

Izzivi globalizacije in družbeno-ekonomsko okolje EU

Odločanje o trajnostno razvojnih prostorskih investicijah v Sloveniji

Lidija Kegljevič Zagorc
Stia NGI d.o.o., Ljubljana, Slovenija
lidija.k.zagorc@stiangi.si

Povzetek

Strateški cilj prostorskih investicij je trajnostni razvoj, zato tovrstne investicije ne zasledujejo le cilja povečanja in ohranjanja premoženja države ampak prioritarno doseganje multiplikativnih razvojnih učinkov, ob upoštevanju razvojnih družbenih in okoljskih ciljev. Tovrstne investicije zasledujejo najmanj šest ciljev, ki jih determinira vsaka od dimenzij trajnostnega razvoja. Ekonomski cilji postanejo le eden od ciljev trajnostnih investicij, vendar pa ne edini, zato je vrednotenje tovrstnih investicijskih projektov kompleksnejše, večdimenzionalno, predvsem pa zahteva drugačne metodološke pristope in ne več le uporabo klasičnih ekonomskih modelov vrednotenja investicij.

Vendar pa raziskava slovenske prakse na področju vrednotenja prostorskih investicijskih projektov pokaže, da so ekonomski modeli še vedno najbolj uporabljeni modeli vrednotenja investicij, ne glede na investicijske cilje. Tovrstna praksa odpira vrsto problemov in dilem, ki so posledica rigidnosti družbenega sistema nasproti vse hitrejšemu družbenemu razvoju.

Ključne besede: *Trajnostni razvoj, prostorske investicije, investicijski cilji.*

Summary

The strategic objective of spatial investment is sustainable development. These investments don't only pursue the objective of increasing and preserving property of the state but priority try to achieve multiply development effect according to social and environmental objectives. They pursued for at least six goals determined from each dimensions of sustainable development. Economic objectives become only one of the objectives. Therefore the valuation of such investment is complex, multi-dimensional and requires different methodological approaches. The classical economic methods for investments valuation is not enough anymore.

However the research of Slovenian practices revealed that classical economic methods are still most widely used valuation models for spatial investment projects. This practice raises a number of problems and dilemmas which are the result of the rigidity of the social system against the increased pace of social development.

Key words: *Sustainable development, spatial investments, investment objectives.*

1 UVOD

Vse aktivnosti ljudi se odvijajo v prostoru, zato umeščanje prostorskih ureditev v prostor vpliva na različna področja, spreminja obstoječo rabo prostora in s tem spreminja dejavnosti v prostoru. Pri tem trči ob cilje in interese različnih družbenih skupin, ki se medsebojno razlikujejo, zato jih ni možno preprosto vključiti v investicijski proces ampak jih je potrebno predhodno uskladiti in doseči skupni razvojni konsenz.

Prostorske investicije so prostorske ureditve, ki s svojim posegom spreminjajo obstoječa razmerja v prostoru. Lahko so linijski projekti, kot so infrastrukturni vodi, ceste in železnice ali območja urejanja, kot so elektrarne, industrijska območja, športno – rekreativna območja, stanovanjska območja, itd. Zaradi svoje večdimenzionalnosti in vključevanja velikega števila družbenih skupin imajo vse značilnosti trajnostno razvojnih investicij. Njihova obravnava pa je kompleksna in vključuje presojo investicij skozi prostorski, ekonomski, tehnični, družbeni, okoljski in časovni vidik.

V Sloveniji se investicijski proces odločanja o najustreznejši prostorski investiciji izvede v Študiji variant, ki je hkrati preinvesticijska zasnova, njena izdelava pa je okvirno določena v Pravilniku o vsebini, obliki in načinu priprave državnega prostorskega načrta ter v Uredbi o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ. Študija variant je zato prva faza postopka umeščanja prostorskih ureditev v prostor in hkrati faza v kateri se izvede proces investicijskega odločanja o najustreznejši varianti prostorske investicije.

