

Univerzita Karlova v Praze
Přírodovědecká fakulta
katedra sociální geografie a regionálního rozvoje



**PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS V PROCESSE
REGENERÁCIE MESTA (PRÍKLAD SHEFFIELDU,
ANGLICKO)**

Lucia Klimentová

Diplomová práca

Školiteľ: Doc. RNDr. Luděk Sýkora, Ph.D

Konzultant: Mgr. Roman Matoušek

Praha 2009

Prehlásenie

Prehlasujem, že som diplomovú prácu vypracovala samostatne s použitím citovanej literatúry.

V Prahe 20.8.2009

Pod'akovanie

Chcela by som pod'akovať prof. G. Dabinettovi a prof. J. Henneberrymu za ich podporu a pomoc pri tvorbe tejto práce počas celého semestra stráveného na University of Sheffield. Takisto moja vďaka patrí najmä doc. RNDr. L. Sýkorovi, Ph.D. a Mgr. R. Matouškovi z Katedry Sociální geografie a regionálního rozvoje Univerzity Karlovy. Takisto sa chcem pod'akovať úradníkom z mestskej rady Sheffieldu za ich čas, ochotu a cenným pripomienkam k mojej práci.

Obsah

Strana	
9	1 Úvod
12	2 Koncept public – private partnership
14	2.1 Verejný a súkromný sektor (samospráva a developeri)
16	2.2 Teoretická rovina konceptu public-private partnership
18	2.2.1 Využitie public-private partnership
19	2.2.2 Problémy spojené s public-private partnership
21	3 Typy a formy public-private partnership pri regenerácii miest
25	3.1 Lokálne regeneračné partnerstvá
27	4 Využitie prístupu public-private partnership pri regenerácii miest v Anglicku
28	4.1 Urbánna regenerácia vedená súkromným sektorom pred rokom 1997
31	4.2 Urbánna renesancia vedená partnerstvami po roku 1997
37	5 Udržateľný urbánny rozvoj a brownfieldy
41	5.1 Inštitúcie a aktéry zahrnutý do revitalizácie brownfieldov
43	5.1.1 Lokálna samospráva ako regulátor a koordinátor rozvoja
45	5.1.2 Úloha trhu ako hybnej sily rozvoja
48	6 Sheffield: Príklad regenerácie mesta s využitím public-private partnership
53	6.1 Vývoj public-private partnership v Sheffielde
56	6.2 Strategické regeneračné partnerstvá mesta Sheffield
56	6.2.1 Sheffield One
61	6.2.2 Creative Sheffield
62	6.3 Úloha mestskej rady pri revitalizácii brownfields v centre Sheffieldu
68	7 Záver
73	Literatúra
77	Príloha

Zoznam obrázkov

Obrázok č. 1: Základný rámec pre urbánnu regeneráciu

Obrázok č. 2: Veľkosť trhu PPP od roku 1995/1996

Obrázok č. 3: Hodnota ERDF v subregióne South Yorkshire

Obrázok č. 4: Veľkosť trhu PPP od roku 1995/1996

Obrázok č. 5: Vývoj rozlohy brownfieldov od roku 2001 (ha)

Obrázok č. 6: Distribúcia a vývoj rozlohy brownfieldov v regiónoch Anglicka v období 2001-2007

Obrázok č. 7: Zjednodušená sieť aktérov v procese regenerácie brownfields

Obrázok č. 8: Financovanie lokálnej samosprávy v Anglicku (Sheffield)

Obrázok č. 9: Lokalizácia Sheffieldu v administratívnom usporiadaní Anglicka

Obrázok č. 10: Dopravná poloha Sheffieldu

Obrázok č. 11: Administratívne hranice samosprávy Sheffieldu

Obrázok č. 12: Distribúcia brownfieldov v Sheffielde podľa plánovacieho statusu (2004)

Obrázok č. 13: Distribúcia brownfieldov v Sheffielde (2004)

Obrázok č. 14: Sheffield First Partnership

Obrázok č. 15: Objem finančných prostriedkov vydaných na regeneráciu centra mesta Sheffield podľa Masterplan Sheffield One (v mil. libier) stav k roku 2007

Obrázok č. 16: Ponuka a dopyt kancelárskych plôch v CBD (Sheffield)

Obrázok č. 17: Sheffield Town Hall a Peace Garden v roku 2001 počas demolácie a v roku 2007 nová Peace Garden, McDonald Hotel a Winter Gallery

Obrázok č. 18: Vlastnícka štruktúra brownfieldov v centre Sheffieldu (2006)

Obrázok č. 19: Okrsky centra mesta

Obrázok č. 20: Rozvojová aktivita v centre mesta Sheffield (2009)

Obrázok č. 21: Plánovacie statusy brownfieldov v centre Sheffieldu (Feb. 2009)

Obrázok č. 22: Podiel brownfieldov podľa plánovacích statusov na celkovej rozlohe centra Sheffieldu (%), Feb. 2009

Zoznam skratiek

BLAP	Brownfield Local Action Plan
CABE	Commission for Architecture and Built Environment
CIQ	Cultural Industry Quarter
EDC	Economic Development Company
EH	English Heritage
EP	English Partnership
ERC	Economic Regeneration Committee
ERDF	European Regional Development Fund
EU	European Union
LDF	Local Development Framework
LRP	Lokálne regeneračné partnerstvo
NLUD	National Land Use Database
ONS	Organization for National Statistics
RDA	Regional Development Agency
ROP	Regionálny operačný program
PPS	Planning Policy Statement
PPP	Public-Private Partnership
RSS	Regional Spatial Strategy
SMN	Scheme of Management Neighbourhoods
SRB	Single regeneration budget
UDC	Urban Development Corporation
UDP	Unitary Development Plan
UNDP	United Nations Development Programme
URC	Urban Regeneration Company

Abstract

The aim of my thesis is to describe public – private partnership (PPP) approach in the context of urban regeneration and particularly in the brownfield redevelopment process in the England. I examine the outcomes of urban government policy and then particularly in Sheffield. The thesis is built up from three different parts.

The first part is a general review of the PPP literature. It begins with uncovering the notion of public and private sectors, different definitions and perceptions of PPP. It also describes the changing roles of key actors within the partnership process.

The second part looks into the british approach to urban regeneration in the context of PPP. At the beginning different forms and types of urban regeneration partnerships are being examined in the England and then the evolution of PPP is outlined since 1980s. The different natures and characters of PPP are also introduced here from the conservative Thatcherism policies to the Labour party government. I am closely interested in the evolution after 1997 and in the term known as „Third Way“. After that I try to highlight the reasons for sustainability and brownfield re – use. Finally I examine the brownfield redevelopment practice in the England and the forms and types of PPP.

The third part of this thesis is the case study of Sheffield. This part takes a close look at Sheffield`s responses to the general theme and changing climate of the national policy. It outlines the evolution of PPP in Sheffield since 1980s, and also explores the character of brownfield sites in Sheffield city centre. Here I try to find out what particular forms of „brownfield partnerships“ have occurred in the city centre regeneration and how the partnership approach has been used generally.

The Czech Republic and the England are two countries sharing the same problem. That are urban brownfields as kind of spatial outcomes of their industrial past. PPP approach in England has been succesfull. Better understanding and implementation of PPP could help with cities regeneration in Czech republic.

Abstrakt

Cieľom mojej diplomovej práce je analýza konceptu public – private partnership (PPP), čiže spolupráce verejného a súkromného sektoru v kontexte urbánnej regenerácie v Anglicku. Moja diplomová práca kriticky analyzuje a na príklade mesta Sheffield vyhodnocuje činnosti a spôsoby fungovania regeneračných partnerstiev. Skladá sa z troch hlavných častí.

Prvou časťou je všeobecný koncept PPP. Na samom začiatku práce sa snažím zdôvodniť prečo sa koncept PPP používa a ako sa k nemu dospelo.

V druhej časti analyzujem anglický prístup k PPP v kontexte urbánnej regenerácie a jeho vývoj od roku 1980. Zameriavam sa hlavne na rôzne prístupy, formy a typy PPP. Takisto popisujem odlišný charakter PPP a jeho meniacu sa úlohu od obdobia konzervativizmu M. Thatcherovej až k sociálne – demokratickej vláde G. Browna. Hlbšie sa zameriavam na súčasnú politickú situáciu tzn. po roku 1997 známu ako Giddensova „Tretia cesta“. Ďalej v práci objasňujem ako PPP a súčasná urbánna politika v Anglicku prispieva k udržateľnému rozvoju a revitalizácii brownfields. Nakoniec hodnotím ako sa táto politika realizuje v praxi.

Tretia časť mojej diplomovej práce je venovaná prípadovej štúdii mesta Sheffield. V tejto časti bližšie analyzujem situáciu, vývoj, stav politiky a brownfieldov v Sheffielde (konkrétne v centre mesta). Popisujem rozvojové spoločnosti mesta a ich zmenené správanie po roku 1997. Analyzujem kľúčových hráčov procesu revitalizácie. Snažím sa

prísť na to do akej miery bol počas regenerácie partnerský prístup v Sheffielde naplnený a úspešný.

Touto diplomovou prácou sa snažím predložiť dôkazy o tom, že PPP má zmysel uzatvárať a riešiť ním revitalizáciu brownfieldov a celkovú regeneráciu mesta, je to prístup udržateľný a mal by byť implementovaný v Českej republike.

1 Úvod

Výzkumnou oblasťou mojej diplomovej práce je urbánna politika a urbánny systém v Anglicku a ich spôsob riešenia regenerácie mesta a revitalizácie brownfields pomocou PPP. Odlišná legislatíva, politický a historický vývoj v kráľovstvách Veľkej Británie, spôsobili aj odlišný prístup k systému plánovania urbánneho rozvoja. Politiky, rozvojové programy a inštitúcie v Škótsku a Severnom Írsku sa od Anglicka odlišujú. Preto som svoju výskumnú oblasť zúžila na Anglicko.

Sústredím sa primárne na kľúčových hráčov procesu revitalizácie brownfields a tými sú štát, vláda, lokálne samosprávy, developeri a vlastníci pôdy. Súkromný a verejný sektor však nie sú jedinými hráčmi v tomto procese. V súčasných politických podmienkach je v Anglicku kladený dôraz na väčšie zapojenie komunít a neziskových organizácií.

Zameriavam sa na charakter a spôsob riešenia urbánneho rozvoja od roku 1980, väčší dôraz pri tom kladiem na zmenu v roku 1997 a súčasnú situáciu. Vyhodnocujem spoluprácu a napätie medzi centrálnou a lokálnou vládou. Analyzujem predovšetkým inštitucionálne formy PPP ich vývoj, spôsoby spolupráce a hodnotím ich prínos k regenerácii mesta v Anglicku. Moja diplomová práca vychádza z toho, že PPP sa v praxi v Anglicku široko využíva a je priamo zakomponované do anglického systému plánovania urbánneho rozvoja. Tento prístup a celá politika „Tretej cesty“ vedie k efektívnejšiemu vládnutiu, k zdravšej demokracii a k udržateľnému urbánnemu rozvoju. PPP v oblasti revitalizácie brownfields zkracuje jej priebeh, zvyšuje objem finančných

prostriedkov, znižuje transakčné náklady a podporuje ďalšie investície. V práci sa špecificky venujem zavedeniu konceptu PPP do praxe. Lepšie pochopenie tohto konceptu v kontexte regenerácie mesta potom môže poslúžiť pri riešení regenerácie miest v ČR.

K tejto hlavnej myšlienke práce som si stanovila podotázky:

- Ako sa zmenila úloha lokálnej samosprávy v procese revitalizácie brownfields a regenerácie mesta s nástupom labouristov po roku 1997?
- Ako sa v tomto kontexte zmenila úloha tržných hráčov (developeri, investori) po roku 1997?
- Ako prebiehali PPP v Sheffielde v zrovnaní so situáciou v Anglicku?
- Aké formy a typy PPP vznikli v Sheffielde pri regenerácii centra mesta a ako sa ich charakter zmenil po roku 1997?

Tretia časť mojej diplomovej práce je venovaná prípadovej štúdii mesta Sheffield. Terénny výzkum bol prevedený behom jednosemestrálneho pobytu na University of Sheffield. Sheffield je výborným príkladom transformácie starého industriálneho mesta na moderné mesto plné perspektív a potenciálu. Pre demonštráciu a príklad pre úspešné fungovanie PPP som si vybrala práve toto mesto, pretože si myslím že je dobrým laboratóriom v zmysle prítomnosti brownfieldov v centre mesta, má za sebou zaujímavú históriu a celú sériu úspešných projektov riešených týmto prístupom. Navštívila som mestskú radu, kde som absolvovala 6 riadených rozhovorov s úradníkmi z odboru „Rozvoja centra mesta“ podľa vopred pripravených otázok. Jeden rozhovor trval v priemere asi hodinu. Počas celého semestra som chodila na konzultácie k profesorom G. Dabinettovi a J. Henneberrymu z Katedry urbánneho a regionálneho plánovania (University of Sheffield). V Sheffielde bližšie analyzujem situáciu, vývoj, stav politiky a brownfieldov (konkrétne v centre mesta) a ďalej vyhodnocujem činnosti a spôsoby fungovania regeneračných partnerstiev. Zhodnocujem fungovanie najmä strategických PPP (konkrétne urbánnych rozvojových spoločností Sheffield One a Creative Sheffield) a ich vplyvy na ekonomiku mesta. Primárne sa zaoberám centrom mesta, ale neignorujem ani

ostatné oblasti Sheffieldu. Snažím sa prísť na to do akej miery bol počas regenerácie partnerský prístup v Sheffielde naplnený a úspešný.

Použité metódy som konzultovala s prof. G. Dabinettom z University of Sheffield. Na základe kritického prehľadu súborov literatúry som získala prvotné poznatky o systéme plánovania urbánneho rozvoja v Anglicku a rozpracovala som teoretický spôsob chápania PPP. Oboznámila som sa s urbánnymi politikami novej labouristickej vlády a s praxou v oblasti revitalizácie brownfields. Ďalej som sa oboznámila s dokumentami agentúry English Partnership (ďalej EP) ako napr. Národná Plánovacia Politika, Národná Stratégia Brownfields, Sprievodca brownfields pre developerov a lokálne samosprávy. Na regionálnej úrovni som sa oboznámila s Regionálnou priestorovou stratégiou regionálnej agentúry Yorkshire Forward (YF). Na lokálnej úrovni som analyzovala územne plánovacie dokumentácie mesta Sheffield, Jednotný rozvojový plán, masterplan, regeneračné stratégie a akčné plány štvrtí v centre mesta.

Čo sa týka štatistických zdrojov čerpala som hlavne z Národnej databázi Land-use (NLUD). NLUD je najobsiahlejšia databáza využitia pôdy v Anglicku. Obsahuje konzistentný a aktuálny register o brownfieldoch a nevyužitých budovách a plochách v Anglicku. Ďalšou databázou je Register verejnej pôdy (Register of Surplus of Public Sector Land). V tomto registri majú inštitúcie verejného sektoru povinnosť registrovať svoju pôdu. Poskytuje prehľad o národnej ponuke dostupnej pôdy a je referenčným bodom pre všetky participujúce organizácie verejného sektoru. Pomáha tak dosahovať širšie ciele vlády, vrátane potrieb pre bývanie a regionálnych ekonomických stratégií. Socio-ekonomické ukazovatele sú dostupné z národných štatistík (National Statistics, konzistentné údaje od roku 2000) a štatistík o susedstvách (Neighbourhood Statistics, konzistentné údaje od roku 1997). Detailnejšie údaje o brownfieldoch v Sheffielde sú dostupné na mestskej rade Sheffieldu. Na základe databázi o brownfieldoch z mestskej rady v Sheffielde som do mapovej podoby zapracovala ich lokalizáciu.

2 Koncept public-private partnership

PPP vo svojej najzákladnejšej podstate predstavuje určitú formu spolupráce verejného a súkromného sektoru pri budovaní a prevádzkovaní verejných služieb. Diskurz okolo PPP vychádza z argumentácie o tom, že verejný sektor by nemal byť monopolným prevádzkovateľom verejných služieb, ale že súkromné firmy, neziskový a občiansky sektor by mali prevziať zodpovednosť od štátu a tým pádom sa efektívnejšie podieľať na spoločnom budovaní verejných služieb. (Rosenau 1999)

Využitie PPP podporuje filozofia neoliberálnej ekonomickej teórie. „Neoliberalizmus presadzuje privatizáciu štátnych podnikov a štátom prevádzkovaných služieb. Forma vlády založená na partnerstve vychádza z predpokladu zlyhania štátu a potreby zahrnutia relevantných zástupcov súkromného sektoru do politiky. Táto nová forma vlády je vhodnejšia pre súčasnú tržne riadenú globálnu ekonomiku“ (Jesop 2002, str. 453). Neo-liberalizmus je vlastne akési predefinovanie klasického liberalizmu. Takisto ako liberalizmus preferuje voľnú konkurenciu a trhový mechanizmus, navrhuje však aj nové formy štátnych zásahov do hospodárstva a zároveň vytvorenie čo najširšieho priestoru pre automatické samoregulujúce pôsobenie trhového mechanizmu. Myšlienky tejto teórie našli svoje uplatnenie v Anglicku v urbánnom rozvoji v 80. rokoch za obdobia vlády konzervatívnej strany M. Thatcherovej. Nástupom novej vlády T. Blaira v roku 1997 a zavedením „Tretej cesty“ sa pokračovalo v neoliberálnych PPP Thacherovej, ale s určitými prvkami sociálnej demokracie. Niekedy sa súčasná vláda sociálnych demokratov v anglicku nazýva aj neo-thatcherizmom. Predponou „neo“ sa myslí väčšie zapojenie sociálnej stránky, teda občianskeho a neziskového sektoru do vládnej politiky v duchu „Tretej cesty“. Dôležité je že v Anglicku je stratégia PPP považovaná dlhodobo za tržne

vyhovujúcu, pomocou ktorej je súkromný sektor podporovaný zdrojmi z vlády, komunít a neziskoviek.

Problémom Veľkej Británie v súčasnosti je niekedy až prílišná penetrácia praktík súkromného sektoru do oblasti verejných služieb. Hranice medzi verejným a súkromným sektorom sa v Anglicku veľmi prelínajú. Keď sa na problém pozrieme z pohľadu konštituovania verejných služieb, je zrejmé, že nie všetko verejné je v skutočnosti verejné. Nie je prekvapením, že na rozdiel od ČR mnoho dôležitých verejných služieb alebo aspoň ich častí tu prevádzkuje súkromný sektor (napr. zdravotníctvo, školstvo, doprava, energetika, poisťovníctvo).

