

Aša ROGELJ
Rok KLEMENČIČ

Financiranje projektov urbane regeneracije z uporabo različnih virov financiranja

Evropska kohezijska politika v obdobju 2014–2020 posebej poudarja pomen trajnostnega urbanega razvoja v EU. Namen porabe teh sredstev je predvsem spodbuditi velike razvojne projekte na območjih, potrebnih revitalizacije. V zadnjem obdobju se je večkrat jasno pokazalo, da je povpraševanje po finančnih virih v mestih znatno višje od proračunskih sredstev občin in tudi od razpoložljivih nepovratnih sredstev evropske kohezijske politike. Zato je nujno potreben pre-

hod iz izključno javnega financiranja razvojnih projektov v mestih v kombiniranje javnih in zasebnih virov financiranja.

Ključne besede: trajnostne urbane strategije, degradirana urbana območja, finančni instrumenti, pisarne za prenovu

1 Uvod

Že Politika urejanja prostora Republike Slovenije (Hladnik idr., 2002) poudarja potrebo po aktivni razvojni politiki mest za učinkovito rabo notranjih površin in revitalizacijo degradiranih urbanih območij v podporo gospodarskemu razvoju in večji kakovosti bivanja v mestih in njihovi okolici. Tako dogovor iz Amsterdama o operacionalizaciji Urbane agende za EU (internet 1) kot Nova urbana agenda (Združeni narodi, 2017), sprejeta na globalni konferenci HABITAT III v Quitu leta 2016, poleg vsebinskih izzivov in priložnosti, s katerimi se soočajo mesta kot glavni generatorji razvoja in območja koncentracije vplivov na okolje in življenje ljudi, posebej poudarjata pomen večje vloge mestnih oblasti in prebivalcev pri opredeljevanju razvojnih ciljev in potrebo po učinkovitejši uporabi različnih obstoječih virov financiranja.

tudi vlogo majhnih in srednje velikih mest pri zagotavljanju uravnoveženega prostorskega razvoja (teritorialne kohezije).

Operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 opredeljuje:

Glavni namen spodbujanja trajnostnega urbanega razvoja je s celovitim pristopom načrtovanja in izvajanja naložb izkoristiti notranje potencialne mest za izboljšanje kakovosti bivanja in spodbuditev gospodarske rasti. Pri spodbujanju trajnostnega urbanega razvoja se morajo mesta usmeriti v: povečanje privlačnosti mest in mestnih območij; oživljanje mest in posameznih mestnih predelov (zlasti stanovanjskih sosesk in slabo izkoriščenih in degradiranih območij v mestih); krepitev gospodarskih, stanovanjskih in oskrbnih funkcij mest; ustvarjanje razmer za trajnostno mobilnost; izboljšanje kakovosti okolja in bivanja v mestih. Vlaganja morajo prispevati k: zagotavljanju pogojev za ustvarjanje novih delovnih mest v gospodarstvu; prenovi javnih površin za oddih, rekreacijo in medgeneracijsko povezovanje; zagotavljanju zadostnega števila javnih najemnih stanovanj; spodbujanju multimodalne mobilnosti; prenovi energetske neučinkovitega in nefunkcionalnega stanovanjskega fonda (zmanjševanje energetske revščine); večji dostopnosti do kulturnih vsebin; večji zmogljivosti in usposobljenosti lokalnih skupnosti za izvajanje celovitih projektov za urbani razvoj in urbano prenovu. (Služba Vlade RS, 2015: 255.)

2 Urbani razvoj v evropski kohezijski politiki

Evropska kohezijska politika v obdobju 2014–2020 posebej poudarja pomen trajnostnega urbanega razvoja v EU in zavezuje države članice k usmeritvi najmanj 5 % evropskih razvojnih sredstev v urbana območja ter okrepitev vloge mestnih oblasti pri opredeljevanju ključnih prednostnih naložb in projektov, ki prispevajo k razvoju mest. S tem, ko je opredelitev urbanih območij, v katere se usmerijo prednostne naložbe urbanega razvoja, prepustila državam članicam, je Evropska komisija priznala

Večina sredstev, neposredno namenjenih podpori urbanega razvoja v enajstih mestnih občinah, pa je namenjena ukrepom

za ponovno aktivacijo opuščenih in premalo izkoriščenih površin in stavb v mestih in mestnih območjih ter izboljšanje kakovosti javnih površin. Namen porabe teh sredstev je bil spodbuditi velike razvojne projekte na območjih, potrebnih revitalizacije, ki prispevajo h gospodarski rasti in/ali zagotavljanju večje socialne vključenosti in zmanjšanju revščine.