V skladu s Pravilnikom se variante vrednotijo iz štirih vidikov: prostorskega, okoljskega, funkcionalnega in ekonomskega vidika, izdelava študije variant pa je predpisana v obliki postopka, pri čemer ključne metodološke vsebine, kot so: način oblikovanja investicijskih ciljev, način določitve meril in kazalcev, metodologija sinteznega vrednotenja variant, vključevanje analize tveganj in analize občutljivosti ter način vključevanja družbenega vidika v metodološki okvir vrednotenja variant, niso dorečene. Iz navedenega razloga študija variant metodološko ni zanesljiva, saj na odločitveni proces vplivajo subjektivni pristopi izdelovalcev, njihovo znanje, razpoložljiv čas in višina stroškov. Ravno tako je nezanesljivo oblikovanje mnenja o družbeni sprejemljivosti prostorske ureditve na podlagi poročila o vključevanju javnosti in sprejemljivosti prostorske ureditve v lokalnem okolju, saj javne razgrnitve in javne obravnave ne zagotavljajo reprezentativnega vzorca na podlagi katerega bi takšno mnenje lahko posplošili na celotno populacijo.

V nadaljevanju članka so povzeti rezultati raziskave, ki je bila osredotočena na ugotavljanje stanja na področju oblikovanja investicijskih ciljev, na vključevanje širših družbenih skupin v postopek odločanja o najustreznejših prostorskih ureditvah, ter na uporabo metodoloških modelov za vrednotenje variant v slovenskem prostoru.

2 METODOLOGIJA

Prispevek je pripravljen na podlagi poznavanja problematike investicijskega odločanja v Sloveniji, študija domače in tuje literature ter raziskave izvedene v okviru doktorske naloge.

Raziskava je bila izvedena kot kvantitativna raziskava z uporabo kavzalno – neeksperimentalne metode raziskovanja. V raziskavo je bilo vključenih 207 občin, katerih število prebivalcev je večje od 1000, vse državne organizacije, ki sodelujejo v postopkih umeščanja prostorskih ureditev v prostor (24) ter inženirska podjetja ali posamezniki, ki v imenu občin ali države vodijo postopke umeščanja prostorskih ureditev v prostor.

Raziskava je potekala v času od 1.6.2013 do 27.6.2013, s pomočjo spletnega anketnega vprašalnika kombiniranega tipa, katerega veljavnost je bila predhodno preverjena s pilotsko raziskavo. Z vprašalnikom so bili zbrani naslednji podatki: splošni podatki o anketiranih, praksa na področju oblikovanja ciljev prostorskih investicij, razumevanje trajnostnega razvoja, praksa na področju vključevanja družbenih skupin v postopek prostorskega načrtovanja, načini oblikovanja investicijskih ciljev, uporaba metod za vrednotenje prostorskih investicij, mnenje anketirancev glede obstoječe prakse na področju prostorskega načrtovanja.

Vprašanja zaprtega tipa so bila izvedena s pomočjo pet stopenjske Likartove lestvice, vprašanja odprtega tipa pa so bila namenjena podaji predlogov in mnenj za izboljšanje prakse.

Podatki raziskave so bili statistično obdelani s programom SPSS.

3 REZULTATI RAZISKAVE NA PODROČJU ODLOČANJA O PROSTORSKIH INVESTICIJAH V SLOVENIJI

V raziskavi je sodelovalo 116 oseb, ki se ukvarjajo z umeščanjem prostorskih ureditev v prostor in so zaposlene na občinah, državnih organizacijah ali pa v inženirskih podjetjih, ki zastopajo občine in državo v postopkih umeščanja prostorskih ureditev v prostor. 62,9% anketiranih je bilo zaposlenih na občinah ali organih v sestavi občin, 15,5% na ministrstvih ali organih v sestavi ministrstev ter 21,6%, v drugih organizacijah in službah, ki v postopkih umeščanja prostorskih ureditev v prostor zastopajo občine ali državo. Od anketiranih je bilo 51% žensk in 49% moških. Izobrazbena struktura anketiranih oseb je visoka, saj ima večina anketiranih VII. stopnjo izobrazbe (71,7%), magisterij (15,1%) ali doktorat (3,8%), manjši del pa VI. stopnjo izobrazbe (9,4%), medtem ko nižje izobrazbe ni imel nihče. Njihove izkušnje na področju umeščanja prostorskih ureditev v prostor so dolgoletne, saj je v zadnjih sedmih letih kar 60,2% vseh anketiranih sodelovalo pri vodenju petih ali več postopkih umeščanja prostorskih ureditev v prostor in približno 40% pri umeščanju manj kot 5 prostorskih ureditev.

