



pilotMOP

Pilotni projekt za implementacijo
prostorske in gradbene zakonodaje



Pilot MOP

Pilotni projekt za implementacijo
prostorske in gradbene zakonodaje



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR



GEODETSKI INŠTITUT SLOVENIJE

Področje 1: Zagotovitev podatkov za vzpostavitev prostorskega planiranja na regionalni ravni

2. ODZIVNO POROČILO VEZANO NA PREGLED
OBSTOJEČIH IN POTREBNIH DODATNIH
STROKOVNIH PODLAG ZA IZDELAVO RPP
(Matej Gojčič - RRA LUR)

Ljubljana, junij 2021

PODATKI O PROJEKTU

Naročnik:

Geodetski inštitut Slovenije
Jamova cesta 2
1000 Ljubljana
Matična številka: 5051649000
ID za DDV: SI81498756
Račun: 01100-6030348025
Odgovorna oseba: Milan Brajnik, direktor

Izvajalec:

Izvajalec	RRA LUR
Ulica	Tehnološki park 19
Poštna številka kraj	1000 Ljubljana
Matična številka:	1584758000
ID za DDV:	SI 36213250
Račun:	SI56 0126 1603 0216 558
Odgovorna oseba:	Mag. Lilijana Madjar, Direktorica

Pogodba:

Številka naročila:	122/21
Naša številka zadeve:	420-0003/2021

Zastopnik

Naročnik:	Blaž Barborič
Izvajalec:	Matej Gojčič

Avtorji:

Matej Gojčič, univ. dipl. inž. arh

KAZALO VSEBINE

1	PREGLED IN OVREDNOSTENJE OBSTOJEČIH IN POTREBNIH DODATNIH STROKOVNIH PODLAG ZA IZDELAVO RPP	1
1.1	Pregled obstoječih gradiv	1
1.2	Določitev podatkov in strokovnih podlag potrebnih za RPP.....	3
1.3	Ocena stroškov in način sofinanciranja priprave RPP	3
1.4	Sklepne ugotovitve.....	4

Ta stran je namenoma prazna.

1 PREGLED IN OVREDNOSTENJE OBSTOJEČIH IN POTREBNIH DODATNIH STROKOVNIH PODLAG ZA IZDELAVO RPP

Zagotovitev kvalitetnih strokovnih podlag in vsebinskih izhodišč je osnova za kvalitetno prostorsko načrtovanje in ključni predpogoj za sprejemanje pravih odločitev o nadaljnjem prostorskem razvoju. Napačna ocena izhodiščnega stanja, napačna predstava o obstoječih potencialih prostora in pomanjkljiva informacija o različnih razvojnih načrtih posameznih deležnikov v prostoru lahko pripelje do določitev, ki lahko povzročijo škodo prostoru ali njegovim uporabnikom oz. vodi v pripravo prostorskih dokumentov, ki nimajo ambicije po sprejemanju prostorskih odločitev in kompromisov.

Izhodišče vseh treh pilotnih regij je bila preverba možnosti za uporabo obstoječih dokumentov in strokovnih gradiv za izdelavo RPP, pri čemer se je preverjala tako dostopnost in vsebinska ustreznost dokumentov, kot tudi potencial deležnikov v prostoru za sodelovanje pri pripravi RPP.

Regionalni pristop, po ugotovitvah testnih regij, k načrtovanju in še posebej k prostorskemu načrtovanju v Sloveniji ni enoznačno uveljavljen in je zatorej tudi dojemanje regij, njihove vloge in teritorialnega obsega zelo različno interpretiran in pri različnih deležnikih tudi zelo različno obravnavan. Skozi pregled gradiv je bilo ugotovljeno, da se pri obravnavi prostora regij sploh ne definira in se načrtuje zgolj na lokalni oz. nacionalni ravni, ali pa je regionalni pristop prilagojen potrebam posameznega sektorja in torej teritorialno običajno ne sovпада z NUTS3 območji predlagane obravnave.

Dodatno so testne regije z dopisi in osebnimi pristopi vključevanja skušale pridobiti od lokalnih skupnosti in nosilcev urejanja prostora relevantne informacije za posamezno regijo, pri čemer so preverjale tudi pripravljenost in zmožnost deležnikov za sodelovanje pri pripravi RPP in njegovih strokovnih usmeritev.