PPP vo Veľkej Británii sú priamo zakomponované do plánovacieho systému a stali sa najviac preferovanou implementačnou politikou pre centrálné riadené programy. Lokálna samospráva má k dispozícii množstvo nástrojov, ktorými môžu ovplyvniť budúci rozvoj lokality. Otázkou ostáva do akého rozsahu, kvality a v akom časovom období sú schopní tak urobiť. Lokálna samospráva sama o sebe nedisponuje dostatočnými finančnými prostriedkami na realizovanie projektov infraštruktúry alebo občianskej vybavenosti. Práve preto sa v Anglicku zaviedol systém PPP (najčastejšie formou špecializovaných inštitúcií) ako efektívnejší spôsob riešenia problémov urbánneho rozvoja. PPP býva základom všetkých väčších schém regenerácie brownfields, alebo akýchkoľvek schém, ktoré vyžadujú verejnú intervenciu. Príkladom schémy, ktorá vyžaduje verejnú intervenciu môže byť pre samosprávu napr. strategický brownfield v rozdrobenom vlastníctve.

Vláda a takisto aj trh využíva špeciálne agentúry, aby ovplyvnila lokálny rozvoj. Vlastníci pôdy, developeri, politici a množstvo ďalších aktérov je zahrnutých do procesu regenerácie, ktorí sami vytvárajú agentúry, alebo ich siete. Tieto agentúry sa v čase menia, tak isto ako sa menia aj ich zvyklosti a praktiky. Najvýznamnejšie a najprínosnejšie PPP v oblasti urbánneho rozvoja v Anglicku majú inštitucionálnu formu v podobe mestských rozvojových spoločností. V súlade s neoinštitucionálnou teóriou vznikajú tieto spoločnosti vtedy keď väčšina aktérov, v tomto prípade predstaviteľov mesta usúdi, že chovanie, ktoré táto nová inštitucionálna forma podporuje, znižuje transakčné náklady.

2.1 Verejný a súkromný sektor (samospráva a developeri)

Ústredné, krajské a miestne orgány samosprávy sú významnými subjektami verejného sektoru. Orgány samosprávy, na rozdiel od súkromného sektoru majú vyššiu sociálnu zodpovednosť a environmentálne povedomie. Sú otvorené a prístupnejšie verejnosti a v oblastiach zamestnanosti poskytujú vyššiu stabilitu. Vytvárajú regulačné rámce (územný plán), zabezpečujú rovný prístup (ochrana pred diskrimináciou) a kontinuálnosť a stabilitu verejných služieb. Súkromný sektor naopak, je ten dynamický, inovatívny a kreatívny, ktorý prináša prístup k informáciám, know – how a novým technológiám. Zároveň je stelesnením manažérskej efektívnosti. Súkromný sektor je lepší v ekonomických úlohách, replikáciách úspešných experimentov a v zanechávaní aktivít a postupov ktoré sú neefektívne. (Rossenau 1999)

Na jednej strane oblasti závisiace exkluzívne od verejných prevádzkovateľov znižujú inovácie a kreativitu. Na druhej strane neprimeraný zásah súkromného sektoru môže vyústiť k naštrbeným vzťahom a priemerným výsledkom. Verejný sektor je spájaný s monopolom a súkromný s konkurenciou.

Charakteristiky oboch sektorov sú veľmi široké. Pre demonštráciu a objasnenie zmyslu PPP sú však tieto charakteristiky postačujúce. Výnimiek by sa ináč našlo veľké množstvo, už len pri pohľade na vnútornú štruktúru oboch sektorov. V prípade súkromného sektoru je pri vyššie spomenutých charakteristikách veľmi dôležité uvažovať veľkosť firmy, časové hľadisko jej pôsobnosti na trhu, odvetvie z ktorého pochádza atď. Takisto v súkromnom sektore existujú monopoly. Niektoré subjekty verejného sektoru zas tiež môžu byť inovatívne a dynamické napr. Czechinvest v čase svojho vzniku. Takisto kultúra prevádzkovaná verejnými inštitúciami je kreatívna a dynamická. Verejný sektor sa v mnohých prípadoch spája s politickou reprezentáciou. Problém rozhodovania vo verejnom sektore rieši Teória verejnej voľby od Buchannana (1984). Cieľom verejného sektoru je podľa Buchannana vyhrať voľby a získať čo najviac hlasov od voličov. Verejný sektor musí zladať individuálne preferencie do rozhodnutí, ktoré sú nedeliteľné. To

znamená, že sa týkajú všetkých, aj tých čo hlasovali proti. Na druhej strane cieľom súkromného sektoru je zarobiť čo najviac peňazí a profitovať. Postup investícií v súkromnom sektore sa odvíja od ekonomických zákonov. Verejný sektor sa však týmito zákonmi neriadi. Preto je považovaný za rigidný a nerentabilný. Nie je v súlade s tržnou filozofiou. Verejný sektor dosahuje svoje ciele inak než súkromný sektor. Jeho taktiky sa pre mnohých podnikateľov zdajú nelogické a nepochopiteľné. Verejný a súkromný sektor teda nie sú rovnocennými partnermi.

Nová inštitucionálna teória v kritike welfare systému tvrdí, že verejný sektor má svoj podiel na zlyhaní súkromného sektoru. Jej zástancovia tvrdia, že súkromný sektor sa vždy bude snažiť postupovať smerom k znižovaniu transakčných nákladov a vyššej efektívnosti. Tvrdia že politické akcie môžu nevedomky zvyšovať transakčné náklady a tým znižovať potenciál pre efektívne operácie trhu. Neistota, nestabilita, omeškanie systému plánovania tak isto zvyšuje transakčné náklady (Adams 2005).

Na druhej strane niektorí autori verejný sektor obhajujú: „Nemôžeme pokračovať v obchodoch tak ako doteraz, pokiaľ chceme úspešne čeliť výzvam v otázke ľudských práv, sociálnej spravodlivosti a udržateľnom rozvoji. Trh zlyháva v generovaní riešení pre vážne environmentálne problémy, špeciálne v prípade kde mocné korporácie objavujú vzdialené prírodné zdroje. Hoci výzkum potvrdil koreláciu medzi otvoreným trhom a ekonomickým rastom, kauzalita tohoto vzťahu nebola potvrdená (viz Čína, Singapur, Kórea)“ (Van Vliet, str. 36). V prípade urbánneho rozvoja trh napr. sám nevyrieši problematiku brownfieldov, ktorých revitalizácia je nerentabilná.

S istotou môžeme tvrdiť že ani jeden zo sektorov nie je vo svojich praktikách perfektný. Buchananova teória verejnej voľby, alebo zlyhania verejného sektoru, ako sám autor uvádza, tak isto ako aj teórie zlyhania trhu ekonómov 30. a 40. rokov sú toho dobrým príkladom. „Systém tržných síl a vzťahov zlyhal na idealizovaných kritériách efektívnosti v alokácii zdrojov a ich distribúcii. Takisto vláda a politické organizácie zlyhali v uspokojovaní potrieb efektívnosti, rovnosti a sociálnej spravodlivosti“ (Buchanan 1984, str. 23)

Verejný sektor by mal zmeniť svoju filozofiu, prevziať určité praktiky od súkromného sektoru (napr. vylepšiť svoju odbornosť, rýchlejšie reagovať na zmeny atď). Súkromný sektor by zas mal zmeniť svoje praktiky viac smerom k zodpovednosti, environmentálnemu povedomiu a sociálnym otázkam. Cesta pre partnerstvo je potom viac otvorená a spolupráca funguje lepšie.

Z uvedených dôvodov je dôležité a pre oba sektory výhodné aby našli cestu k vzájomnej spolupráci, pretože na jednej strane trh je závislý od politickej a vládnej moci. Musí konať v rámci zákonov, ktoré určuje verejný sektor. A tieto zákony sú podmienkou pre efektívne fungovanie trhu. Na druhej strane vláda je takisto závislá na súkromnom sektore. Trh zabezpečuje zamestnanosť, určuje ceny, produkciu a životnú úroveň (Potůček 2008).

2.2 Teoretická rovina konceptu public-private partnership

Spolupracou verejného a súkromného sektoru dochádza k znižovaniu transakčných nákladov a zvyšovanie potenciálu pre efektívne operácie na trhu. V prípade urbánneho rozvoja efektívne rieši problematiku revitalizácie brownfields. PPP je postavené na tom, že kooperáciou sa dosiahne viac než len autonómny postavením verejného a súkromného sektoru. Tento prístup však nemusí platiť vo všetkých prípadoch, pretože budovať partnerstvo tiež nie je jednoduché. Ako som už spomínala v podkapitole 2.1, verejný aj súkromný sektor musí zmeniť svoje praktiky a prístupy a prispôbiť sa viac jeden druhému aby agenda partnerstva a jeho teória mohla byť plne implementovaná. Jeden z názorov je, že čo sa týka služieb verejný sektor by mal byť katalyzátorom trhu a nie len monopolom. Verejný sektor by mal veci skôr umožňovať, než zakazovať. Toto je výzva pre lokálne samosprávy aby postúpili smerom k zdieľaniu risku, k viac podnikavému a tržne orientovanému prístupu. Takisto je výzvou pre súkromný sektor aby zaujal zodpovednejší prístup a bol ochotný niesť riziko. Limity a príležitosti pre partnerstvo analyzujem v nasledujúcich podkapitolách.

„Jednotná definícia pre PPP neexistuje. „Niektorí môžu za PPP považovať, už len samotné daňové úľavy pre podnikateľov, ktorí sľubujú vytvorenie určitého počtu nových pracovných miest. V niektorých prípadoch aj najatie súkromného podniku na správu garáží alebo odvoz odpadu môže byť považované za PPP“ (Akintoye 2000, str. 2)

„Termín PPP zahŕňa rozličné fluktučné formy spolupráce medzi samosprávou a rozličnými formálnymi alebo neformálnymi aktérmi. Nie všetci aktéri musia byť v partnerstve zahrnutí po celý čas jeho trvania.“ (Ball 2000 v Carley et al 2000, str. 35)

Definícia PPP z pohľadu urbánneho rozvoja je podľa Hardinga (1990 str. 20) „akákoľvek akcia ktorá je zapísaná v zmluve alebo v dohode medzi aktérmi verejného a súkromného sektoru pre spoločný úžitok, ktorá zároveň nejakým spôsobom prispieva k zlepšeniu urbánnej ekonomiky a kvality života“ Táto definícia je skor idealistická než skutočná. Nie vo všetkých prípadoch PPP viedlo k zlepšeniu ekonomiky. Podľa Carleyho (2000) tam kde by partnerstvá určite nefungovali, môže ich tvrdé presadzovanie predstavovať brzdu v regenerácii. Takisto podľa Roseanu (1999) je vhodné PPP uplatňovať len v prípadoch keď externality budú limitované a je potrebná rýchla akcia. Pokiaľ je však partnerstvo v minimalistickej forme, dôveryhodnosť má kritickú, je zamerané na zraniteľnú populáciu, transakčné náklady sa ním neznížia, nepredstavuje najlepší prístup k riešeniu urbánnych problémov.

Bailey (1994 str. 20) ponúka realistickejšiu definíciu z pohľadu urbánneho rozvoja. „PPP je mobilizácia koalície záujmov, vykreslená z viac než jedného sektoru k príprave regeneračnej stratégie pre určitú oblasť“. S touto definíciou sa stotožňujem a myslím si že najlepšie vystihuje charakter PPP v oblasti urbánneho rozvoja v Anglicku.

Každé PPP má iné charakteristiky, ktoré vychádzajú zo špecifických ekonomických, sociálnych a politických podmienok. Čo však majú všetky PPP spoločné, je to, že zdieľajú zodpovednosť za politiku, ktorá ovplyvňuje obyvateľov. Partnerstvo v teoretickej rovine zahŕňa blízku spoluprácu a kombináciu silných stránok verejného (viac zodpovedný) a súkromného sektoru (viac efektívny) (Linder 1999).

Úspechy, neúspechy a bariéry partnerstiev sa líšia. Faktory ktoré v jednom partnerstve fungovali, nemusia pomôcť v iných prípadoch. Málo sa vie o tom prečo niektoré partnerstvá sú efektívne a niektoré nie. Heterogenita partnerstiev vychádza z ich rozdielneho kontextu, a tento zároveň predstavuje ich silu. Partnerstvá sa budú nevyhnutne odlišovať v závislosti na rozdielnych okolnostiach, podmienkach a cieľoch ktoré majú naplniť (Carley 2000, str. 21).

V literatúre je určitý konsenzus názorov v tom, že vláda robí určité veci lepšie a súkromný sektor zas iné veci lepšie. Spojením by mala vzniknúť najlepšia kombinácia oboch. Otázkou je či to naozaj tak funguje a či sú PPP skutočne nevyhnutné a efektívne. S cieľom využiť plného potenciálu regeneračných partnerstiev, je nutné podporovať prostredie, v ktorom môže PPP fungovať a vytvoriť fórum, v ktorom niektoré z prekážok uvedených v podkapitole 2.2.2 môžu byť prezkúmané. V praxi by mala existovať možnosť zdieľať a vytvárať osvedčené postupy. Tzn. poradenstvo pre výber partnerov, vhodných kontrolných mechanizmov, kľúčových benchmarkingových aspektov ako sú posudzovanie hodnôt za peniaze.

1.2.2 Využitie public-private partnership

PPP sú atraktívne v oblastiach, ktoré trpia nedostatkom finančných prostriedkov, alebo kde je realizácia projektov riziková a tým pádom daná oblasť nie je pre investorov atraktívna. Najúčinnnejšie sú tam, kde je trh oslabený, investorova dôvera nízka, a kde je potreba kontroly jednotlivých fáz regeneračného programu. Spojenie menej a viac profitujúcich investičných projektov dohromady, znamená pre investora väčšiu istotu. Pomocou PPP môže súkromný sektor vstúpiť do dlhodobějších kontraktov s verejnou správou, a zabezpečiť si tak potenciálne výnosy v budúcnosti, keď bude dosiahnutá regenerácia celej danej oblasti. V dôsledku toho investor ochotnejšie podstupuje risk a investuje viac v kľúčovej iniciálnej fázi projektu, keďže vie, že celkový zisk naplní jeho investičné kritériá. Neexistuje jeden návod na úspešné PPP. Typické PPP sa môže sústrediť na rozvojové zložky, ale tak isto môže prijímať investície, alebo príjmy generujúce zložky

(ktoré môžu vylepšiť rizikový profil investície). Na to aby samospráva prilákala investície do svojho regiónu, musí pridať hodnotu do partnerstva, vetšinou finančnú (Mills 2005).

Obhajcovia PPP tvrdia že PPP umožňuje investície, ktoré by si ináč vláda nemohla dovoliť, alebo mohla, ale v tom prípade na úkor neudržateľného verejného zadlžovania. Tvrdia že partnerstvá sú zdrojom možností, legitímnosti, demokracie a efektívnosti (Osbourne 2005).

Správne fungujúce PPP sú charakterizované tzv. „spojeným prístupom“ ktorý spája jadro regeneračnej agendy s oblasťami ako sú zdravie, vzdelávanie, obchodné investície, občianske komunity, neziskový sektor, tzn. všetkých aktérov, ktorí v danej oblasti pôsobia. Vyrovnanie vládnych finančných tokov do týchto oblastí (napr. vznik zdieľaného programu financovania) by tak mohol mať väčší multiplikačný efekt a tým väčší ekonomický a sociálny dopad (Mills 2005).

Existuje niekoľko argumentov prečo vláda v Anglicku používa koncept PPP. Po prvé, verejný sektor sa snaží vyhnúť pôžičkám. Využívanie peňazí súkromného sektoru vedie k „udržateľným investíciám“. Vláda obmedzuje pôžičky kvôli budúcemu zdaňovaniu a jeho externým efektom, dopytu v ekonomike a potrebe flexibilne reagovať na ekonomické šoky (Spackman 2002). Skutočnosť, že súkromný kapitál stojí mimo verejný rozpočet je tiež hlavným dôvodom k súkromnému financovaniu (HM Treasury 1997b).

2.2.2 Problémy spojené s public-private partnership

Okrem použitia PPP ako účinného nástroja pri regenerácii miest autori upozorňujú i na negatíva spojené s využitím PPP. V súlade s Kelly (2005) PPP redukujú úlohu štátu, oslabujú vládu, redukujú schopnosti vlády ovplyvňovať politiku a kontrolovať rozvoj. PPP ohrozuje verejnú službu, predáva služby, ktoré nie sú na predaj (napr. zdravotníctvo), kladie profit pred ľudí. Dlhodobé kontrakty uzavreté dnes viažu ruky budúcim politikom, demokratický proces je ohrozený a flexibilita znížená. Partnerstvá ako iné formy

koordinácie aktivít, sú len ďalšou byrokraciou a zbytočne mrhajú prostriedkami, ktoré by sa dali využiť inde.

Pri PPP v oblasti revitalizácie brownfields, existujú nejasnosti ohľadne zdieľania risku, organizačné problémy a rozdielne záujmy. Najdôležitejším a zároveň najslabším článkom PPP je zdieľanie risku, pretože to znamená, že obidve strany majú čo stratiť, pokiaľ partnerstvo nebude fungovať. A v komplexnom vzťahu je ťažké špecifikovať všetok potenciálny risk v iníciaľnom kontrakte (Carley 2000).

Každé „regeneračné partnerstvo“ čelí výzve, či je vôbec adekvátne, či je efektívnejšie než klasické zavedené postupy, a či pre danú oblasť môže priniesť žiadané výsledky. V každom partnerstve treba počítať s ďalšími potenciálnymi nákladmi, ďalším časovým harmonogramom pre implementáciu a to všetko dať do súladu s projektovým harmonogramom. Schválenie pre PPP si vyžaduje posúdenie obchodného prípadu a počiatočné investície z verejného sektoru (Mills 2005).

