

# Odločanje o prostorskih investicijah v Sloveniji z vidika investicijskega odločanja

Znanstveni prispevek

UDK 330.332(497.4)

*KLJUČNE BESEDE: prostorske investicije, investicijsko odločanje, študije variant*

*POVZETEK - Prostorske investicije imajo značaj trajnostno-razvojnih investicij in se od investicij s pretežno ekonomskimi cilji ločijo po večdimenzionalnih, trajnostno naravnanih razvojnih ciljih ter vključujejo večje število udeležencev pri odločanju. Metodologija odločanja o prostorskih investicijah v Sloveniji je predpisana za prostorske investicije državnega pomena in izpeljana v postopku priprave prostorskega akta, v fazi pobude ter v fazi priprave, obravnave in vrednotenja variant oziroma študije variant. V navedenih fazah se izvede postopek investicijskega odločanja, zato se je raziskava osredotočila na analizo zakonsko predpisane metodologije odločanja o prostorskih investicijah predvsem s tega vidika.*

Scientific article

UDC 330.322(497.4)

*KEY WORDS: spatial investments, investment decision-making process, study of the variants*

*ABSTRACT - Spatial investments possess the characteristics of sustainable development investments and differ from investments with predominantly economic objectives in terms of multidimensional, sustainable natural development objectives, and involve a larger number of participants in the decision-making process. The spatial investment decision-making model in Slovenia is prescribed for spatial investments of national importance and derived through the initiative preparation process and later, through the preparation, treatment, and evaluation of variants or study of the variants process. The investment decision-making process is implemented using the above process, so the study focused on the analysis of the statutory prescribed spatial investment decision-making model through stages of the investment decision-making process.*

## 1 Uvod

Vse aktivnosti človeka se odvijajo v prostoru, zato so investicije v prostor odgovorna naloga, saj vpliva na razvojne cilje posameznih družbenih skupin ali posameznikov, spreminjajo obstoječo rabo prostora ter vplivajo na dejavnosti v prostoru. Prostorske investicije imajo značaj trajnostno razvojnih investicij in se od drugih s pretežno ekonomskimi cilji razlikujejo po večdimenzionalnih, trajnostno naravnanih razvojnih ciljih ter pri odločanju vključujejo večje število udeležencev.

Pojem »prostorske investicije« ne izhaja iz slovenske zakonodaje. V predpisih s področja urejanja prostora se posege v prostor obravnava kot prostorske ureditve, predpisi s področja priprave investicijske dokumentacije na področju javnih financ pa jih obravnavajo kot investicije. Prostorske investicije, obravnavane v tem članku, so prostorske ureditve, kot jih določa zakonodaja s področja urejanja prostora, dodan pa jim je finančni vidik, saj brez slednjega ne more priti do njihove realizacije oziroma do uresničevanja razvojnih ciljev. Uvedba pojma »prostorske investicije« je potrebna zaradi poenotene obravnave in pristopa k obravnavi prostorskih ureditev, saj omogoča

obravnavo zakonsko predpisanega modela odločanja o prostorskih investicijah skozi proces investicijskega odločanja.

V skladu s slovensko zakonodajo s področja urejanja prostora se najustreznejša varianta prostorske investicije praviloma izbere na podlagi primerjave in vrednotenja več variant. Odločanje o najustreznejši varianti prostorske investicije se tako izvede v prvih dveh fazah zakonsko predpisanega postopka priprave prostorskega načrta. V prvi fazi se pripravi pobuda, ki je namenjena oblikovanju investicijskih ciljev. V naslednji fazi pa sledi priprava študije variant, ki je namenjena pripravi, obravnavi in vrednotenju variant prostorskih investicij. Če se prostorske ureditve izbirajo s primerjavo in vrednotenjem več variant, se te ovrednotijo in medsebojno primerjajo v študiji variant, katere cilj je predlagati najustreznejše variante. Metodologija odločanja o njih je v Sloveniji predpisana le za prostorske investicije državnega pomena, medtem ko je za prostorske investicije občinskega pomena priporočena.

Glede na to, da se investicijsko odločanje izvede v fazah priprave pobude in študije variant, je področje preučevanja osredotočeno na začetni fazi postopka priprave prostorskih načrtov (državnih prostorskih načrtov – DPN oz. občinskih podrobnih prostorskih načrtov – OPPN), v katerih se odloča o najustreznejši varianti prostorske investicije.

## 2 Investicije in odgovornost družbe

»Investicije (naložbe) so najbolj občutljiv del celotne družbene proizvodnje in so druga največja postavka BDP (20 – 30 %), nihanje naložb pa je tesno povezano s poslovnimi cikli« (Mikek in Rihtarič, 2005, str. 52). Obravnavane so kot »žrtvovanje današnjih resursov (časa, denarja in aktivnosti) ob pričakovanju prihodnjih donosov« (Laopodis, 2013, str. 1).

»Področje investiranja zajema proučevanje investicijskega procesa« (Jones, 2012, str. 3). Kljub temu, da je literaturi zasledimo variacije pri določitvi posameznih faz, pa na splošno investicijsko odločanje obsega naslednje faze:

1. opredelitev namena in ciljev investicije,
2. identifikacija možnih rešitev oz. variant investiranja,
3. analiza izvedljivosti možnih rešitev,
4. vrednotenje izvedljivih rešitev,
5. sprejem odločitve o najustreznejši rešitvi in
6. izpeljava sprejete odločitve.