1.1 Pregled obstoječih gradiv

Pilotne regije so za svoje izbrane vsebine pregledale obstoječa gradiva na lokalni ravni, ki jih v veliki primeri pripravljajo občine in njihove službe, redka izdelana gradiva na regionalni ravni in nacionalna izhodišča posameznih ministrstev, služb in nosilcev urejanja prostora.

Na **lokalni ravni** se je kot osnovni dokument pregledalo obstoječe OPN, za katere je bilo ugotovljeno, da so v občinah pripravljene zelo različno. Občinski OPN se razlikujejo tako po obsegu, kvaliteti izdelave, datumu nastanka, strokovnih podlagah, formatu in dostopnosti. Poleg OPN so se kot ključni dokumenti na lokalnem nivoju pokazale tudi mnoge strategije in študije, ki jih imajo občine, vendar večinoma po vsebini niso predpisane in naslavljajo zgolj tematike, ki jih je lokalna skupnost prepoznala kot relevantne za njihov razvoj. Vsebina teh dokumentov je zelo relevantna, vendar obseg, raznolikost in območje obravnave zelo otežuje njihovo sintezo na regionalni ravni.

Poleg OPN so na lokalnem nivoju zelo zanimivi različni dokumenti s področja mobilnosti (CPS), energetike (LEK), teritorialnega razvoja v mestih (TUS), razvojni programi občin (RPO), razvoja turizma, razvoja podeželja, operativni programi vodooskrbe, odvajanja in čiščenja odpadnih voda, turističnega

razvoja, razvoja podeželja, razvoja športa, zdravstvene oskrbe, razvoja mladih, oskrbe s stanovanji, digitalizacije... itn.

Pri pridobivanju obstoječih dokumentov in usmeritev na lokalni ravni so regije ugotovljale, da so občine pripravljene sodelovati in si želijo regionalnega povezovanja, vendar kadrovske niso sposobne zagotavljati celovite in sistematične podpore pri regionalnem načrtovanju. Prostorsko načrtovanje nekaterih, predvsem manjših občin, sloni na pogodbenem sodelovanju pogodbenih zunanjih sodelavcev in same strokovnega sodelovanja torej niso zmožne.

Skozi analizo dokumentov lokalnih skupnosti se je tudi pokazalo, da občine menijo, da je strateško prostorsko načrtovanje smiselno izvajati na regionalnem nivoju in da bi le to moralo obravnavati predvsem vsebine: prometna infrastruktura (ceste, železnice, kolesarske steze, vozlišča), sistem naselij in razvoj poselitve, družbena infrastruktura in ponudba ključnih storitev, okoljska ingrastruktura (večji kanalizacijski sistemi, vodovodi, protipoplavni ukrepi...), zelena infrastruktura (predvsem krajinski parki, zavarovana območja...), energetika in prilagajanje na podnebne spremembe, ter medregijsko in čezmejno povezovanje.

Na **regionalni ravni**, ki je v Sloveniji najmanj definirana je tudi razpoložljivost ustreznih strokovnih podlag za pripravo RPP temu ustrezno najbolj pomanjkljiva. Kot vir podatkov so pilotne regije identificirale usmeritve, ki jih je podal MOP (izhodišče nepotrjen SPRS 2050), regionalne opredelitve, ki so jih podale posamezne regijske izpostave, službe in nosilci urejanja prostora, kateri pa zelo različno opredeljujejo pojem »regionalno«, ter razvojne in druge dokumente, ki so jih pripravile Regionalne razvojne agencije (RRP, CPS, različne strokovne podlage). Kot pomembno in kvalitetno izhodišče so se pokazale tudi različne študije in analize, izdelane večinoma za posamezna problemska območja (npr: Pohorje, Mislinja, Karavanke) ali pa posamezne vsebine (npr: promet, zelena infrastruktura...), vendar njihova razpoložljivost, aktualnost, območna celovitost in vsebinska ustreznost niso konsistentne, ampak so večinoma plod posameznih iniciativ in velikokrat rezultat razpoložljivosti EU sredstev in EU projektov teritorialnega sodelovanja.

