



POROČILO

z delavnice tematske fokusne skupine za funkcionalna urbana območja v okviru prenove Strategije prostorskega razvoja Slovenije – SPRS

z dne 19. in 20. 10. 2016

Poročilo povzema razpravo deležnikov o vprašanjih, ki so bila pripravljena na osnovi strokovnega gradiva za poglobitev razprave na temo funkcionalnih urbanih območij v okviru prenove SPRS. Namen poročila je predstaviti poglede deležnikov na temo funkcionalnih urbanih območij v SPRS in njihove vsebinske predloge, ki naj bi se skupaj s predlogi iz drugih tematskih skupin (funkcionalna urbana območja, podeželje in zelena infrastruktura, prostorske možnosti za nizkoogljično družbo) obravnavali v drugem krogu.

Gradivo za razpravo za prvi krog fokusne skupine sta pripravila dr. Alma Zavodnik Lamovšek in dr. Samo Drobne (oba Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo – UL FGG).

Na delavnico so bili vabljeni deležniki z nacionalne in lokalne ravni, regionalne razvojne agencije, interesna združenja in nevladne organizacije ter predstavniki raziskovalnih in izobraževalnih institucij. Za področje FUU je bila delavnica izvedena v dveh skupinah, dne 19. in 20. oktobra 2016 v *prostorih Direktorata za prostor, graditev in stanovanja, Ministrstva za okolje in prostor (MOP DPGS)*.

Udeleženci izvedenih delavnic

Delavnic so se udeležili:

- trije predstavniki resorjev (regionalni razvoj, promet, kultura)
- dva predstavnika občin (MO Maribor, MO Novo Mesto),
- dva predstavnika RRA (Posavje, Koroška),
- predstavnic Skupnosti občin Slovenije (SOS) ter
- dva predstavnika stroke (Univerza v Mariboru, Filozofska fakulteta – UM FF, ZUM d.o.o.).

Na dogodku so sodelovali tudi zunanji strokovnjaki za izvedbo strateškega vrednotenja in strateškega ocenjevanja vplivov na okolje (Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta – UL BF in Aquarius d.o.o.).

Seznam prisotnih je na voljo na MOP DPGS.

Potek delavnice

Delavnica je potekala v treh delih. Vodila jo je vodja Sektorja za strateški prostorski razvoj pri MOP, DPGS, Lenča Humerca Šolar. Namen delavnice je bil obravnavati vlogo in pomen funkcionalnih urbanih območij (FUU) za prihodnji prostorski razvoj države ter proučiti možne načine vključitve koncepta v sistem prostorskega načrtovanja.

V prvem delu delavnice je dosednji potek prenove SPRS predstavila Blanka Bartol. Poudarila je procesno naravnost, s poudarkom na doseganju skupnega razumevanja ključnih izzivov ter strinjanja o viziji in ciljnih prostorskega razvoja Slovenije. Predstavljena je bila predvidena okvirna struktura SPRS, ki vključuje vsebinski del in akcijski program izvajanja SPRS.

Ines Lupše je nadalje predstavila še izvajanje poglobljenih tematskih delavnic, ki so bile izvedene na že omenjene štiri ključne teme: funkcionalna urbana območja, podeželje in zelena infrastruktura, prostorske možnosti za nizkoogljično družbo ter gorska in obmejna območja. Zaključki s posamezne delavnice bodo pripevali k preveritvi osnutka vizije in ciljev prostorskega razvoja Slovenije ter bodo podali izhodišča za usmeritve prostorskega razvoja po posameznih stebrih prostorske kohezije (fizični, gospodarski in socialni). V naslednjem koraku bodo med omenjenimi ključnimi temami preverjene vsebinske povezave, ki predstavljajo skupno platformo za oblikovanje in izvajanje ukrepov za doseganje večjih sinergij na posameznih območjih.

V drugem krogu bo izvedena le ena delavnica, na kateri bodo obravnavne skupne vsebine vseh štiri ključnih tem. Druga delavnica bo izvedena v prvi polovici decembra 2016.

V drugem delu delavnice je predstavnica zunanjega izvajalca strokovne podpore, dr. Alma Zavodnik Lamovšek, UL FGG, predstavila vsebino pripravljenega strokovnega gradiva. Strokovno gradivo zajema pregled obstoječih študij in gradiv s področja policentričnega omrežja poselitve in funkcionalnih urbanih območij v Sloveniji pa tudi v širšem evropskem prostoru.

