

Janez VUK

Financiranje urbanega razvoja

Na eni strani urbani razvoj pripomore k ustvarjanju dodane vrednosti, na drugi strani nova vrednost spodbuja urbani razvoj, pri čemer urbani razvoj ne pomeni le fizičnega širjenja naselij, temveč tudi kakovostni in kvantitativni razvoj funkcij naselij, zlasti bivalne in ekonomske funkcije, v skladu z demografskimi gibanji. Prostorsko načrtovanje, ki je zunaj okvirov relativno ozkega nabora optimalnih odločitev, ki omogočajo učinkovit urbani razvoj, pomeni razvojno disfunkcijo. Financiranje urbanega razvoja na način, ki oplaja finančna sredstva in

s tem blagostanje skupnosti danega naselja, je tako nujen sestavni del urbanega razvoja.

Ključne besede: konkurenčnost, nacionalni sistem financiranja urbanega razvoja, regionalni skladi za urbani razvoj, hipotekarno bančništvo in hranilništvo, nizkoprofitne stanovanjske družbe, stanovanjske zadruge, prispevek za stanovanjsko prenavo

1 Uvod

Slovenija razvojno zaostaja glede na relevantno mednarodno okolje. Je nekonkurenčna v okviru EU in tudi na globalnem, svetovnem planu. Eden od razlogov je tudi v rigidni prostorski politiki. Kljub obstoječim strategijam, splošnim in prostorskim, se v okviru realnega prostorskega dogajanja ohranjajo slabosti, ki onemogočajo optimalen urbani razvoj v smislu razvoja klasičnih družbenih funkcij, vezanih na prostorsko politiko, zlasti bivalne in ekonomske funkcije. V realni praksi je urbani razvoj stihijski, odločilno besedo pa imajo investitorji oziroma njihovi interesni lobiji. Zaradi tega je urbani razvoj ekstenziven, kar pomeni, da se gradi razpršeno ob veliki porabi zemljišč in visokih stroških opremljanja stavbnih zemljišč, pri čemer investitorji sledijo svoji viziji izrabe prostora, kar ustvarja prostorske disfunkcije ter suboptimalno izrabo omejenega in dragocenega prostora. Javni sektor, zlasti lokalne skupnosti, nima ustreznih finančnih vzvodov, s katerimi bi dejansko odločal o urbanem razvoju na svojem območju v skladu z načeli racionalnega prostorskega razvoja, napisanimi v številnih domačih in mednarodnih dokumentih o urbanem razvoju.

Urbanizacija ni nekaj, kar zahteva le denar, ampak je nekaj, kar prvenstveno ustvarja denar. Če mesta in druga urbana naselja ne ustvarjajo sredstev za svoje delovanje in razvoj, če stagnirajo ali celo nazadujejo, potem je z njimi nekaj narobe. To je urbanistična motnja, ki zahteva sanacijo, tako kot zahtevajo sanacijo urbanistične motnje v fizični infrastrukturi. Pogled na urbanizem, ki vidi samo materialno infrastrukturo, to je golo prostorsko problematiko, ne vidi pa tega, čemur infrastruktura služi, namreč opravljanju družbenih funkcij, bivalne, delovne,

ekonomske itd., je okrnjen, necelovit pogled, ki ne more dati zadovoljivih praktičnih rezultatov.

V Encyclopedii Britannici je na primer navedeno: »Urbanistično načrtovanje spreminja namen. Čeprav ostajajo določeni cilji urbanističnega načrtovanja še vedno pomembni, na primer varovanje okolja, se poudarek urbanističnega načrtovanja spreminja. Zlasti prihaja v ospredje načrtovanje ekonomskega razvoja, posebej v starih mestih, ki so utrpela upad industrije. Načrtovalci, odgovorni za gospodarski razvoj, delujejo zelo podobno kot poslovneži, ki se ukvarjajo z marketingom: promovirajo svoja mesta potencialnim investitorjem in ocenjujejo fizični razvoj, bolj v smislu privlačnosti za kapital in sposobnosti ustvarjanja delovnih mest kot zdravja ali skladnosti z glavnim mestnim načrtom. Tovrstni načrtovalci delujejo zato, da bi dosegali razvojne dogovore z gradbenimi podjetji in s podjetji, ki bodo prispevala k lokalni trgovini.«

