

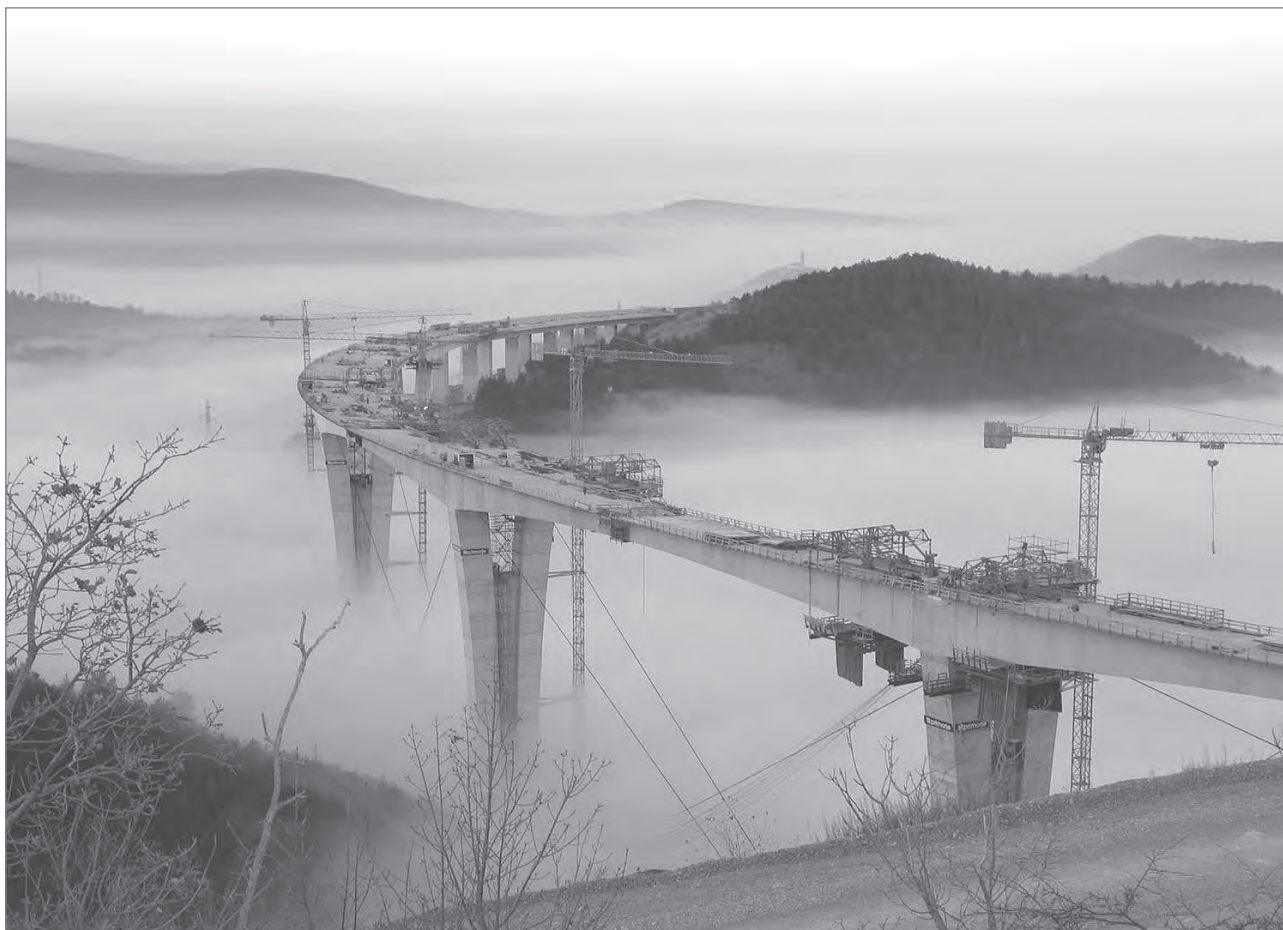
## Metod DI BATISTA

# Avtocestni sistem v Republiki Sloveniji – zgodba o uspehu

Avtocestni sistem je največji projekt v zgodovini Slovenije, finančno najzahtevnejši, prinaša največ koristi Slovincem, imel je velik vpliv na gospodarsko rast ter ima še številne druge koristi za razvoj države in uspešno delovanje državljanov. In ne nazadnje je avtocestni program tudi velik urbanistični prispevek k razvoju Slovenije in po mnenju javnosti celo največji dosežek urejanja prostora v zadnjem stoletju. Gradnja osnovnega križa je potekala med letoma 1969 in 2011. Posebno intenzivna je bila v času delovanja DARS d. d., med letoma 1994 in 2009. Po mednarodnih strokovnih primerjavah je bila gradnja v tem obdobju hitra, poceni in kakovostna. Te ugotovitve pa se ne skladajo s političnim in medijskem stigmatiziranjem tega programa. Organizacija tega velikega projekta je v zadnjih 20 letih

temeljila na trikotniku naročnik (DARS d. d), inženir (DDC d. o. o in drugi) in izvajalci (načrtovalci, projektanti, gradbeni in drugi izvajalci). Pomembna je bila vloga nekaterih ministrstev, predvsem Ministrstva za okolje in prostor in prostorskih načrtovalcev. Osnovni pogoji za uspešno izvedbo tega projekta so bili politična podpora, največja prioriteta vlade, dobra organizacija ter vključevanje številnih interdisciplinarnih strokovnjakov v vse faze načrtovanja in izvedbe. Številne pozitivne in negativne izkušnje pri izvajanju tega velikega uspešnega projekta bi morali uporabiti tudi pri novih projektih.