V gradivu je najprej opredeljen pojem funkcionalnega urbanega območja (FUO), ki ga razumemo kot funkcionalno povezano območje urbanega središča in njegovega zaledja, katerega velikost je odvisna od obsega dobrin in storitev, ki jih zagotavlja prebivalcem bližnjega in daljnega zaledja. V nadaljevanju so bila FUO prikazana in obravnavana s štirih vidikov, ki so med seboj tesno povezani in soodvisni ter predstavljajo izziv za načrtovanje prihodnjega prostorskega razvoja Slovenije: (i) funkcionalna urbana območja (FUO) in policentrično urbano omrežje, (ii) večjedrna FUO in opremljenost centralnih naselij s funkcijami splošnega pomena oz. javnega interesa, (iii) FUO in regionalni razvoj, (iv) čezmejna FUO.

V predstavitvi so bile poudarjene naslednje ugotovitve:

- meje med FUO ni možno jasno postaviti, kar sicer tudi ni smiselno (razmejimo funkcionalne urbane regije – FUR, medtem ko se FUO lahko tudi prekrivajo);
- odnos med mestom in podeželjem znotraj FUO (še vedno) ni jasen;
- razvojne razlike med različnimi FUO so še vedno velike;
- trenutno FUO razumemo kot analitično orodje, lahko pa bi bili tudi planska kategorija,
- FUO so tesno povezane s cilji in ukrepi za izvajanje urbane politike.

Splošne pripombe in vprašanja na predstavljeno gradivo

Med pripombami in vprašanji na gradivo je bilo izpostavljeno: **V: vprašanje; O: odgovor; K: komentar udeleženca**

V: Kaj je ustvarjalno gospodarstvo?

O: Ustvarjalno gospodarstvo je kategorija gospodarskih dejavnosti (poleg proizvodnih in rezidenčnih). Podrobnejša opredelitev (pretvorba iz Standardne klasifikacije dejavnosti 2008) s študijo primera za Slovenijo je v članku »Gibanje gospodarskega profila na lokalni ravni: Študija primera Slovenije 2000–2013« (http://www.geodetski-vestnik.com/60/3/gv60-3_lamovsek.pdf).

K1: Opozorilo na pravilno uporabo naziva statistične regije Spodnje Posavje je zastarel termin. Prav je

Posavje.

K2: Opozorilo na potrebo po povezanosti FUO in statističnih regij. Koncept FUA naj bi presegel administrativno zamejenost.

K3: Razlika med SPRS in rezultati naloge »Policentrično omrežje središč in dostopnost prebivalstva do storitev splošnega in splošnega gospodarskega pomena« (Nared et al., 2016). Rezultate naloge bi morali upoštevati tudi somestja iz SPRS.

V tretjem delu delavnice je razprava potekala po štirih vsebinskih sklopih ob pomoči vnaprej pripravljenih vodilnih vprašanj:

- FUO in policentrično urbano omrežje
- Večjedrna FUO in opremljenost centralnih naselij s funkcijami splošnega pomena oz. javnega interesa
- FUO in regionalni razvoj ter
- čezmejne FUO in uporaba koncepta FUO

1. sklop moderirane razprave: FOU IN POLICENTRIČNO URBANO OMREŽJE

Vprašanja za razpravo

Ali (na kakšen način) lahko vzpostavitev FOU vpliva na nadaljnji razvoj policentričnega urbanega omrežja?

Na kakšen način se lahko urbana središča dopolnjujejo?

Ali lahko s pomočjo FOU racionaliziramo dosedanje policentrično urbano omrežje in ali je to potrebno?

Pripombe in predlogi v razpravi

FOU obsegajo regionalna središča, kot so opredeljena že do sedaj. Vprašanje je ali obstaja hierarhija med FOU. Vladimir Drozg (UM FF) meni, da bi bilo treba FOU hierarhično urediti. Predlaga 3-4 stopnje centralnosti: *urbane aglomeracije državnega pomena, urbana območja regionalnega pomena (npr. Velenje), somestja (npr. Slovenj Gradec, Dravograd, Ravne na Koroškem in Prevalje), občinska središča*. Pri tem je koncept FOU podoben konceptu gravitacijskih območij. Obseg FOU lahko določimo na več načinov. FOU opredeljujejo nekatere skupne teme, kot so, npr.: gospodarjenje z odpadki, JPP, vodooskrba, skupni projekti na področju komunalne infrastrukture, lokalni turistični projekti FOU najpogosteje zamejimo na podlagi tokov delovne mobilnosti. Toda neposredno upravljanje z zaposlitvijo (delovnimi mesti) je vprašljivo, saj je ta vsebina izven domene prostorskega planiranja. Hkrati pa se kaže nujnost tovrstnega povezovanja z ustreznimi sektorji – predvsem z MGRT. S krepitvijo regionalnih mest (kot najbolj izrazitih aglomeracij) se kaže potreba po združevanju občin (primer v Avstriji). Tovrsten razvoj značilen le za bolj urbanizirana območja, ne pa za podeželje. Gre za vpliv širitve gospodarskega vpliva okoli mest.