Na **nacionalni ravni**, ki bi morala postaviti osnovne gradnike RPP, so testne regije ugotovljale največje izpad razpoložljivosti strokovnih podlag in usmeritev. Kot ključno bi pri tem navedli ugotovitev Goriške regije, ki v svojem poročilu ugotavlja, da »na državnem nivoju ni sprejetih odločitev«, saj niti SPRS 2050 (ki sicer še ni potrjen) niti drugi razvojni dokumenti ne sprejemajo »nacionalnih odločitev« ampak se konkretizacije v prostoru prelagajo na druge dokumente (regionalne) oz. izvedbene akte (DPN). Strategije razvoja posameznih sektorjev so sicer lahko bolj konkretne, vendar večinoma prostorsko neusklajene z drugimi sektorji. Največ vsebine so pilotne regije črpale iz različnih študij in splošnih usmeritev (PROSO, FDO, usmeritve MOP, CRP Demografija, priporočila MOP..), in drugih dokumentov v obliki analiz, akcijskih načrtov, strategij, načrtov upravljanja, strokovnih podlag in Državnih prostorskih načrtov (večinoma v pripravi).

Ugotovitve:

- Razpoložljive strokovne podlage ne pokrivajo vseh potreb za izdelavo RPP
- Razpoložljive strokovne podlage so zelo raznolike, časovno, prostorsko, vsebinsko in upravljavsko razdrobljene, ter zahtevajo veliko naporov (čas in stroški) za izluščanje vsebin relevantnih za pripravo posameznih RPP

- Nacionalne in lokalne institucije so vsebinsko, kadrovsko in motivacijsko v veliki meri slabše pripravljene za sodelovanje pri pripravi RPP
- MOP je kaže le kot eden izmed deležnikov na državni ravni pri pripravi RPP in ne prevzema vidne koordinacijske vloge.
- Za razvoj državne infrastrukture v veliki meri ni sprejetih odločitev na državnem nivoju, ampak bo to predmet usklajevanje pri pripravi RPP.
- Pilotne regije niso podrobneje analizirale uporabnosti zbirk podatkov različnih prostorskih informacijskih sistemov.

1.2 Določitev podatkov in strokovnih podlag potrebnih za RPP

Vse pilotne regije so prišle do logičnega zaključka, da razpoložljiva gradiva in strokovne podlage niso zadostno izhodišče za pripravo RPP, ter da so v veliko primerih tudi zastarele in na njihovi podlagi ni mogoče prikazati dejanskega stanja v regiji.

Glede na izbrane vsebine pilotnih regij in razpoložljivost v posameznih regijah so predlagale izdelavo manjkajočih strokovnih podlag za katere so predlagale, da se vključi tudi zunanje strokovne institucije. Konkretno so pogrešile strokovne podlage z naslednjih področij:

- študija prometa/prometna strategija,
- študija razvoja JPP in parkirna politika
- urbanistična in krajinska zasnova,
- energetska-podnebni koncept,
- študija razvoja družbenih dejavnosti,
- študija kulturne dediščine,
- študija razvoja gospodarstva,
- študija čezmejne povezljivosti.

Poleg navedeni dodatnih študij, so regije tudi ugotovile, da je potrebno finančno in časovno opredeliti tudi analizo obstoječih strokovnih podlag in na njihovem temelju izdelati regijske usmeritve.

Ocenjeno je bilo, da so omenjene analize in dodatne študije nujne za prikaz dejanskega stanja v regijah, opredelitev prednosti in slabosti, oblikovanje scenarijev in opredelitev potrebnih ukrepov.

Ugotovitve:

- Za izdelavo RPP je potrebno predvideti izdelavo manjkajočih strokovnih podlag.

1.3 Ocena stroškov in način sofinanciranja priprave RPP

Glede na zgoraj navedene aktivnosti pri pridobivanju ustreznih strokovnih podlag, sodelovanju z različnimi službami in deležniki, potrebnimi izdelavami analiz obstoječih strokovnih podlag, naročanju dodatnih strokovnih podlag in usklajevanju same priprave RPP so pilotne regije ugotovile, da za pripravo RPP ne zadostuje zgolj ena oseba, ki koordinira pripravo dokumenta, ampak je potrebno vzpostaviti interdisciplinarno ekipo, ki bo tudi vsebinsko izdelovala različne analize, ugotavljala stanje, prednosti in slabosti regije, pripravljala predloge scenarijev in znala na podlagi usmeritev deležnikov usklajevati in prostorsko umeščati ukrepe. Regije so predlagale oblikovanje interdisciplinarnih ekip 2-3 oseb (npr: arhitekt, prostorski načrtovalec, geograf, krajinski arhitekt...), ki bi poznali različne vidike

prostorskega razvoja regije, bdeli nad pripravo RPP, hkrati pa bi lahko občinam nudili ustrezno strokovno podporo kjer si občine zaradi svoje majhnosti ustreznih kadrov in potrebne interdisciplinarnosti ne morejo privoščiti.

