

na urbanisticnega nacrtovanja in transporta na ravni Alp

Deležniki, pristojnosti in obseg delovanja
 Sklepne ugotovitve

1. Uvod – Cilji raziskave

Kot sestavni del projekta MORECO je bila izvedena analiza sistemov upravljanja v državah, iz katerih prihajajo projektni partnerji. Cilj analize je bil:

- Izboljšati razumevanje institucionalnih struktur v državah, iz katerih prihajajo partnerji projekta MORECO, in posledic za upravljanje na področjih rabe prostora, prostorskega načrtovanja, transporta in stanovanj.
- Opredeliti okvir za povezave med deležniki na področjih prostorskega načrtovanja, transporta in rabe zemljišč.
- Opredeliti ključne izzive za vključevanje rezultatov projekta MORECO v obstoječe načine upravljanja.

Celoten dokument je eden od produktov projekta, ki so na voljo, v nadaljevanju pa podajamo povzetek najpomembnejših ugotovitev. Poslanstvo projekta MORECO je izobraževati lokalne deležnike s področja prometa, načrtovanja prostora, stanovanj in rabe zemljišč o možnih povezanih pristopih za izboljšanje kakovosti življenja v mestih in približevanje prebivalcev k obstoječi infrastrukturi. Zaradi tega smo razčlenili načine sodelovanja med širokim naborom deležnikov z različnimi pristojnostmi. Preučili smo strukture upravljanja na evropski ravni, pa tudi pravila, ukrepe in prakse oblik upravljanja, za katere je značilna odprtost, sodelovanje, odgovornost, učinkovitost in skladnost⁽¹⁾.

Raziskava je bila opravljena med 1. julijem in 31. oktobrom 2013 pod skupnim vodstvom predstavnikov regije Rhône Alpes in Laboratorija za prostor PACTE na Univerzi Joseph Fourier Grenoble.

2. Institucionalne pokrajine – Presečišča

V petih državah, vključenih v raziskavo (Nemčija, Avstrija, Italija, Francija in Slovenija), so politično-administrativne strukture različne, toda upravne ravni imajo podobne pristojnosti. Namen primerjave institucionalnih okvirov je bil po eni strani **razumeti različnosti**, po drugi pa **spodbuditi izmenjavo najboljših praks pri udejanjanje projektov s povezano in usklajeno prostorsko ter prometno vsebino**. Prizadevali smo si izpostaviti tudi podobnosti, ki bi lahko privedle do novih načinov razmišljanja o tem, kako izboljšati obstoječe razmere.

V času priprave poročila (jesen 2013 – pomlad 2014) smo opazili spremembe na področju regionalne organiziranosti v treh od petih držav, iz katerih prihajajo partnerji projekta MORECO:

- V Italiji (regije Piemonte, Lombardija, Veneto) in v Nemčiji (dežela Bavarska) se je z **uveljavitvijo zakonov o davčnem federalizmu povečal obseg regionalnih virov** (2011).
- V Franciji so bila 10. aprila 2013 Svetu ministrov predstavljena tri besedila **Zakona III iz programa decentralizacije**.

Ne glede na to, ali je struktura upravljanja federalna ali centralizirana, so funkcije v vseh državah dokaj podobne. Podobne so npr. hierarhične strukture v Nemčiji, Avstriji, Franciji in Italiji: nacionalna vlada,

dežele ali regije, province, departmaji ali okrožja ter občine. Lokalna samouprava v Sloveniji je organizirana le na ravni občin, druga raven lokalne samouprave na ravni regij (pokrajin) zaenkrat še ne obstaja. Nacionalna vlada ostaja najpomembnejše zakonodajno telo, ki vzpostavlja zakonodajni okvir, obvezujoč za nižje ravni oblasti. Omenjeno velja tudi za Nemčijo in Avstrijo, ki razpolagata z visoko avtonomnimi lokalnimi in regionalnimi oblastmi.

Razlike med federalnimi in centraliziranimi strukturami so večinoma na vmesnih upravnih ravneh. Dežele imajo pogosto zakonodajne pristojnosti in možnost neposrednega upravljanja na področju prostorskega načrtovanja in transporta, kar pa ne velja za francoske in italijanske regije. Avstrijske dežele nimajo možnosti določanja davkov, zaradi česar so manj avtonomne od nemških.

Kot posrednice med državno in lokalnimi ravnimi so dežele in regije ključne nosilke povezav med normativi in standardi ter ravnimi. Čeprav nekatere od njih nimajo normativnih in davčnih pristojnosti, se vse soočajo z enakimi problemi upravljanja. Hierarhična narava norm in standardov povzroča težave s časovnim okvirom priprave planskih dokumentov, zaradi česar se lahko v krajšem časovnem obdobju neskladja povečajo. V vseh modelih, ki smo jih raziskovali, so pristojnosti na področjih rabe zemljišč, stanovanj, železniškega prometa, avtobusnega prevoza in trajnostnih oblik

⁽¹⁾ *European Governance - A White Paper*, EU Commission, 2001

na urbanisticnega načrtovanja in transporta na ravni Alp

transporta (peš hoja, kolesarjenje) razdrobljene. Posledica takšne razdrobljenosti so slabe možnosti za organizacijo medsektorskih projektov na regionalni ravni. Za tovrstne projekte je potrebna podpora in koordinacija vmesne ravni kot posrednika med nacionalnimi usmeritvami in obveznostmi na eni strani ter lokalnimi učinki in lokalno stvarnostjo na drugi strani. Ustanove na regionalni ravni so torej lahko primeren posrednik med državno in različnimi lokalnimi ravni.