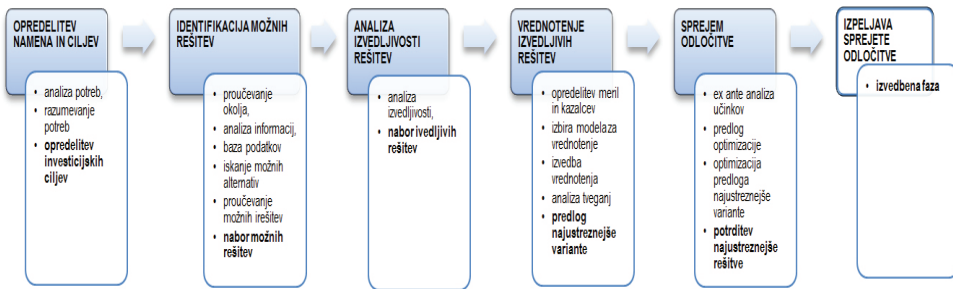
»Investiranje je odločanje o naložbah, zato poteka procesno skozi vse faze odločitvenega modela. Je proces, ki je v svojem bistvu sistem investiranja v njegovem udejanjanju« (Vuk in Knez, 2004, str. 25).

»Zaradi številnih izzivov, s katerimi se srečuje Evropa, npr. gospodarskih, okoljskih in socialnih izzivov, je jasno, da je treba uporabiti pristop, ki je celosten in temelji na posameznih območjih, s čimer bi se zagotovil učinkovit odziv na te izzive« (Evropska komisija. Celostna teritorialna naložba. Kohezijska politika 2014–2020, str. 2).

»Problematika, povezana s klimatskimi spremembami, ter vse večja družbena in politična pozornost je vplivala na gospodarstvo, da je v izvajanje svojih aktivnosti pričelo vključevati družbene in okoljske vidike. Tako je trg družbeno odgovornih investicij hitro rasel in v zadnjih desetih letih predstavlja pomembno ekonomsko področje, ki mu v prihodnosti pripisujejo še večjo pomembnost. Trenutna velikost trga družbeno odgovornih investicij znaša približno pet trilijonov evrov in v Evropi zavzema 53 % tržnega deleža, medtem ko ta delež v Združenih državah Amerike znaša 39 %, v preostalem delu sveta pa le 8 %« (Kiesel et al., 2010, str. 4).

»Bolj kot kdaj koli moramo o investicijah razmišljati globalno« (Jones, 2012, str. 14). Investicijske odločitve tako niso več vezane le na ekonomske učinke investicij, ampak tudi na doseganje okoljskih in družbenih ciljev.

Shema 1: Faze procesa investicijskega odločanja



Vir: Lastni vir.

Odločanje o investicijah, katerih cilj je trajnostni razvoj, mora izhajati iz procesa investicijskega odločanja, v katerega smo vgradili koncept trajnostnega razvoja. »Trajnostni razvoj se po Hisschemöllerjevi lestvici tipologije družbenih problemov uvršča v višji razred družbene problematike, kar zahteva drugačne miselne vzorce, drugačno strategijo odločanja in drugačno politiko reševanja« (Loorbach, 2007, str. 15). Razumevanje trajnostnorazvojnih investicij zato zahteva odmik od neoklasične ekonomske teorije koristnosti in jih je treba obravnavati kot investicije, s katerimi se zadovoljujejo potrebe večjega števila družbenih skupin, integracijsko in prijazno do narave. Ravno zaradi značilnosti trajnostnorazvojnih investicij je pomembna transparentnost in razumljivost procesa odločanja, ki mora biti zagotovljena skozi celotni proces odločanja. Sprejete odločitve morajo temeljiti na konsenzu razvojnih ciljev.

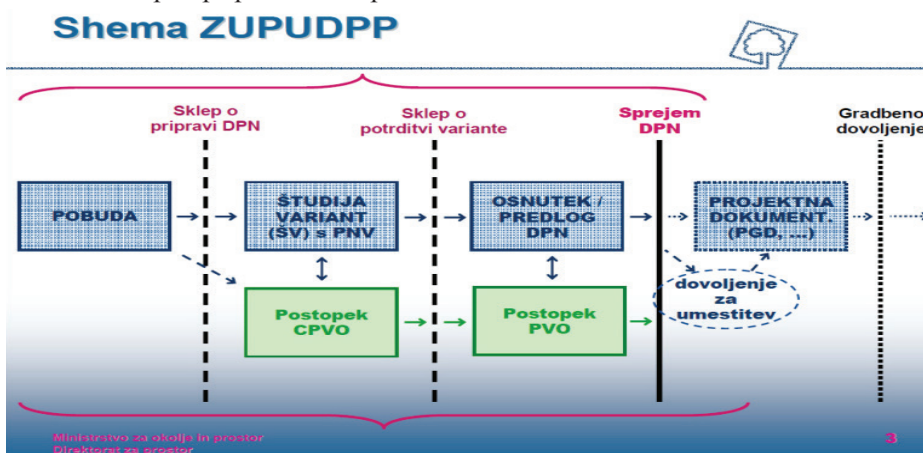
### 2.1 Odločanje o prostorskih investicijah v Sloveniji

Proces odločanja o najustreznejših variantah prostorskih investicij se v Sloveniji izvede v zakonsko predpisanem postopku priprave prostorskih aktov, v fazah priprave pobude in študije variant, ki ju podrobneje določajo predpisi s področja prostorskega načrtovanja v povezavi s predpisi s področja varstva okolja in predpisi s področja javnih financ.

Umestitev prostorskih investicij v prostor se izvede s postopkom priprave državnega prostorskega načrta (DPN), če gre za ureditve državnega pomena, in podrobnim prostorskim načrtom (OPPN), če gre za ureditve lokalnega pomena. Ne glede na nivo prostorskega načrtovanja postopek priprave prostorskega načrta obsega naslednje faze:

1. priprava pobude in sprejem sklepa o pričetku priprave podrobnega prostorskega načrta,
2. preučitev variant in izbor variante ter izvedba postopka celovite presoje vplivov na okolje (CPVO),
3. potrditev predloga najustreznejše variante prostorske investicije,
4. izdelava prostorskega načrta (OPPN ali DPN) ter izvedba postopka presoje vplivov na okolje,
5. sprejem prostorskega načrta.