Na podlagi raziskave je bilo ugotovljeno, da tako občine kot država najustreznejšo varianto prostorske ureditve običajno pridobijo s primerjavo več variant (71% anketiranih iz skupine občin in skoraj 82% anketiranih iz skupine država), kar pomeni, da se v Sloveniji za prostorske investicije, tako na nivoju občine kot na nivoju države, običajno najustreznejšo varianto prostorske investicije poišče s primerjavo in vrednotenjem več variant.

Pretežno se vrednotenje variant izvede v Študiji variant tako v primeru občin kot v primeru države, pri čemer anketirani iz skupine države študijo variant uporabljajo pogosteje (81,8% pogosto ali vedno, 6,1% občasno in 12,1% nikoli ali redko) kot anketirani iz skupine občin (57,8% pogosto ali vedno, 22,2% občasno in 20% nikoli ali redko). Za postopek investicijskega odločanja o najustreznejši prostorski investiciji občine v povprečju porabijo od 6 mesecev do enega leta, medtem ko država povprečno porabi 2 leti in več. Razlike med občino in državo prihajajo tudi pri porabi finančnih sredstev potrebnih za pripravo dokumentacije in izvedbo postopkov za izbiro najustreznejše variante. Občine povprečno porabijo do 40.000 EUR medtem, ko država v povprečju porabi od 250.000 do 500.000 EUR.

Glede na pomembno vlogo ciljev v investicijskem procesu se je raziskava osredotočala na analizo prakse na področju oblikovanja investicijskih ciljev. Iz rezultatov raziskave je razvidno, da se le ti oblikujejo skozi celoten postopek priprave prostorskih načrtov, tudi ko je postopek vrednotenja variant že zaključen in najustreznejša varianta prostorske ureditve že izbrana. Ravno tako prostorski investicijski cilji pred načrtovanjem novih prostorskih ureditev pogosto niso natančno opredeljeni, saj kar 42% vseh anketiranih nikoli ali redko opredeli kvantitativne (merljive) cilje, 56% vseh anketiranih pa nikoli ali redko določi natančne cilje. Takšno oblikovanje ciljev prostorskih investicij vpliva tudi na oblikovanje meril in kazalcev za izbor najustreznejših variant prostorskih ureditev, saj le ti ne morejo biti enoznačno določeni, če se investicijski cilji spreminjajo skozi celoten postopek priprave prostorskih planskih aktov.

Ugotovitev se odraža tudi pri sinteznem vrednotenju variant. Kljub temu, da anketirani menijo, da je za vrednotenje variant prostorskih investicij najprimernejša metoda primerjave variant glede na investicijske cilje (83,4%) in hkrati tudi najbolj razumljiva (82%) pa investicijske cilje pri vrednotenju variant upošteva le polovica anketiranih (50%), medtem ko jo druga polovica ne upošteva ali jih upošteva redko oz. občasno. Iz navedenega sledi, da se v skoraj polovici primerov vrednotenje prostorskih investicij izvede brez presoje skladnosti investicijskih projektov z investicijskimi cilji, kar je seveda posledica ohlapno in preširoko zastavljenih ciljev, ki ne dajejo osnove za oblikovanje meril in kazalcev za vrednotenje variant. Na splošno določene cilje prostorskih investicij kaže tudi frekvenčna porazdelitev iz katere je razvidno, da približno polovica vseh anketiranih (49,2%) pogosto ali vedno prevzame strateške cilje kot cilje podrobnega prostorskega načrtovanja, četrtnina (25,4%) občasno ter četrtnina redko ali nikoli (25,4%).