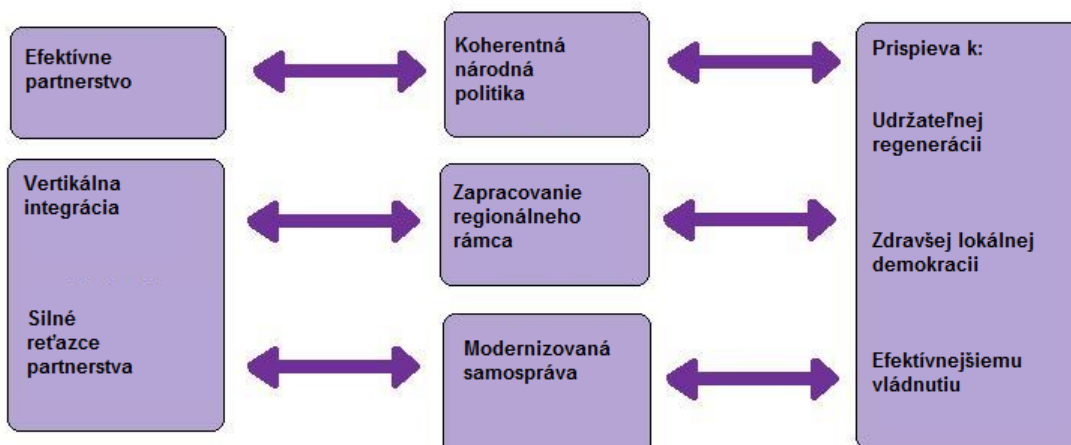
Ďalšou prekážkou PPP je otázka spojenia záujmov verejného sektoru pre danú oblasť a prezentácia jednotnej a unifikovanej ponuky pre súkromný sektor. Všeobecne v územnom plánovaní a regenerácii sa partneri verejného sektoru sami nevedia dohodnúť, o tom ako by rozvoj regeneračnej oblasti mal prebiehať a vyzeráť. Verejný záujem musí byť prevedený do reálneho záväzku – zmluvy. Súkromní investori sa jasne vyjadrili, že sú ochotní investovať do regenerácie, ale chcú väčšiu záruku od verejného sektoru, pokiaľ majú vstupovať do dlhodobého partnerstva, ktorého výnosy sa rysujú až po dlhšom období. Pre súkromný sektor sú atraktívne investície tam, kde verejný sektor dokáže jasne komunikovať svoje plány (či už pomocou rozvojového plánu alebo iného dokumentu pre investorov) a je schopný ich aj previesť do dlhodobej zmluvy. PPP predstavuje prísnejší a zložitejší prístup k urbánnemu plánovaniu. Zároveň môže byť efektívny len v prípade udomácnenia medzi ministerstvami a vládou (Mills 2005).

3 Typy a formy public-private partnership pri regenerácii miest

Cieľom tejto kapitoly je zistiť aký je celkový dopad partnerských mechanizmov na urbánnych politikov a špecificky na zmeny v land use. Klasické „land – use“ bitky, sa odohrávajú medzi developermi a lokálnymi komunitami. Záujmom developerov je maximalizácia zisku a záujmom komunit, je zastupovať rezidentov a ich požiadavky. Do procesu revitalizácie brownfields však vstupujú aj ďalšie organizácie ako lokálna samospráva, neziskové organizácie a rôzne záujmové skupiny. Každá skupina má iné požiadavky a záujmy. Cieľom partnerstva je zaistenie interakcie, medzi rôznymi skupinami, ktorá prináša produktívne výsledky a prospech pre všetkých (EP 2007).

Základným rámcom fungovania „regeneračného partnerstva“ je existencia regionálneho rámca, modernizovaná lokálna samospráva a k tomu koherentná podpora centrálnej vlády. Je potrebné prepojiť národné, regionálne, sub-regionálne a lokálne stratégie a akcie v koherentný celok, takže top – down a bottom – up iniciatívy sa budú mutuálne podporovať (Carley 2000).

Obr. 1 Základný rámec pre urbánnu regeneráciu



Zdroj: Carley, M. et al (2000)

Podľa Westal (2003) je tvorba partnerstiev jedným z faktorov predurčujúcich úspech regenerácie. Mnoho aktérov poukazuje na potrebu zahrnúť práva súkromného sektoru do regenerácie od začiatku. Argumentuje takisto tým, že zahrnutie ne – ziskového sektoru do partnerstva je dôležité a mohlo by byť užitočné. V čase ekonomického poklesu tržné iniciatívy môžu spôsobiť viaceré problémov. Lokálne authority musia byť pripravené na takéto zmeny a nesmú nechať kvôli tomu všetky iniciatívy padnúť. Jednou z možností je užšia spolupráca z neziskovým sektorom, pretože ten nie je na ekonomickom úpadku až tak závislý. Neziskovky získavajú finančné prostriedky na realizáciu svojich aktivít z iných zdrojov a to samofinancovaním alebo fundraisingom.

V súlade s Carley (2000) účelom PPP v regenerácii brownfields je získať extra prostriedky pre oblasť regenerácie, spustiť synergiu skrze prepojenie rôznych druhov finančných zdrojov. Ďalšími výhodami partnerstva sú:

- Efektívnosť v súlade s udržateľným rozvojom

- Presvedčenie developerov, aby podporovali lokálne authority v súlade s rozvojovými plánmi (regeneračných oblastí)
- Dosiahnutie výsledkov dobrých pre občana a širokú verejnosť

Verejný sektor sa podieľa na tvorbe zisku, ktorý potom môže byť prerozdelený na ďalšie investície. Takisto sa verejný sektor podieľa aj na tvorbe a schvaľovaní spoločného projektového portfólia. Týmto partnerstvo poskytuje verejnému sektoru ochranu pred uprednostňovaním najlepšej investičnej príležitosti a tak môže byť zachovaný udržateľný rozvoj. Peniaze a záujmy verejného sektoru sú spojené s výsledkami regeneračných projektov. Verejný sektor preto neinvestuje špekulatívne. Portfólio je robené tak, aby podporou ďalších investícií pozitívne ovplyvnilo tržné podmienky.

Pri partnerstve je dôležité klásť dôraz na pravidlá a procedúry fungovania partnerstva, ktoré sú bližšie špecifikované v partnerskej zmluve. Tieto pravidlá a procedúry zahŕňujú vládne a kontrolné opatrenia a podľa toho ako sa štruktúra partnerstiev vyvíja resp. naplňuje, sa tieto opatrenia štandardizujú. V prípade neexistencie štruktúry partnerstiev je dôraz kladený na verejný sektor. Verejný sektor stavia ako svoju vlastnú prioritu model lokálnych regeneračných partnerstiev.

Partnerstvá v oblasti regenerácie mesta sú ovplyvnené jeho priemyselnou minulosťou, asociačnými efektmi ako sú migrácia rezidentov, vysokým počtom domácností s nízkou vzdelanosťou, nízkymi platmi a sociálnymi problémami. Ďalej sú ovplyvnené odlišnou kultúrou vládnutia lokálnej samosprávy, ekonomickými faktormi vyplývajúcimi z globálnej ekonomiky, ktoré zvyknú vyústiť v zatvorenie lokálnych priemyselných závodov a niekedy aj celých sektorov lokálnej ekonomiky (Carley 2000).

Partnerstvá medzi developermi a lokálnou autoritou nadobúdajú množstvo podôb a foriem a rola lokálnej samosprávy v nich sa tiež mení. Základné formy partnerstiev som stanovila podľa ich cieľa a účelu ktorý majú splniť. Buď ide o doručenie jedného špecifického projektu, vtedy sú to projektové partnerstvá, alebo ide o implementáciu celého rozvojového plánu mesta alebo špecifickej oblasti, ktorá obsahuje viacero projektov dohromady, vtedy sú to strategické partnerstvá. Pri strategických partnerstvách nemusí ísť

vždy o formu PPP. Partnerstvá majú vetšinou charakter „joint ventures“. Ďalej sa rozdeľujú podľa toho kto je iniciátorom, buď verejný alebo súkromný sektor.

1 Projektovo riadené PPP

a) limitované PPP

Lokálne authority vstupujú do limitovaných partnerstiev s developermi aby urýchlili priebeh revitalizácie. Tieto partnerstvá sú regulované zákonom a majú charakter formálneho kontraktu, aby boli verejne dôveryhodné. Lokálne samosprávy občas namiesto predaja neobmedzeného vlastníctva rozvojových plôch poskytujú developerom zmluvný nájom. Tým získavajú kapitál. Sociálne a finančné ciele autorít si niekedy odporujú, na ich rozhodnutia treba čakať dlhú dobu, čo môže omeškať celú regeneračnú schému. Limitované partnerstvá umožňujú rýchlejšie rozhodovanie a zdieľanie riziku (Dixon 2005).

b) projekty vedené súkromným sektorom

Vetšina brownfield projektov nemôže operovať v izolácii. Potrebujú získať územné rozhodnutie, environmentálne povolenie a založiť dobré pracovné vzťahy so záujmovými stranami. Verejný sektor, lokálni rezidenti a špeciálne záujmové organizácie môžu pristupovať k problému pozitívnejšie keď sú zahrnutí ako partneri (Catney 2006).

c) projekty vedené verejným sektorom

Pre mnoho strategických projektov v tradičných industriálnych regiónoch brownfieldy súkromného sektoru nie sú k dispozícii. Lokálna samospráva sa snaží oblasti brownfieldov pre investorov zatriktívniť pomocou lokálnych akčných plánov. Za účelom získania dotácií od štátu vstupuje do partnerstva s developermi. V tomto prípade je mesto vlastne developer, ktorý hľadá investorov, berie na seba väčšie riziko a manažérsku prácu.

2 Strategické partnerstvá

a) partnerstvá verejného sektoru vytvorené za účelom tvorby akčných plánov pre brownfieldy (Brownfield Land Action Plan ďalej BLAP)

English Partnership (EP) spolupracuje s regionálnymi rozvojovými agentúrami (regional development agency, RDA) a s lokálnou samosprávou pri ich príprave. Tieto plány uľahčujú rozhodovania a intervencie v oblasti revitalizácie lokálnych brownfields, a takisto reflektujú priority zahrňujúce formovanie regionálnych priestorových stratégií (regional spatial strategy, RSS) a lokálneho rozvojového rámca (local development framework). Tieto partnerstvá verejného sektoru potom vstupujú do spolupráce so súkromným sektorom.

b) pilotné projekty brownfieldov a lokálne regeneračné partnerstvá (LRP)

Historické priemyselné aktivity v Anglicku trvajú už dve storočia a vyústili v prevahu malých plôch brownfieldov v rámci urbánnych sídiel. Profitabilita revitalizácie malých strán individuálne môže byť marginálna, chýba jej komerčná schopnosť, špeciálne v prípadoch keď lokalita trpí zlyhaním trhu. (EP 2007) Lokálne regeneračné partnerstvá nadobúdajú množstvo foriem, zahŕňajú lokálne, regionálne a národné agentúry. Tieto partnerstvá potom vstupujú do spolupráce so súkromným sektorom.

c) mestské rozvojové spoločnosti (urban regeneration companies URC, city development companies CDC, economic development companies EDC)

Primárna úloha týchto spoločností je poukázať na významný skrytý rozvojový potenciál a implementovať plán revitalizácie a realizovať víziu pre budúcnosť danej oblasti. Tieto spoločnosti hľadajú spôsob akým by mohli zvýšiť investorovu dôveru. Sami navrhujú investície súkromnému sektoru, v duchu udržateľného rozvoja. (EP 2007) Účastníkmi partnerstva bývajú väčšinou členovia lokálnej samosprávy, RDA, EP a súkromný sektor. Podrobnejšie sa im venujem v kapitole 3.2.

Ferber (1997) definuje, kde je PPP prístup k revitalizácii brownfieldov najefektívnejší. Tvrdí, že PPP je najvhodnejšie v prípade „Potenciálne rozvojových brownfieldov“ a tým sú strany lokálneho a regionálneho významu s rozvojovým potenciálom, ale takisto s významnými rizikami kvôli finančnej nerovnováhe investícií

a potrebe pre radu a asistenciu v plánovaní a financovaní. Tieto brownfieldy sa nachádzajú v hraničnej zóne profitu a straty. Druhú skupinu reprezentujú „Potenciálne nerozvojové brownfieldy“ ktoré sú bez rozvojového potenciálu na obdobie ďalších pár rokov. Táto pôda je najproblematickejšia a nachádza sa najviac v tradičných starých industriálnych regiónoch. Vysoká hustota brownfieldov v určitých oblastiach a ich nízka hodnota, spolu s vysokými regeneračnými nákladmi nepovoľujú dynamický rozvoj. Tieto strany by neboli zrevitalizované bez verejnej intervencie.

3.1 Lokálne regeneračné partnerstvá

Tomuto typu partnerstiev sa venujem podrobnejšie pretože predstavujú jeden z účinných spôsobov riešenia revitalizácie brownfieldov. Vznikajú pri tvorbe akčných plánov alebo pilotných projektov na revitalizáciu brownfields. Projektové investičné programy v oblasti revitalizácie dosahujú komerčný výnos a preto je možné agregáciou resp. zmixovaním viacerých profitujúcich projektov zabezpečiť aj investície, ktoré by sa v inom prípade neuskutočnili a skombinovať zdroje do jednotného strategického rámca (Mills 2005).

Štruktúra lokálnych regeneračných partnerstiev je založená na princípe PPP, ktorý je prevzatý z iných sektorov, najmä zo sektoru zdravotníctva (NHS local improvement finance trust) a zo sektoru školstva (government's Building Schools for the Future programme). Lokálne regeneračné partnerstvo koordinuje zjednotenie pôdy od rôznych vlastníkov, spája malé brownfieldy do jednej rozvojovej plochy a investuje do príslušnej infraštruktúry. Potom vstupuje do partnerstva buď formou „joint ventures“ alebo dohodovým kontraktom s developermi. Štruktúra LRP pozostáva z výkonného tímu, ktorí tvoria predstavitelia verejného a súkromného sektoru v relatívnom pomere k ich akciovému podielu. Tento exekutívny tím má na starosti vytvorenie projektového portfólia, ktoré zahŕňa fáze jednotlivých činností. Takisto kontroluje plnenie priorít a zladenie záujmov investorov verejného a súkromného sektoru. Projektové portfólio musí byť odsúhlasené všetkými partnermi pred akýmkoľvek zahájením investičnej činnosti. Tým je zabezpečená

klúčová kontrola charakteru projektovej aktivity. Po schválení investičného programu je LRP poverené jeho implementáciou.

Preferovaným prístupom verejnej správy k partnerstvu sú investície v podobe vlastného majetku. Súkromný sektor tak isto investuje do partnerstva svoj vlastný kapitál. Niekedy môže byť prídavným zdrojom pre spoluprácu aj dlh (napr. v podobe úveru z banky) pomocou ktorého sú realizované regeneračné investície (Mills 2005).

Podľa odborníkov Millsa a Athertona (2005) z PricewaterhouseCoopers je komerčná návratnosť plochy generovaná z vyššej hodnoty pôdy v danej regeneračnej oblasti. Hodnota pôdy rastie v dôsledku zmien využitia alebo celkového vylepšenia prostredia v kratšom časovom období, alebo ako dôsledok dlhodobejšieho príjmového profilu, ktorý súkromný sektor môže očakávať. Finančná návratnosť je zaistená skrze získanú pôdu, alebo alternatívne participovaním v špecifických rozvojových projektoch.

Lokálne regeneračné partnerstvá nemajú žiadnu priamu rozvojovú úlohu a preto veškeré projektové riziko ostáva na developeroch. LRP nenahraduje rozvojový trh v regeneračnej oblasti. LRP v skutočnosti zlepšuje počet a kvalitu projektov prichádzajúcich s adresovaním kľúčových rizík – napr. tým že poskytuje čistú rozvojovú platformu alebo pomáha s načasovaním platieb pre akvizíciu - získanie pôdy.

4 Využitie konceptu public-private partnership pri regenerácii miest v Anglicku

Sociálny, ekologický a ekonomický úpadok starých industriálnych miest Anglicka v 60. rokoch mal za následok priestorové dopady, spojené s ich celkovou fyzickou premenou (vznik brownfieldov). Ekonomický kontext vzniku brownfieldov je spojený s prechodom od manufaktúrnej výroby k mechanickej produkcii. Adaptovanie nových technológií (od masovej produkcie k elektronickým technológiám) spôsobilo zmeny v organizácii výroby, produkcie a distribúcie a nové priestorové usporiadanie pracovných síl (Massey 1984). Industriálna výroba ustala a presunula sa do iných výhodnejších lokalít

veľšinou greenfieldov. Industriálne areály ostali opustené, pôda kontaminovaná. Ekonomické, sociálne, politické a priestorové vzťahy boli narušené reštrukturalizáciou. S odstránením globálnych bariér toku kapitálu, sa zglobalizovala aj investičná a developerská aktivita. Všetky urbánne regióny čelili novým výzvam a novej konkurencii a to nielen na národnej a makroregionálnej úrovni ale aj na úrovni globálnej. V roku 1980 sa mestá v anglicku nachádzali v postmodernej fázi (vysoko fragmentované). Úloha mestského centra bola oslabená. Urbánna periféria zažívala boom v budovaní nákupných centier, business parkov a nového bývania. Sociálne problémy, vandalizmus, nezamestnanosť volali po politickej akcii. Veľké množstvo brownfieldov bolo v tomto období vo vlastníctve verejného sektoru.

Cieľom urbánnej politiky v tomto období bolo odstrániť prekážky na strane ponuky pôdy, vyriešiť vlastnícke vzťahy, kontamináciu, zlepšiť infraštruktúru. Dôležité bolo zatriktívniť brownfieldy vo vnútorných mestách a posunúť ich na úroveň greenfieldov v urbánnych perifériách (v zmysle ceny, hodnoty pôdy, dostupnosti atď.). Veľký dôraz bol kladený na obnovenie dôvery súkromného sektoru v rozvojové možnosti starých industriálnych miest. Industriálny brownfield je pôda, ktorú súkromný sektor zanechal v dôsledku neefektívnosti výroby. Preto bolo v prvom rade dôležité prilákať investorov späť. Investície do fyzickej infraštruktúry brownfieldov, verejné dotácie, nízke dane, minimalizácia regulačných opatrení (Building Societies Act 1986) mali prilákať investorov, následne vytvoriť pracovné príležitosti a tým ekonomický rast celej lokality. Mestá sa dostali do pro – aktívnej situácie a museli sa vedieť predat. Jedným zo spôsobov ako riešiť danú situáciu bolo spolupracovať resp. vstupovať do partnerstiev so súkromným sektorom. Uzavretím partnerstva tak mohli nielen stimulovať ekonomickú aktivitu, ale aj dohliadať na jej dôsledky. Ďalším dôvodom pre partnerstvo bolo získanie väčšieho množstva dotácií a investícií od centrálnej vlády.