Redukcija urbanizma oziroma urbanega razvoja le na njegovo tehnično-oblikovno ali gradbeno-arhitekturno plat je poenostavitev, ki ne upošteva povezave materialne infrastrukture naselja z njegovo družbeno superstrukturno, ki jo predstavljajo družbene funkcije mest oziroma naselij, zlasti bivalna, ekonomska, upravna itd. Družbene funkcije so najpomembnejše, fizična infrastruktura se mora torej razvijati skladno s potrebami družbene nadgradnje. Urbanizacija je tako usklajen razvoj materialne infrastrukture in družbene superstrukture, pri čemer se potenciali družbene superstrukture izrabljajo prek podpore z ustrežno infrastrukturo. Če ta podpora ni ustrezna,

ostajajo družbeni potenciali neizkoriščeni, kar vodi v stagnacijo ter relativno in/ali absolutno nazadovanje urbanega prostora za drugimi konkurenčnimi urbani območji.

Glavni vzvod urbanega razvoja je financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo, to je gradnja infrastrukture, ki je potrebna, da zazidljiva zemljišča postanejo dejansko stavbna zemljišča, na katerih je mogoče graditi objekte. Občine nimajo sistemskih virov za financiranje opremljanja zemljišč, zato v praksi zlasti večji investitorji v veliko primerih sami izvajajo opremljanje zemljišč, pri čemer seveda sledijo predvsem svojim interesom. Občina, ki bi morala slediti javnim interesom in skrbeti za optimalno izrabo prostora, je tako nemočna in mora slediti parcialnim interesom posamičnih investorjev.

Rešitev za opisano stanje bi bila v tem, da bi lokalna skupnost oziroma občina imela na voljo dovolj finančnih sredstev, da bi sama financirala opremljanje zemljišč v skladu z načeli optimalne izrabe prostora, kar pomeni dovolj strnjeno gradnjo, ki bi bila hkrati skladna z demografskimi potrebami. Občina bi morala imeti določeno **zalogo opremljenih stavbnih zemljišč**, na katera bi usmerjala investitorje, to je iskalce parcel za gradnjo družinskih hiš, večstanovanjskih blokov, poslovne in druge investitorje.

Poleg tega bi morala lokalna skupnost imeti finančne vzvode, da bi na svojem območju gradila tudi stanovanja, ki bi jih moral zagotavljati javni sektor. Gre predvsem za t. i. neprofitna (nizkoprofitna) najemna stanovanja, ki bi jih moral javni sektor zagotavljati v veliko večji meri kot doslej, zlasti za potrebe **iskalcev prvega stanovanja**, to je predvsem za mlajšo populacijo, ki si družino šele ustvarja oziroma se osamosvaja od staršev. Čakalna doba na neprofitno stanovanje je še vedno nekaj let in je odločno predolga, saj je število iskalcev neprofitnih najemnih stanovanj, zlasti iskalcev prvega stanovanja, izrazito višje od števila teh stanovanj. Država pa še vedno ni sprejela ustreznih sistemskih ukrepov za povečanje ponudbe takih stanovanj.

Tretja pomembna naloga lokalne skupnosti, za katero ta nima pravih finančnih vzvodov za izvajanje, je **urbana prenova**. Urbana prenova obsega tako prenavo posamičnih objektov kot območij in družbenih funkcij urbanega prostora s ciljno usmerjenimi posegi v urbani prostor. Urbana prenova postaja vse pomembnejša v okviru splošnega urbanega razvoja, in sicer iz več razlogov: na eni strani pomeni urbana prenova odpravljanje splošnih razvojnih disfunkcij, vključno z gospodarsko, ki jih povzročajo urbanistične motnje (pomanjkanje zemljišč, stanovanj, neustrezna infrastruktura, degradirana območja, neustrezna pozidava, okoljske disfunkcije, kot so emisije, hrup ipd.); na drugi strani pa se navezuje na skrb za čim racionalnejšo izrabo že pozidanih zemljišč naselij, zlasti degradiranih območij

v naseljih oziroma suboptimalno izrabljenih območij znotraj naselij. Gre za t. i. notranji razvoj.

Za učinkovito opravljanje vseh treh omenjenih funkcij – opremljanja zemljišč za gradnjo, gradnjo nizkoprofitnih stanovanj, predvsem najemnih, in urbane prenove – bi morala lokalna skupnost imeti na voljo učinkovit sistem financiranja. Ta sistem bi moral poleg lokalne skupnosti vključevati državo, morda tudi finančne institucije EU, in zasebne komercialne investitorje.

