prostorske izvedbene akte ima vsakdo, ki izkazuje pravni interes, pravico do vložitve pravnih sredstev v skladu s tem zakonom. Za nevladne organizacije, ki imajo aktiven status delovanja v javnem interesu na področju prostora, varstva okolja, ohranjanja narave ali varstva kulturne dediščine, se pravni interes na tem področju šteje za izkazan po samem zakonu.

Sodelovanje javnosti se nekoliko razlikuje glede na naravo prostorskega akta (načrta), torej glede na strateško in izvedbeno raven, pa tudi na upravno raven izdaje gradbenega dovoljenja.

- Najprej ne smemo zanemariti 1. odst. 55. člena, ki pravi, da je poročilo o sodelovanju z javnostjo, spremljivalno gradivo prostorskih aktov. V vsebinskem smislu to pomeni, da je potrebno to poročilo upoštevati pri nadaljnjih fazah postopka, oziroma se do poročila opredeliti.
- Sicer je večinoma vključevanje javnosti predvideno v fazi osnutka ali predloga prostorskega akta v obliki javne razgrnitve in javne obravnave.
- So pa nekatere pomembne spremembe, ki zapovedujejo vključevanje javnosti že v zgodnejših fazah postopka. Tako 91. člen zakona med drugim zahteva, da se javnosti omogoča podajanje pripomb in predlogov na *pobudo o pripravi* DPN, v 92. členu pa mora izdelovalec akta predlagati način upoštevanja javnosti.
- Pri občinskem prostorskem načrtovanju, pomemben 115. člen, ki zahteva, da se javnost pri obravnavi OPN ali OPPN seznanj z morebitnim nasprotjem interesov po zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije.
- Opozorim naj na pomembni 121. člen, ki občini pri pripravi OPN nalaga vključevanje javnosti že pri pripravi osnutka OPN z javnimi posveti, delavnicami ali kako drugače.

V dosedanjih razpravah o problemih vključevanja javnosti v prostorsko načrtovanje, običajno prevladuje trditev, da *je javnost prepozno vključena v načrtovalski proces*, zato participacija ne more biti učinkovita in pogosto ustvarja nove probleme, namesto da bi jih reševala. Vendar menim, da ta teza ne zdrži v celoti. Participacija je v primerih priprave OPN, OPPN in DPN zahtevana že v začetnih fazah. Zato sklepamo, da je problem predvsem v načinu in obliki javnih razgrnitev in javnih obravnav, kot na primer:

- Pri javnih razgrnitvah, tako elektronskih preko spleta, kot tudi pri »analognih« v fizični obliki, pogosto nastopa šum v komunikaciji, ki ga po eni strani ustvarja načrtovalsko tehnični jezik pripravljavcev gradiva, po drugi strani pa pomanjkljivo znanje branja dokumentov, predvsem pa branje in razumevanje skozi oči lastnih potreb in interesov.
- Javne predstavitve in obravnave osnutkov ali predlogov prostorskih aktov ustvarjajo socialno in komunikativno situacijo, ki je neugodna za predstavljalce gradiva. Značilno imamo opraviti z razmerami, v katerih se nekaj načrtovalcev sooči z mnogo številčnejšo »javnostjo«, ki jo sestavljajo pretežno nezadovoljni in celo jezni prebivalci ki nasprotujejo predlogom. V takšnih razmerah, argumentirana razprava pravzaprav sploh ni možna. Ko v medijih spremljam potek kašne takšne razprave, se mi zazdi, da je edini cilj načrtovalcev »preživeti razpravo« in »odnesti živo glavo« ter poskušati delati naprej. Takšna komunikativna situacija je vnaprej predvidljiva, saj politološka teorija o družbeni/politični neaktivnosti opozarja, da so ob obravnavi javnih vprašanj aktivni predvsem tisti, ki se s predlogi in rešitvami ne strinjajo, medtem, ko so tisti, ki rešitve podpirajo, ali so do njih indiferentni, praviloma neaktivni. Torej oblika javnih obravnav, kot jo poznamo, *bodo vedno aktivirale predvsem nezadovoljne prebivalce*.
- Kategorija »javnosti« je opredeljena kot nekakšna amorfn in nedefinirana masa, čeprav je v resnici močno diferencirana in strukturirana, zato bi v procesu participacije morali opredeliti različne javnosti in jih tudi posebej nagovarjati.
- Participacija se običajno začne ob osnutkih ali predlogih prostorskih aktov, kar vzbuja vtis, da »je že vse odločeno« javnost pa je vključena v proces samo zato, da bi legitimizirala že sprejete odločitve.