4.1 Regenerácia mesta vedená súkromným sektorom pred rokom 1997

PPP boli zakomponované do urbánnej politiky Veľkej Británie v 80. rokoch 20. storočia nástupom M. Thatcherovej. Politika britskej konzervatívnej strany bola

antagonická tradičnému post-vojnovému britskému konzervativizmu a jej reformy smerovali viac k liberlizmu. Nástupom M. Thatcherovej v 80. rokoch bol koncept urbánneho manažmentu nahradený urbánnou ekonomikou. Dôraz bol kladený na podnikateľskú aktivitu. Súkromné spoločnosti sa stali významnými verejnými hráčmi a boli aktívne zahrnuté do politického procesu a vládnych iniciatív. Na lokálnej úrovni bol tento prístup reprezentovaný urbánymi rozvojovými spoločnosťami, na regionálnej úrovni regionálnymi rozvojovými agentúrami, na národnej úrovni boli predstavitelia súkromného sektoru zahrnutí do politických kruhov (Kelly 2000).

V roku 1988 bol spustený program Action for cities. Medzi jeho hlavné ciele patrilo aj „začať znovu využívať opustené a znehodnotenú pozemky a budovy, stimulovať rast investícií súkromných podnikateľov vo vnútorných mestách“ (Sýkora 1992: str.175). K dosiahnutiu cieľov programu bolo použité okrem iného aj PPP. Toto bolo realizované ponukou vládnych dotácií na projekty súkromných podnikateľov. Do tejto kategórie sa radili:

- Mestský Grant – dotácie k preklenutiu nevýhod spojených s vysokými nákladmi na projekty lokalizované v problémových územiach (napr. so znehodnotenou pôdou, špatnou dostupnosťou). Zaručovali súkromným podnikateľom spoľahlivosť návratnosti investícií. Od r. 1981 bol poskytovaný Urbánny Rozvojový Grant, od r. 1987 Urbánny Regeneračný Grant (Sýkora 1992).
- Od r. 1988 boli v ponuke nové Mestské granty (ktoré nahradzovali pôvodné granty) a Grant pre „znehodnotenú pôdu“ (derelict land). Tento grant vznikol na základe prieskumu znehodnotenej pôdy. V rámci neho bolo poukázané na rozsiahle plochy, ktorých podstatná časť sa rozkladala na území vnútorného mesta.

Cieľom vládnutia Margaret Thatcherovej bolo zredukovať právomoci samosprávy a ich úlohu v mestskom rozvoji. Naopak právomoci centrálnej vlády boli posilnené. Vláda vytvorila sieť špecializovaných agentúr (urban development corporation, UDC) aby riešili problematiku revitalizácie brownfields v oblastiach vnútorných miest v Anglicku. UDC sa snažili získať súkromný kapitál. Boli navrhnuté tak aby konali ako vládni agenti. Členovia UDC boli menovaní centrálnou vládou. Do tohto rozmeru boli PPP. Ale inak boli len ťažko

partnerstvami, pretože neboli vytvorené v konzultácii s lokálnymi autoritami. Vláda vzala lokálnym autoritám dôležité právomoci ako akvizíciu pôdy, riadenie a kontrolu procesu fyzickej regenerácie a vložila ich do rúk súkromného sektoru, t.j. podnikateľov menovaných vládou (Booth 2005). Predstavenie konceptu UDC bolo priamym útokom na miestnu samosprávu. Miestne samosprávy mali zviazané ruky a takmer žiadne právomoci. UDC mali plnú kontrolu nad regeneračným územím, pričom vynechávali rezidenčné oblasti. UDC dostali od vlády 4 mld. libier na revitalizáciu a ďalšie 2 mld. mali z iných zdrojov. Z tohto balíku peňazí 2 mld. išli na UDC v Brimingham Heartlands, Black Country, Merseyside, Plymouth, Sheffield, Teeside, Trafford Park a Tyne and Wear. 284 mil. išlo pre Leeds, Bristol a Central Manchester. Najviac finančných prostriedkov dostala UDC London Docklands až 1,9 mld. libier, ktorá mala za úlohu revitalizovať londýnske doky (Canary Wharf) (Deas et al 2000).

V roku 1991 bol vládou v súvislosti so vzrastajúcou kritikou UDC, predstavený program regionálneho partnerstva City Challenge. Tento program mal charakter súťaže a bol vedený lokálnymi autoritami a občianskym sektorom. V rámci tejto súťaže mestá vytvárali joint ventures so súkromným sektorom a v rámci nich projekty ktoré boli aplikovateľné na plochy v obzvlášť nevyhovujúcom stave. Charakter a sila partnerstva boli dôležitými podmienkami na získanie peňažných prostriedkov z tohto programu. Prebehli dva kolá tohto programu v rámci ktorých vyhralo 38 žiadostí teda vzniklo 38 úspešných lokálnych partnerstiev. Každé z nich dostalo 37,5 mil. libier.

Pokračovaním City Challenge bol Jednotný Regeneračný Rozpočet (Single Regeneration Budget ďalej SRB), ktorý už bol širšie aplikovateľný (na akúkoľvek oblasť). Jednotný regeneračný rozpočet spojil 20 vládnych regeneračných programov do jedného celku. V rámci SRB bolo v rokoch 1995 – 2001 úspešných 1027 žiadostí. Totálne výdaje na program činili 5,7 milióna libier. Od roku 2001 bol SRB presunutý do programov regionálnych rozvojových agentúr, ktoré dostávajú peniaze od vlády.

Formálne bol program spolupráce medzi verejným a súkromným sektorom spustený v roku 1994, keď britská vláda predstavila na národnej úrovni „súkromne financované iniciatívy“ (PFI). V štátnej pokladnici bol tak založený súkromne financovaný panel a výkonná rada, ktorej členov predstavovali manažéri zo súkromného sektoru. Títo

manažéri poskytovali odborné poradenstvo jednotlivým ministerstvám. Toto poradenstvo sa týkalo produkovania všeobecných smerníc a rád ako postupovať v konkrétnych prípadoch. Vypracovávali napr. štúdie provediteľnosti, tzn. oceňovali komerčnú životachopnosť jednotlivých projektov ešte predtým než bola vyhlásená verejná zakázka. V tom istom roku bolo vydané „univerzálne testovacie pravidlo“ ktoré vyžadovalo aby v každom verejnom projekte bolo uvažované aj súkromné financovanie. (HM Treasury, 1995). Toto viedlo k zvýšeniu počtu PFI kontraktov.

Partnerstvám za vlády M. Thatcherovej jasne chýbali základné kamene teórie PPP (spomínané v kapitole 1.3) a takisto demokratická báza. Pôvodne mala byť cieľom UDC fyzická, sociálna a ekonomická regenerácia územia. UDC však naplnili len jeden z týchto troch cieľov a to fyzickú regeneráciu. Na druhej strane ich však nemôžeme len kritizovať. Dôsledky poklesu priemyselnej výroby boli katastrofálne najmä pre krajinu, akou bolo priemyselné Anglicko. Rýchla, priama akcia centrálnej vlády v oblasti fyzickej revitalizácie bola nevyhnutná. UDC priniesli brownfieldy späť do provozu, vyriešili vlastnícke vzťahy, takže do tohto rozmeru boli úspešné a splnili svoj účel.

4.2 Urbánna renesancia vedená partnerstvami po roku 1997

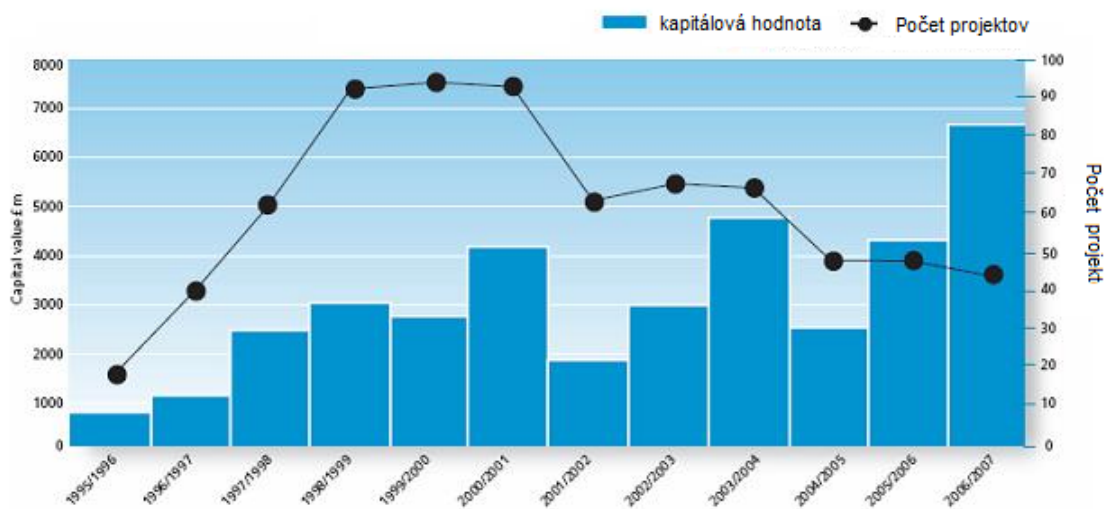
Hoci sa formy intervencie v Anglicku zmenili, dôraz je stále kladený skôr na politiku než na trh čo sa týka urbánneho rozvoja. Inštitúcie sú považované za „pravidlá hry“ v kontraste s hráčmi alebo organizáciami. Na druhej strane je to však trh bez ktorého finančných prostriedkov by regenerácia nebola možná.

Kľúčový rozdiel medzi konzervatívami a labouristami je že konzervatívci sa snažili zmeniť správanie lokálnych samospráv skrze rôzne granty centrálnej vlády a labouristi sa snažia zmeniť toto správanie skrze posilnenie lokálnej demokracie. Zahrnutie občianskeho sektoru – komunít do rozhodovania o budúcom rozvoji tvorí základ tohto nového smeru partnerstva (Ball 2005). Labouristi posilnili právomocí lokálnych samospráv, utlmili právomoci súkromného sektoru, zahrnuli komunity a neziskový sektor do procesu regenerácie.

Hlavná kritika vlády M. Thatcherovej smerovala k nerešpektovaniu sociálnych a environmentálnych problémov miest. Nová vláda T. Blaira zvolená v roku 1997 pokračovala v silnej úlohe súkromného sektoru v mestskom rozvoji, ale v inom koncepte. Tento koncept sa nazýva „Tretia cesta“ a ukotvil kurz medzi voľným trhom a sociálne-demokratickými ideológiami. „K veľkému sklamaniu mnohých tradičných labouristov však nedošlo k návratu silného municipálneho socializmu“ (Atkinson 1999). Labouristická vláda zrušila „univezálne testovacie pravidlo“ a predstavila nový koncept PPP. Predchádzajúci Panel a Exekutíva boli nahradené podobným ale dočasným Treasury Taskforce (viac HM Treasury 1997b). V roku 2000 bol tím Taskforce projektov presunutý do nového druhu organizácie „Partnerstvá UK“ (ďalej PUK), kde má vláda 49% podiel. PUK poskytuje poradenstvo v projektoch zložitých a inovatívnych PPP. Náklady na prevádzkovanie PUK sú hradené z poplatkov za poradenstvo a niekedy PUK aj priamo vstupuje do spolupráce (Spackman 2002).

Z grafu môžeme pozorovať, že od roku 1997, keď Labouristi prišli k moci a predstavili novú teóriu partnerstva, počet PPP projektov rapídne stúpol. Začínal s nízkym kapitálom, ale neskôr sa objem finančných prostriedkov v nich zvyšoval. Dnes zaznamenávame nižší počet PPP projektov (pokles asi o polovicu) než v roku 2000 ale ich kapitálová hodnota je dvojnásobná. Koncept PPP je teraz viac zapracovaný do ekonomického procesu než pred 10 rokmi.

Obr. 2 Veľkosť trhu PPP od roku 1995/1996



Zdroj: Partnerships UK (2007)

Labouristi uskutočnili množstvo inštitucionálnych zmien. V roku 2001 bola založená v rámci Ministerstva dopravy, lokálneho a regionálneho rozvoja, nová agentúra Neighbourhoods Regeneration zodpovedná za národnú stratégiu obnovy susedstiev. Na lokálnej úrovni teraz existuje dvoj – vrstvová štruktúra. Jednu vrstvu predstavujú lokálne strategické partnerstvá. Tie sú tvorené členmi verejného, súkromného, neziskového a občianskeho sektoru. Ich cieľom je zabezpečiť strategický smer pre regeneračné iniciatívy. Druhou štruktúrou je Scheme of Management Neighbourhoods (SMN), ktorá predstavuje 35 partnerských subjektov, ktoré dávajú prioritu potrebám a záujmom lokálnych komunit (Ball 2005). „Tieto partnerstvá boli založené a riadené skrze lokálne authority. Sú to nevolené, poradné telesá, ktoré sú založené na multi-agency princípe (v zmysle ich legitímnosti) teda na inom princípe než lokálna samospráva.“ (Dabinett 1999) Ich úlohou je rozvoj deprivovaných lokalít, ktoré trpia vysokou nezamestnanosťou a nízkou priemernou dĺžkou života. Projektový tím v nich pracuje s lokálnymi rezidentami a pomáha im rozvíjať lokalitu v ktorej žijú. Úradníci SMN sú z rôznych pracovných profesií, národností a žijú v danej oblasti. Úzko spolupracujú s rezidentami na princípe face to face čiže neformálnom charaktere a snažia sa presadiť ich záujmy v mestskej rade.

V roku 2000 na základe doporučení Urban Task Force vláda predstavila koncept urbánnych regeneračných spoločností (URC), ktoré zaviedli do praxe programy mestskej renesancie – obnovy. URC sú nasledovníci mestských rozvojových spoločností (UDC),

politické nástroje určené pre regeneráciu špecifických zón mesta. Na rozdiel od UDC sú však založené v spolupráci s lokálnymi samosprávami, regionálnymi rozvojovými agentúrami (RDA) a národnou regeneračnou agentúrou (EP). Napriek tomu sú však od lokálnej samosprávy nezávislé. Predstavujú viac partnerský prístup než ich predchodcovia UDC. Ich úlohou je koordinácia plánov pre regeneráciu mesta a jeho ďalší rozvoj. URC neboli vytvorené za účelom priamej rozvojovej úlohy. Ich úlohou je doručiť mestskú renesanciu skrze princípy partnerstva, maximalizácie sily a expertízy už existujúcich agentúr. Sú vytvorené len v oblastiach kde existujúce agentúry nemôžu vytvoriť rovnaký efekt. Boli vytvorené tam kde ich lokálni partneri požadovali, nie sú teda striktné nariadené vládou ako tomu bolo v prípade UDC. Nemajú žiadne prídavné finančné zdroje, ani právomoci vyplývajúce z partnerstva ako mali ich predchodcovia UDC. Spájajú len finančné zdroje partnerov.

V roku 2007 ďalej vláda predstavila koncept mestských rozvojových spoločností (urban regeneration company, URC), neskôr prebrandovaných na ekonomické rozvojové spoločností (economic development companies, EDC). EDC fungujú na rovnakom princípe ako URC len ich zameranie a oblasť pôsobnosti je odlišná. Sú to partnerstvá medzi lokálnou samosprávou, RDA a EP. Ich cieľom už nie je len revitalizácia brownfields a vybudovanie infraštruktúry, ale celkové vylepšenie ekonomického a sociálneho profilu mesta. Ich oblasť pôsobnosti sa presúva od špecifických zón na územie celého mesta. Takisto majú silnú úlohu v oblasti marketingu, tzn. snažia sa predat', výsledky práce URC.

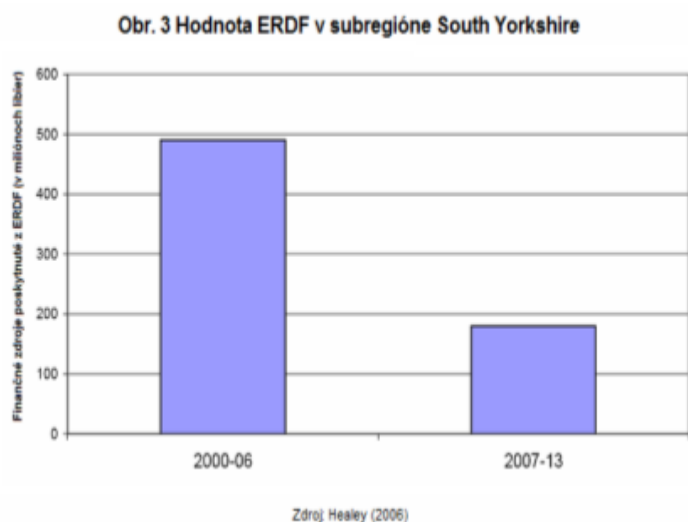
Nový plánovací systém v Anglicku je menej kodifikovaný a technický, viac inovatívny a otvorený súkromného sektoru. Zároveň sa viac podieľa a zaujíma o jednotlivé projekty než o celé urbánne systémy. Plánovacia expertíza sa snaží nájsť riešenie skrze verejné rokovania a sprostredkovanie v rôznych skupinách (van Vliet 2002)

Partnerstvá v Anglicku v urbánnom rozvoji majú podobu rôznych vládnych štruktúr. Jeden z dôvodov prečo sa partnerstvá v Anglicku využívajú, ale takisto inde vo svete je zabezpečenie financovania od centrálnej vlády. Lokálne samosprávy v Anglicku vstupujú do vládnych iniciatív ako je City Pride, New Commitment to Regeneration, Neighbourhood Renewal, Education and Health Zones a New Deal for Communities. Tieto regeneračné iniciatívy sú založené oblastne nie sektorovo. Jednotlivé oblasti sú

identifikované na základe indexov deprivácie. Indexy deprivácie su stanovené podľa rôznych indikátorov (ekonomických, sociálnych ekologických). Podľa týchto skóre sa potom určuje pod ktorú iniciatívu daná oblasť spadá. Jednotný (multiple) index deprivácie je potom stanovený z kombinácie týchto indexov do jedného skóre pre každú najnižšiu geografickú jednotku (Lower super output area, LSOA) v Anglicku. Toto umožňuje aby každá oblasť v Anglicku bola ohodnotená a na základe toho je možné získať podporu zo spomínaných vládnych programov.