2 Regionalni skladi za urbani razvoj

Okostje nacionalnega sistema financiranja urbanega razvoja bi lahko bili nizkoprofitni regionalni skladi za urbani razvoj, ki bi praviloma delovali na teritoriju več geografsko povezanih občin, razen v primeru večjih mestnih občin, ki bi lahko imele samostojen sklad. Ti skladi bi lahko bili ustanovljeni v obliki javno-zasebnega partnerstva po načelu, da mora biti najmanj 50 % lastniškega kapitala javna last, zlasti občinska, ostalo pa bi lahko prispevale predvsem finančne institucije, to je zasebni investitorji, ki ne bi smeli biti gradbena podjetja ne drugi subjekti, ki bi lahko povzročili nasprotje interesov. Javno lastništvo nad regionalnimi skladi za urbani razvoj bi zagotavljalo skrb za javni interes, zasebno lastništvo pa ustrezno poslovno učinkovitost in limitirano donosnost v okviru določenih meja.

Občine bi lahko v regionalne sklade prispevale kot ustanovitveni vložek zemljišča, država in komercialni investitorji pa denarna sredstva. V sklade bi se s kapitalom lahko vključile tudi evropske finančne institucije. Sistem bi deloval pretežno v obliki povratnih sredstev, kar pomeni, da se zbrani kapital ne bi zmanjševal, temveč bi se ohranjal in oplajal v skladu z načeli nizkoprofitnosti, kar bi zagotovilo dolgoročno kontinuirano delovanje sklada z lastnimi sredstvi. Javni sektor, vključno z institucijami EU, bi za posamične projekte lahko zagotavljal dodatna nepovratna sredstva v skladu s proračunskimi možnostmi. Postopno bi se regionalni sklad kapitaliziral na raven, ki bi ustrezala potrebam regije in bi dolgoročno skrbela za komunalno opremljanje zemljišč, za stanovanjsko gradnjo oziroma za urbano prenavo v splošnem.

Primer tovrstnega sklada je dunajski javni sklad za stanovanjsko gradnjo, ki je bil ustanovljen z enkratno subvencijo mesta Dunaj v obliki zemljišč, zdaj pa že desetletja uspešno izvaja vlogo investitorja opremljanja zemljišč ter investitorja v stanovanjsko gradnjo in prenavo.

Konkretne projekte bi regionalni sklad financiral iz svojih sredstev (ustanovitvenega kapitala), iz morebitnih nepovratnih sredstev EU, države in občine in iz kreditov. Ščasoma bi se skladi lahko dokapitalizirali z dodatnimi sredstvi občine,

države, institucije EU, komercialnih investorjev in iz svoje ustvarjene dodane vrednosti, dokler kapital sklada ne bi dosegel primerne obsega glede na potrebe regije.

Regionalni skladi za urbani razvoj bi lahko ustanavljali svoje podružnice ali samostojne sklade, ki bi delovali na ožjem teritorialnem območju, če bi posamezne občine izkazale interes za to in če bi bilo to ekonomsko upravičeno.

Hipotetičen primer poslovanja sklada je opisan v nadaljevanju. Sklad zazidljivo zemljišče, ki je bilo last občine in ga je ta prenesla nanj kot svoj ustanovitveni vložek, opremi s potrebno infrastrukturo. Sklad nato opremljeno zemljišče proda zainteresiranim investorjem po ceni, ki ne bi bila tržna, temveč nižja, vendar nad stroškovno ceno, tako, ki bi omogočala minimalni dobiček. Investor, ki bi opremljeno zemljišče kupil, na primer, za stanovanjsko gradnjo za nadaljnjo prodajo, bi se moral v nakupni pogodbi zavezati, da bo prejeti bonus vključil v prodajno ceno, ki bi bila določena v pogodbi. Če bi stanovnja prodal po višji ceni, bi moral razliko vrniti skladu.

Sklad bi na opremljenem zemljišču lahko zgradil tudi stanovanja, to je dostopna nizkocenovna stanovanja, ki bi jih lahko deloma prodal na trgu po načelih nizkoprofitnosti, deloma pa bi jih oddajal v najem, spet po načelih nizkoprofitnosti.