Raven urbanega središča je odvisna od funkcij, ki jih to središče zagotavlja. V FOU je pomembno zagotavljati tako terciarne kot tudi kvartarne storitve.

Pomemben vidik FOU je vprašanje upravljanja prostora. V Sloveniji to funkcijo opravljajo skupne občinske uprave – občine se povežejo problemsko (npr. za upravljanje z odpadki). Z vezavo teh uprav na FOU bi se dalo preseči stihijsko povezovanje občin (naloge bi bilo smiselno vezati na FOU). Skupne občinske uprave ter izvajanje nekaterih funkcij skupaj znotraj FOU prinaša racionalizacijo upravljanja. FOU vzpostavljajo gospodarjenje z odpadki, promet, skupni projekti na področju gospodarske javne infrastrukture (GJI), turizma. Racionalizacija je lahko povezana tudi z manjšanjem števila teritorialnih ravni in manjšim številom središč na posamezni ravni (predvsem na višjih ravneh) v konceptu prostorskega razvoja. Upoštevanje (vključitev) koncepta FUA ter dejansko oblikovanje in izvedba razvojnih aktivnosti (ukrepov) na ravni FOU je možno le z opremljenostjo akterjev v FOU z inštrumenti za izvajanje.

Na vlogo in pomen znotraj FOU je opozoril predstavnik MZI. Vlogo prometa z vidika FOU lahko gledamo na dveh ravneh – na ožjih območjih imajo večji pomen ukrepi trajnostne mobilnosti in JPP, na širših območjih pa je razvoj prometne infrastrukture (avtocestni križ) bolj pripomogel k centralizaciji, kot pa okrepljen policentričen (s povečano dostopnostjo).

V razpravi je bilo opozorjeno še na pomembnost upoštevanja razlik med sedanjim konceptom somestij in med obravnavanimi ali morebiti opredeljenimi FOU ter na problematiko zmanjševanja opremljenosti nekaterih središč (območij) in upoštevanjem izboljšane mobilnosti in dostopnosti do storitev preko elektronskih načinov. Z izboljšano dostopnostjo si mogoče lahko privoščimo več racionalnosti pri opremljenosti središč s funkcijami. Udeleženci razprave so opozorili na pomen

povezanosti ciljev prostorske strategije s sektorskimi cilji ter na šibak pomen strategije pri dejanskem usmerjanju razvoja – veliko ukrepov se izvede mimo (ob neupoštevanju) strategije.

2. sklop moderirane razprave: VEČJEDRNA FUO IN OPREMLJENOST CENTRALNIH NASELIJ S FUNKCIJAMI SPLOŠNEGA POMENA OZ. JAVNEGA INTERESA

Vprašanja za razpravo

Ali lahko koncept FUO nadomesti sedanji koncept somestij v policentričnem urbanem omrežju?

Kakšne so funkcionalne povezave urbanih središč znotraj FUO in kako se urbana središča znotraj FUO medsebojno dopolnjujejo glede dejavnosti javnega interesa ter infrastrukturne opremljenosti?

Kakšna sta po vašem mnenju pomen in način sodelovanja z deležniki znotraj FUO in med njimi?

Pripombe in predlogi v razpravi

Na področju regij delujejo RRA. Njihova organizacijska struktura generira oblikovanje regij. Delovanje RRA je od ene do druge slovenske (statistične) regije različno. Na področju prostorskega planiranja je vloga RRA svetovalna, formalne vloge nimajo. Druge vsebine, ki na regionalni ravni povezujejo/oblikujejo FUO so: stanovanja, turizem, kolesarske poti, odlagališča odpadkov, vodooskrba. Med aktivnost na regionalnem nivoju je nujno treba vključiti tudi socialne, zdravstvene, izobraževalne, kulturne funkcije. Ključen element povezovanja je finančna vzpodbuda. Država naj poskrbi za družbeno infrastrukturo – tržne dejavnosti generira trg.

Nujno je, da se na strateškem nivoju oblikujejo sistemske rešitve, ki morajo biti izvedljive na lokalnem nivoju. Država pa lahko na ravni regije / FUO optimizira funkcije, za katere je pristojna. Prihodnji razvoj naj se usmeri v obstoječe koridorje potniškega prometa, poleg klasičnih infrastrukturnih povezav se večji poudarek nameni IKT povezavam – tudi za zagotavljanje dostopnosti do storitev.