**Ključne besede:** avtoceste, največji projekt, urbanistični dosežek



Slika 1: Viadukt Črni Kal (foto: arhiv Projekta Primorska, 2002)

## 1 Uvod

Slovenija ima čudovito, pestro in razgibano pokrajino z veliko zelenja, razpršeno gradnjo naselij, strmimi alpskimi pobočji, panonsko ravnico, dolenskim gričevjem, krasom, jezeri, čudovitimi alpskimi in drugimi rekami, morjem in še s čim, kar ji daje izjemno lepoto na tem podalpskem območju. Na tem malem območju se prepletajo subsredozemsko, celinsko in alpsko podnebje.

Vse to povzroča zelo zahtevne pogoje za načrtovanje, gradnjo in vzdrževanje cest, ki na takem ozemlju zahtevajo veliko več strokovnega znanja kot v pogojih neke države, ki je z enotnim podnebjem in geologijo v celoti na ravnini ali v gričevnatem svetu.

## 2 Kaj pomeni AC-program za Slovenijo?

Izgradnja avtocest je največji projekt v zgodovini Slovenije. To je tudi finančno najzahtevnejši projekt in največji finančni vložek državljanov Slovenije v neki razvojni projekt. Projekt je prinesel največ koristi za vse Slovence. Ljudem so se skrajšali potovalni časi. Poraba energije za pogon vozil se je zmanjšala, močno pa so se zmanjšali tudi vplivi cestnega prometa na okolje. Z izgradnjo avtocest se je bistveno zmanjšalo tudi število smrtnih žrtev na slovenskih cestah.



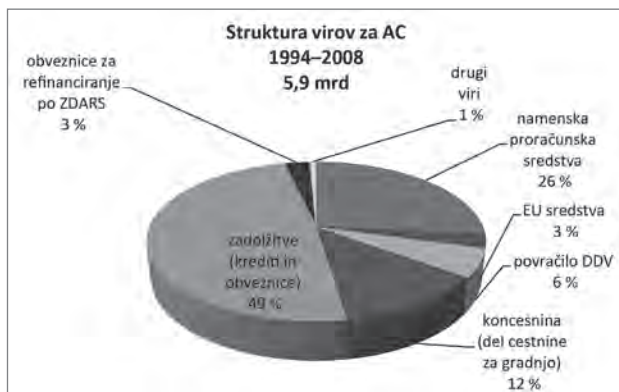
Slika 2: Razcep Malence v Ljubljani (foto: Ferucio Hrvatin, 2000)

Izvedba projekta je imela velike multiplikativne učinke na slovensko gospodarstvo in na veliko gospodarsko rast med gradnjo. Tako so se poleg gradbeništva poslovno razvijale še številne druge gospodarske in druge dejavnosti, npr. sistematična arheološka izkopavanja. Sodelujoči pri tem programu so dobili izjemne izkušnje in reference. Na žalost pa vsega tega zaradi znanih razlogov po letu 2008 nismo znali in uspeli iz-

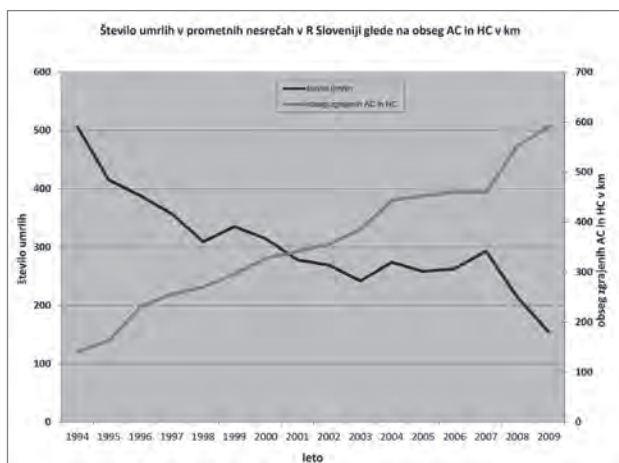


Slika 3: AC-odsek Dramlje–Slovenske Konjice (foto: Ferucio Hrvatin, 1997)





Slika 4: Finančni viri za gradnjo avtocest (vir: Uresničevanje cestnih programov po letu 1991 – Lado Prah in mag. Gregor Ficko, 2008)



Slika 5: Število umrlih v prometnih nesrečah v Sloveniji glede na obseg avtocest in hitrih cest v km (vir: Gradnja slovenskih avtocest v obdobju 1994–2009, DRC, 2010)

koristiti. Namesto da smo dopustili propad številnih uspešnih gradbenih podjetij, bi ta morali usmeriti v projekte v tujini in jih pri tem podpreti.