Do podobnih ugotovitev so regije prišle tudi pri analizi samih stroškov izdelave RPP. Za delo pri pripravi analiz, koordinaciji izdelave RPP in spremljanje izvajanja RPP so stroške ocenile na ca 0,5 mio€ (ali 2-3FTE) in podobno na 0,5mio€ so ocenile tudi izdelavo potrebnih manjkajočih strokovnih podlag.

Dve regiji sta na podlagi opredeljenih stroškov ocenili, da bi bil strošek za občine prevelik in sta predlagali spremembo ključa delitve stroškov z zakonsko predvidene 60% (država) - 40% (občine) na novo delitev v razmerji 80%-20%. Predlagana je bila tudi opredelitev predloga ključa delitve stroška med posameznimi občinami.

Ugotovitve:

- Pilotne regije predlagajo financiranje interdisciplinarne ekipe 2-3 oseb znotraj RRA za izdelavo potrebnih analiz in predloga RPP.
- Pilotne regije predlagajo zagotovitev dodatnih finančnih sredstev za manjkajoče strokovne podlage.

1.4 Sklepne ugotovitve

Pilotne regije so v svojih poročilih potrdile domnevo, da se Slovenski prostor srečuje z določenimi zatiki v sistemu strateškega načrtovanja in pomanjkanjem določenih strokovnih podlag, ki bi tovrstno načrtovanje omogočale. Enotno so ugotovile, da obstoječih strokovnih podlag ni mogoče neposredno uporabiti za pripravo RPP, ampak jih je potrebno dodatno vsebinsko analizirati in dopolniti z izdelavo strokovnih podlag, ki ne obstajajo. Pri tem so ocenile, da bi nad pripravo in izvajanjem RPP morala bdeti ekipa 2-3 ljudi različnih profilov, za dodatne strokovne podlage pa bi bilo smiselno angažirati zunanje sodelavce.

Ugotovljeno je bilo tudi, da bo potrebnega veliko sodelovanja z deležniki na lokalni in nacionalni ravni, ki jih je potrebno ozavestiti o pomenu in vlogi regionalnega prostorskega načrtovanja, ter vzpostaviti ustrezne protokole sodelovanja med različnimi deležniki.

Vse aktivnosti so seveda povezane s stroški in strinjamo se s finančnimi ocenami priprave RPP, ki se bodo seveda razlikovali glede na kompleksnost posameznih regij in razpoložljivost obstoječih strokovnih podlag.

2. faza je potrdila domnevo, da regionalnega prostorskega načrtovanja ni mogoče izvajati brez zagotovitve ustrezne kadrovske podpore in dodatnih sredstev za izdelavo manjkajočih strokovnih podlag. Izrazile so se tudi pomanjkljivosti obstoječe sistema načrtovanja, odsotnost strateških razmislekov na drugih nivojih načrtovanja in pomembnost kvalitetne izdelave RPP v sistemu načrtovanja za nacionalni in lokalni nivo.

Strateško prostorsko načrtovanje na regionalni ravni se kaže kot priložnost za zapolnitev pomanjkljivosti v sistemu prostorskega načrtovanja, če bo pristop celovit in strokoven.

Predlogi:

- Glede na ugotovitve pilotnih regij se oblikuje enoten in celovit predlog potrebnih strokovnih podlag za izdelavo RPP, na podlagi katerega bodo vse regije lahko ocenile ustreznost obstoječih strokovnih podlag v svojih regijah.
- Pilotne regije v nadaljnjih fazah bolj podrobno pregledajo kvaliteto in uporabnost obstoječih zbirk prostorskih informacijskih podatkov, ter predlagajo njihove izboljšave in dopolnitve.
- MOP opredeli svojo vlogo pri pridobivanju nacionalnih sektorskih izhodišč, podatkov in usmeritev oz. se izdelajo protokoli sodelovanja.
- Izdela se komunikacijski načrt za ozaveščanje o pomenu in vlogi RPP, pri čemer se poseben poudarek nameni deležnikom na lokalni in nacionalni ravni.
- Na podlagi finančne ocene stroškov v pilotnih regijah se izdelava ocena stroškov izdelave RPP za vseh 12 regij, pripravi predlog zagotavljanja sredstev in dinamiko financiranja usklajeno z terminkim načrtom izdelave RPP.
- Zaradi pomanjkanja strokovnih podlag v treh pilotnih regijah, je potrebno podrobneje opredeliti način izvedbe 3. in 4. faze, ter predlagati morebitne ustrezne prilagoditve.