Shema 2: Postopek priprave DPN po ZUPUDPP



Vir: [http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/umesca-nje\\_prostorskih\\_ureditev/ZUPUDPP\\_14102010\\_MIS.pdf](http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/umesca-nje_prostorskih_ureditev/ZUPUDPP_14102010_MIS.pdf).

Pobuda za umestitev prostorskih investicij državnega pomena se pripravi na podlagi javno razpoložljivih podatkov ter na podlagi izdelanih strokovnih podlag in predhodnih analiz. V pobudi se:

- določijo cilji celovitega prostorskega razvoja in varstva okolja, s katerimi se uskladijo cilji prostorske ureditve,
- predhodno ovrednoti in utemelji možne variante,
- določijo se predlogi izvedljivih variant ali
- utemelji predlog ene izvedljive rešitve, če variante niso smiselne.

Zaključena pobuda je podlaga za sprejem sklepa o pričetku priprave prostorskega načrta. Če se najustreznejšo varianto prostorske investicije izbere s primerjavo več variant, se v prvi fazi postopka priprave prostorskega načrta pripravi študija variant. Način priprave študije variant je zakonsko predpisan in je namenjen obravnavi

in vrednotenju variant prostorskih investicij, katerega cilj je predlagati najustreznejšo varianto.

Predlog najustreznejše variante je rezultat dvostopenjskega vrednotenja. Na podlagi možnih rešitev se variante vrednotijo s prostorskega, varstvenega in funkcionalnega vidika. Ta faza vrednotenja temelji na uporabi multikriterijske analize ali druge ustrezne metode vrednotenja, ob upoštevanju vsebin, ki jih je mogoče ovrednotiti z denarjem, in vsebin, ki denarno niso merljive. Vrednotenje z ekonomskega vidika se izdela ločeno, z uporabo analize stroškov in koristi. Namen te faze vrednotenja je preveriti izvedljivost posamezne variante prostorske investicije z vseh vidikov.

Po zaključenem prvem vrednotenju variant prostorskih investicij se izvede sintezno vrednotenje izvedljivih variant. Pri tem se vrednotijo vsebine, ki jih je mogoče ovrednotiti z denarjem, in vsebine, ki denarno niso merljive. Predlog najustreznejše variante praviloma temelji na rezultatih multikriterijske analize, v kombinaciji z analizo stroškov in koristi ali z drugimi ustreznimi metodami.

Študija variant s predlogom najustreznejše variante prostorske investicije se predstavi javnosti tako, da se javno razgrne in javno obravnava. Če se vzporedno s pripravo študije variant izvede tudi celovita presoja vplivov na okolje, se javnosti sočasno predstavi tudi okoljsko poročilo. Zainteresirana javnost lahko k javno razgrnjenim vsebinam in k predlogu najustreznejše variante doda pripombe in predloge, ki se obravnavajo ter se do njih zavzame stališče. Utemeljene pripombe in predlogi se upoštevajo kot usmeritve za nadaljnje načrtovanje oziroma se z njimi dopolni predlog najustreznejše variante prostorske investicije.

Tako pripravljen predlog sprejme Vlada Republike Slovenije, kadar gre za prostorske investicije državnega pomena, oziroma občinski svet, kadar gre za prostorske investicije občinskega pomena.

Odločitev o najustreznejši varianti prostorske investicije je podlaga za izdelavo podrobnih strokovnih podlag in prostorskih načrtov (DPN ali OPPN).

### **3 Analiza zakonsko predpisane metodologije odločanja o prostorskih investicijah**

#### *3.1 Namen in cilji raziskave*

Namen raziskave je bil preučiti zakonsko predpisano metodologijo priprave, obravnave in vrednotenja variant prostorskih investicij, ki jo določa Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor - ZUPUDPP (Uradni list RS, št. 80/10, 106/10 in 57/2012) ter Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave državnega prostorskega načrta (Uradni list RS, št. 106/2011).

Zakonsko predpisana metodologija določa način in vsebino odločanja, zato je bil cilj raziskave ugotoviti skladnost priprave pobude in študije variant s procesom investicijskega odločanja ter analizirati odstopanja in posledice v praksi.

### 3.2 Metode in opis instrumenta

Raziskava zakonsko predpisane metodologije priprave, obravnave in vrednotenja prostorskih investicij je bila izvedena kot kavzalna, neeksperimentalna raziskovalna metoda, z uporabo metode analize in sinteze.

Vplivi zakonodaje na prakso so bili preučeni z raziskavo prakse na področju prostorskega načrtovanja, ki je bila izvedena kot kavzalna, neeksperimentalna raziskovalna metoda z uporabo anketnega vprašalnika.

### 3.3 Opis poteka raziskave in obdelava podatkov

Skladno z zakonodajo s področja umeščanja prostorskih investicij v prostor je vodenje in koordiniranje prostorskih investicij občinskega pomena v pristojnosti občin, vodenje in koordiniranje prostorskih investicij državnega pomena pa v pristojnosti Ministrstva za okolje in prostor, investitorjev prostorskih investicij državnega pomena in resornih ministrstev. Iz navedenega razloga so bili v raziskavo vključeni strokovni delavci na občinah in državnih inštitucijah, ki se ukvarjajo z vodenjem in koordiniranjem postopkov umeščanja prostorskih investicij v prostor. Skupno je bilo anketiranih 207 občin (katerih število prebivalcev je večje od 1000) in 24 državnih inštitucij, ki v Sloveniji s (svojimi ali zunanjimi) strokovnimi delavci, vodijo ali koordinirajo postopke umeščanja prostorskih investicij v prostor.