Z velikim razvojnim vplivom je projekt pokrival vse ozemlje Slovenije. Ob avtocestah, predvsem ob priključkih, so bili ustvarjeni pogoji za razvoj številnih poslovnih in drugih območij. Sočasno z gradnjo avtocest se je urejal tudi prostor ob avtocestah. Sanirani in urejeni so bili številni vodotoki, poplavna varnost in komunalna infrastruktura.

Tudi urbanistična in prostorska stroka se je veliko naučila iz AC-programa. In ne nazadnje je avtocestni program tudi velik urbanistični prispevek k razvoju Slovenije. To potrjuje jubilejno odličje Maks Fabiani, ki je bilo projektu in izvedbi slovenskega avtocestnega križa podeljeno v lanskem letu zunaj natečaja ter na pobudo žirije in predsedstva DUPPS. V obrazložitvi tega priznanja je med drugim navedeno: »Zgraditev avtocestnega križa je tudi po anketah javnega mnenja največji dosežek urejanja prostora Slovenije v zadnjem stoletju.«

### 3 Nekaj osnovnih podatkov do leta 2009

Od leta 1994 do danes je bilo zgrajeno 480 km avtocest in hitrih cest ter 50 km navezovalnih cest. V celotnem obdobju od leta 1969 do leta 2009 pa je bilo zgrajeno 680 km avtocest in hitrih cest ter 50 km drugih cest. Ker so se nekateri odseki gradili fazno (najprej polovica, nato dograditev) in zaradi začasnih navezav, znaša dejanska dolžina avtocestnega omrežja 612 km. Vrednost celotnega programa med letoma 1994 in 2013 je znašala 5,5 milijarde EUR.

Slovenija je v zadnjih letih v obdobju 1994–2009 zelo hitro zgradila svoj avtocestni sistem, in sicer 28 km na leto oziroma v povprečju 14 km na leto na milijon prebivalcev. Druge evropske države gradijo s hitrostjo 2–5 km na leto na milijon prebivalcev. Struktura finančnih virov za gradnjo avtocest je prikazana v grafikonu slike 4.

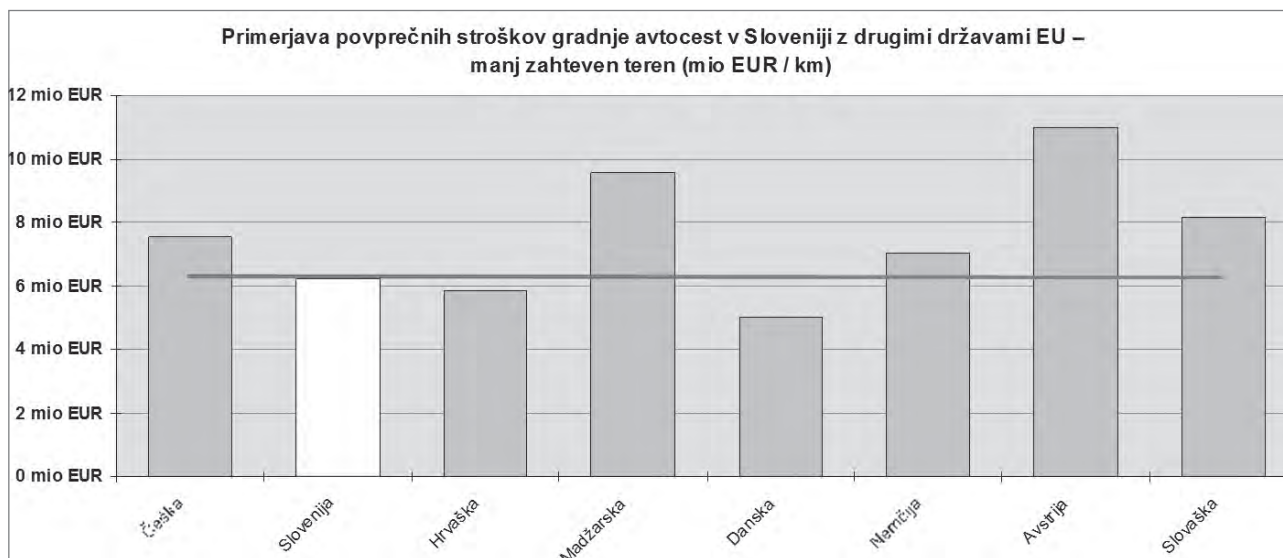
Z grafikona slike 4 se vidi, da je bila finančna konstrukcija zelo primerna. Nekaj manj kot polovico finančnih sredstev so tvorila posojila, več kot četrtno namenska sredstva iz cene motornih goriv oziroma pozneje iz proračuna, okoli 12 % pa pobrane cestnine.

