

UDK: 352:71:330.322.16
Kratki znanstveni prispevek

Analiza možnosti za izvajanje urbanih projektov z uporabo javno-zasebnega partnerstva*

dr. Alenka Fikfak,**

Boštjan Koritnik***

1. Uvod

Trajnostni razvoj mora biti vodilno načelo za mestne politike in upravljanje oziroma osnovno razvojno načelo, ki velja tako pri trajnostnih urbanih strategijah kot tudi drugih strateških dokumentih: v poročilu Komisije za merjenje gospodarske uspešnosti in družbenega napredka¹ (*The Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* – CMEPSP) je bila poudarjena ideja, da se nanaša vprašanje »trajnosti« na kakovost življenja. V

* Avtorja sta raziskovalca v okviru Ciljnega raziskovalnega projekta »CRP 2016«, ki poteka pod okriljem Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (ARRS) od 1. oktobra 2016 do 30. septembra 2017, financerja projekta pa sta ARRS ter Ministrstvo za okolje in prostor RS. Več informacij o projektu je na voljo na spletni strani projekta, na kateri bodo na voljo tudi izsledki, 6. junija na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani pa bo organizirana delavnica oziroma okrogla miza za vse, ki delujejo na tem področju, za izmenjavo izkušenj in dobrih praks. Svojo brezplačno udeležbo lahko potrdite že zdaj, in sicer na e-poštni naslov bostjan.koritnik@pf.uni-lj.si.

** Univerzitetna diplomirana arhitektka, doktorica arhitekture, izredna profesorica na Fakulteti za arhitekturo Univerze v Ljubljani.

*** Univerzitetni diplomirani pravnik, tajnik in asistent na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.

¹ J. Stiglitz, A. Sen in J.-P. Fitoussi: Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Pariz 2009, <<http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>> (2. 3. 2017).

tem dokumentu je trajnostni razvoj opredeljen kot proces, ki se ne osredotoča samo na gospodarski razvoj, temveč vključuje tudi uravnotežen ekološki in družbeno-socialni razvoj. Pri tem je prisotnost socialnega kapitala zelo pomembna za »življenjskost« družbe danes. Pri zagotavljanju socialne vzdržnosti (več zaupanja, več sodelovanja, manj neenakosti) ne gre le za zagotovilo ohranitve socialne kohezije, temveč njeno povečanje in izboljšanje njenih učinkov.

Ena od »metod« za izvajanje in upravljanje posegov v prostor z (vsaj teoretično) velikim potencialom je oblikovanje javno-zasebnih partnerstev. To sta lani prepoznala tudi Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS (ARRS) ter Ministrstvo za okolje in prostor RS, saj sta z razpisom teme ciljnega raziskovalnega projekta **Analiza možnosti za izvajanje urbanih projektov z uporabo javno-zasebnega partnerstva** pokazala, da se zavedata potrebe po celoviti in interdisciplinarni obravnavi teh vprašanj, s poudarkom na vključevanju znanj in praks z različnih področij: urbanizma, arhitekture, krajinske arhitekture, prostorskega načrtovanja, upravljanja, prava in ekonomije. Glavni cilj projekta je torej na podlagi analize strategije pametne specializacije in analize sprejetih trajnostnih urbanih strategij ter primerov dobre prakse opredeliti sistem odločanja o prednostnih posegih, ki naj se izvajajo z javno-zasebnimi partnerstvi. Če še nekoliko poenostavimo, je torej cilj raziskave opredelitev urbanih projektov, primernih za javno-zasebna partnerstva.

2. Raziskovalni problem

Javni sektor deluje v javnem interesu, zato meje usmerjenosti k uporabniku določa javni interes, kar pa pomeni, da javni interes usmerja tudi količino in način javnega delovanja na posameznem področju. Gre torej za načela, ki jih prinaša gibanje novega javnega managementa, ki se v zadnjem desetletju prek Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) nadgrajuje s teorijo in prakso dobrega vladanja (angl. *good governance*) in za katerega je značilno, da poudarja strateški pomen politike in ne samo modernizacije uprave, v javnem interesu pa sta tako prostorsko načrtovanje kot tudi izvajanje urbanih projektov.

Urbanizacija bo po predvidevanjih v Evropski uniji z današnje ravni 72 odstotkov leta 2050 dosegla raven 80 odstotkov. V okviru Kohezijske politike EU² se za trajnostni urbani razvoj na nacionalni ravni v okviru mest namenja najmanj pet odstotkov sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR).³ V

² Glej denimo <http://www.svrk.gov.si/si/delovna_podrocja/evropska_kohezijska_politika/ekp_2014_2020/> (3. 3. 2017).