Za take projekte Evropska komisija v sodelovanju z Evropsko investicijsko banko priporoča in spodbuja uporabo kombiniranja različnih virov financiranja. Enako poudarja tudi Nova urbana agenda (Združeni narodi, 2017), ki pa dodatno opozarja na nujnost k prehodu iz izključno javnega financiranja razvojnih projektov v mestih v kombiniranje javnih in zasebnih virov financiranja.

Za potrebe usmerjanja sredstev na območja, potrebna revitalizacije, so bila izdelana merila za določanje degradiranih urbanih območij ter opredeljena tovrstna območja v mestih in mestnih naseljih v enajstih mestnih občinah (Koželj idr., 2016). Popis, ki je bil izveden v okviru te naloge, je v mestnih naseljih in naseljih mestnih območij v enajstih mestnih občinah opredelil 3.222 ha nerevitaliziranih površin. Pri tem je naloga, izpostavila tudi izhodišče, da je ob prepoznavanju potrebe za aktivacijo območja, ki je iz katerega koli razloga prepoznano kot degradirano, treba preveriti tudi razvojni potencial tega območja. Hitrejšo revitalizacijo omogoča izbira ukrepov in projektov, ki so skladni z veljavnimi prostorskimi akti, hkrati pa preverjajo potenciale in omejitve, kot so prometna dostopnost, pretežna gospodarska dejavnost območja in demografska struktura prebivalstva.

3 Trajnostne urbane strategije – pozitivna izkušnja

Kot predpogoj za črpanje evropskih sredstev so mestne občine s celovitimi trajnostnimi urbanimi strategijami (TUS) začrtale razvojne cilje razvoja mest in opredelile prioriteta področja vlaganj v prihodnjem obdobju. Naše izkušnje kažejo, da je bil pri pripravi TUS v mestnih občinah dosežen napredek na področju sodelovanja pri definiranju razvojnih mestnih vizij in strateških ciljev. Predvsem so se okrepili sodelovanje in povezovanje različnih sektorjev v lokalni upravi ter učinkovitejši pregled nad izvajanjem projektov na območju mesta. V nekaterih primerih pa je bila izkazana tudi izredna pripravljenost mestnih oblasti za sodelovanje s prebivalci ter strokovnimi in drugimi deležniki na prostoru mesta. Pri tem so se nekatere občine odločile za uporabo »pisarn za prenavo«. S terminom »pisarne za prenavo« nimamo v mislih vnaprej definiranih in določenih struktur, temveč gre za dejavnosti, z uporabo katerih mestna uprava na svojevrsten in inovativen način vzpostavi stik s prebivalci na območju revitalizacije. Obi-

čajno »pisarne za prenavo« na terenu vzpostavijo nevladne organizacije, ki v okviru prvega stika z lokalnim prebivalstvom spodbudijo izražanje njihovih želja glede oblikovanja njihovega prostora, v nadaljevanju pa ga poskušajo pritegniti tudi v aktivno sodelovanje pri revitalizaciji območja. Tovrstne dejavnosti so ključne predvsem, kadar govorimo o ukrepih revitalizacije na območjih z razdrobljeno lastninsko strukturo (npr. večje stanovanjske soseske ali območja gospodarskih dejavnosti, kjer se je po tranziciji izoblikovalo večje število malih podjetij), kadar je vlaganje javnega sektorja omejeno pretežno na investicije v javno infrastrukturo. Zato je ključno, da mestne uprave uporabijo oz. podprejo oblikovanje »pisarn za prenavo« in izvajanje dejavnosti zlasti na območjih urbane revitalizacije, kjer je treba pridobiti soglasje večjega števila udeležencev.