Kot sem že omenil, je izgradnja avtocest bistveno vplivala na znižanje smrtnih žrtev na naših cestah. Diagram na sliki 5 zelo lepo ponazarja povezavo med naraščajočo dolžino avtocest in padanjem smrtnosti na slovenskih cestah po posameznih letih.

Gradnja avtocest je v Sloveniji povzročila številne polemike o koristnosti in smotrnosti te gradnje. Največ neupravičenih kritik je bilo na račun realizirane vrednosti avtocestnih odsekov. Da je bila ta kritika, da so naše avtoceste predrage, neupravičena, kaže ena od mednarodnih primerjav. V naslednjem diagramu so prikazane povprečne vrednosti gradnje avtocest na manj zahtevnem terenu v nekaterih primerljivih državah EU. Gradnja slovenskih avtocest je bila v primerjavi s tistimi v drugih državah med najcenejšimi. To so s strokovnimi analizami dokazale domače in tuje ekspertize (slika 6).

### 4 Razvoj slovenskega avtocestnega sistema

V nadaljevanju je grafično prikazan razvoj našega avtocestnega sistema. Med letoma 1972 in 1992 so bile zgrajene avtoceste med Vrhniko in Postojno, del severne obvoznice in zahodna obvoznica v Ljubljani, polovična avtocesta med Hočami in Arjo vasjo, del hitre ceste skozi Maribor in v Slovenskem primorju, dolenska avtocesta od Ljubljane do Višnje gore, go-



Slika 6: Primerjava povprečnih stroškov gradnje avtocest (vir: Gradnja slovenskih avtocest v obdobju 1994–2009, DRC, 2010)



Slika 7: Hitra cesta Vipava–Selo (foto: Ferucio Hrvatin, 2000)

renjska avtocesta do Kranja in predor Karavanke z avtocesto do Vrbe.

Med letoma 1992 in 2002 je bila pravzaprav že zgrajena ali v gradnji avtocesta do Slovenskega primorja, izvedena je bila povezava našega avtocestnega sistema na italijanskega na Fernetičih, zgrajena sta bila hitra cesta po Vipavski dolini in avtocestni obroč okoli Ljubljane, nadaljevala se je gradnja na Dolenjskem in Gorenjskem, dokončevala se je gradnja štajerske avtoceste, vključno z navezavo na avstrijski sistem pri Šentilju, in začela se je gradnja pomurske avtoceste.

Leta 2011 je bil zgrajen osnovni avtocestni križ. Pozneje je bila dokončana tudi obalna cesta do Izole. V gradnji je zadnji odsek na tako imenovani pyhrnski avtocesti Draženci–Gruškovje. Na sliki 10 je prikazan razvoj avtocestnega sistema do leta 2009.

## 5 Organizacija izvedbe avtocestnega projekta

Med letoma 1969 in 1994 so izgradnjo avtocest vodili državni organi, zadolženi za ceste. To so bili:



## Avtocestni sistem v Republiki Sloveniji

Stanje 1. 1. 1994



Slika 8: Slovenski avtocestni sistem – stanje 1. Januarja 1994 (vir: Gradnja slovenskih avtocest v obdobju 1994–2009, DRC, 2010)

## Avtocestni sistem v Republiki Sloveniji

Stanje 31.12.2002



Slika 9: Slovenski avtocestni sistem – stanje 31. Decembra 2002 (vir: Gradnja slovenskih avtocest v obdobju 1994–2009, DRC, 2010)