Raziskava prakse na področju prostorskega načrtovanja v Sloveniji je bila izvedena v času od 1. 6. 2013 do 27. 6. 2013.

V raziskavi je bil uporabljen spletni anketni vprašalnik kombiniranega tipa, katerega vsebinska veljavnost je bila predhodno preverjena s pilotsko raziskavo. Vprašanja so bila pretežno zaprtega tipa in oblikovana tako, da sama niso prejudicirala odgovorov nanje.

Podatki, pridobljeni s pomočjo ankete, so bili razčlenjeni in sistematično razporejeni po skupinah. Obdelani so s statističnimi metodami v programu IBM SPSS Statistics.

### 3.4 Opis vzorca

Raziskava prakse temelji na odgovorih 116 strokovnih delavcev v občinskih upravah ali državnih inštitucijah, ki sodelujejo pri vodenju postopkov umeščanja prostorskih investicij v prostor ali pa te inštitucije zastopajo. 62,9 % anketiranih je bilo zaposlenih v občinskih upravah ali organih v sestavi občin, 15,5 % v organih državne uprave ter 21,6 % v drugih organizacijah in službah, ki v postopkih umeščanja prostorskih investicij v prostor zastopajo občine ali državo.

Izkušnje anketiranih na področju umeščanja prostorskih investicij v prostor so dolgoletne, saj je 52 % anketiranih imelo več kot 20 let delovne dobe, 31 % od 10 do 20 let, 13 % od 5 do 10 let in 4 % manj kot 5 let, pri čemer jih pri umeščanju prostorskih investicij v prostor 52 % sodeluje več kot 10 let, 31 % od 5 do 10 let in 17 % manj kot 5 let.

60 % vseh anketiranih je sodelovalo pri vodenju petih ali več postopkov umeščanja prostorskih investicij v prostor in približno 40 % pri umeščanju manj kot petih postopkov umeščanja prostorskih investicij v prostor.

Od anketiranih je bilo 51 % žensk in 49 % moških. Izobrazbena struktura anketiranih oseb je bila visoka, saj je imela večina anketiranih VII. stopnjo izobrazbe (72 %), magisterij (15 %) ali doktorat (4 %), manjši del pa VI. stopnjo izobrazbe (9 %), medtem ko nižje izobrazbe ni imel nihče. Največ anketiranih je imelo izobrazbo s področja arhitekture ali krajinske arhitekture (44 %), sledijo tehnične smeri - gradbeništvo, elektro in strojna smer (28 %), geografija in geodezija (14 %), ekonomija in upravne vede (8 %) ter druge smeri (6 %).

Večina anketiranih 59 % jih pri vodenju postopkov umeščanja prostorskih investicij v prostor sodeluje v vlogi koordinatorjev ali pripravljavcev, ki so skladno s predpisi s področja urejanja prostora odgovorni za vodenje postopkov umeščanja prostorskih investicij v prostor. 25 % anketiranih jih je pri vodenju postopkov umeščanja prostorskih investicij v prostor sodelovalo v vlogi investitorjev, 9 % v vlogi strokovnih služb in 7 % v vlogi pobudnikov.

### 3.5 Rezultati raziskave in interpretacija

Skladno s ciljem raziskave nas je zanimalo, kako se v zakonsko predpisani metodologiji priprave, obravnave in vrednotenja variant prostorskih investicij v Sloveniji izvede proces investicijskega odločanja. Da bi ugotovili značilnosti odločitvenega procesa, smo zakonsko predpisano metodologijo analizirali skozi faze procesa investicijskega odločanja (shema 3) ter na ta način ugotovili odstopanja in kolizije, ki posredno vplivajo na prakso s področja prostorskega načrtovanja.

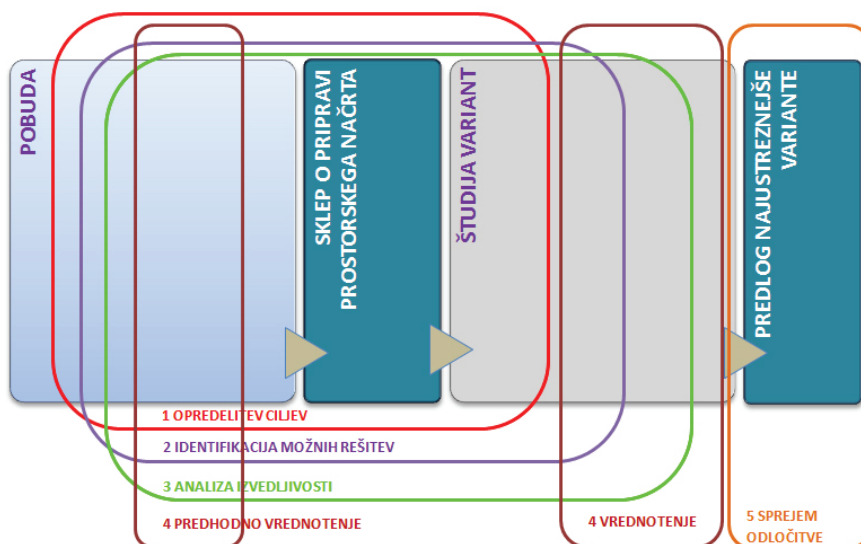
Analiza je zajela zakonsko predpisani fazi izdelave pobude in izdelave študije variant, v katerih poteka proces oblikovanja razvojnih ciljev in proces odločanja o najustreznejši varianti prostorskih investicij. Priprava pobude je namenjena oblikovanju ciljev prostorskih investicij, medtem ko se v študiji variant pripravijo, primerjajo in vrednotijo variante prostorskih investicij. Cilj študije variant je predlagati najustreznejšo varianto prostorske investicije, ki jo sprejme vlada (za prostorske investicije državnega pomena) ali občinski svet (za prostorske investicije občinskega pomena).