Ugotovitev, da imamo v Sloveniji bistveno manj primerov dobre prakse pri odločanju o načinu, kako izpeljati večje razvojne projekte v mestu, zato niti ne preseneča. Večinoma se mesta še vedno usmerjajo predvsem v projekte na področju mestoslužnih funkcij (kanalizacije, javni parki ...), medtem ko se projektov, ki bi lahko generirali večji ekonomski učinek, lotevajo le redko. Podobno velja tudi za razvojne projekte na območjih, kjer bi projekt urbane regeneracije zahteval sodelovanje z večjim številom zasebnih investitorjev, naj bo to na primeru večjih stanovanjskih sosesk ali območij, namenjenih gospodarski dejavnosti.

Mestne občine so v začetku letošnjega leta pripravile izvedbene načrte k TUS, v katerih so za obdobje 2014–2020 opredelile naložbe, potrebne za doseganje ciljev, opredeljenih v TUS. Iz izvedbenih načrtov jasno izhaja, da financiranje teh projektov zahteva precej več sredstev od razpoložljivih. Do enake ugotovitve so prišli tudi v okviru Predhodne ocene finančnih instrumentov v Sloveniji (PwC svetovanje, 2015), kjer so ugotovili, da obstaja finančna vrzel za izvajanje projektov urbane prenave. To pomeni, da je povpraševanje po finančnih virih v mestih znatno višje od proračunskih sredstev občin in tudi od razpoložljivih nepovratnih sredstev evropske kohezijske politike. Ob jasno začrtanem razvoju mesta v TUS je torej nujno iskanje dopolnilnih virov in načinov financiranja projektov urbanega razvoja.

4 Prehod na kombiniranje virov financiranja

Inovativni pristopi k financiranju projektov so ključni za uspešen urbani razvoj, zato je zelo pomembno, da se zavedamo mogočih načinov izvedbe projektov in jih izkoristimo.

Mesta se glede na svoje proračunske omejitve in izkazane visoke potrebe po sredstvih za financiranje ključnih projektov

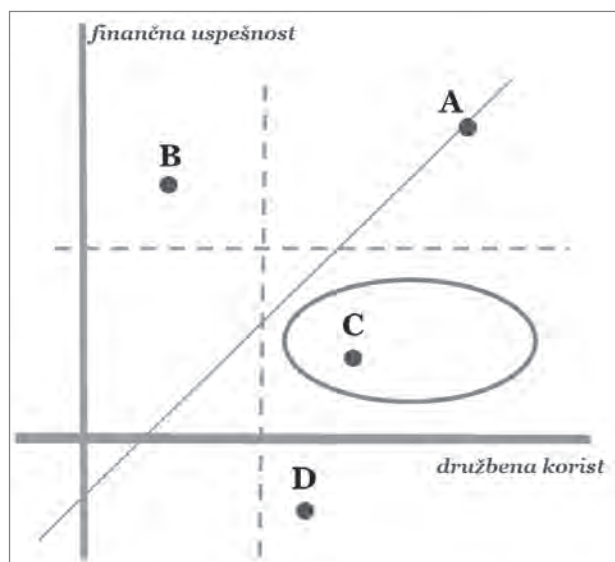
urbanega razvoja morajo seznanjati z alternativnimi pristopi k financiranju projektov v javnem interesu. Predvsem je ključno, da se s tem spodbuja hitrejši in trajnostni razvoj mesta z aktivacijo in usmerjanjem zasebnih investicij v projekte, ki so v javnem interesu. Zadnje ne pomeni, da se poskušajo privatizirati javne storitve, ampak le to, da se z jasno vizijo razvoja mesta iščejo rešitve za izvedbo večjega števila projektov, katerih izvedba je nujna za celostni razvoj mesta.

Pri tem velja raziskati možnosti prehoda financiranja projektov s sredstvi občinskega proračuna na financiranje s soudeležbo zasebnih partnerjev v okviru javno zasebnega partnerstva oz. na popolnoma zasebno financiranje projektov urbanega razvoja. Projekti, ki so zaradi svoje v osnovi javne ali nekomercialne narave v glavnem izvedeni s samo javnimi sredstvi, lahko z inovativnim združevanjem javnih in tržno zanimivih dejavnosti in uvedbo različnih javnih spodbud postanejo zanimivi tudi za zasebne investitorje.