KAJ LAHKO STORIMO?

V zaključku in predvsem za razpravo bom navedel nekaj idej in predlogov za ustvarjanje boljših komunikativnih razmerij med naročniki in pripravljavci prostorskih načrtov na eni in javnostjo na drugi strani.

- Vključevanje in sodelovanje javnosti ne sme zbudati vtisa, da je že vse odločeno, cilj participacije pa je samo legitimizacija predlaganih prostorskih aktov. Zato je nujno treba predstaviti različne alternative in variante načrtovanih ureditev. Skozi razpravo je treba tudi definirati javni interes (ta ni enkrat za vselej dan v naprej) in ga jasno predstaviti.
- Popraviti načine obstoječe participacije, predvsem pa javne razgrnitve in javne predstavitve. Na klasičnih javnih razgrnitvah bi moral vedno biti strokovnjak na voljo za vprašanja in pojasnjevanja, elektronske javne razgrnitve bi morale biti bolj interaktivne, z orodji, ki bi omogočala eksperimentiranja z različnimi variantami, dostopna bi morala biti vsa gradiva za pripravo prostorskega akta, po možnosti bi moral biti omogočen elektronski svetovalec.
- Pri predstavitvah ne bi smeli skrivati, da projekt prinaša tudi nekatere negativne posledice in pokazati kako bi jih lahko omejili. Če je potrebno, bi že na tej ravni morali izvesti tudi tehtanje javnega interesa med udeleženci planiranja.
- Upoštevati načela stalnega (kontinuiranega) sodelovanja. Načrtovalci bi morali biti »z eno nogo« v pisarni, »z drugo« pa na terenu vseskozi v neformalnih stikih s prebivalci o tem, kaj bi se lahko obneslo in kaj ne.
- Bolj vključevati neformalne oblike participacije, delavnice, ožje posvete, obiske primerljivih prostorskih ureditev, doma in v tujini, posvetovanje z neformalnim voditelji in ustvarjalci javnega mnenja v lokalnih okoljih.
- Pri analizi pripomb in predlogov razlikovati med tako imenovanimi »manifestnimi« in »latentnimi« interesi. Manifestni so tisti, ki jih udeleženci v načrtovanju javno izpostavljajo, latentni pa so mogoče skriti in jih akterji ne želijo javno predstaviti. Recimo za skrbjo nad varovanjem kmetijskih zemljišč se zna skrivati interes po čim bolj ugodni ceni za odkup.
- V kontekstu urbanističnega načrtovanja, predvsem pa na »majhnem merilu« opolnomočiti prebivalce za tako imenovano *skupnostno načrtovanje in urejanje*, ki ga ob pomoči strokovnjakov, izvajajo sami. Nekaj takšnih primerov imamo tudi pri nas, naj navedem Tabor in Vodnikovo cesto v Ljubljani, predvsem pa dejavnosti Prostoroža in IPoP – inštituta za politike prostora.

Vlogo ZAPS vidim predvsem v tem, da vzpostavlja platformo na kateri se srečujejo in izmenjavajo izkušnje arhitektov, urbanistov in sploh načrtovalcev prostora v zvezi s participacijo. Morda bi bilo smiselno, da bi občasno organizirali srečanja načrtovalcev, na katerih bi izmenjevali svoje izkušnje s participacijo, jih primerjali in iskali boljše rešitve.

Ne vidim posebne potrebe, da bi na novo zakonsko urejali oblike formalne participacije, pač pa menim, da bi jih lahko modernizirali, predvsem pa dopolnili z neformalnimi načini. V kolikor bi nekatere neformalne oblike poskušali formalizirati in uzakoniti, obstaja velika verjetnost, da jih bomo spremenili v še dodatne zbirokratizirane postopke.

ⁱ Lestvico povzemam iz prispevka dr. Igorja Bizjaka: Izboljševanje javne participacije pri prostorskem načrtovanju s pomočjo orodij spleta 2.0. Urbani izziv, letnik 23, št. 1 2012. Obstajajo še številne druge podobne lestvice, ki jih na tem mestu ne predstavljam.

ⁱⁱ Med drugim seveda tudi Ustava RS, Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, Zakon o varstvu okolja, Zakon o ohranjanju narave, Gradbeni zakon, Zakon o vodah, Resolucija o normativni dejavnosti, ter številni drugi občinski akti, oziroma predpisi.