Zakonsko predpisani fazi priprave pobude in izdelave študije variant predstavljata prvi del pri pripravi prostorskih načrtov, v katerem se odloča o investicijah.

#### 1. Priprava pobude in oblikovanje investicijskih ciljev

Priprava pobude je namenjena določitvi investicijskih ciljev, vendar pa je zakonsko predpisan način priprave pobude bistveno širši, saj poleg identifikacije ciljev zajema tudi: določitev možnih variant prostorskih investicij, predhodno vrednotenje variant, preveritev izvedljivosti variant ter določitev izvedljivih variant. V fazi pobude se tako ne določita le namen in cilj investicije, ampak se identificirajo tudi možne rešitve oz. variante investiranja, analiza izvedljivosti možnih rešitev in predhodno vrednotenje variant.

Shema 3: Analiza priprave pobude in študije variant skozi faze investicijskega odločanja



Vir: Lastni vir.

Čeprav je priprava pobude v svojem izhodišču namenjena uskladitvi investicijskih ciljev, pa način uskladitve zakonsko ni predpisan. Zato investicijski cilji v pobudi ne izhajajo vedno iz konsenza razvojnih ciljev. Rezultati raziskave prakse kažejo, da 63,5 % anketiranih v pobudi povzame cilje investitorjev in pobudnikov kot cilje prostorskega načrtovanja. Polovica anketiranih v pobudo pogosto oz. vedno zapiše strateške cilje (49,2 %). Le dobra polovica anketiranih (58 %) pa v pobudo zapiše usklajene cilje družbenih skupin. Rezultati raziskave tudi kažejo, da se v pobudo namesto investicijskih ciljev zapišejo strateški cilji, ki so preširoki in zato ne omogočajo izpeljave kriterijev, meril in kazalnikov za vrednotenje variant prostorskih investicij.

Tabela 1: Način določanja ciljev prostorskih investicij pri pripravi prostorskih načrtov v Sloveniji

	Način določanja ciljev prostorskih investicij	Nikoli	Redko	Občasno	Pogosto	Vedno	Skupaj
a	Cilji se prepisejo iz hierarhično višjega prostorskega akta	9,5 %	15,9 %	25,4 %	22,2 %	27,0 %	100 % n = 63
b	Povzamejo se cilji pobudnikov ali investitorjev	1,6 %	11,1 %	23,8 %	42,9 %	20,6 %	100 % n = 63
c	Poišče se konsenz interesov in ciljev različnih družbenih skupin	6,4 %	9,5 %	25,4 %	39,7 %	19,0 %	100 % n = 63

Vir: Anketa, 2013.



Cilji v pobudi so zato neustrezni in se skozi postopek priprave študije variant prilagajajo, spreminjajo in dopolnjujejo tudi potem, ko je najustreznejša varianta prostorske investicije že izbrana. Navedeno potrjujejo tudi rezultati raziskave prakse, kjer iz frekvenčne porazdelitve izhaja, da odgovorni za vodenje postopkov umeščanja prostorskih investicij v prostor pogosto ali vedno oblikujejo cilje prostorskih investicij v fazi priprave pobude (66,6 %) ter pred sprejemom sklepa o pripravi DPN ali OPPN (58,7 %). Nekoliko manj pogosto pa se cilji prostorskih investicij oblikujejo v fazah priprave, obravnave in vrednotenja variant, tj. v študiji variant (41,3 %), analizi smernic nosilcev urejanja prostora (39,7 %), po zaključeni prostorski konferenci (30,6 %) ter po zaključenih javnih razgrnitvah in javnih obravnava (28,1 %). 55,6 % anketiranih pa je navedlo, da se cilji prostorskih investicij oblikujejo skozi celoten postopek priprave prostorskih načrtov.

*Tabela 2: Oblikovanje ciljev prostorskih investicij med pripravo prostorskih načrtov v Sloveniji*

<i>Faza v postopku priprave DPN ali OPPN</i>	<i>Oblikovanje ciljev prostorskih investicij skozi faze postopka priprave OPPN ali DPN</i>					<i>Skupaj</i>
	<i>Nikoli (1)</i>	<i>Redko (2)</i>	<i>Občasno (3)</i>	<i>Pogosto (4)</i>	<i>Vedno (5)</i>	
Pred pobudo za pripravo prostorskih načrtov	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 prostorskega načrta	3,2 %	15,9 %	22,2 %	33,3 %	25,4 %	100 % n = 63
Po pridobitvi smernic nosilcev urejanja prostora	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 celoten postopek	7,9 %	12,7 %	23,8 %	25,4 %	30,2 %	100 % n = 63

*Vir: Anketa, 2013.*

## *2. Študija variant in odločanje o najustreznejših variantah prostorskih investicij*

Priprava študije variant je zasnovana kot proces, v katerem se evidentirajo možne variante, preveri njihova izvedljivost ter se jih medsebojno primerja in vrednoti s ciljem izbrati najustreznejšo varianto prostorske investicije. Glede na zakonsko predpisan način priprave študije variant se identifikacija možnih rešitev v študiji variant ponovi, vendar v tem primeru zasleduje iskanje razvojnega konsenza in se zato prepleta z drugimi fazami investicijskega procesa. Identifikacija možnih rešitev tako ni posledica razvojnih ciljev, ampak inštrument za usklajevanje razvojnih ciljev.