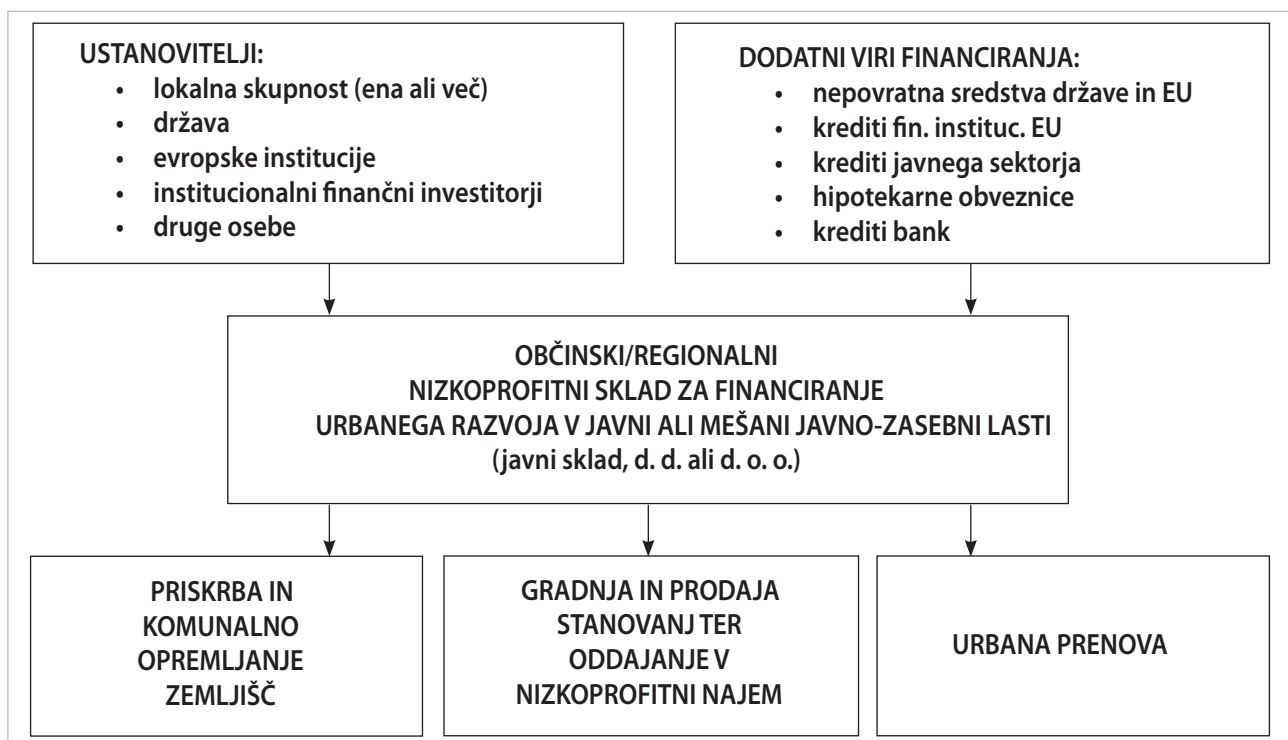
Sklad in občina bi lahko sodelovala tudi tako, da bi sklad kupil določena zemljišča kot kmetijska zemljišča, občina pa bi jim potem spremenila namembnost. Na ta način bi se izognili tudi

dvigu cen zemljišč ob spremembi namembnosti in vsem špekulacijam v zvezi s tem, saj ni razumljivo, da so pri nas zazidljiva zemljišča, ki komunalno niso opremljena, dražja kot drugod v EU na primerljivih lokacijah. Tudi visoke cene zemljišč so eden od dejavnikov, ki odvrnejo tuje investitorje od investicijskih namer pri nas in zmanjšujejo našo mednarodno konkurenčnost.

3 Hipotekarno bančništvo in hranilništvo, neprofitne stanovanjske organizacije, stanovanjske zadruga

Za povečanje virov za stanovanjsko gradnjo in prenovo bi morala država sprejeti zakon o hipotekarnem bančništvu in hranilništvu po zgledu nekaterih drugih evropskih držav. Bistvo hipotekarnega bančništva in hranilništva je spodbujanje stanovanjskega varčevanja in kreditiranja v obliki javno-zasebnega partnerstva, pri čemer država predvidi različne oblike spodbud na strani varčevanja in kreditiranja. Pri tem ni nujno, da so varčevalci v okviru varčevalnih shem tudi sami koristniki stanovanjskih kreditov, čeprav to seveda ni izključeno. Pri spodbujanju varčevanja gre za to, da se ustvarja namenski kreditni potencial za stanovanjsko področje.