³ »ESRR podpira tudi trajnosten razvoj mest. Najmanj 5 % sredstev ESRR za posamezno državo članico je treba nameniti celovitim ukrepom za trajnostni razvoj mest za reševanje gospodarskih, okoljskih, pod-

okviru teritorialnih naložb je pozornost usmerjena na učinkovito rabo prostora v urbanih območjih.

Razkorak med teorijo trajnostnega razvoja in izvajanjem posegov v prostor je zelo jasna težava. Ob tem je razvidno, da so vsebine trajnostnih urbanih strategij opredeljene po vseh merilih zagotavljanja kakovostnih trajnostnih urbanističnih kazalnikov, ki sledijo ukrepom kohezijske politike 2014–2020 za izboljšanje urbanega okolja, oživitev mest in sanacijo degradiranih območij. Tako se mesta spodbuja k vnovični aktivaciji opuščenih in premalo izrabljenih površin ter stavb v mestih in mestnih območjih ter k izboljšanju kakovosti javnih površin, kar bi vplivalo na večanje gospodarske aktivnosti, družbeni napredek in izboljšanje kakovosti življenja. Vendar pa predvidevata strategija pametne specializacije oziroma S4 strateška partnerstva tudi na drugih območjih in tudi z drugimi merili, kot so: zagotovitev zdravega bivalnega in delovnega okolja, naravni in tradicionalni viri za prihodnost ter industrija 4.0.⁴ Za razvoj po načelih SPS pa je ključno tudi EU makroregionalno povezovanje – Slovenija je na stičišču sedanjih in prihodnjih makroregionalnih strategij EU – Jadransko-jonske (*EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region – EUSAIR*), Podonavske (*EU Strategy for the Danube Region – EUSDR*) in Alpske (*EU Strategy for the Alpine Region – EUSAR*).

3. Metode

Raziskave s področja javno-zasebnih partnerstev to tematiko le redko obravnavajo interdisciplinarno, običajno so v ospredju pravnoformalni vidiki in analize ekonomskih možnosti prostora. Precej manj pa take raziskave vključujejo razumevanje prostora, trende v urbanizmu in vidike trajnostnih urbanih strategij ter strategije pametne specializacije.

V okviru Kohezijske politike 2014–2020 je jasno določen celostni trajnostni urbani razvoj.⁵ Za številne tematske cilje, za katere je dodeljena podpora iz skladov ESI, so določene prednostne naložbe za urbano okolje, na primer spodbujanje nizkoogljičnih strategij za urbana območja, izboljšanje urbanega okolja, vključno s sanacijo degradiranih območij in z zmanjševanjem onesnaženosti zraka, spodbujanje trajnostne mobilnosti v mestih in spodbujanje socialne vključenosti z zagotavljanjem podpore za fizično, gospodarsko in social-

nebnih, demografskih in socialnih izzivov na mestnih območjih.« <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/sl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.1.2.html> (1. 3. 2017).

⁴ Več denimo D. Viršek: Industrija 4.0 pomeni digitalizacijo procesov, v: Delo, 9. december 2015, <<http://www.delo.si/gospodarstvo/podjetja/industrija-4-0-pomeni-digitalizacijo-procesov-digitalizacija-industrije-80v.html>> (12. 2. 2017).

⁵ Za preprosto opredelitev celostnega trajnostnega razvoja glej denimo <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/urban_sl.pdf> (2. 3. 2017), str. 2.

no oživitev prikrašanih urbanih območij (5. člen uredbe ESRR⁶). Te prednostne naložbe bi bile lahko vključene v strategijo za celostni urbani razvoj (7. člen uredbe ESRR) na urbanih območjih, ki bi jo dopolnjevali ukrepi, za katere bi se zagotovile prednostne naložbe iz sklada ESS (3. člen uredbe ESS). Glede na slednje bi bilo treba analizirati trajnostne urbane strategije in tudi možnosti prenosa mehanizmov trajnostnega urejanja na slovensko specifično, ki zajema 212 občin z manjšimi občinskimi središči (ki so v okviru trajnostnih urbanih strategij izključena, saj slednje vključuje samo mestne občine).

V okviru raziskovane naloge, katere osrednji del sta analiza trajnostnih urbanih strategij in izvajanje strategij prek javno-zasebnih partnerstev, je zelo pomembno poznavanje raziskav iz naslednjih področij:

- urbani prostor in razvoj. Danes se svet pospešeno urbanizira, s čimer se povečujejo pritiski na mesta in mestna območja. Kaže se potreba po hitri rasti ter čim bolj trajnostno naravnemu razvoju. Načrtovanje rabe prostora, povezovanje ljudi z delovnimi mesti in storitvami ter iskanje načinov za financiranje dragih, toda potrebnih izboljšav infrastrukture so čedalje večje težave, ki jih je pri trajnostnem urbanem razvoju treba rešiti. Ključna dokumenta evropske kohezijske politike 2014–2020 za podporo urbanemu razvoju sta t. i. Uredba (EU) št. 1303/2013 o skupnih določbah⁷ in že omenjena Uredba (EU) št. 1301/2013 o Evropskem skladu za regionalni razvoj;
- prestrukturiranje, revitalizacija in prenova degradiranih območij. Razvoj mest in degradirana urbana območja (DUO) so prednostna poseganja, saj ohranjamo hkrati z njihovo revitalizacijo tudi kulturološko, zgodovinsko ozadje posamezne lokacije, vse do ravni regije. Degradirana urbana območja so stranski produkt procesov ekonomske, funkcijske, socialne in prostorske preobrazbe mest. Degradacija urbanih območij je torej »začasno« stanje, ki spremlja evolutivno preobrazbo vsakega urbanega sistema in so del trajnostnih urbanih strategij.

⁶ Uredba (EU) št. 1301/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o Evropskem skladu za regionalni razvoj in o posebnih določbah glede cilja »naložbe za rast in delovna mesta« ter o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1080/2006 (v nadaljevanju: Uredba o ESRR), OJ L 347, 20. december 2013, str. 289–302. Na voljo je na <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1301>> (11. 3. 2017). Prva uredba s to kratico je bila sicer Uredba (ES) št. 1783/1999 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. julija 1999 o Evropskem skladu za regionalni razvoj, UL L 213, 13. avgust 1999, str. 1. Na voljo je na <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=celex%3A31999R1783>> (11. 3. 2017).

⁷ Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006. Na voljo je na <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1303>> (11. 3. 2017).

4. Izvedba v praksi in cilji

Prvi del raziskave je slonel na pregledu dosegljive domače in tuje znanstvene ter tudi strokovne literature s področij upravljanje prostora, javno-zasebnih partnerstev, urbanih projektov in trajnostne urbane strategije. Vsak sklop je obsegal pregled najnovejših dognanj, poseben poudarek pa je na sklopu »urbani projekti« – najsodobnejše prakse, ki se vključujejo v koncepte trajnostnih urbanih strategij.

Rezultati analize obstoječih relevantnih dokumentov in literature, vprašalnikov in intervjujev so bili izhodišče za nabor urbanih projektov ter analizo uspešnih in neizvedenih projektov javno-zasebnih partnerstev v tujini in Sloveniji. Ob pregledu projektov smo pripravili tudi nabor težav in napak.

Analiza lokalnih skupnosti (občin, ki imajo opredeljene trajnostne urbane strategije) s poudarkom na zmožnosti izvedbe projektov, predvidenih v trajnostnih urbanih strategijah, je bila izvedena s pomočjo objavljenih trajnostnih urbanih strategij in opravljenih intervjujev na mestnih občinah. Za izvedbo intervjujev je bil izdelan enoten vprašalnik z opredeljenimi 17 vprašanji, razčlenjenimi v skupine: razvojne potrebe občine, dosedanje izkušnje z javno-zasebnimi partnerstvi in predvideni urbani projekti. Podatke, zajete s pol-strukturiranimi intervjuji, smo obdelali z metodo tematske mreže⁸ v treh glavnih korakih:

- povzetek tem iz pregledanih besedil,
- izbira osnovnih tem in
- preoblikovanje v organizirane teme, interpretacija.

Določen je bil tudi testni vzorec trajnostnih urbanih strategij za mestno občino Nova Gorica, na katerem bomo izvedli vse nadaljnje korake raziskave, v primeru nepredvidenih zapletov oziroma ovir za njegovo reprezentativnost in uporabnost za širše izsledke, pa bomo tega tudi zamenjali.

Projekt je sicer pred ključno fazo, smo pa že ugotovili, da so težave v praksi precejšnje, predvsem pa manjka znanja in zavedanja o uspešnih (raziskava sicer lahko pokaže, da teh niti ni veliko oziroma sploh nič) izpeljavah tovrstnih projektov.⁹ Vsekakor pa bo na podlagi znanj, pridobljenih s to raziskavo, prihodnje delo pri načrtovanju prostora, glede na vsebino raziskave, predvsem z implementacijo trajnostnih urbanih strategij v mestnih občinah, bistveno bolj koherentno, dolgoročno usmerjeno in z vidika načrtovanja prostora tudi bolj kakovostno.

⁸ A. J. Stirling: Thematic networks: an analytic tool for qualitative research, v: Qualitative Research, 1 (2001) 3, str 385–405.

⁹ Pri čemer ne smemo pozabiti na priročnik Dobre prakse s področja javno-zasebnega partnerstva in projektov izgradnje, pripravljen v okviru projekta Profili leta 2014; <<https://www.gzs.si/pripone/DISEMINACIJSKI%20PRIRO%20C4%8CNIK%20DOBRIH%20PRAKS%20PROJEKT%20PROFILfinal.pdf>> (2. 12. 2016).