Fazi nabora možnih variant prostorskih investicij sledi analiza njihove izvedljivosti, ki se zaključi z naborom izvedljivih variant. Izvedljivost variant se tako preveri večkrat, in sicer: v fazi priprave pobude, po analizi smernic nosilcev urejanja prostora, v fazi prvega vrednotenja variant po posameznih kriterijih in po zaključeni javni razgrnitvi predloga najustrežnejše variante.

Zaključeni fazi izvedljivosti variant sledi dvostopenjsko vrednotenje variant prostorskih investicij. Na prvi stopnji se variante prostorskih investicij ločeno vrednotijo po varstvenem, prostorskem, funkcionalnem in ekonomskem vidiku. Variante, ki so pozitivno ocenjene po vseh vidikih vrednotenja, se sintezno vrednotijo z uporabo multikriterijske metode, v kombinaciji z analizo stroškov in koristi ali z uporabo druge ustrezne metode.

Analiza zakonsko predpisane metodologije kaže, da se vrednotenje variant izvede trikrat. Poleg predhodnega vrednotenja variant v pobudi se postopek vrednotenja variant v fazi priprave študije variant izvede še dvakrat. Vendar pa kriteriji, merila in kazalci za posamezno fazo vrednotenja variant niso nujno isti, oziroma zakonodaja ne predpisuje enotnih izhodišč ali kriterijev kot podlage za posamezno vrednotenje variant.

Zaradi spreminjanja investicijskih ciljev se analiza tveganj izvede na različnih nivojih in s tem tudi na podlagi različnih kriterijev. Analiza tveganj ni izdelana kot celovita analiza, ampak se izvede večkrat, in sicer: (1) v fazi priprave pobude kot ugotovitve o možnostih in omejitvah v prostoru, ki izpostavijo pričakovane probleme pri umeščanju v prostor; (2) v okviru vrednotenja ekonomskega vidika kot analiza tveganj za vsako posamezno varianto z določitvijo in upoštevanjem kritičnih danosti v prostoru: pogojev gradnje in drugih pričakovanih problemov pri gradnji in obratovanju; (3) v fazi podrobnejše obdelave idejnih rešitev kot evidentiranje možnih tveganj pri izvedbi (posledica tveganosti ukrepa, geoloških in hidroloških razmer, zahtevnosti tehnologije gradnje ipd.) ter v okviru vrednotenja funkcionalnega vidika kot tveganja pri obratovanju (pričakovana razsežnost posledic nesreč pri obratovanju na naravno in grajeno okolje, zdravje ljudi ipd.). Zakonodaja predpisuje analizo tveganj po posameznih vidikih, zaradi česar ne zajame sinergijskih učinkov in vzročno-posledične povezave tveganj, kar lahko bistveno vpliva na ustreznost podlag za odločanje o najustrežnejših variantah prostorskih investicij.

Variante prostorskih investicij, ki so izvedljive po vseh vidikih prvotnega vrednotenja, se vključijo v sintezno vrednotenje variant. Rezultat sinteznega vrednotenja je predlog najustrežnejše variante prostorske investicije, ki se ga predstavi širši javnosti. V času javne seznanitve ima javnost pravico dajati pripombe in predloge k študiji variant s predlogom najustrežnejše variante, zato te pripombe lahko vplivajo na investicijske cilje. Ker je v zakonodaji dana možnost vplivanja na investicijske cilje po tem, ko je predlog najustrežnejše variante že izbran, lahko takšno določilo privede do ponovitve posameznih faz procesa odločanja, ki so bile predhodno že izvedene in tudi zaključene.

V študiji variant se tako ponovijo, prepletajo in prekrivajo vse faze procesa investicijskega odločanja: (1) ponovna določitev ciljev, (2) ponovna identifikacija možnih

rešitev oz. variant investiranja, (3) analiza izvedljivosti možnih rešitev, (4) vrednotenje izvedljivih rešitev in (5) odločitev o najustreznejši rešitvi.

Rezultati analize kažejo, da zakonsko predpisana metodologija priprave, obravnave in vrednotenja variant prostorskih investicij ni izpeljana iz procesa investicijskega odločanja, čeprav se v njem izvede proces odločanja in odloči o najustreznejši varianti prostorske investicije.

## 4 Sklep

Prostorske investicije so pomemben dejavnik družbenega razvoja, saj z njimi lahko vplivamo na razvoj sedanjih in prihodnjih generacij. Zaradi dolgoročnih učinkov na vseh ravneh družbe zahtevajo odgovorno obravnavo, predvsem pa zavedanje, da se odločamo o prostoru, ki je omejena dobrina.

S poseganjem v prostor posežemo v interese in cilje različnih družbenih skupin, zato so cilji tovrstnih investicij praviloma večdimenzionalni, proces odločanja pa vključuje večje število družbenih skupin. Odločanje o prostorskih investicijah je zato kompleksno in mora temeljiti na metodološko dorečenem in transparentnem modelu odločanja. Predvsem pa je potrebno zagotoviti zaporedno izvajanje faz investicijskega odločanja, saj njihovo ponavljanje, prekrivanje in prepletanje zmanjšuje transparentnost odločanja in povečuje ranljivost modela.

Priprava, obravnava in vrednotenje variant prostorskih investicij morajo izhajati iz konsenza razvojnih ciljev, ki se skozi proces odločanja ne spreminjajo. Poleg navedenega mora model slediti zakonskim določilom in zagotoviti oblikovanje kriterijev, meril in kazalnikov za vrednotenje variant prostorskih investicij na podlagi investicijskih ciljev, saj je le na ta način možno izbrati varianto, ki se najbolj približa razvojnim ciljem. Vendar pa rezultati prakse na področju prostorskega načrtovanja kažejo, da se cilji prostorskih investicij prilagajajo, dopolnjujejo in spreminjajo skozi celoten postopek odločanja o prostorskih investicijah, kar povzroča ponavljanje predhodno že izvedenih faz procesa investicijskega odločanja.