Druhým dôvodom pre PPP je získanie peňazí zo štrukturálnych fondov EÚ. Princíp partnerstva je jedným z 5-tich základných princípov štrukturálnej politiky EÚ. V širokom slova zmysle predstavuje zapojenie všetkých skupín a subjektov, ktorých sa bude čerpanie týkať, prípravy, sledovania a hodnotenia operačných programov. Partnerstvo v užšom slova zmysle znamená zapojenie organizácie do konkrétneho projektu. Partneri sa tak podieľajú na projekte na zmluvnom základe. Princíp partnerstva v oblasti čerpania finančných prostriedkov zo štrukturálnych fondov nie je presne definovaný smernicami EÚ. Je ponechaný priestor pre jednotlivé členské štáty aby si určovali svoju politiku podľa národných tradícií a zvykov. Európska komisia ale predložila členským štátom na pripomienkovanie Zelenú knihu o PPP a právu spoločenstva o verejných zakázkach a koncesiách. Cieľom tejto knihy je vyvolanie debaty o možnostiach aplikácie práva Spoločenstva o verejných zakázkach a koncesiách aj na projekty PPP. V niektorých programoch je však už PPP priamym dôležitým kritériom pre hodnotenie projektu.

Kľúčom pri maximalizácii záujmov súkromného investora je vyrovnanie rozličných finančných tokov a vládnych dohôd medzi partnermi verejného sektoru (Mills 2005). Množstvo verejných peňazí pre regeneračné schémy prichádza z viacerých zdrojov. Priame financovanie je uskutočňované skrze národnú regeneračnú agentúru – English Partnership (EP) a sieť RDA. RDA má dodatočný zdroj príjmov k SRB. Okrem týchto národných prostriedkov, projekty získavajú podporu skrze Ciele 1 a 2 z štrukturálnych fondov ERDF a skrze komunitné iniciatívy ako sú Urban II. V súčasnosti sa Anglicko nachádza vo výstupnej fázi. V rokoch 2000 – 2006 Veľká Británia dostala na Cieľ 1 (kam patrili Merseyside, South Yorkshire, Cornwall and Scilly Isles and West Wales a Valleys) 3,9 mld. libier. Mesto Sheffield sa nachádza v subregióne South Yorkshire a ten obdržal podporu vo výške 500 miliónov libier. V súčasnom programovacom období 2007 – 2013 je South Yorkshire pod cieľom Konkurencieschopnosť regiónov a Zamestnanosť a bolo pre neho vyčlenených menej než 200 miliónov libier. „Takže dôležitosť domácich zdrojov (ako RDA, EP) financovania narastá. Ďalšími zdrojmi pre regeneráciu sú peniaze lokálnych samospráv, mimovládnych organizácií a Národná lotéria. Použitie peňazí EU, ktoré bolo po dlhý čas životným zdrojom pre mnohé regeneračné projekty už odzvonilo a budúcnosť je neistá.“ (Catney 2006)



5 Brownfieldy a udržateľný urbánny rozvoj

PPP je jedným z politických nástrojov, ktorým sa v Anglicku rieši revitalizácia brownfieldov. Revitalizácia brownfields v Anglicku je úzko spojená s konceptom udržateľného urbánneho rozvoja.

Udržateľný urbánny rozvoj bol definovaný na konferencii Urban 21 v Júli 2000 Berlínskou deklaráciou o budúcnosti miest ako: „Zlepšovanie kvality života v mestách zahŕňa ekologické, kultúrne, politické, inštitucionálne, sociálne a ekonomické zložky. Je definovaný ako rovnováha materiálových energetických a finančných tokov aby bola minimalizovaná záťaž pre budúce generácie.“

Na popud ministerského predsedu Veľkej Británie bol v roku 1998 zostavený tím expertov, Urban Task Force, aby identifikoval príčiny úpadku miest a zostavil víziu pre ich ďalší rozvoj. Túto víziu predstavujú podľa odborníkov dobre architektonicky navrhnuté, kompaktné mestá s verejnou dopravou a kvalitným životným prostredím, ktoré prilákajú ľudí späť k bývaniu do miest. Tento proces nazývajú Angličania mestská renesancia. K naplneniu tejto vízie pripravila v roku 2000 vláda „The Urban White Paper“ (úplný názov „Our Towns and Cities: The Future – Delivering an Urban Renaissance). Identifikovala v ňom nástroje, politiky, programy a daňové úľavy k upevneniu a podporení renesancie miest. „Veľký dôraz je kladený na zapojenie verejnosti, na využitie brownfields (tzn. uprednostňovať ich regeneráciu pred novou výstavbou na greenfields) a na dekontamináciu znečistených pozemkov. Urban White Paper predstavuje nové podpory pre brownfields a vládny cieľ – postaviť 60% nového bývania na brownfieldoch (Sýkorová 2009). Už v roku 2001 bol tento cieľ prekonaný keď 63% nového bývania bolo postaveného na brownfieldoch (Syms 2004). Kľúčovými myšlienkami všetkých troch dokumentov je udržateľný rozvoj miest. A to v zmysle dôrazu na urbánny dizajn, revitalizácia brownfields, kvalita, životnosť miesta a urbánny mix (budovať nové bývanie v návaznosti na služby, dopravu atď) mix nájomníkov (zastúpené rodiny s deťmi, páry, dôchodcovia, rôzne národnosti, kultúry) dostupnosť (smerovať bývanie smerom do centra mesta). V zmysle politiky Urban White Paper, musia lokálne authority uvažovať najprv o potenciále brownfieldov keď do územného plánu navrhujú rezidenčný rozvoj. S výstavbou na greenfieldoch sa uvažuje len v prípade že žiadne brownfieldy nie sú k dispozícii. „The Urban White Paper“ bol v roku 2003 doplnený o „The Sustainable Communities Plan – Building for the Future“. V roku 2006 vydala vláda obsiahlu publikáciu o anglických mestách „The State of the English Cities“, v ktorej hodnotí ako je ich politika úspešná (Sýkorová 2009, str. 118).

Jedným z merítok udržateľného rozvoja je percento postavených domov na brownfieldoch. Výsledky programov RDA sú hodnotené podľa deviatich indikátorov a jedným z nich je fyzická regenerácia. (plocha v ha znovu využitých brownfields). Tá musí byť doručená v súlade s tromi zložkami udržateľnosti (ekonomická, ekologická a sociálna)

Jednotná definícia pre brownfieldy neexistuje. Odlišné definície brownfields sa používajú na národnej, regionálnej a lokálnej úrovni. Takisto každý štát definuje svoje brownfieldy inak. Podľa mojho názoru štandardizovaná definícia brownfieldov aspoň na úrovni EU je potrebná, pre účely zrovnávania medzi štátmi a identifikáciou ich potrieb. Konceptuálna (univerzálne akceptovateľná) definícia by mala obsahovať jednoznačné a jasné termíny. Ďalej by mala povoľovať politikom a ľuďom z praxe široký rozsah pre riešenie duálnej charakteristiky brownfields tzn. ich ekonomických a environmentálnych problémov. K environmentálnym a ekonomickým problémom, by som ešte pripojila aj problémy sociálne, ktoré s brownfieldami úzko súvisia. Regióny s vysokým podielom brownfieldov sú väčšinou environmentálne a štrukturálne postihnuté a zároveň sociálne deprivované (Ústecko v ČR, alebo Yorkshire v UK).

Definícia spĺňajúca spomínané kritériá je obsiahnutá v Plánovacej politike Stanovisko 3 (Planning Policy Statement No. 3) a je zároveň oficiálnou definíciou pre Anglicko a Wales: „Brownfield je predtým využitá pôda, na ktorej sa nachádzajú alebo nachádzali budovy (okrem poľnohospodárskych a lesníckych budov) a ich prídavná infraštruktúra. Predtým využitá pôda sa môže nachádzať v rurálnych aj urbánnych oblastiach. Definícia zahŕňa obranné budovy a pôdu využívanú pre ťažbu, odpadové skládky, kde opatrenia k obnove neboli vykonané skrze proces kontroly rozvoja.“

Ďalej sa brownfieldy v anglicku rozdeľujú na „opustené plochy a budovy“ (derelict land and buildings), „neobsadené plochy“ (vacant land) a „neobsadené budovy“ (vacant buildings). „Opustené plochy a budovy“ zahŕňujú pozemky a nehnuteľnosti, ktoré boli natoľko poškodené priemyselným alebo iným rozvojom, a ktoré nie sú schopné ďalšieho užívania bez náležitej revitalizácie. „Neobsadená plocha“ je pôda ktorá je k dispozícii na ďalší rozvoj a v súčasnosti sa nevyužíva. „Neobsadené budovy“ sú stavby, ktoré nie sú využívané viac než rok a sú v neporušenom stave a môžu byť transformované na 10 a viac obytných jednotiek (Doleželová 2004).

Najdôležitejšie na brownfelde v zrovnaní s greenfieldom je to, že má nejakým spôsobom komplikovaný rozvojový potenciál. Nemusí byť nevyhnutne kontaminovaný, môže byť pod pamiatkovou ochranou alebo zahrnutý v iných programoch ale v súčasnosti nie je využívaný, alebo je využívaný len čiastočne, väčšinou nenáročnými aktivitami (napr.

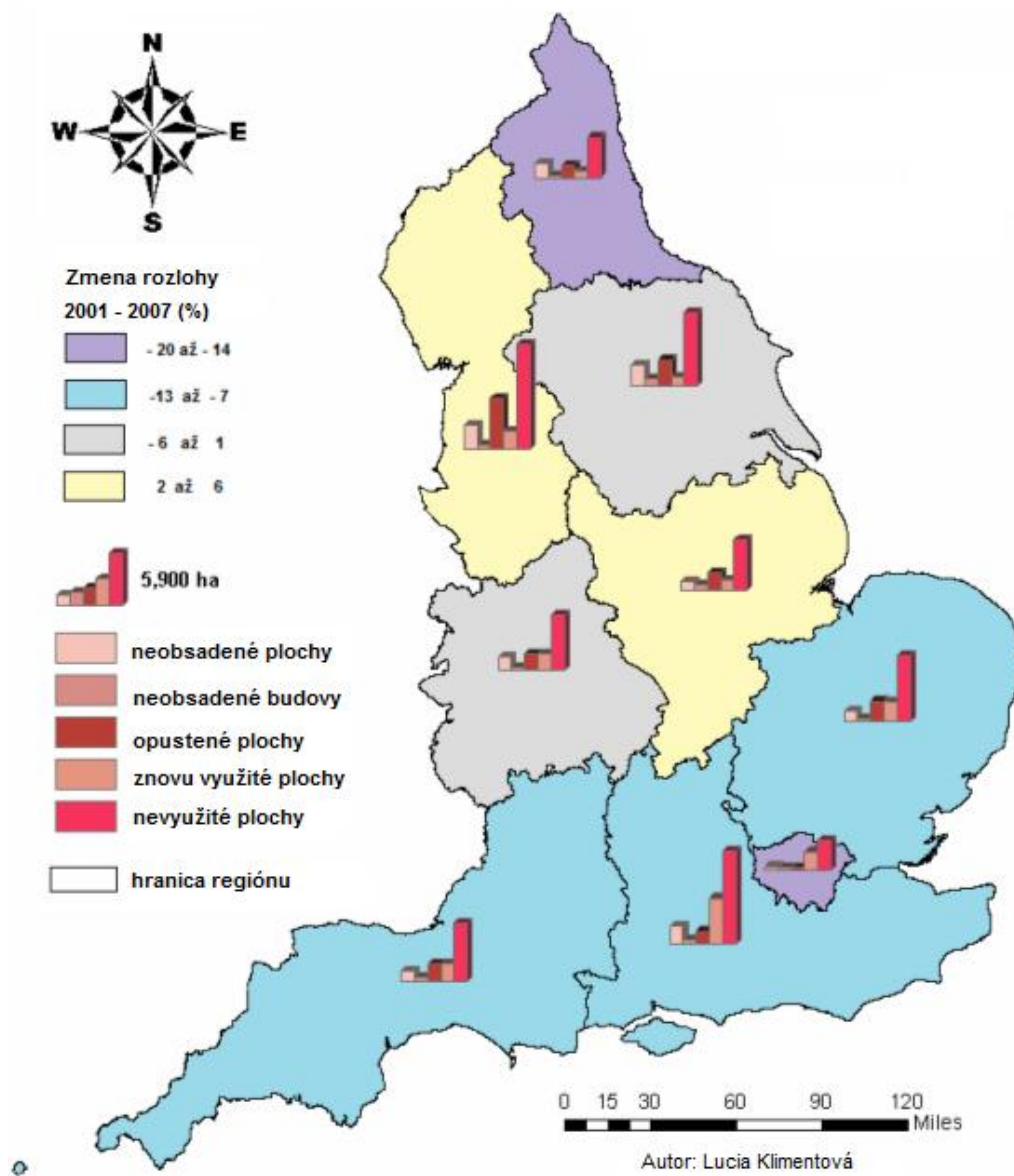
parkoviská, sklady). Podľa tejto definície pod skutočné brownfields, v zmysle komplikovaného rozvojového potenciálu spadá termín „opustené plochy a budovy“ (derelict land and buildings).

V roku 1998 Ministerstvo pre životné prostredie a dopravu založilo národnú databázu využitia pôdy (ďalej NLUD), ktorá sleduje i brownfields. Prvé data boli do databázy vložené v roku 1998, ďalšie v roku 2001 a od tej doby je už databáza aktualizovaná každoročne. Podľa tejto databázi bolo v roku 2004 asi 65000 hektárov brownfields v Anglicku. Z toho však skutočné brownfields (opustené plochy a budovy) predstavuje asi 50% všetkých brownfieldov.

Zdroj: NLUD 2001 - 2007

Rozloha brownfieldov v Anglicku sa od roku 2001 moc nezmenila. Pozitívne však môžeme hodnotiť to že všeobecný trend nárastu brownfieldov sa zastavil a mierne klesá a to najmä vďaka vhodnej vládnej politike. Brownfieldy vznikajú v dôsledku reštrukturalizácie a tou boli postihnuté najmä regióny priemyselného severu Anglicka. Preto v severných regiónoch ich rozloha mierne stúpa. Juh Anglicka ekonomicky vyspelejší zaznamenal výrazné zmenšenie rozlohy brownfieldov.

Obr. 6 Distribúcia a vývoj rozlohy brownfieldov v regiónoch Anglicka v období 2001 - 2007



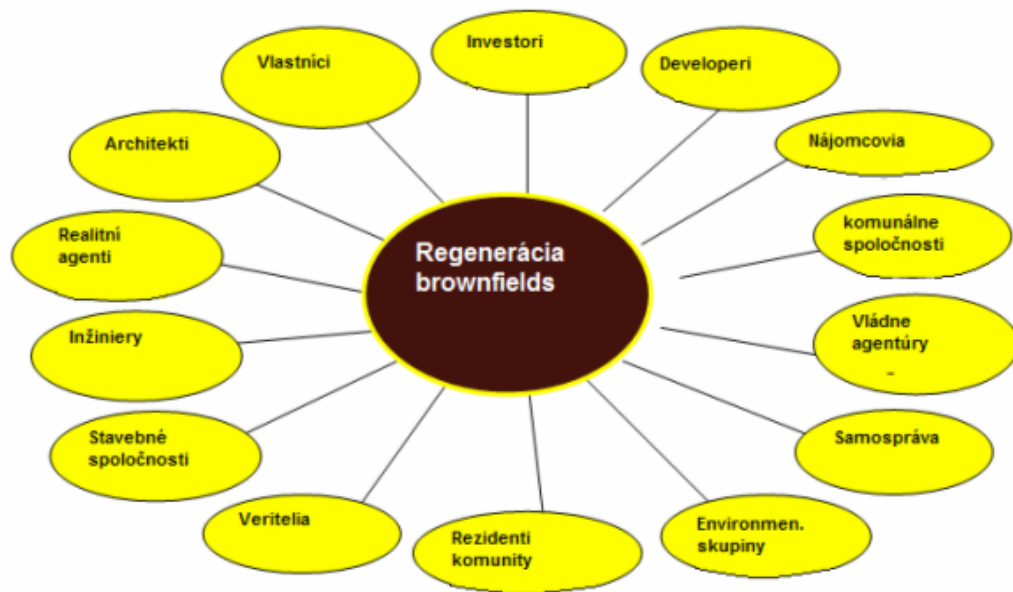
Zdroj: NLU 2004

Bariéry revitalizácie brownfields sú viacerého druhu. Fyzické problémy zahrňujú nedostatočnú infraštruktúru, nedostatočný prístup ku komunikáciám, kontamináciu. Legislatívne problémy zahrňujú environmentálnu ochranu, povodňové oblasti, industriálne dedičstvo, rozvojové plány. Tržné problémy vyplývajú z nedostatku dopytu.

5.1 Inštitúcie a aktéry zahrnutí do revitalizácie brownfields

Do revitalizácie brownfields v Anglicku je zahrnutých mnoho organizácií a vládnych agentur. Proces regenerácie brownfields je zapracovaný do rozličných typov politík na rôznych merítkových úrovniach. Takisto je do procesu revitalizácie brownfields zahrnuté rozličné množstvo aktérov (majitelia, pôdy developeri, špecialisti). Títo aktéry majú odlišné záujmy a názory, ktoré by budúca vízia mesta mala reflektovať. Práve pre to je nevyhnutná efektívna koordinácia a manažment záujmov, aby sa neplytvalo časom a rozvoj nestagnoval (Doak et al 2007).

Obr.7 Zjednodušená sieť aktérov v procese regenerácie brownfields



Zdroj: Dixon, Doak 2005

Na národnej úrovni operujú inštitúcie ako English Partnership (EP), Environmentální agentúra, English Heritage (EH), Commision for Architecture and Built Environment (CABE) a Land Restoration Trust. EP bolo založené v roku 1993 a je to národná regeneračná agentúra, tvorca a implementátor Národnej Stratégie Brownfields. EP prevzala i funkce od City Grant a Derelict Land Grant. Sústreďuje sa na redukcii využívania greenfields a podporu revitalizácie brownfields. Formou špeciálnych programov a odborného poradenstva podporujú lokálne authority k spracovávaniu lokálnych stratégií revitalizácie. Takisto poriadajú regionálne workshopy a publikujú Sprievodcu Brownfields. Zo štatistík spravujú tiež Register of Surplus of Public sector land, ktorý vyžaduje aby všetky vládne telesá registrovali ich pozemky v registri, pre účely marketingu a aby tým umožnili EP efektívne identifikovať nové využitie v rámci lokálnych rozvojových stratégií.