Prav tako bi bilo treba v skladu s tujimi zgledi popraviti zakonsko ureditev področja neprofitnih stanovanjskih organizacij. Te bi morale postati nizkoprofitne gospodarske družbe, ki bi poslovale po posebni ureditvi v javno-zasebnem partnerstvu



Slika 1: Občinski/regionalni sklad za urbani razvoj

in javnem interesu. Javni sektor, predvsem občine, bi moral neprofitnim oziroma nizkoprofitnim stanovanjskim družbam zagotavljati poceni zemljišča, zasebniki, predvsem institucionalni finančni investitorji, pa bi zagotavljali finančna sredstva. Ob tem bi morali predpisati tudi standarde za gradnjo nizkoprofitnih stanovanj, ki bi morali upoštevati, da gre za gradnjo nizkocenovnih stanovanj, predvsem za mlade iskalce prvega stanovanja. Sedanja stanovanja so namreč predraga, tako da je tudi t. i. neprofitna najemnina za mnoge še vedno previsoka glede na njihove dohodke.

Dodaten vir sredstev za financiranje stanovanjske gradnje bi lahko bile tudi stanovanjske zadrugе. Ker bi šlo za gradnjo v javnem interesu, bi javni sektor, torej občine, zadrugam zagotavljal poceni zemljišča, zadržniki pa kapital za izgradnjo stanovanj.

Zlasti za financiranje stanovanjske prenovе bi bilo treba sprejeti zakon o urbani prenovi, ki bi po zgledu komunalnega prispevka uvedel **prispevek za prenovu**, ki bi postal glavni vir financiranja stanovanjske prenovе v javnem interesu. Ob tem bi moral zakon občinam poveriti pooblastila za vodenje projektov stanovanjskih prenov ter urediti medsebojne pravice in obveznosti udeležencev v projektih prenovе.

4 Sklep

Ustrezno oblikovan nacionalni sistem financiranja urbanega razvoja, ki bo občinam/regijam omogočil, da same skrbijo za svoj urbani razvoj prek občinskih oziroma regionalnih skladov za urbani razvoj, bo lahko vzpostavil pogoje za kontinuiran urbani razvoj v skladu z demografskimi potrebami in načeli racionalne rabe prostora. Za financiranje stanovanjske gradnje in prenovе bi bilo treba vzpostaviti sistem hipotekarnega bančništva in hranilništva, popraviti zakonsko ureditev neprofitnih stanovanjskih organizacij, omogočiti vzpostavljanje stanovanjskih zadrug in sprejeti zakon o urbani prenovi, ki bi uredil predvsem financiranje projektov prenov.

.....
Janez Vuk, podsekretar

Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Direktorat za prostor, Sektor za prostorsko načrtovanje na lokalni ravni, Ljubljana
E-pošta: janez.vuk@gov.si

Viri in literatura

Andrej Polič, Nepremičninski skladi, Univerza v Mariboru, 2007, diplomsko delo.

Encyclopedia Britannica, <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/619445/urban-planning>.

Internet 1: <http://www.wien.gv.at/english/housing/promotion/>

Internet 2: http://bestpractices.at/main.php?page=vienna/best_practices/administration/property_developers_competition&lang=en

Internet 3: http://www.knollconsult.at/zt/pub/45_2011_Knoll_IFLA-World-Congress_session9.pdf

Ivica Drakšič, Vloga zavarovalnice na finančnem trgu, Univerza v Mariboru, 2008, diplomsko delo.

Jure Zdravec, Nepremičninski investicijski skladi; EF, Ljubljana, 2009, diplomsko delo; http://www.cek.ef.uni-lj.si/u_diplome/zdravec3988.pdf.

Nika Tinta, Analiza konkurenčnosti Slovenije po Porterjevem modelu, EF, Ljubljana, 2006, diplomsko delo.

Odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije (OdSPRS), Ur. l. RS, št. 76/2004.

Projektna naloga: Financiranje nakupa in/ali izgradnje lastniških stanovanj v Sloveniji, Ljubljana, 2005, Izvajalec: Inštitut za denar in finance, Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani, Projektna skupina: prof. dr. Ivan Ribnikar (nosilec), doc. dr. Andreja Cirman, doc. dr. Mitja Čok, dr. Peter Groznik, doc. dr. Marko Košak.

Projektna naloga: Modeli in finančne spodbude za delovanje neprofitnih stanovanjskih organizacij v bodoče, izvajalec: dr. Andreja Cirman, Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani, naročnik: Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, Dunajska 48, Ljubljana.

Vesna Penko, Vpliv zakonskih omejitev na strukturo naložb pokojninskih skladov, Ljubljana 2005, magistrsko delo, <http://www.cek.ef.uni-lj.si/magister/penko560.pdf>.