Na nekonsistentnost izvajanja faz odločitvenega procesa kaže tudi analiza zakonsko predpisane metodologije priprave, obravnave in vrednotenja variant prostorskih investicij, zaradi česar sklepamo, da zakonsko predpisana metodologija ni izpeljana iz procesa investicijskega odločanja, saj se faze odločanja ponavljajo, prekrivajo in prepletajo. Takšna nekonsistentnost in metodološka nedorečenost odločanja o prostorskih investicijah te oddalji od koncepta trajnostnega razvoja ter tudi od zakonsko predpisanih izhodišč za pripravo, obravnavo in vrednotenje variant prostorskih investicij.

Lidija Kegljjevič Zagorc, MA

## **Spatial Investment Decision-Making in Slovenia Using the Investment Decision-Making Process**

*All human activity is implemented in certain space, therefore the placement of spatial investments in a space is a responsible task, influencing the development objectives of individual social groups or individuals, changing existing land use or activities in a space. Spatial investments possess the characteristics of sustainable development investments and differ from investments with predominantly economic objectives in terms of multidimensional, sustainable development objectives and involve a larger number of participants in the decision-making process. Investments aimed at sustainable development require a departure from neoclassical economic theories of efficacy and should be considered investments which satisfy the needs of a large number of social groups, allow integration and are environmentally friendly.*

*Decisions on spatial investments are therefore complex and must be based on a methodologically set and transparent decision-making model. In particular, it is necessary to ensure the implementation of sequential stages of the investment decision-making process, as their repetition, overlapping and intertwining reduces the transparency of the decision-making process and increases the vulnerability of the model.*

*Despite the fact that deviations regarding the definition of phases of the decision-making process can be found in literature, in general the investment decision-making process comprises the following phases:*

- 1. identification of the purpose and objectives of the investment,*
- 2. identification of potential solutions or investment variants,*
- 3. analysis of the feasibility of potential solutions,*
- 4. evaluation of viable solutions,*
- 5. decisions regarding the most appropriate solutions and*
- 6. implementation of the adopted decisions.*

*The first stage of the investment decision-making process is of particular importance, i.e. definition of the purpose and objectives of the investment, which specifies the course of the investment decision-making process and the use of models and approaches for evaluating spatial investment variants. Since spatial investments are investments aimed at sustainable development, the preparation, treatment and evaluation of spatial investment variants must derive from a consensus of development objectives, which does not change throughout the decision-making process. In addition, the model should follow legal provisions and ensure that the design of criteria, benchmarks and indicators for evaluating spatial investment variants are based on the investment objectives, because only in this way we can select the variant that most closely approximates the development goals.*

*The spatial investment decision-making model in Slovenia is legally prescribed for spatial investments of national significance, and recommended for spatial investments of municipal significance. In accordance with Slovenian legislation in the field of spatial planning, the most appropriate spatial investment variant is, as a rule, chosen on the basis of a comparison and evaluation of several variants. The process of deciding on the most appropriate spatial investment variant is thus carried out during the first two stages of the statutory process of drafting the spatial plan. In the first stage, the process of preparing initiatives is prepared aiming at creating investment objectives. In the next phase, the process of preparing a study of the variants is implemented, designed to prepare, treat and evaluate spatial investment variants. If the spatial arrangement is selected based on a comparison and evaluation of several variants, the variants are treated and mutually compared in the variant study with the aim of designing a proposal representing the most appropriate variant.*

*In line with the study objective, we were interested in learning how the investment decision-making process was implemented within the statutory model for preparing, treating and evaluating variants in Slovenia. In order to determine the characteristics of the decision-making process, we analysed the prescribed statutory model through the stages of the investment decision-making process, thus determining any deviations and collisions, which indirectly impact practice in the field of spatial planning.*

*The study of the legally prescribed methodology for preparing, treating and evaluating spatial investments was carried out in the form of a causal, non-experimental research method, using the analysis and synthesis method.*

*The effects of legislation in practice were studied, using the research of the practice in the field of spatial planning, implemented as a causal, non-experimental research method, using a questionnaire.*

*The survey of practice in the field of spatial planning in Slovenia was carried out during the period from 1 June 2013 to 27 June 2013. The study included professionals in municipalities and state institutions involved in management and coordination procedures related to spatial placement of investments in a space. A total of 207 municipalities were surveyed (whose population exceeded 1000) and 24 state institutions, which in Slovenia using internal or external professionals manage or co-ordinate operations involving the placement of spatial investments in a space.*

*Results of the analyses indicate that the prescribed statutory model is not derived from the investment decision-making process, since the stages of the decision-making process repeat, overlap and are intertwined, thereby influencing the transparency of decision-making, pointing to the methodological unreliability of the model.*

*The preparation of initiatives is intended to identify investment objectives, however, the legally prescribed manner of preparing initiatives is much broader, because in addition to identifying objectives, it also involves the identification of possible spatial investment variants, pre-appraisal of variants and evaluation of the feasibility of variants. During the initiative phase, not only the determination of the purpose and*

*objectives is carried out but also the identification of possible investment solutions or variants, analysis of the feasibility of possible solutions and pre-appraisal of variants.*