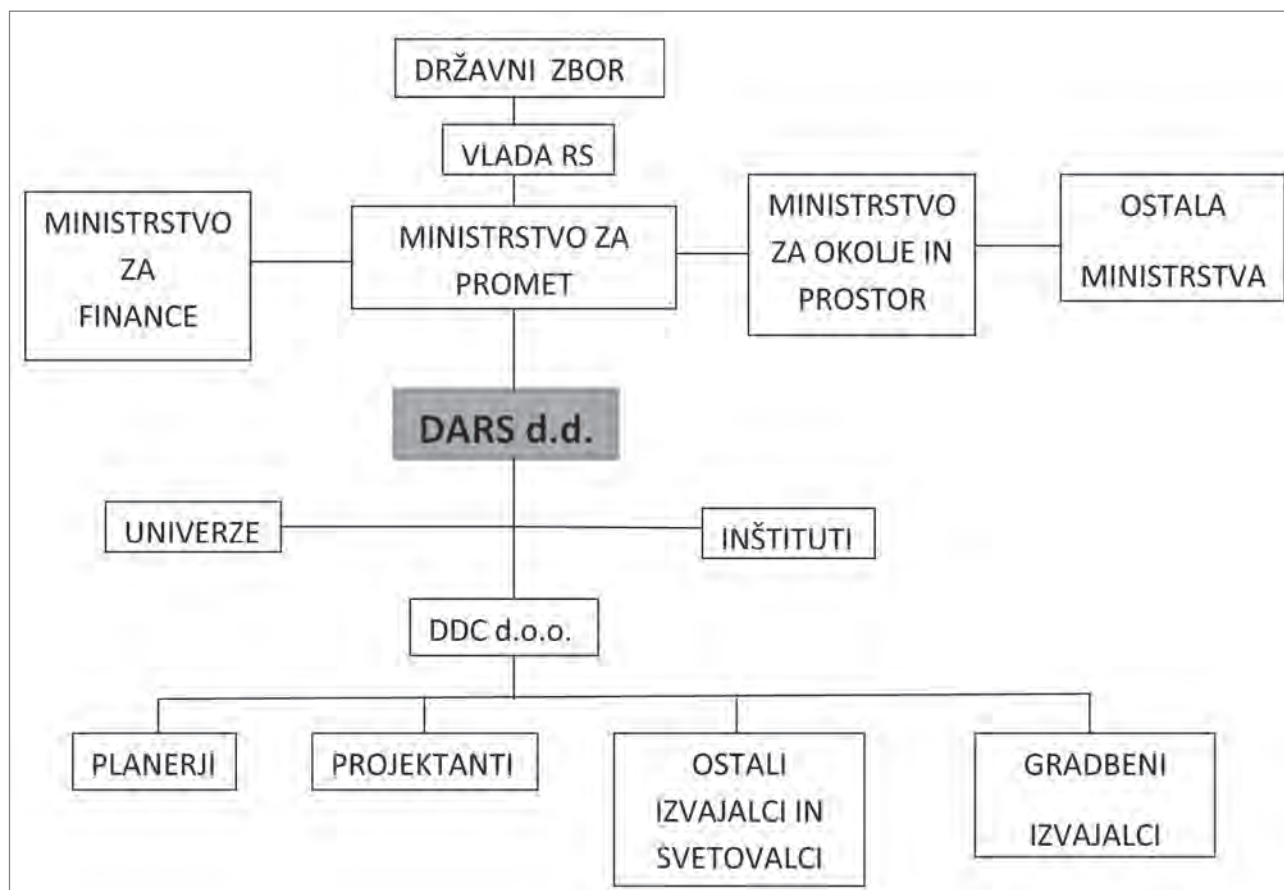


Slika 10: Slovenski avtocestni sistem – stanje 31. Decembra 2008 (vir: Gradnja slovenskih avtocest v obdobju 1994–2009, DRC, 2010)



Slika 11: Gradnja predora Trojane (foto: arhiv Projekta Trojane, 2002)





Slika 12: Organizacija izvedbe projekta (vir: Di Batista, 2016)

- Skupnost cestnih podjetji Slovenije,
- Sklad za ceste Socialistične republike Slovenije,
- Republiška skupnost za ceste – RSC,
- Skupnost za ceste Slovenije in
- Republiška skupnost za ceste – RUC.

V prvem obdobju je na dinamiko izgradnje slovenskih avtocest še zelo vplivala država Jugoslavija. Kako velik je bil konflikt med Slovenijo in federalnimi oblastmi, kaže znana cestna afera, ki je stala položaja takrat zelo uspešnega predsednika slovenske vlade Staneta Kavčiča. Od leta 1994 do danes vodi gradnjo avtocest in jih tudi upravlja DARS d. d.

V organigramu na sliki 12 je prikazana splošna organizacijska shema izvedbe največjega slovenskega projekta po letu 1994. Iz nje je razvidno, kako široko je bil organiziran ta projekt. Na vrhu je bil državni zbor, ki je sprejemal programe izvajanja nacionalnega programa. Vlada RS je bila skupščina DARS in je sprejemala letne operativne načrte ter prek Ministrstva za promet usmerjala izvajanje programa. Zelo sta bila vpletena tudi Ministrstvo za okolje in prostor in Ministrstvo za finance. Sodelovala so tudi druga vpletena ministrstva. DARS d. d. je imel vlogo naročnika. Zelo tesno je bilo sodelovanje z obema univerzama in inštituti. DARS je prek inženirskega podjetja

DDC d. o. o. angažiral, nadzoroval in usmerjal načrtovalce, projektante, druge izvajalce in svetovalce ter seveda gradbene izvajalce.

DARS d. d. je delniška družba v 100-odstotni lasti države. Trdna finančna zgradba je temeljila na namenskem viru v okviru cene motornih goriv. Projekt je bil medgeneracijski in zato zelo primeren za dolgoročno kreditiranje. Tako so v projektu sodelovali EBRD, EIB, konzorcij slovenskih bank in zasebne tuje banke. Za ta projekt ni bilo nikoli težko dobiti ugodnih kreditov s poroštvom države.