CABE je vládny poradca pre architektúru, dizajn, a verejné priestranstvá. Radili aj pri projektoch revitalizácie centra mesta Sheffieldu pri projektoch ako je Peace Garden, alebo Devonshire Quarter. EH je nevládnym verejným orgánom s širokou pôsobnosťou v oblasti historického dedičstva v Anglicku. Náplňou jeho práce je konzervácia, odborné poradenstvo, registrácia a ochrana historického dedičstva. Land Restoration Trust je partnerstvo EP, Groundwork, Forestry Commission a EA, ktoré spolupracuje s lokálnymi autoritami pri revitalizácii brownfields s budúcim využitím ako otvorených zelených verejných priestranstiev.

Na národnej úrovni operuje ďalej množstvo nevládných organizácií. K najznámejším patria CLAIRE, nezávislá nezisková PPP organizácia. Bola zložená aby stimulovala dekontamináciu pôdy. CLAIRE podporuje PPP stratégie a poskytuje informačný servis. Urban Mines je environmentálne poradenstvo a charita. Ich cieľom je nájsť inovatívne riešenia pre odpadový materiál v duchu udržateľného rozvoja. Jedným zo zaujímavých projektov je „Sustainable growth park“, ktorý spojuje viacero firiem, kde odpad z jednej firmy je výrobným materiálom pre ďalšiu firmu. SUBR:IM bolo akademické konzorcium, ktoré spájalo vedu, inžinierstvo, a sociálne vedy v problematike revitalizácie brownfields. V súčasnosti už nie je aktívne, ale jeho výsledky v podobe odborných článkov a dokumentácií sú významným zdrojom pre štúdium regenerácie miest.

Zo súkromného sektoru je najznámejšou súkromnou spoločnosťou, ktorá sa špecializuje na regeneráciu brownfields Urban Splash. Predstavuje inovatívny charakter a má radu skúseností s realizáciou projektov v zmysle udržateľného urbánneho dizajnu.

Na regionálnom stupni existujú vládne rozvojové agentúry (napr. Yorkshire Forward), ktoré majú na starosti vypracovávanie akčných plánov regenerácie brownfields a regionálne ekonomické stratégie. Sú založené centrálnou vládou a sú tak dôležitými zdrojmi financií. Pripravujú rozvojové plochy, vstupujú do partnerstiev/joint ventures so súkromným sektorom a lokálnymi autoritami. Nemajú však žiadne štatutárne plánovacie právomoci. Druhým typom agentúr na regionálnej úrovni sú regionálne spoločenstvá, ktoré sú založené lokálnou samosprávou. Sú volené ľuďmi. Majú na starosti tvorbu regionálnych priestorových stratégií.

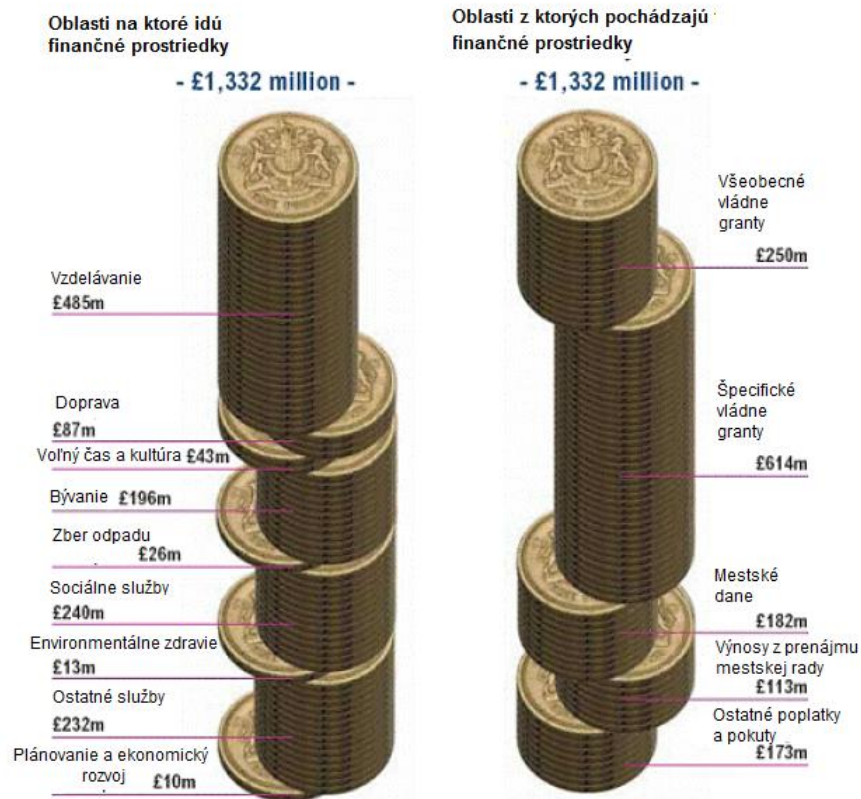
Na lokálnej úrovni sú to URC a EDC a samozrejme lokálne samosprávy. Mnohé spoločnosti zo súkromného sektoru takisto operujú na lokálnej úrovni. Poskytujú profesionálne poradenstvo pre developerov, čo regenerujú brownfieldy.

Tieto organizácie formujú koalície, partnerstvá a siete, alebo prinášajú ďalších aktérov do regeneračného procesu. Takisto však majú potenciál vyčleniť niektorých aktérov. Vládne organizácie formujú regulatívy a požiadavky a vytvárajú príležitosti. Ekonomické subjekty tvoria konkrétne projekty. Verejný a súkromný sektor sa navzájom ovplyvňujú rozličnými spôsobmi. Napríklad Masterplan je formulovaný s určitými predpokladmi, víziami budúceho rozvoja, ktoré sú v ňom zabudované. Tieto predpoklady sú založené na implicitných alebo explicitných kalkuláciách tržného dopytu alebo práv majiteľov. Tieto predpoklady však následne formujú trh (napr. zmenu rovnováhy medzi ponukou a dopytom) a redistribujú vlastníctvo a plánované zisky (Doak et al 2007).

5.1.1 Miestna samospráva ako regulátor a koordinátor rozvoja

Rozpočet lokálnych autorít v Anglicku je tvorený z špecifických grantov, všeobecných grantov, daňových poplatkov mestskej rade, prenájmu nehnuteľností a ostatných poplatkov a pokút. Špecifické granty – sú priame vládne granty určené presne na určitú oblasť rozvoja s presným popisom ako majú byť tieto peňažné prostriedky použité (Winkler 2007). Tieto predstavujú najväčšiu položku príjmov mestského rozpočtu. Lokálne autority sú tak príliš závislé na finančných prostriedkoch centrálnej vlády. Finančné prostriedky celej Veľkej Británie sú centralizované do Londýna. V celom Anglicku dominuje top – down prístup k partnerstvu. Jednoducho povedané neexistuje dostatok finančných prostriedkov na bottom – up prístup, ktorý by mal byť ten správny a udržateľný. PPP by tak mohli byť omnoho prirodzenejšie (Klimentova 2009).

Obr.8 Financovanie lokálnej samosprávy v Anglicku (Sheffield)



Zdroj: Sheffield city council 2007

„Mesta a regióny sú v pozícii účastníkov projektov na ktorých sa podieľajú vlastným rozpočtom. Mestá bývajú často členmi „joint ventures“, alebo partnerských spoločností, ktoré súťažia o štátne dotácie v rámci integrovaných programov mestskej regenerácie (napr. SRB). Výhodou grantov zo štátnych rozpočtov je zabezpečenie dlhodobého

financovania. Splnenie kritérií pre získanie grantu aspoň čiastočne zaručuje ich kvalitu, ustanovuje princíp partnerstva a spolufinancovania. Veľmi zložitá je však zapojovanie sociálnych cieľov do tržne orientovaných projektov“ (Doleželová 2004, str. 10)

Okrem dôležitej funkcie lokálnej lokálnej samosprávy ako regulačného orgánu, má aj ďalšiu dôležitú úlohu. Lokálna autorita je koordinátorom a participuje v každom urbánom rozvojovom projekte. Je dôležitým partnerom developerov. Verejný sektor poskytuje strategický rámec, informačný systém, hlavné rozvojové brownfield schémy a v mnohých prípadoch aj pôdu. Najväčšie plochy brownfields pozostávajú z dedičstva národného priemyslu. Ich regenerácia nepredstavuje veľký problém a v mnohých prípadoch je veľmi úspešná. Čo predstavuje problém sú malé plochy brownfieldov zoskupené pohromade s rôznou štruktúrou vlastníkov. Verejný sektor má množstvo nástrojov akými môžu ovplyvniť ich regeneráciu. Jedným z takýchto nástrojov sú plánovacie povolenia. Plánovacie povolenie sa na brownfieldoch získava ad hoc, pokiaľ je nutné pripraviť pôdu pre rozvoj. Lokálne autority často pýtajú od maloobchodníkov a ostatných odvetví platby na vylepšenie infraštruktúry. Ďalším silným plánovacím nástrojom je samotný územný (rozvojový) plán, ktorý ovplyvňuje rozvojový potenciál a cenu pôdy. Partnerský prístup je tu uplatňovaný skrze konzultácie a rokovania o spoločnom prínose budúceho využitia pre developerov a lokálne autority (Catney 2006).

Vyvlastnenie pôdy za úradnú cenu, je tiež významným nástrojom. Od 60. – 70. rokov sa však moc nepoužíva. Pre mnohé samosprávy predstavuje až posledné riešenie, kde všetky možné iné riešenia zlyhali. Tento nástroj môže byť použitý práve v prípade potreby zjednotenia malých parciel rôznych vlastníkov do jednej veľkej parcely za účelmi rozvoja. Na národnej úrovni takouto právomocou disponuje EP. Použitie týchto nástrojov závisí od politickej vôle pre regeneráciu, ktorá často generuje nové pracovné pozície v danom regióne. Vyvlastnenie môže sprevádzať ustanovenie o budovách, infraštruktúre a službách, relokácia nájomcov a propagácia lokality vhodnej pre obchod.

5.1.2 Úloha trhu ako hybnej sily rozvoja

Zmeny v plánovacej politike mesta môžu ovplyvniť ponuku na trhu z nehnuteľnosťami. Pokiaľ sa developeri pokúšajú nájsť vhodnú plochu pre nový rozvoj, je dôležité aby s týmto počítali. Developeri musia preto nasledovať systematický postup hľadania a vyšetovania vhodných plôch. Politika brownfieldov ich v tomto hľadaní obmedzuje, pretože propaguje a uprednostňuje rozvoj na brownfieldoch a znevýhodňuje rozvoj na greenfieldoch (Keeping 2004).

Súkromný sektor poskytuje pre politický rámec manažérske a projektové operačné schopnosti a poskytuje prístup k dôležitým financiám. Takisto dodáva partnerstvu dôveryhodnosť na trhu s nehnuteľnosťami, ktorú verejný sektor nemá.

„Stavanie na brownfieldoch má čisté externé prínosy, pomáha regenerácii miest, a redukuje potrebu využívať greenfielddy a tiež redukuje environmentálne záťaž rozvoja. Tieto pozitívne externality nie sú očividné pre staviteľov alebo vlastníkov pôdy, pretože ich profit z rozvoja brownfieldu ich neodráža. Toto by mohlo znamenať, že existuje možnosť určitého zlyhania trhu v súvislosti s opatreniami pre rozvoj brownfieldov“ (Keeping 2004).

Za prvé, je potrebné pochopiť stratégie staviteľov v súvislosti s brownfieldami. Základným problémom brownfieldov je ich nízka tržná hodnota, ktorá vyúsťuje do relatívne vysokých rozvojových nákladov a zároveň s vysokých budúcich hodnôt využitia v zmysle udržateľného urbánneho dizajnu. Toto býva zvyčajne zhoršené kontamináciou pôdy, ktorá redukuje jej hodnotu a dokonca môže vyústiť aj v zápornú čiastku. V skratke, oboje situácia na trhu a špecifický risk brownfieldov môže zvýšiť staviteľovu averziu k ich regenerácii (Dixon 2005).

Situácia v Anglicku však nasvedčuje tomu, že regenerácia brownfieldov je medzi staviteľmi už rozšírená a nepredstavuje nevyhnutne najväčší problém. Kontaminované brownfielddy však stále nesú najväčšie riziká. Menší developeri nechcú regenerovať kontaminované plochy, pretože nemajú zdroje, špecializovaný know – how a finančné rezervy. Postoje smerom ku kontaminovaným brownfieldom sa menia až keď developeri získajú viac skúseností s ich revitalizáciou (Dixon 2005). V dôsledku súčasných politických opatrení, ktoré ovplyvňujú výstavbu však neexistuje iná možnosť, okrem nasledovania revitalizácie brownfieldov, ani pre malých developerov. Jednoducho povedané rozvoj greenfieldov je extrémne náročný.

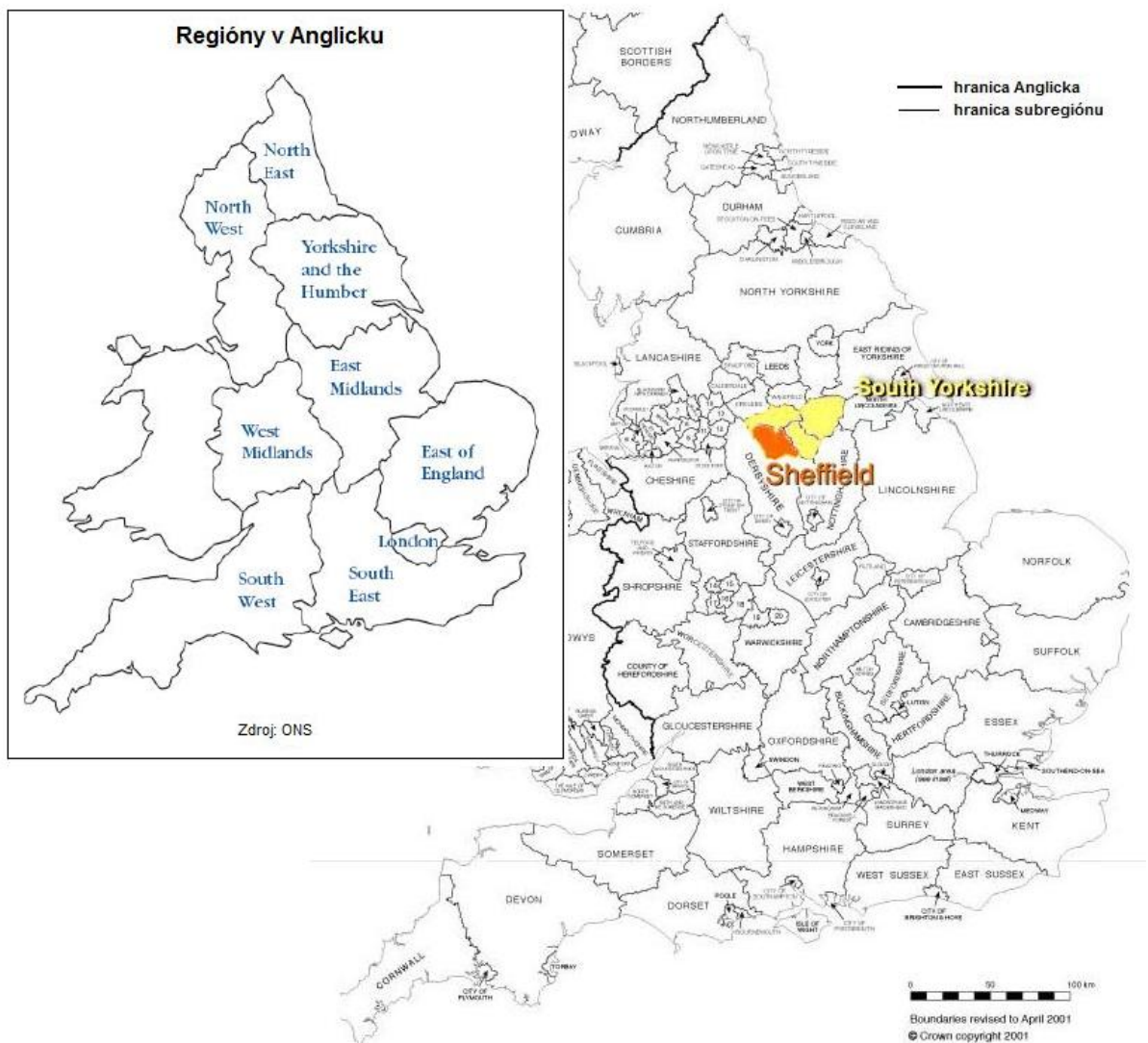
Maximalizácia profitu pre developerov predstavuje minimalizácia nákladov na rozvoj a maximalizácia okamžitej predajnej ceny. Prídavné charakteristiky, ktoré developeri pridávajú k rozvojovým nákladom (zvyčajne prichádzajú po vydaní územného rozhodnutia ako napr. štandardy tvorby krajiny, vyššia kvalita stavebných materiálov atď.) sú uvažované len v prípade keď je predajná cena dosiahnutá. Investori by boli ochotní zaplatiť vyššiu cenu, pokiaľ by daný projekt mal dlhotrvajúcu nájomnú alebo kapitálovú hodnotu. Na druhej strane pre nájomcov, alebo obyvateľov je budúci zisk ich obchodu maximalizovaný charakterom stavby, ktorá funkčne pasuje do vykonávaných aktivít, a kde náklady na nájom sú minimalizované (Henneberry 2008).

Vetšina developerov hľadá veľké plochy na regeneráciu, kde môžu uplatniť úspory z rozsahu. Fragmentovaný charakter pôdneho vlastníctva, špeciálne viaceré záujmy môžu vyvlastnenie a zjednotenie plôch veľmi skomplikovať (Keeping 2004).

3 Sheffield: Príklad regenerácie mesta s využitím public-private partnership

Sheffield je metropolitné centrum subregiónu South Yorkshire v rámci regiónu Yorkshire and Humber. Je jedným zo štyroch miest konurbácie South Yorkshire, Ďalšími mestami sú z Barnsley, Doncaster a Rotherham. Bolo založené na oceľiarstve a k tomu odpovedajúcim ďalším priemyselným aktivitám (Champion 1999). Územie regiónu South Yorkshire má 1 285 600 obyvateľov, rozlohu 1552 km² a hustotu zaľudnenia 828 ob/km². (ONS, 2005).