Presoja prostorskih investicij skozi investicijske cilje narekuje tudi Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave državnega prostorskega načrta, ki določa, da »je varianta prostorske

ureditve, ki v večji meri zagotavlja uresničevanje ciljev, ustrežnejša« ter, da »merila predstavljajo okvir za presojo ustreznosti prostorske ureditve glede na zastavljene cilje. Iz zakonskega določila torej izhaja, da so cilji za vrednotenje variant bistvenega pomena, vendar pa jim je v praksi namenjeno zelo malo pozornosti, predvsem pa niso določeni sistematično ob upoštevanju paradigme trajnostnega razvoja.

Zaradi vključenosti velikega števila družbenih skupin se pri prostorskih investicijah srečujemo tudi z velikim številom razvojnih ciljev in interesov, ki zahtevajo usklajevanje in pogajanje ter oblikovanje skupnega razvojnega scenarija. Iz raziskave sledi, da so v usklajevanje razvojnih ciljev običajno vključene vse relevantne družbene skupine, vendar nekatere pogosteje kot druge. Cilji prostorskih ureditev se oblikujejo skozi celoten postopek priprave prostorskih planskih aktov, kar kaže na to, da dejansko ne gre za oblikovanje in usklajevanje ciljev prostorskih ureditev pred pričetkom investicijskega odločanja, ampak za upoštevanje zahtev različnih družbenih skupin, ki se pojavljajo skozi celoten postopek priprave prostorskih načrtov, kar ni možno v celoti enačiti s sistematičnim usklajevanjem ciljev in oblikovanjem razvojnega konsenza.

Tabela 1: Oblikovanje ciljev prostorskih ureditev poteka skozi celoten postopek priprave prostorskih načrtov

Faze v katerih se oblikujejo podrobnejši cilji prostorskih investicij	Nikoli 1	Redko 2	Občasno 3	Pogosto 4	Vedno 5	Skupaj:
Pred pobudo za pripravo OPPN, DPN	(4,6%)	(10,6%)	(18,2%)	(43,9%)	(22,7%)	100% n=66
Po prostorski konferenci	(22,0%)	(22,0%)	(25,4%)	(20,3%)	(10,3%)	100% n=59
Pred sklepom o pripravi OPPN, DPN	(3,2%)	(15,9%)	(22,2%)	(33,3%)	(25,4%)	100% n=63
Po pridobitvi smernic NUP	(9,5%)	(20,6%)	(30,2%)	(17,5%)	(22,2%)	100% n=63
V študiji variant	(7,9%)	(28,6%)	(22,2%)	(27,0%)	(14,3%)	100% n=63
V fazi priprave stališč do pripomb z javne razgrnitve	(9,4%)	(37,5%)	(25,0%)	(14,1%)	(14,0%)	100% n=64
Cilji se oblikujejo skozi ves postopek	(7,9%)	(12,7%)	(23,8%)	(25,4%)	(30,2%)	100% n=63

Vir: Anketni vprašalnik

Področje vključevanja širše javnosti v postopek prostorskega načrtovanja formalno ureja zakonodaja, z instrumentom javne razgrnitve in javne obravnave, ki se izvede dvakrat in sicer: po izboru najustreznejše variante prostorske ureditve ter v fazi izdelave podrobnejšega prostorskega načrta za izbrano varianto (dopolnjen osnutek prostorskega načrta). Takšen način vključevanja družbenih skupin v proces odločanja o prostorski ureditvi ne zasleduje

trajnostnega razvoja ter izključuje aktivno participacijo vseh relevantnih družbenih skupin. Mnenja anketiranih glede ustreznosti zakonsko predpisanih javnih razgrnitev in javnih obravnav, kot inštrumenta vključevanja javnosti v postopek prostorskega načrtovanja, so deljena. 58,2% anketiranih meni, da zakonsko predpisane javne razgrnitve in javne obravnave zadoščajo kriteriju vključevanja širših družbenih skupin v postopek umeščanja prostorskih ureditev v prostor, medtem ko jih 40% meni, da ne zadoščajo. Kljub temu 79,7% anketiranih meni, da bi bilo potrebno zainteresiranim družbenim skupinam dodeliti aktivnejšo vlogo v postopku umeščanja prostorskih ureditev v prostor, 14,8% anketiranih je mnenja, da bi to negativno vplivalo na postopek in le 3,7% anketiranih se, z aktivnim vključevanjem zainteresiranih družbenih skupin v postopek umeščanja prostorskih ureditev v prostor, nikakor ne strinja.