Izvedba projekta je imela močno strokovno podporo v inženirski družbi DDC d. o. o. Dejavno so sodelovala vsa pristojna ministrstva za posamezna področja dela. Zelo tesno, konstruktivno in učinkovito je bilo sodelovanje z Ministrstvom za okolje in prostor.

Slovenija v začetku 90. let še ni imela vseh svojih tehničnih smernic in zakonodaje, ki je bila potrebna za izvajanje velikih projektov. Zato je bila potrebna hitra in intenzivna priprava teh dokumentov, ki je omogočila hitro, kakovostno in učinkovito izvedbo avtocestnega projekta. Pri tem sta imela DARS in DDC pomembno vlogo. Kot primer navajam zakon, ki je

omogočal DARS, da je pred dokončanjem razlastitvenega postopka posegel na zemljišče, za katero mu ni uspelo skleniti pogodbe za odkup.

Za kakovostno izvajanje projekta je bil zelo pomemben sistem recenzij in revizij projektne dokumentacije. S tem se je zagotavljala vse kakovostnejša dokumentacija. Pomembne so bile povratne informacije iz že izvedenih projektov. Med gradnjo je bil vzpostavljen sistem zagotavljanja nadzora kakovosti, ki je vključeval notranji in zunanji nadzor kakovosti in program preizkusov.

Pomemben dejavnik uspešnega izvajanja avtocestnih projektov so bile stalne koordinacije vseh vpletenih, od ministrstev in državnih uradov do inženirskih in projektantskih organizacij ter izvajalcev del. Poudarek je na stalnosti in udeležbi najsposobnejših na teh srečanjih. Zelo obsežno in tesno je bilo sodelovanje univerz in inštitutov. Ker je toliko ljudi sodelovalo pri projektu, je imel politični vrh velike težave pri iskanju »neodvisnih« posameznikov, ko je organiziral različne preiskovalne komisije.

Projekt je močno podpiral predsednik vlade dr. Janez Drnovšek. Predvsem med prvo upravo DARS d. d. so zelo dobro sodelovali ministri za promet, okolje in prostor ter finance. To so ključni pogoji za uspešno izvedbo velikih projektov.

## 6 Prostorski vidik AC-programa

Pri pripravi in sprejemanju prostorskih dokumentov za nove avtoceste so zelo tesno sodelovali strokovnjaki za ceste in prostor. Skupna ekipa strokovnjakov je vsakodnevno sodelovala v okviru burnih koordinacij in sestankov. Pri načrtovanju so se uporabljali tudi natečaji. Tako je bil definiran U-sistem obvoznih avtocest okoli Ljubljane. Tudi viadukt Črni Kal je rezultat uspešnega natečaja. Sočasno sta se vodila dva prostorska postopka, in sicer:

- priprava in sprejetje državnega lokacijskega načrta in
- spremembe občinskih prostorskih aktov.

Nacionalni program izgradnje avtocest je zelo natančno določil časovne okvire za posamezne faze investicijskega procesa. Predvsem med prvo upravo DARS d. d. so se intenzivno in hitro pripravljali lokacijski načrti. Pozneje se je priprava teh dokumentov upočasnila, kar kažejo ti podatki:

- v prvih letih so se lokacijski načrti pripravljali in sprejemali zelo hitro, npr. AC Vrnsko–Blagovica v dveh letih,
- v obdobju 1994–2002 povprečno 3 leta in 5 mesecev,
- v obdobju 2003–2009 povprečno 6 let in 6 mesecev,
- danes se že bližamo 10 letom in več!



Slika 13: Krožišče Tomačevo (foto: Robi Mihelčič, 2016)



Slika 14: Gradnja AC preko Trojan (foto: arhiv Projekta Trojane 2002)

Zanimivo pa je, da se je ves čas spreminjala zakonodaja, da bi bili postopki učinkovitejši in hitrejši?!

## 7 Politična in medijska stigmatizacija AC-programa

V drugi polovici izvajanja programa so se vse bolj krepili politični in medijski napadi na program in njegove akterje. Glavni očitki so bili, da se gradi predrago in prepočasi in da so različice poteka tras slabo izbrane. Program je spremljalo tudi vse več afer. Predvsem v zadnjem obdobju so k njegovi stigmatizaciji močno pripomogle tajkunske zgodbe v velikih gradbenih podjetjih.

Za očitke o »pregrešno dragih AC« so se uporabljali številni neresnični podatki samozvanih strokovnjakov in novinarjev. Tako je bil program popljuvan večkrat kot rop stoletja. Novinarji so govorili o 10-krat preplačanih gradnjah. Državni uradnik je na osnovi Wikipedije ocenil, da so bile avtoceste za 2 milijardi preplačane. Čeprav je podatek pozneje preklinal, so ga uporabljali (ter ga še vedno) najvišji državni predstavniki, politiki, mediji in gostilniški razpravljavci. Stroka je te neresnice ovrgla s primerjavami tovrstnih podatkov iz tujine in dokazala, da je bila gradnja naših AC med najcenejšimi. Kljub





Slika 15: Viadukt Črni Kal – tik pred otvoritvijo (foto: Ferucio Hrvat, 2004)

temu politika in mediji tega niso sprejeli in še naprej lajnajo o preplačanih avtocestah. Zakaj? Zanimiva bi bila strokovna sociološka analiza o tem samodestruktivnem dejanju naše politike in medijev.