Zelo pomembno je torej prepoznati projekte, ki so ključni za razvoj mesta, in hkrati glede na naravo projekta najti ustrezen vir financiranja, ki ustreza tipu projekta. Pri tem je pomembno, da se urbani razvoj načrtuje v močnih interdisciplinarnih urbanističnih ekipah, ki so poleg prostorskega načrtovanja z umeščanjem pravih vsebin v prostor sposobne načrtovati tudi financiranje projektov v mestu z uporabo različnih razpoložljivih virov financiranja. Strokovno močna interdisciplinarna urbanistična ekipa bo za vsakega od načrtovanih projektov sposobna preveriti, ali ga je mogoče in hkrati smiselno preobraziti v tržno zanimiv projekt ter tako omogočiti sodelovanje z zasebnimi investitorji z vidika zagotavljanja sredstev za izvedbo projekta. S takim pristopom k urbanemu razvoju bi bil omogočen trajnostni razvoj mesta in zmanjšana odvisnost mest od nepovratnih EU-spodbud pri načrtovanju razvoja mesta.

Po izvedeni presoji o tem, ali je projekt primeren za združevanje izvajanja javnih funkcij z zasebnim interesom, oz. ugotovitvi, da gre za tipičen projekt izvajanja popolnoma javnih nalog, ki niso tržno zanimive, je lažje tudi zapiranje finančne konstrukcije projekta. Izhodišče za načrtovanje izvedbe urbanega razvoja torej ne sme temeljiti le na predpostavki, da se lahko v mestu izvede toliko investicij, kolikor je sredstev v občinskem proračunu, ampak na pripravi projektov, ki omogočajo izrabo vseh razpoložljivih javnih in zasebnih virov.

Ko je projekt optimalno načrtovan z vidika rabe prostora in udeležbe javnih in zasebnih investitorjev, ki ne nazadnje lahko izvajajo tudi neko dopolnilno ali komplementarno dejavnost javnim funkcijam, se glede na finančno uspešnost in družbeno koristnost projekta lahko presoja tudi o najprimernejših virih sredstev za izvedbo projekta.



Slika 1: Razdelitev projektov glede na mogoče tipe financiranja na podlagi razmerja med družbeno koristnostjo in finančno uspešnostjo projekta (vir: Evropska komisija, 2014)

Evropska komisija v priročniku Finančni instrumenti za urbani in teritorialni razvoj (Evropska komisija, 2014) prepoznava štiri različne tipe projektov (A, B, C in D), ki so v graf (slika 1) postavljeni glede na predvideno finančno uspešnost projekta in glede na ocenjeno družbeno koristnost projekta. Na podlagi uvrstitve projekta v okvire teh kriterijev je tudi odločitev o rabi določenega vira in tipa sredstev lažja.

V točki A so naložbene priložnosti z visokimi donosi in visoko družbeno koristnostjo. Taki projekti so zelo zaželeni zaradi svojega učinka na družbo in ker zaradi visokih donosov ne obremenjujejo javnih proračunov. V tem primeru je javna intervencija nesmiselna, saj projekt izkazuje izjemno donosnost, zato je za zasebni sektor zanimiv že brez dodatnih prejetih ugodnosti s strani javnega sektorja.

Projekti v točki B so tisti, ki so sicer še vedno finančno visoko uspešni, njihova družbena koristnost pa je minimalna. Take projekte je smiselno podpreti, če zasebni investitor zaradi podpore razmišlja o razvoju projekta v smer doseganja višje družbene koristnosti.

Projekti v točkah C in D so tisti, ki se največkrat pojavijo v izvedbenih programih občin in so skoraj praviloma financirani z izključno javnimi sredstvi. Gre za projekte z nizko ali celo negativno donosnostjo, vendar obenem z izkazano visoko družbeno koristnostjo. V obeh primerih je javna intervencija nujna, v primeru izrazito negativnih donosov, kot je v primeru projektov D, pa projekti postanejo tržno nezanimivi, zato je

edini ustrezen vir financiranja občinski proračun s pomočjo državnega proračuna in nepovratnih sredstev EU.