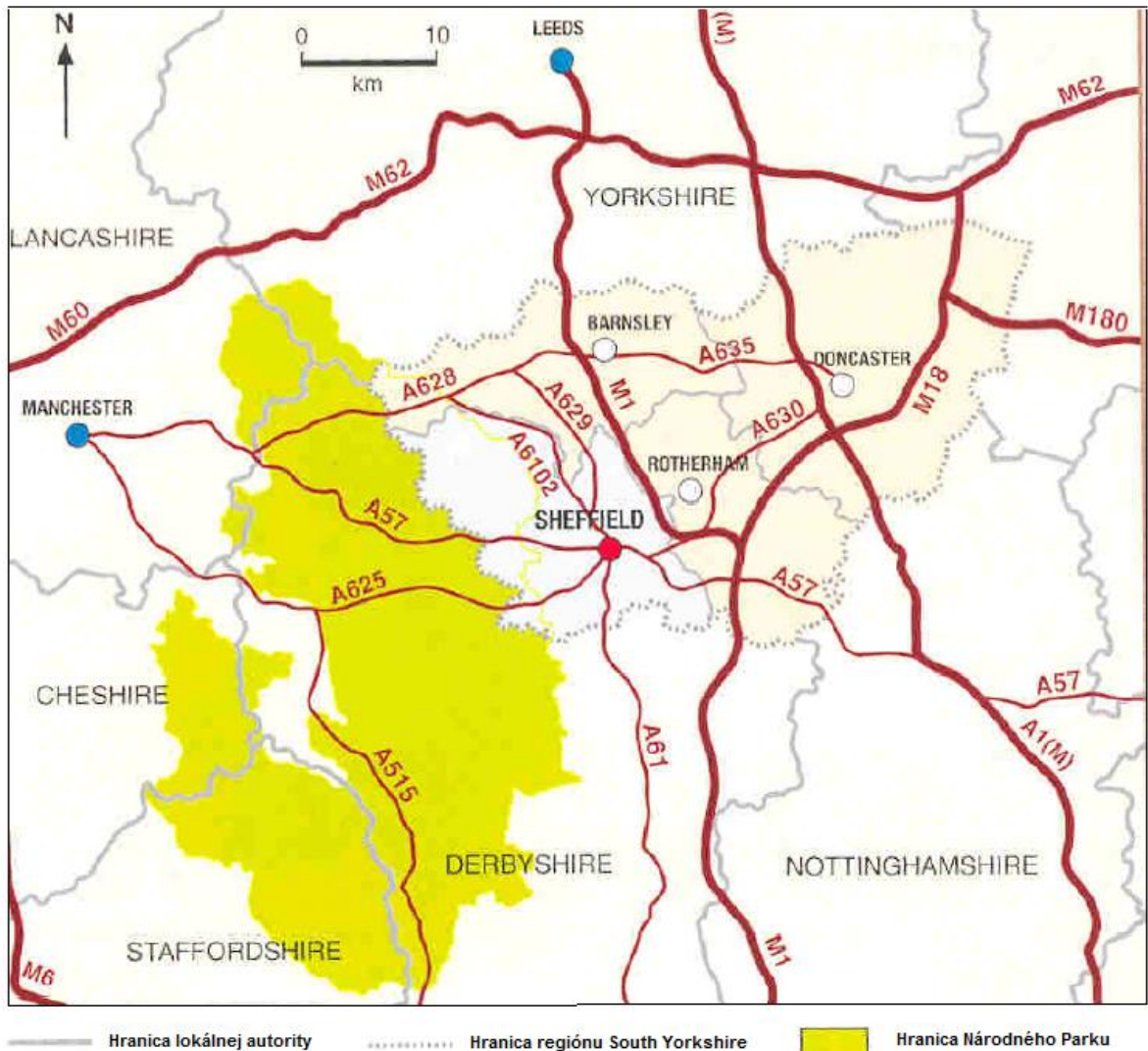
Obr. 9 Lokalizácia Sheffieldu v administratívnom usporiadaní Anglicka



V rámci dopravného spojenia je Sheffield napojený na diaľnice M1 a M18. M1 spája Sheffield na juhu s Londýnom a na severe s Leedsom. Hlavné železničné trate Midland Main Line spájajú Sheffield s Londýnom a Cross Country Route zas spája Sheffield s Liverpoolom a Manchesterom. Najbližšie medzinárodné letisko Doncaster Sheffield Airport sa nachádza 29km od centra mesta. Leeds Bradford International Airport,

East Midlands Airport a Manchester Airport majú zo Sheffieldu priame hodinové spojenie.

Obr. 10 Dopravná poloha Sheffieldu

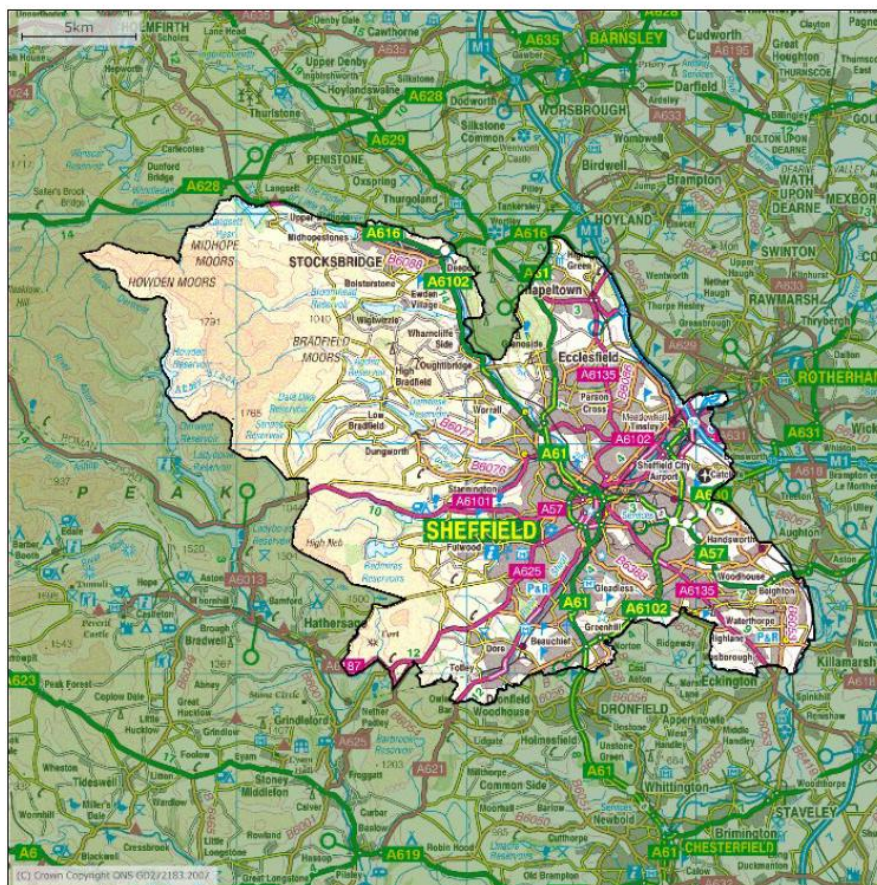


Zdroj: Sheffield City Council 2007

Podľa posledného sčítania obyvateľov v roku 2001 má Sheffield 513 234 obyvateľov, rozlohu administratívneho územia samosprávy 368 km², hustotu zaľudnenia 1395 ob/km². Čo sa týka počtu obyvateľov je štvrtým najväčším mestom Anglicka. Sheffield ako hlavné centrum oceliarskeho priemyslu trpelo tak isto ako ostatné staré industriálne centrá vážnym poklesom priemyselnej aktivity v druhej polovici 20. storočia. S redukciou industriálnej bázy (zatvorenie oceliarskych závodov), prišiel populačný pokles, stúpala nezamestnanosť a stúpol počet brownfieldov. V roku 1984 nezamestnanosť v Sheffielde

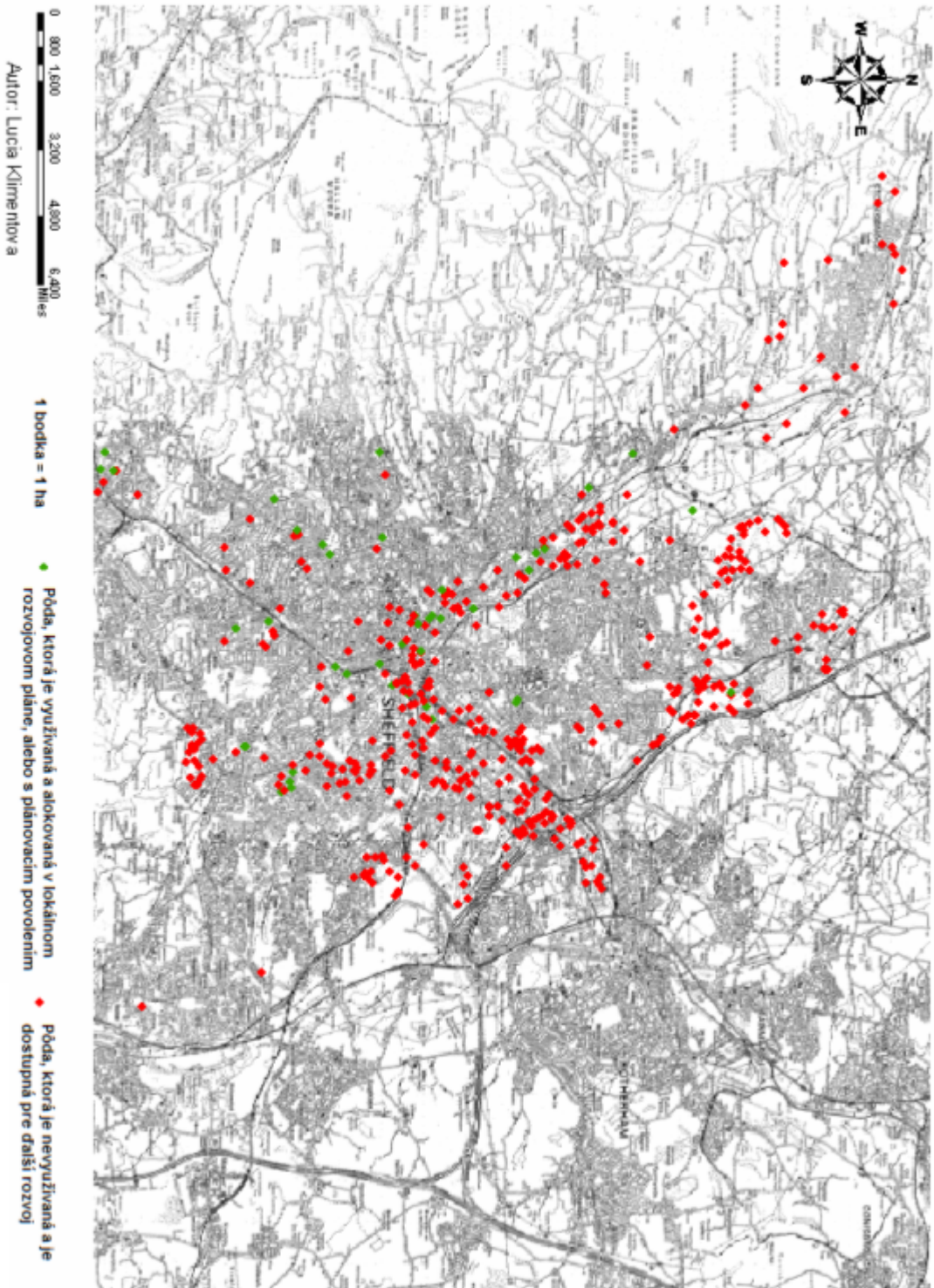
vystúpila na 15 %. Zamestnanosť v priemysle klesla na 24 % oproti zamestnanosti roku 1971 (50 %). Mesto Sheffield nemá veľa možností na priestorovú expanziu. Z jednej strany je jeho rozvoj obmedzený Rotterhamom a z druhej strany zeleným pásom národného parku High Peak. Aj z týchto dôvodov je mesto viac menej nútené sústrediť maximálnu snahu na efektívne využitie priestoru. Preto je tu kladený vyšší dôraz na revitalizáciu brownfields.

Obr.11 Administratívne hranice samosprávy Sheffieldu

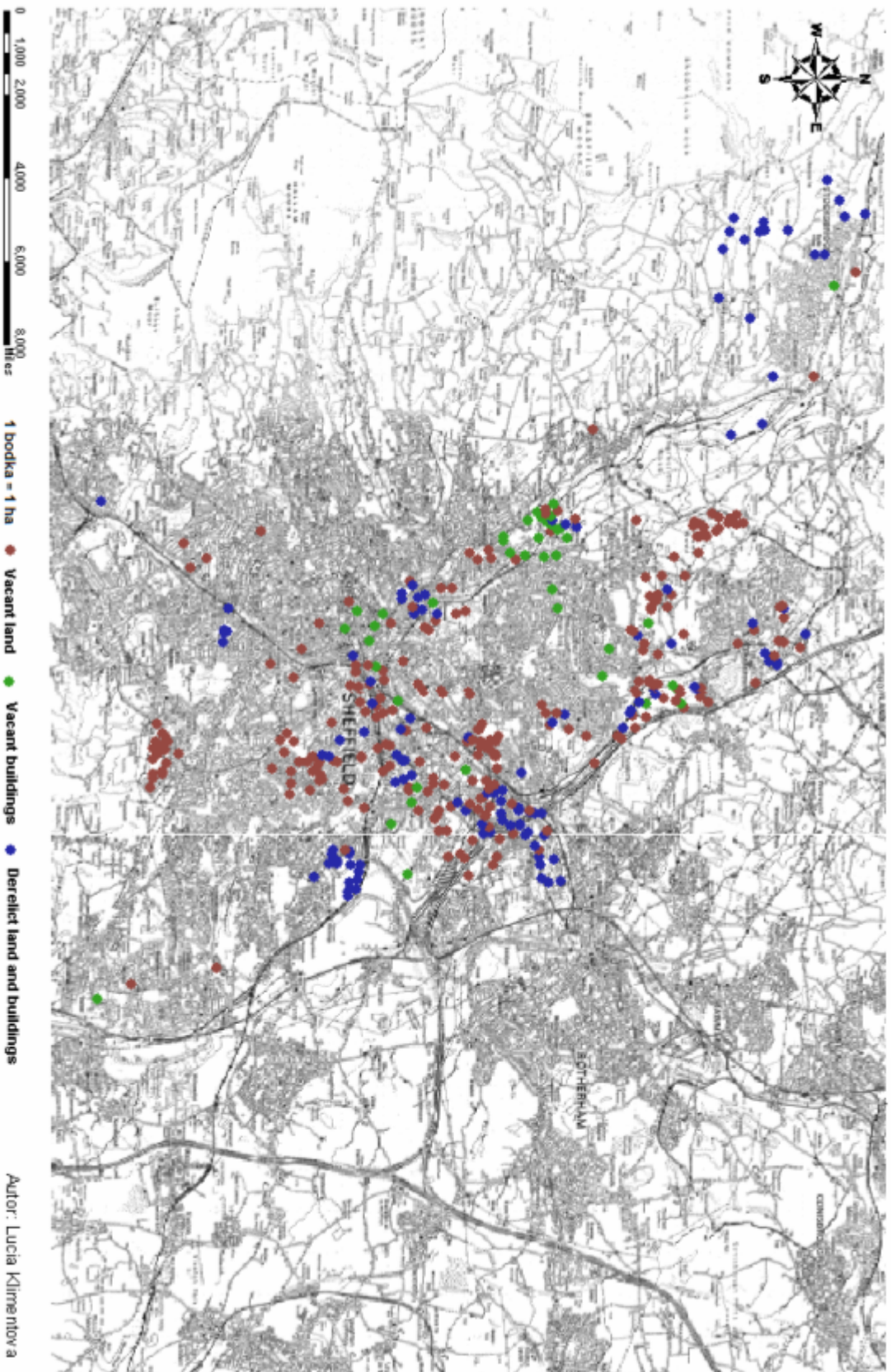


Zdroj: ONS

Obr.12 Rozmiestnenie brownfieldov v Sheffielde podľa statusu plánovania (2004)



Obr.13 Rozmiestnenie brownfieldov v Sheffielde (2004)



6.1 Vývoj PPP v Sheffielde

V rozvoji Sheffieldu pred priemyselným poklesom dominovali korporácie oceľového priemyslu a ich pridružené aktivity, ktoré sa sústreďovali do priemyselných okrskov. Tieto priemyselné okrsky tvorili malí a strední podnikatelia a ich formálne a neformálne vzťahy. Priemyselné okrsky nedokázali prekonať krízu, ktorá bola spôsobená širšími okolnosťami industriálneho poklesu a zlyhania trhu na celom svete. Nasledovali ekonomickú logiku, začali redukovať pracovné sily, znižovali produkciu alebo sa jednoducho premiestnili inde do sveta. Snahy zachrániť mesto tak ostali na politických aktéroch, konkrétne na mestskej rade. Mestská rada Sheffieldu, normálne skôr pasívny než aktívny hráč, nebola dostatočne vybavená na záchranu ekonomickej situácie (Crouch 2004).

Lokálna labouristická vláda dominovala v mestskej rade po väčšinu 20. storočia. Radikálna mestská administratíva labouristov sa snažila naštartovať ekonomiku vysokými verejnými výdajmi do oblastí ako vzdelávanie a sociálne služby. Táto vysoko nákladová stratégia viedla k napätiu medzi lokálnou vládou a priemyselnou komunitou. Mestská rada sa rozhodla, že nepotrebuje partnerstvo so súkromným sektorom na to aby implementovala svoj program obnovy. Snažila sa zastaviť pokles priemyselnej bázi mesta bez komunikácie s podnikateľmi.

Už v roku 1980, sa zistilo, že v rámci globálnej konkurencie a nepriateľského postoja centrálnej vlády, veľké množstvo z distribuovaných zdrojov bolo vyplytvaných. V tom istom čase keď Sheffield strácal svoju manufaktúrnú bázu, zlyhával na prilákaní nových vysoko rastových odvetví. Ostatné mestá, v okolí industriálneho severu boli úspešnejšie ako napr. Leeds, Manchester. Ekonomická báza Sheffieldu nebola diverzifikovaná. Sheffield mal vždy nižšiu zamestnanosť v službách než ostatné mestá a fungoval v podstate len na oceľiarstve.