Neuspešno zavračanje laži in podtikanj v medijih in politiki je pravzaprav edina velika napaka tega projekta.

## 8 Katere pozitivne in negativne izkušnje iz AC-programa bi morali uporabiti pri novih velikih projektih v Sloveniji?

Za izvedbo velikih projektov potrebujemo močne, vizionarske in pogumne odločevalce. Pri tem je zelo pomembno, da je nosilec projekta, to je investitor oziroma naročnik, strokoven, izkušen, močen in pogumen ter da ima čim manj vodilnih političnih kadrov. Zelo pomembno je, da velike projekte osebno podpira predsednik vlade. Vsa vpletena ministrstva morajo imeti projekt za prioritarno nalogo, še posebej ministrstva za infrastrukturo, finance in prostor.

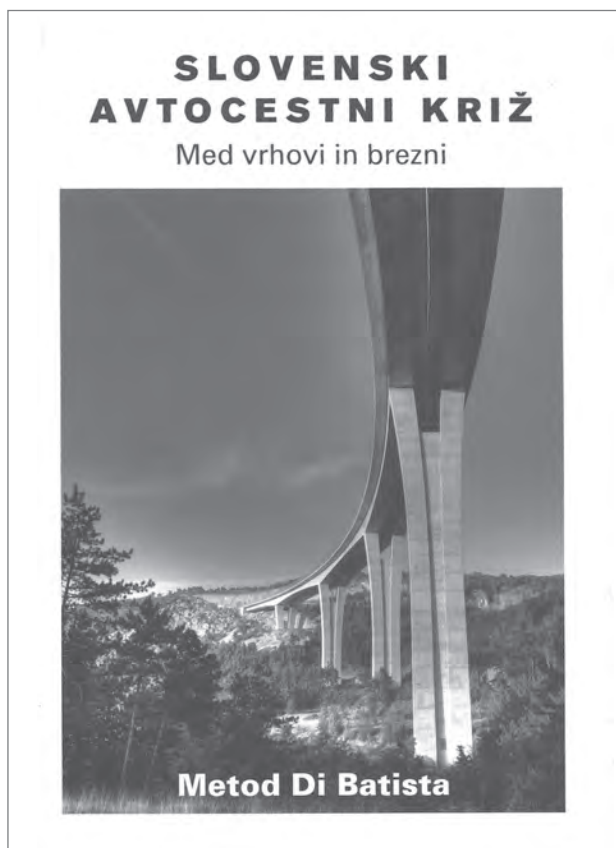
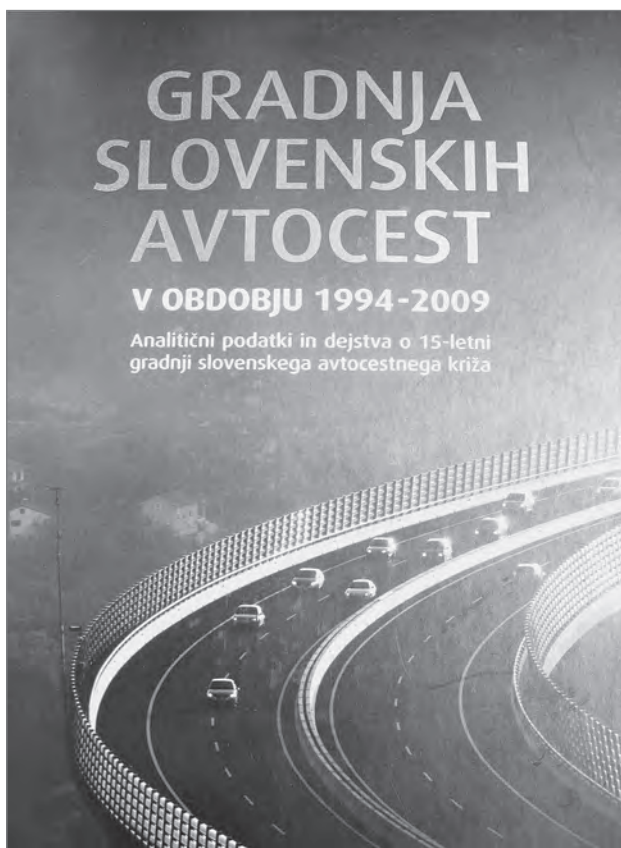
Pri AC-programu je bilo narejenih kar nekaj napak zaradi stalnega pritiska politike, ki je zagovarjala varčevanje, npr. avtocest-

te brez odstavnih pasov, rešitev preko Razdrtega, varčevanje pri dimenzijah zgornjih ustrojov. To so dolgoročni projekti v prostoru, ki potrebujejo tudi dolgoročno in široko razmišljanje!