Anketirani menijo, da bi imelo aktivnejše vključevanje družbenih skupin v postopek umeščanja prostorskih ureditev v prostor tako pozitivne kot negativne posledice. Pozitivne posledice aktivnejšega vključevanja anketiranih v postopke umeščanja prostorskih ureditev v prostor bi se pokazale kot: boljša družbena sprejemljivost variant, boljša informiranost širše družbe, med družbenimi skupinami bi potekal proces učenja, povečala bi se transparentnost postopkov ter povečala bi se razumljivost postopkov. Negativne posledice aktivnega vključevanja družbenih skupin pa bi se pojavljale predvsem kot: podaljšanje postopkov umeščanja prostorskih ureditev in povečanje stroškov umeščanja prostorskih ureditev v prostor. Deljena pa ostajajo mnenja anketiranih glede vpliva aktivne participacije družbenih skupin na: zagotavljanje trajnejšega prostorskega razvoja, doseganje skladnejšega prostorskega razvoja, ogrožanje razvojnih ciljev pobudnikov oz. investorjev ter poglobljanje nesoglasij med različnimi družbenimi skupinami.

4 UGOTOVITVE

V skladu s Strategijo prostorskega razvoja Slovenije je osrednji razvojni cilj prostorskih investicij trajnostni razvoj, ki determinira tako pot investicijskega odločanja kot razvojne cilje. Trajnostni razvoj ni enosmerno določen cilj ampak je proces, ki poteka skozi uresničevanje manjših in kratkoročnih ciljev s katerimi postopoma, preiščljeno ter gospodarno dosežemo dolgoročne cilje, pri tem pa ne obremenimo prihodnjih generacij.

Večdimenzionalnost in kompleksnost trajnostno razvojnih investicij loči tovrstne investicije od kapitalskih naložb, ki zasledujejo pretežno ekonomske cilje, zato je investicijski proces trajnostno razvojnih investicij zahtevnejši, predvsem pa vključuje veliko večje število družbenih skupin z različnimi cilji, interesi in znanji. Ravno slednje zahteva usklajevanje, iskanje konsenza in skupnega razvojnega scenarija, kar je zahtevna naloga, vendar nujno potrebna v kolikor želimo doseči trajnostni razvoj. Niso pomembni le skladni razvojni cilji ampak tudi poti njihovega oblikovanja in načini investicijskega odločanja.

V Sloveniji se v zadnjem času srečujemo s trajnostnim razvojem na vseh področjih, vendar je razumevanje le tega odvisno od razumevanja paradigme trajnostnega razvoja, ki namesto strokovnega oportunitizma zahteva spremembo miselnih vzorcev, uvedbo dinamičnih procesov upravljanja in vodenja, visoko stopnjo transparentnosti ter aktivno participacijo relevantnih družbenih skupin.

Ključnega pomena za vrednotenje prostorskih investicij je usklajen razvojni scenarij, ki nastane na podlagi konsenza razvojnih ciljev in usmerja nadaljnji investicijski proces. Cilji v razvojnem scenariju morajo biti določeni tako natančno, da je možno na njihovi podlagi oblikovati merila in kazalce za vrednotenje variant prostorskih investicij. Takšen pristop zahteva več vsebinskega poudarka v pripravljalni fazi investicije, ki pa jo danes v praksi prostorskega načrtovanja srečamo zelo redko. Zaradi podcenjene faze priprave na investicijski proces se cilji oblikujejo načelno, na strateški ravni, oz. se jih povzame iz strateških dokumentov, zato so preširoki in premalo natančni in ne morejo služiti kot podlaga za oblikovanje meril in kazalcev za vrednotenje variant. S tem se problematika neuskklajenosti razvojnih ciljev prenese v naslednje faze investicijskega procesa, s čimer se povečujejo tveganja za izvedbo investicij.