V točki C, kjer so projekti z nizko donosnostjo in visoko družbeno koristnostjo, pa so tisti »mejni« projekti, kjer je posebej pomemben razmislek glede priprave in financiranja projekta. Zaradi nizkih donosov in drugih tveganj, ki se pojavljajo pri tovrstnih projektih, pri zasebnih investitorjih ni zanimanja za soudeležbo. Ker pa se v tem primeru kljub vsemu ocenjuje, da bo denarni tok, ki ga bo projekt generiral v času svojega obratovanja, pozitiven in bi lahko zagotavljal minimalne donose, se zanimanje zasebnega sektorja lahko spodbudi s podelitvijo javne podpore, kot so finančni instrumenti kohezijske politike 2014–2020.

Finančni instrumenti evropske kohezijske politike 2014–2020 so ena od zanimivih pobud Evropske komisije, ki bo ob realizaciji omogočala ugodno financiranje projektov s povratnimi sredstvi. Trig namreč praviloma ne ponuja komercialnih kreditov za tak tip investicij, ker te pogosto ne generirajo dovolj visokega denarnega toka, ker je tveganje za izvedbo previsoko, zahtevajo daljšo dobo vračanja sredstev idr. Namen finančnih instrumentov evropske kohezijske politike 2014–2020 je podpreti naložbe, ki so finančno obstojne, kar pomeni, da generirajo dovolj visok denarni tok za poplačilo kredita (internet 2). Ker gre za povratna sredstva, pomeni, da se lahko ponovno uporabijo za iste namene po povračilu kredita. S tem se zmanjšuje odvisnost investiranja v občinah od prejetih nepovratnih sredstev in zagotovi nov stalen vir financiranja, ki se lahko dopolnjuje z drugimi javnimi in zasebnimi viri.

Finančni instrumenti za področje urbanega razvoja bodo v tekoči finančni perspektivi za obdobje 2014–2020 krediti in najverjetneje garancijske sheme, ki bodo na voljo za financiranje projektov, ki izhajajo iz trajnostnih urbanih strategij 11 mestnih občin. V tem obdobju se bo izvajala pilotna faza, katere namen bo prepoznati ugodnosti, možnosti in načine izvedbe projektov urbanega razvoja s povratnimi sredstvi. Nastala praksa bo služila kot izhodišče za pripravo nacionalnih in lokalnih oblik financiranja tovrstnih projektov v finančnih perspektivah, ki sledijo.

5 Sklep

Načrtovanje urbanega razvoja bi se ob dejstvu, da je na voljo bistveno manj javnih sredstev od potrebnih za uresničevanje vseh ključnih razvojnih potencialov v mestih, moralo razvijati v smer inovativnega načrtovanja rabe prostora, kjer s težnjo k doseganju trajnostnega in usmerjenega razvoja mesta ne sme izostati razvoj modelov financiranja projektov. Skladno s tem

je smiselno slediti t. i. pametnim pristopom k financiranju projektov urbanega razvoja, ki jih ne nazadnje spodbuja tudi Evropska komisija s svojo urbano in kohezijsko politiko.

Pametni pristop k načrtovanju in izvedbi urbanega razvoja bi v treh korakih lahko strnili v pripravo jasnih strateških usmeritev, kam želimo, v zagotovitev usposobljene ekipe za pripravo in izvedbo projektov in v uporabo vseh razpoložljivih virov sredstev za izvedbo projektov v javnem interesu.

Trajnostne urbane strategije, ki so bile pripravljene v 11 mestnih občinah, ne predstavljajo le še enega dodatnega strateškega dokumenta, ampak v rokah občinskih uprav postajajo ključni element, ki kaže pot do jasnega, usmerjenega urbanega razvoja. Prvi korak je torej na ravni občine definirati jasne strateške usmeritve, ki predvidevajo spodbujanje ključnih investicij z največjim prispevkom k doseganju celovitega urbanega razvoja. Dogovorjen ciljno usmerjen razvoj je rdeča nit razvoja mesta z dovolj jasno zavezo občanom, da zaradi političnih sprememb in drugih interesov v začrtanem obdobju bistveno ne sme odstopati. To je pomembno predvsem z vidika doseganja dolgoročnega celovitega razvoja mesta ne glede na tiste interese, ki bi lahko negativno vplivali na celovit pristop k urbanemu razvoju.