V obdobju 2004–2008 se je izvajanje avtocestnega programa zelo pospešilo. Gradilo se je hitreje, kot je predvidevala resolucija o nacionalnem programu izgradnje avtocest v R Sloveniji. Tako so bili premočno obremenjeni vsi – od naročnika, inženirskih in projektantskih organizacij do gradbenih izvajalcev. Pretirano pospeševana gradnja avtocest po letu 2004 je eden od pomembnih vzrokov za propad slovenskega gradbeništva in krizo, ki je nastala po letu 2008.

Tako kot delajo urejene družbe, bi morala tudi Slovenija narediti temeljito strokovno analizo izvajanja svojega največjega projekta. To zahteva tudi resolucija o izvajanju nacionalnega programa izgradnje avtocest. Kljub tej obvezi nobena vlada do zdaj tega ni storila, čeprav je stroka pripravila kar nekaj takih analiz! Taka analiza in ugotovitve na podlagi te bi bile zelo koristne za nove velike projekte.

Uspešne družbe ne zavračajo vsega iz preteklosti. Z neupoštevanjem pozitivnih in negativnih preteklih izkušenj se akterji novih projektov vedno vračajo na začetek ter tako pridobivajo znanje in izkušnje. Namesto da bi napredovali na stopnji preteklih generacij, nazadujemo.



Slika 16: Knjigi o avtocestah (vir: Di Batista, 2016)



Slika 17: AC Pesnica-Zrkovska (vir: arhiv Projekta Štajerska, 2010)



V velike projekte je treba vključiti čim širši krog strokovnjakov. Zelo pomembno je sodelovanje univerz in znanstvenih inštitutov. Taktično pa je zelo primerno, da se v projekt vključijo tisti, ki bi lahko prek medijev in politike škodovali projektu.

Organizirane morajo biti stalne koordinacije vseh sodelujočih. Pri teh morajo sodelovati vodilni z ministrstev in inštitutov, investitorji, inženirji, projektanti in izvajalci. Projekti morajo imeti natančno določene časovne opredelitve, ki se jih redno spremlja. Sploh je stalen nadzor izvedbe projekta izjemno pomemben.

Na javnih razpravah v prostoru morajo sodelovati najspособnejši in vodilni ključnih ustanov (ministrstva, investitor, inženir). Koristni so finančni in projektni sveti zelo uglednih in strokovnih posameznikov, ki spremljajo izvedbo projekta.

Posebno pozornost je treba posvetiti obveščanju in komuniciranju z mediji. Teh se ne sme prepuščati službam za odnose z javnostmi, ampak le najspособnejšim za posamezna področja oziroma vodilnim vpletenih.

Trda in jasna finančna zgradba je osnovni pogoj za uspeh projekta.

Veliko tega, o čemer sem pisal, in še veliko drugega je v knjigah, ki obravnavata izgradnjo naših avtocest. Prva je »Gradnja slovenskih avtocest v obdobju 1994–2008 – Analitični podatki in dejstva o 15-letni gradnji slovenskega avtocestnega križa«, ki jo je izdala Družba za raziskave v cestni in prometni stroki Slovenije d. o. o. Drugo knjigo z naslovom »Slovenski avtocestni – med vrhovi in brezni« sem pripravil na osnovi sodelovanja pri izgradnji vseh odsekov avtocestnega sistema Slovenije. Leta 2014 jo je izdala založba Didakta d. o. o.

## 9 Sklep

Veliki projekti zahtevajo veliko pomembnih obrobni pogojev, ki zagotavljajo njihovo uspešno izvedbo. Osebnostno menim, da lahko le trdo, strokovno in intenzivno delo vpletenih pripelje k uspešni celoviti izvedbi projektov. Pri tem je pomembno, da se ključni ljudje s projektom identificirajo in da so izjemno zagnani. Veliki državni projekti morajo biti javno in transparentno vodeni. Pri tem naj bo zraven čim manj politike in politikantstva! Pa več samozavesti in poguma!

.....  
Metod Di Batista  
Reteče 150, 4220 Škofja Loka  
E-pošta: metod.dibatista@gmail.com

## Viri in literatura

Gradnja slovenskih avtocest v obdobju 1994–2008 – Analitični podatki in dejstva o 15-letni gradnji slovenskega avtocestnega križa, DRC, oktober 2010.

Uresničevanje cestnih programov po letu 1991, Lado Prah in mag. Gregor Ficko, 9. slovenski cestni kongres, oktober 2008.

Zgrajene AC, HC in druge javne ceste v okviru Nacionalnega programa izgradnje avtocest – spletna stran DARS d. d., junij 2016.

Slovenski avtocestni križ – med vrhovi in brezni, Metod Di Batista, izdala založba Didakta d. o. o., 2014.