V razpravi je bilo ugotovljeno, da potrebujemo povezano s SPRS tudi urbani ni zemljiško politiko. Deloma se to vprašanje rešuje že s prenovno prostorske zakonodaje.

3. in 4. sklop moderirane razprave: FOU IN REGIONALNI RAZVOJ TER ČEZMEJNE FOU IN UPORABA KONCEPTA FOU

Vprašanja za razpravo

Na katere skupne izzive notranjega regionalne razvoja bodo morale odgovoriti FUA (v mislih imamo tako vsebinska oz. tematska kot institucionalna oz. organizacijska vprašanja)?

Ali so lahko FOU eden izmed ključnih gradnikov oz. gonilnih sil nadaljnjega regionalnega prostorskega razvoja Slovenije?

Ali je treba FOU obravnavati kot mehki ali normativni instrument za uresničevanje ciljev prostorskega razvoja Slovenije?

Ali potrebujemo za uspešnejše uresničevanje ciljev prostorskega razvoja Slovenije FOU ali FR kot strogo zamejena območja, ki so uveljavljena tudi kot ena izmed ravni upravljanja prostora?

Ali lahko FOU delujejo brez jasno začrtane urbane politike?

Pripombe in predlogi v razpravi

Čezmejne regije z redkimi izjemami (EZTS Nova Gorica – Gorica) ne obstajajo (V. Drozg). SPRS lahko usmerja tudi tovrstne povezave. Razmere v različnih čezmejnih FOU so zelo različne. Kot problematično je bilo izpostavljeno odseljevanje mladih družin v sosednje tuje občine, predvsem zaradi delovnih mest in razpoložljivosti zemljišč. Napisano velja predvsem za območje ob avstrijski meji (Koroška, Štajerska). Drugačne so razmere ob hrvaški meji, kjer predvsem gospodarstvo v Novem mestu črpa delovno silo tudi z območja Hrvaške.

Povzetek moderirane razprave

Potrebno je razmisliti o poimenovanju FOU – ni smotno, da se neprestano uveljavlja nova terminologija - možno: mestna regija, regijsko mesto. Pri tem pa je potrebno upoštevati mednarodno strokovno literaturo, ki loči med funkcionalnimi urbanimi območji (FOU), funkcionalnimi urbanimi regijami (FUR) in funkcionalnimi regijami (FR).

V razpravi je bila predlagana hierarhična ureditev FOU glede na pomen in vlogo centralnega (nosilnega) urbanega središča v njem. Koncept bi tako lahko nadgradil sedanji koncept hierarhično urejenih središč v policentričnem sistemu poselitve.

Med samo razpravo so se izpostavila vprašanja:

- urbane politike (kakšna urbana politika in čemu),
- somestij (katera somestja in čemu)
- dostopnosti znotraj in med FOU.

Izpostavljenih je bilo nekaj ključnih področij možnega sodelovanja znotraj FOU, za čigar udejanjanje pa so potrebne v nekaterih primerih tudi finančne vzpodbude, podobno kot sedaj za skupne občinske uprave. Ta področja so predvsem: stanovanja, turizem, kolesarske poti, odlagališča odpadkov, vodooskrba, socialne, zdravstvene, izobraževalne in kulturne funkcije.

Najti je treba instrumente za uspešno usmerjanje razvoja v FOU.

Zaključki posvetovanja po predstavitvi rezultatov dela v skupinah

V zaključku je treba izpostaviti nekaj ključnih ugotovitev, ki so bile podane na delavnici in predstavljajo izhodišče za nadaljnje delo:

- FUO so bila prepoznana kot instrument za boljše izvajanje SPRS – oz. kot instrument urbane politike;
- V SPRS je treba vgraditi sektorske elemente in vsebinsko povezati vse (državne) strategije. Tu imajo lahko FUO ključno vlogo, če bodo cilji in umeritve SPRS tudi politično prepoznani.
- FUO so bila prepoznana tudi kot analitično orodje za podporo odločanju. Nujno je treba zbirati podatke na mesta in ne le na naselja po RPE (GURS).
- Ne uvajati nove terminologije. Somestja naj ostanejo somestja. Tudi novi izrazi na temo podeželja zmedejo bralca.

Sledi oblikovanje skupnih vsebin vseh štirih ključnih tem fokusnih skupin, ki bodo kot podlaga za pripravo druge delavnice.

Zapisal:

Tomaž Miklavčič, MOP.

Ljubljana, 25. november 2016