*Given that the aim of preparing initiatives is not aimed at a search for development consensus, the investment objectives of initiatives do not necessarily derive from a consensus of development objectives. The results of the study of practices show that 63.5% of the respondents view the objectives of investors and initiators of the initiatives as the spatial planning objectives. Half of the respondents often or always define strategic goals in the initiatives (49.2%). Only slightly more than half of the respondents (58%) define coordinated objectives in the initiatives. The survey results also show that strategic objectives are too broad and therefore do not enable the derivation of criteria, benchmarks and indicators for evaluating spatial investment variants, and are defined in the initiatives instead of investment objectives.*

*Preparation of the study of the variants thus derives from initiatives. It is designed as a process in which possible variants are recorded, their feasibility evaluated and their mutual comparison and assessment implemented, with the aim of selecting the most appropriate spatial investment variant. Given the statutory method of preparing studies of variants, possible solutions are identified in the study of the variants again, however, in this case the study follows a search for development consensus and is therefore interlaced with the other phases of the investment process. The identification of possible solutions is thus not a result of development objectives, but an instrument for coordinating development objectives.*

*The stage of selecting potential spatial investment variants is followed by an analysis of their feasibility, culminating in a set of viable variants. The feasibility of variants is thus evaluated several times, namely: during the preparatory stage of the initiative, following an analysis of the guidelines of spatial planning stakeholders, in the initial evaluation stage of variants based on individual criteria and following the public presentation of the proposed most appropriate variant. Risk analysis is also performed at different levels, based on various criteria.*

*The concluded variant feasibility stage is followed by a two-step evaluation of spatial investment variants. In the first step, spatial investment variants are evaluated separately according to their protection, spatial, functional and economic aspects. Variants receiving positive assessments in all evaluation aspects, are again evaluated aggregately using multi-criteria methods, combined with a cost-benefit analysis or using other appropriate methods.*

*Analysis of statutory methodology shows that the evaluation of variants is performed three times. In addition to the pre-appraisal of variants of an initiative in the preparatory stage of the study of the variants, evaluation is carried out two more times. However, the criteria, benchmarks and indicators for each stage of evaluation are not necessarily identical; the law, namely, does not provide any uniform starting points or criteria for evaluating individual variants.*

*Spatial investment variants are considered viable according to all aspects included in the aggregated evaluation. The result of the aggregated evaluation becomes*

*the proposed most suitable spatial investment variant, which is presented to the general public. During the public presentation stage, the public has the opportunity to submit comments and suggestions regarding the proposal for the most suitable spatial investment variant. Since the legislation allows their participation regarding investment objectives, once the proposal for the most appropriate variant is already selected, such a decision could lead to an adjustment of the investment objectives and the renewal of various stages of the decision-making process that had been previously carried out and completed.*

*Findings from our analysis and research show that the stages of the decision-making process are already partially implemented during the preparation of initiatives stage with the aim of designing the development objectives. Subsequent phases, in another form and for other purposes, are also repetitive in the study of the variants, resulting in the investment objectives design stage, not being completed in the initiative draft process, with the objectives changing throughout the entire investment decision-making process. The changing and vague model of designing investment objectives is also reflected in the results of research regarding practices in the field of spatial planning, as more than half of the respondents replied that the objectives of spatial investments are designed through the entire process of spatial plan preparation, and thus, also following completion of the draft version of the most appropriate spatial investment variant. A change in the objectives does not only change the criteria for evaluating spatial investment variants, but also affects the repetition of previously already implemented phases of the investment decision-making process.*

*The inconsistency and repetition of stages of the investment decision-making process are reflected both in the analysis of the statutory model for preparing, treating and evaluating spatial investment variants and in practice, suggesting that decisions on spatial investments in Slovenia are moving away from both the concept of sustainable development and the statutory guidelines for the treatment, assessment and evaluation of spatial investment variants.*

## LITERATURA

1. Evropska komisija. Celostni trajnostni urbani razvoj. Kohezijska politika 2014–2020. Pridobljeno dne 10. 5. 2015 s svetovnega spleta: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/urban\\_sl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/urban_sl.pdf).
2. Jones, C. P. (2012). *Investments: Analysis and Management*, 12th ed. Berkely: John Wiley&Sons.
3. Kiesel, R., Scherer, M. and Zagst, R. (2010). *Alternative investments and strategies*. World Scieintific Publishing.
4. Laopodis, N. T. (2013). *Understanding investments, theories and strategies*. New York: Routledge.
5. Loorbach, D. (2007). *Transition management - new mode of governance for sustainable development*. International Books.
6. Mikek, P. and Rihtarič, M. (2005). *Osnove ekonomske teorije II. Makroekonomija*. Maribor: Univerza v Mariboru. Ekonomsko-poslovna fakulteta.
7. Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave državnega prostorskega načrta (2011). Uradni list Republike Slovenije, št. 106.

8. Strategija razvoja Slovenije 2014–2020 – osnutek (2013). Pridobljeno dne 10. 6. 2015 s svetovnega spleta: <http://www.eu-skladi.si/ostalo/operativni-programi/strategija-razvoja-slovenije>.
9. Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (2006, 2010). Uradni list Republike Slovenije, št. 60/2006, 54/2010.
10. Vuk, D. and Knez, M. (2004). *Investicijski management*. Maribor: Univerza v Mariboru. Fakulteta za organizacijske vede.
11. Zakon o prostorskem načrtovanju. Uradni list Republike Slovenije, št. 33/07, 70/08 - ZVO-1B, 108/09, 80/10 - ZUPUDPP, 43/11 - ZKZ-C, 57/12, 57/12 - ZUPUDPP-A, (109/12) in 76/14 - odl. US).
12. Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor – ZUPUDPP. Uradni list Republike Slovenije, št. 80/10, 106/10 in 57/2012).
13. Zakon o varstvu okolja (uradno prečiščeno besedilo) (2006). Uradni list Republike Slovenije, št. 39.