Kot primer dobre prakse, ki bi jo veljalo posnemati, naj navedemo, da so regije v Italiji močne in lahko pripravljajo zavezujoče predpise. Italijanske regije pripravljajo lastne prostorske in transportne planske dokumente v sodelovanju z različnimi nižjimi ravni in ob usklajevanju s partnerji z lokalne ravni. Pri tem imajo osrednjo upravljalno vlogo. Avstrijske dežele imajo največje pristojnosti in inovativno upravljalno strukturo na področju načrtovanja in upravljanja transportnega sistema. Kot financerji, načrtovalci in vzdrževalci transporta prenašajo upravljanje s transportnim omrežjem na transportna združenja, ki so v njihovi lasti, in tako zagotavljajo učinkovito ponudbo na celotnem območju dežel. Na ta način je upravljanje poenostavljeno, kar ne velja za Italijo, Slovenijo in Francijo, kjer je upravljanje v rokah zasebnih izvajalcev dejavnosti.

Različne teritorialne ravni in raznoliki deležniki otežujejo udejanjanje večnivojskega upravljanja. Povezovanje prostorskega načrtovanja in transporta ter vpliv prostorskega načrtovanja na obnašanje gospodinjstev (izbira kraja bivanja in načinov prevoza) sta nedvomno najpomembnejša na lokalni ravni. Občine in medobčinske organizacije so ključni akterji pri upravljanju prostorskega načrtovanja in transporta ne glede na to, ali so v sestavi federalnih ali centraliziranih državnih sistemov. Občine so tudi glavne izvajalke večine nacionalnih zakonov in drugih predpisov, zato igrajo ključno vlogo pri oblikovanju in udejanjanju dokumentov na področju prostorskega in transportnega načrtovanja na lokalni ravni. Udejanjanje prostorskih politik neposredno vpliva na vedenje prebivalcev, zaradi česar so občine najpomembnejši akter z vidika uporabe ukrepov projekta MORECO na področju preprečevanja in ozaveščanja lokalnega prebivalstva.

Za omejevanje nekontroliranega širjenja mestnih območij je nujno osredotočanje načrtovanja na zaposlitvena območja, ki so lahko kakovostno povezana z različnimi sistemi javnega prevoza. Meje planskih območij se ne ujemajo nujno z območji razpršene poselitve: vedno je možno usklajevanje, prav tako pa ni mogoče pričakovati, da bi se upravno določene meje skladale z območji, kjer ljudje živijo.

3. Izzivi in možnosti

- Partnerji projekta MORECO so **oblikovali skupne usmeritve za delovanje**
- **Spodbujanje umeščanja mestnih** projektov v bližino obstoječih in načrtovanih prometnih vozlišč
- **Ponuditi gospodinjstvom orodja**, ki jim bodo v pomoč pri iskanju primerne ravnotežja med izbiro kraja bivanja in izbiro ustreznih prevoznih sredstev
- **Zmanjševanje potreb po individualni prometni mobilnosti** s krepitvijo privlačnosti mestnih središč za bivanje.

Prepoznali smo tudi nekaj ovir na področju upravljanja, ki jih je treba odstraniti :

> **Prilagajanje razvoja poselitve transportnim omrežjem** postavlja vprašanje načina povezovanja različnih teritorialnih ravni in deležnikov. Potrebna je učinkovita koordinacija na občinski ravni, ki je v vseh proučevanih državah daleč od optimalne. Glede na raznovrstnost teritorialnih ravni in številne deležnike bi se moralo prostorsko načrtovanje izvajati bolj na medregionalni ravni kot pa v okviru planskih območij. Spodbujanje prihodnjega razvoja poselitve z udejanjanjem tega kriterija lahko po drugi strani vpliva na povečanje razvojnih razlik med občinami.

> **Potreba po vplivanju na obnašanje gospodinjstev** z uporabo orodij, ki lahko pomagajo pri sprejemanju primerne odločitve glede izbire kraja

bivanja in prevoznih sredstev, poraja vprašanje o tem, kakšna naj bodo ta orodja in kako jih razširjati. Vprašanje je tudi, kako lahko uporabniki dostopajo do orodij. Ozaveščanju o možnih stroških mora slediti ustrezno ravnanje. Učinkovito sprejemanje odločitev zahteva sisteme, ki nalagajo omejitve ali postavljajo pogoje: npr. zahteva, da so stroški prevoza vključeni v izračun plačilne sposobnosti gospodinjstev pri pridobivanju hipotekarnih posojil. Nacionalne ali regionalne oblasti v federalnih sistemih predstavljajo v tem primeru primerno raven ukrepanja.

> **Zmanjševanje osebnega motornega prometa in spodbujanje javnega prevoza** je odvisno od obstoja proaktivnih javnih politik. Opisi institucionalnih sistemov so pokazali, da je potrebno omenjene cilje udejanjati na vseh teritorialnih ravneh. Vendar pa bo prispevek vsake ravni drugačen – od politik razvoja infrastrukture do cenovnih politik. Če izhajamo iz potreb uporabnika, moramo upoštevati vse razpoložljive načine prevoza, ki sestavljajo eno potovanje ter uskladiti sredstva javnega in individualnega prevoza z ostalimi vidiki trajnostne mobilnosti (pešhoja in kolesarjenje). Ta na potovanju zasnovana logika zahteva koordinacijo med različnimi deležniki, ki imajo ustrezne pristojnosti na širšem teritorialnem območju. Tukaj bi lahko navdih za pripravo ustreznih ukrepov na zaposlitvenih območjih predstavljala nemška regionalna združenja prevoznikov.