Če je zagotovljen jasen strateški in operativni načrt razvoja mesta, pa je za udejanjanje načrtovanega zelo pomembna tudi zagotovitev ustreznega strokovnega kadra, ki je sposoben in dovolj številčen, da lahko razmišlja o pametni pripravi projektov in pametnem financiranju projektov.

Za izvedbo ključnih projektov trajnostnih urbanih strategij je torej nujno zagotoviti usposobljene ekipe, ki bodo sposobne združevati načrtovanje rabe prostora s področjem pametnega financiranja. Govori se celo o novi vrsti javnega uslužbenca, ki z eno nogo stoji na področju načrtovanja in umeščanja v prostor, z drugo pa trdno na področju financiranja projektov. Tako je sposoben v prostor umestiti projekt, ki spada na določeno področje, sočasno pa predvideti vse vire financiranja za izvedbo projekta in glede na možnosti unovčiti njegov komercialni potencial.

Enako morajo upravitelji skladov in razvijalci zasebnega sektorja pridobiti svoje strokovno znanje pri obravnavanju tradicionalnih vprašanj javnega sektorja. To samo krepi potrebo, da vsi akterji sodelujejo pri razvijanju partnerstev s skupnim obravnavanjem in razumevanjem vprašanj.

Ko imamo načrt in ekipo, ki ga je sposobna izvesti, sledi tretji korak, ki govori o ustrezni rabi razpoložljivih virov tako, da je – kjer je mogoče – potrebna aktivacija zasebnega sektorja,

s čimer se poskuša povečati učinek razpoložljivih javnih sredstev. Z rabo finančnih instrumentov kot spodbude za vključitev zasebnega sektorja sproščamo finančni potencial za klasično obliko financiranja tistih pomembnih projektov, ki ne prenesejo komercialne oblike financiranja, s čimer zagotavljamo trajnostno naravnani urbani razvoj.

.....
 Mag. Aša Rogelj
 Ministrstvo za okolje in prostor, Sektor za urbani razvoj in zemljiško politiko, Ljubljana
 E-pošta: asa.rogelj@gov.si

Rok Klemenčič
 Ministrstvo za okolje in prostor, Sektor za urbani razvoj in zemljiško politiko, Ljubljana
 E-pošta: rok.klemencic@gov.si

Viri in literatura

Evropska komisija (2014): *Ex-ante assessment methodology – volume V (urban and territorial development), Financial instruments for urban and territorial development*. https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/manual_vol-V_ex-ante-assessment-fi-urban-development.pdf (sneto 22. 6. 2017).

Hladnik, J., idr. (2002): *Politika urejanja prostora Republike Slovenije*. Ministrstvo za okolje in prostor, Urad RS za prostorsko planiranje, Ljubljana.

Internet 1: http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/urbani_razvoj/Dogovor_Amsterdam_slo.pdf (sneto 29. 6. 2017).

Internet 2: <http://urbact.eu/csi-europe-financial-instrumentstoolkit> (sneto 22. 6. 2017).

Koželj, J., idr. (2016): *Merila in kriteriji za določitev degradiranih urbanih območij*. http://www.mop.gov.si/si/delovna_podrocja/urbani_razvoj_in_zemljiska_politika/merila_in_kriteriji_za_dolocitev_degradiranih_urbanih_obmocij_strokovna_studija/ (sneto 29. 6. 2017).

PwC svetovanje d. o. o. (2015): *Predhodna ocena finančnih instrumentov v Sloveniji*, Ljubljana.

Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (2015): *Operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020*, Ljubljana.

Združeni narodi (2017): *New Urban Agenda (English)*. Dostopno na: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf> (sneto 29. 6. 2017).