Kljub dejstvu, da gre za investicije katerih cilj je trajnostni razvoj se v praksi še vedno v veliki meri uporabljajo ekonomski modeli za vrednotenje prostorskih investicij, kljub temu, da ti modeli zasledujejo pretežno ekonomiko investicij in ne vseh ciljev trajnostnega razvoja. Primernejši so večdimenzionalni modeli ali multikriterijski modeli, ki jih predlaga tudi zakonodajalec, vendar so le ti, zaradi svoje kompleksnosti in števila medsebojnih povezav, težje razumljivi širši strokovni in laični javnosti, kar negativno vpliva na transparentnost celotnega investicijskega postopka, s čimer poslabšamo eno ključnih komponent trajnostnega razvoja.

Kot najbolj razumljiva in najprimernejša metoda, je po mnenju strokovne javnosti, metoda vrednotenja variant prostorskih investicij glede na investicijske cilje. Vendar takšna metoda zahteva usklajevanje, pogajanje in oblikovanje konkretnih trajnostno razvojnih ciljev v obliki razvojnega scenarija, vključno z merili in kazalci po katerih se bodo variante prostorskih ureditev vrednotile.

Seveda pa vključevanje relevantnih družbenih skupin v oblikovanje razvojnega scenarija zahteva dinamične modele vodenja in upravljanja, ki sledijo dinamičnosti in večplastnosti sodobne družbe ter paradigmi trajnostnega razvoja, vendar kljub temu ostajajo metodološko dorečeni. Takšen koncept zahteva prehod iz birokratskega načina upravljanja v povezovanje in samostojno upravljanje, kjer družbene skupine ne participirajo le svoje interese in cilje ampak s svojim aktivnim sodelovanjem prevzemajo tudi družbeno odgovornost za razvojne projekte.

5 LITERATURA IN VIRI

Literatura

1. Loorbach, D. (2010). Transition Management - New Mode of Governance for Sustainable Development. International Books.
2. Munda, G. (2008). Multi-Criteria Evaluation for a Sustainable Economy. Italy: JRC, IPSC, EAS.
3. Radej, B. (2010). Več-nivojski vidik družbene kompleksnosti in njen pomen za metodologijo družbenega raziskovanja - primer vrednotenja učinkov politik. Ljubljana: Slovensko društvo evalvatorjev, Delovni zvezki, let. 3, št. 3.
4. Rebernik, M. (2008). Ekonomika podjetja. Gospodarski vestnik. Ljubljana.
5. Regeer, B. J. in Bunders, J. F. G (2009). A transdisciplinary approach to complex societal issues. Amsterdam : University Amsterdam Athena Institute.
6. Šolar, H. (2011). Vključevanje javnosti v postopke priprave državnih prostorskih načrtov. Spletna stran http://tretjaos.com/img/files/Vkljucevanje_javnosti_v_postopke_priprave_DPN_referat.pdf, dne 20.1.2014, ob 17.20.
7. Turk, I. et al. (2006). Poslovodno računovodstvo. Slovenski inštitut za revizijo. Ljubljana.

Viri

1. Odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije (Ur.l. RS, št. 76/2004 - OdSPRS).
2. Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave državnega prostorskega načrta (Ur.l. RS, št. 106/11).
3. Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega podrobnega prostorskega načrta (Ur.l. RS, št. 99/2007).
4. Republika Slovenija. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo. Državni razvojni program prioritet in investicij 2014-2017 (DRPI 2014-2017).
5. Republika Slovenija. Ministrstvo za gospodarstvo. Strategija razvoja Slovenije 2014 – 2020 (osnutek). Ljubljana. Avgust 2013.
6. Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Ur.l. RS, št. 60/2006, 54/2010).
7. Zakon o prostorskem načrtovanju – ZPNačrt (Ur.l. RS, št. 33/2007, št. 70/2008-ZVO-1B, 108/2009, 80/2010-ZUPUDPP (106/2010 popr.), 43/2011-ZKZ-C, 57/2012, 57/2012-ZUPUDPP-A).
8. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor - ZUPUDPP-a (Ur.l. RS, št. 57/2012).
9. Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor -ZUPUDPP (Ur.l. RS, št. 80/10, 106/10 in 57/2012).