Prvými partnermi mestskej rady boli lokálne obchodné únie, členovia z regionálnej vlády a dve mestské univerzity. Toto nové partnerstvo „Sheffield Economic Regeneration Committee“ (ERC) bolo formálne založené v roku 1986 a bolo to prvé partnerstvo mesta. ERC bolo partnerstvom verejného sektoru a vzniklo za účelom zlepšenia lokálnej ekonomiky mesta. Prvýkrát tu dostali svoj priestor obchodné komunity, ktoré tak mohli prezentovať svoje záujmy ako celok (Crouch 2004).

Cieľom ERC bolo zregenerovať industriálne centrum mesta, Lower Don Valley. ERC determinovala, že „opustená pôda“ by mala byť otvorená pre revitalizáciu (obnovu) skrze výkup pôdy od vlastníkov. Výkup pôdy a následná revitalizácia však vyžadovala oveľa viac peňazí, než ERC mohlo disponovať. Neostávalo nič iné, len sa obrátiť na centrálnu vládu. Tá ich požadavok odmietla, ale v roku 1988 predstavila koncept rozvojových spoločností (urban development corporation, UDC) pre revitalizáciu všetkých industriálnych oblastí v Anglicku. Tak vznikla aj UDC v Sheffielde ktorá mala za úlohu zrevitalizovať brownfieldy v oblasti Lower Don Valley.

UDC v Sheffielde odobrala plánovacie právomoci od lokálnej autority a vložila ich do rúk predstaviteľov súkromného sektoru menovaných centrálnou vládou (Crouch 2004). UDC mala k dispozícii rozpočet 50 miliónov libier. Objem finančných prostriedkov na revitalizáciu celého údolia prevínestovaných verejnými výdajmi bol 101 miliónov libier, súkromný sektor investoval 686 miliónov libier (Imrie a Thomas 1999, s.27). Na industriálnom území Lower Don Valley vznikli projekty amerického charakteru ako Meadowhall nákupné stredisko a Entertainment Valley (kiná, reštaurácie, zábava) a letisko Robin Hood Airport. Vedľajším dôsledkom práce UDC, bolo aj to, že priviedli centrum Sheffieldu ku kultúrnemu poklesu a odlivu maloobchodu. Mestská rada mala zviazané ruky. Aj keby by chcela zrealizovať projekt Meadowhallu niekde inde (pôvodne mal byť na hranici medzi Rotterhamom a Sheffieldom, tak aby mohol strategicky lepšie slúžiť obidvom mestám) nemohla tak učiniť, pretože musela súhlasiť s UDC. Pokiaľ teda chcela ovplyvniť spôsob distribúcie finančných prostriedkov z vlády, nezostávalo jej nič iné len vstúpiť do partnerstva s UDC.

Zlyhanie ERC však nemôžeme pripisovať len vzniku UDC. ERC totiž takisto ako partnerstvá v iných mestách anglicka mohli získať finančné prostriedky z regionálneho

programu City Challenge. Mali však problémy aj vo svojich vlastných štruktúrach. ERC bolo jadrom vedené verejným sektorom, príliš direktívne a socialistické a svoje návrhy sú súkromným sektorom len konzultovalo. Záväzné kontrakty s investormi tu chýbali. Pre absenciu skúseností s partnerstvom so súkromným sektorom, nebolo dobre implementované a preto v tejto súťaži neobstálo.

V roku 1991 mestská rada pochopila, že musí bližšie spolupracovať s podnikateľmi. Vyústilo to do formácie City Liason Group, predchodcu Sheffield First Partnership. Toto partnerstvo sa odlišovalo od ERC najmä tým, že to už viac nebola len mestská komisia, ale nezávislá agentúra, ktorá reprezentovala širšie záujmy, aj záujmy podnikateľov, podporovala vyššie vzdelávanie a vyššiu úroveň zdravotníckych služieb (Booth 2005).

Od založenia tejto agentúry bol Sheffield v získavaní finančných prostriedkov úspešný. V roku 1994 bol zavedený Single Regeneration Budget a ten tak isto vyžadoval multi – aktérske partnerstvo. V každom kole SRB Sheffield získal značné množstvo finančných prostriedkov. Toto prispelo k zlepšeniu fungovania partnerstva so súkromným sektorom a takisto k lepším vzťahom medzi lokálnou a centrálnou vládou.

V roku 1997 Labouristická vláda založila tri pilotné urbánne regeneračné spoločnosti (urban regeneration company, URC). Tieto spoločnosti mali naplňovať vízie „Tretej cesty“ a sústreďovať sa na tzv. spoločné vládnutie. Sheffield One bol jednou z nich. Sheffield One (neskôr Creative Sheffield) bolo prvým skutočne strategickým partnerstvom mesta. Okrem Sheffield One, ktoré malo na starosti regeneráciu centra mesta vzniklo aj Sheffield First (širšia platforma pre partnerstvo). Sheffield First Partnership koordinovali prácu tematických partnerstiev mesta v súlade s vládnymi politikami. V roku 2000 potom centrálna vláda vyžadovala, aby všetky lokálne authority založili lokálne strategické partnerstvá podľa vzoru Sheffieldu. Teraz uskutočňujú väčšinu regeneračnej aktivity. Ako vidíme z obrázku každé partnerstvo má na starosti určitú špecifickú oblasť. Jednotlivé tematické partnerstvá majú povinnosť podávať hlásenia o stave ich oblasti a fungovaní k Sheffield First (Watts 2004).

Obr.14 Sheffield First Partnership



Zdroj: Kerslake 2005

1.2 Strategické regeneračné partnerstvá mesta Sheffield

6.2.1 Sheffield One

Od roku 1994 mestská rada vytvorila projekt „Heart of the city“. Tento projekt mal znovu vybudovať mestské centrum. Peňažné prostriedky boli získané od SRB a z EÚ (Cieľ 1). Ďalšie finančné prostriedky boli získané založením vládou vedenej URC Sheffield One v roku 2001. URC mala na starosti úzko vymedzenú zónu v centre mesta (v rámci poštového kódu S1). V spolupráci s mestskou radou, Sheffield One naprojektoval „Hlavný Rozvojový Plán“ (Masterplan), ktorý pokrýval sedem oblastí revitalizácie v zóne centra

mesta. Základným cieľom Sheffield One bolo zapojiť súkromný sektor do udržateľnej regeneračnej stratégie, ktorá by fungovala v kontexte širšieho strategického regeneračného rámca (Winkler).

Sheffield One čelilo viacerým výzvam a malo za úlohu komplexne riešiť problémy urbánneho rozvoja. To znamenalo čeliť ekonomickým, politickým, kultúrnym a organizačným výzvam. V oblasti ekonomiky, mali za úlohu diverzifikáciu a zníženie dominancie jedného výrobného sektoru. V meste sa nenachádzali skutočne veľkí hráči zo súkromného sektoru ani developeri. Mesto malo problémy s lákaním investorov, pretože nemali žiadne skúsenosti s PPP. Dôvera podnikateľov v mestskú radu bola nízka. Úroveň služieb bola podrozvinutá. Obchod a služby boli sústredené len do úzkeho pruhu popri hlavnej ceste. Výstavba Meadowhallu odlákala významné množstvo maloobchodu a predaja z centra mesta. Interná a externá mobilita bola nízka. Úroveň vzdelanosti bola tiež nízka. Centrum mesta sa nachádzalo v úbohých fyzických podmienkach .

Sheffield One malo za úlohu spolupracovať so súkromným a verejným sektorom, s Sheffield First a priniesť investície do centra mesta. Ich úlohou bolo manažovať a implementovať strategický plán odsúhlasený kľúčovými hráčmi po verejných konzultáciách a vybudovať kolektívnu víziu budúceho rozvoja. Touto kolektívnou víziou bolo naprojektovanie „Hlavného rozvojového plánu“ (Masterplan).

Masterplan od Sheffield One sa primárne sústredil na fyzickú regeneráciu centra mesta. Tento plán bol prekonzultovaný s verejnosťou a asi 70 % ľudí vyjadrilo s ním svoj súhlas. Do prípravy masterplanu Sheffield One zapojil neziskový sektor, súkromný sektor, EP, YF a obidve univerzity. Sheffield One ďalej ročne produkoval Business Plan ktorý určoval priority Masterplanu, rozvoj, manažment a monitoring projektov.

Projektový tím “Mestská rozvojová jednotka” Sheffield One pozostával z 11-tich členov a mal svojho riaditeľa rozvoja. V tíme Sheffield One boli zástupcovia mestskej rady, EP, YF, vyššieho vzdelávania (Higher Education), neziskového a súkromného sektoru, ktorí bol zodpovední za doručenie návrhov z Masterplanu. Tento tím kontroloval každý mesiac operačné záležitosti a uisťoval sa, že doručenie regeneračného programu obsahuje aktivity zkompletizované z Sheffield One a partnermi. Zástupcova z EP, YF a mestskej rady boli zodpovední za manažovanie, koordinovanie a financovanie programu.

YF ďalej poskytovalo kapitálové investície pre akvizície, zjednotenie pozemkov pre výkup, pozemkovú reklamáciu, infraštruktúrne investície a environmentálne zlepšenia.

Hlavným prínosom mestskej rozvojovej spoločnosti Sheffield One bolo, že spojil dokopy národné, regionálne a lokálne agentúry aby získal potrebné financie na regeneráciu. Zložil spolu objem peňazí, ktorý pozostával z Cieľu 1 (EÚ), SRB (6. kolo), Lokálneho transportného plánu, Strategic Rail Authority, Heritage Lottery, Millenium Commission, Arts Council, súkromného sektoru a neziskového sektoru.

V tabuľke vidíme prehľad investícií naprojektovaných v Masterplanu Sheffield One podľa jednotlivých partnerov. Očakávané investície predstavujú celkový objem finančných prostriedkov po dokončení projektu. Uskutočnené investície predstavujú celkový objem finančných prostriedkov doteraz preinvestovaných. Ich stav sa vzťahuje k roku 2007. Celkové výdaje na regeneráciu mestského centra by vo finálnej fáze mali činiť 1,173 miliónov libier. Z toho však niektoré projekty ešte nie sú dokončené. Od súkromného sektoru sa očakáva že pokryje 82 % celkových výdajov (859 miliónov libier). Celkové výdaje súkromného sektoru na regeneráciu sú 963 miliónov libier. Zatiaľ se preinvestovalo 27 % z celkových finančných prostriedkov (306 miliónov libier). Verejný sektor zatiaľ preinvestoval 53,3 % výdajov (asi 163 miliónov libier). Očakáva sa že preinvestuje ďalších 210 miliónov libier. Celkovo Sheffield One za svojho pôsobenia doručil 26 % všetkých investícií.

Obr.15 Objem finančných prostriedkov vydaných na regeneráciu centra Sheffieldu podľa Masterplan Sheffield One v mil. libier stav k roku 2007

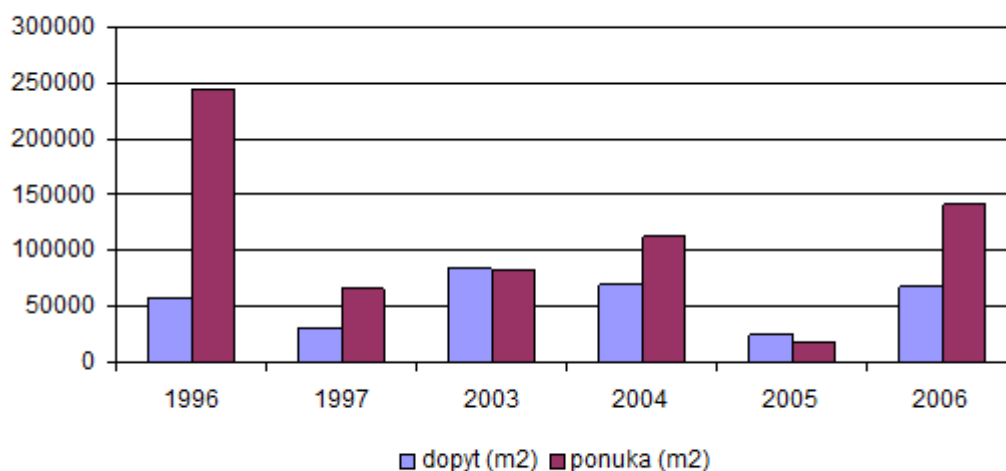
Partner	Očakávané investície	Uskutočnené investície	Očakávané investície v %	Uskutočnené investície v %
Verejný sektor	210,488	163,317	17,9	77,6
Yorkshire Forward	4,6043	37,565	3,9	81,6
English Partnerships	46,237	26,192	3,9	56,6
Mestská rada Sheffieldu	11,486	7,366	1	68,5
Európska únia (Cieľ 1)	41,221	29,123	3,5	72,4
LTP (SCC)	12,685	10,419	1,1	82,1
LTP (SYPTA)	6,762	6,762	0,6	100
SYPTA	0,287	0,233	0	81,2
Millenium Commission	1,97	1,97	0,2	100
Strategic Rail Authority	12,8	12,8	1,1	100
SRB	6,819	6,819	0,6	100
DfT	6,78	6,78	0,6	100
Iné	17,398	17,288	1,5	99,4
Súkromný sektor	962,673	142,905	82,1	14,8
Spolu	1,173,161	306,222		26,1

Úspešnosť PPP v procese regenerácie brownfields sa zobrazila do celkového zlepšenia ekonomiky a sociálneho života mesta. Podľa evaluačnej správy aktivít Sheffield One a konzultácie s profesormi z University of Sheffield som určila hlavné oblasti úspešnosti tohto strategického partnerstva.

1. Ponuka a dopyt na trhu s nehnuteľnosťami, ich ceny a nájmy

Presné údaje o dopyte a ponuke v CBD za roky 1998 a 2002 nie sú k dispozícii. Priemerná veľkosť ponuky sa v roku 1996 pohybovala okolo 65 532 m². V tomto roku zároveň vidíme veľký previs ponuky nad dopytom, čo bolo spôsobené vysokou úrovňou výdajov mestskej rady do nehnuteľností a infraštruktúry. V súčasnosti zas začína prevládať ponuka nad dopytom a pohybuje sa okolo 231 648 m². Z toho je však 100 584 m² vo fáze výstavy. Ceny nehnuteľností sa oproti roku 1999 zdvihli a tak isto nájmy. Priemerná cena nehnuteľnosti v roku 1999 bola 56 699 libier. V roku 2006 stúpila na 147 875 libier. Kvalita aj kvantita služieb sa takisto zvýšila.

Obr.16 Ponuka a dopyt kancelárskych plôch v CBD (Sheffield)



Zdroj: Knight Frank, Sheffield Report 2004 – 2007

Autor: Lucia klimentová

2. Zamestnanosť, obyvateľstvo

V centre Sheffieldu pracuje asi 40 000 ľudí (ONS 2000). Údaje o zamestnanosti v centre sú k dispozícii len za obdobie 2003 – 2005. Za toto obdobie sa zamestnanosť v centre mesta zvýšila o 7 200 nových pracovných pozícií, tzn. zhruba o 11,5% oproti roku 2003. V roku 2005 sa podiel zamestnanosti v centre na celkovej zamestnanosti v Sheffielde zvýšil na 27,2 % (zhruba 69 400 zamestnaných) oproti roku 2003, keď činil 26 % (zhruba 62 200 zamestnaných). Nezamestnanosť klesla o 6,8% na 463 nezamestnaných v roku 2006. Počet obyvateľov rezidentov v centre stúpol na 13 936 v roku 2004 oproti predchádzajúcemu roku 2001 kde bol 11 976, čo predstavuje 16% nárast.

3. HDP, poradie Sheffieldu v celkovom poradí miest vo Veľkej Británii

HDP na obyvateľa v Sheffielde činilo 8 731 libier v roku 1995. V roku 2005 vystúpilo až na 14 972 libier čo predstavuje nárast o 71%. Sheffield sa tak v národnom poradí miest posunul zo 48 miesta na 36. V Anglickom monitoringu miest mesto Sheffield postúpilo na 1. miesto v cene pracovnej sily a na 3. miesto v prevádzkovaní mestskej hromadnej dopravy, v možnosti a cene parkovania.

Počet investorov regenerujúcich brownfielity stúpol, mesto je teraz viac ochotné pracovať v partnerstvách. Sheffield už nie je viac mestom, ktoré nedokáže naplniť projekty. Malý tím Sheffield One priniesol kľúčové komerčné a rozvojové schopnosti. Mesto má teraz budovy vyššej kvality, prilákalo viac kvalitných investorov, developerov a architektov. Sheffield sa stal väčším hráčom, čo sa týka, regionálnej, národnej aj medzinárodnej pozície. Niektoré projekty by boli realizované aj bez pričinenia partnerstva, ale nie v takej kvalite, rýchlosti a rozsahu. Partnerstvo Sheffield One bolo úspechom. Mnoho jeho členov si však myslí že keby malo svoj vlastný rozpočet, pozemky a finančné alebo plánovacie právomoci, mohlo by urobiť viac. Sheffield One však pomohlo na začiatku aj krízové ekonomické prostredie. Úroveň verejných výdajov do infraštruktúry bola v tom období vysoká. Všetky anglické mestá zažívali v tom období renesanciu. Ďalším pomocným bodom Sheffieldu boli správne využité európske peniaze. Sheffield

v rokoch 2000 – 2008 vo veľkom benefitoval z Cieľu 1. Tieto peniaze boli pre začiatky kľúčové, keď súkromný sektor ešte nebol ochotný niesť riziko.

“Mestská Rada sama o sebe nedisponuje veľkými finančnými prostriedkami, ktoré sú potrebné na realizáciu rozvojových nápadov, takže je viac menej závislá na finančnej pomoci od regionálnej agentúry YF a English Partnership. Mestská Rada tak isto vyčerpala posledné peniaze z štrukturálnych fondov EU koncom októbra” (úradník odboru Rozvoja centra mesta)

6.2.2 Creative Sheffield

V roku 2007 vláda ohlásila svoj zámer predstaviť koncept ekonomických rozvojových spoločností (economic development company, EDC). Takže Sheffield One zmenila svoje meno na Creative Sheffield a ten bol zároveň prvou EDC v Anglicku. Creative Sheffield je ďalším mestským strategickým partnerstvom. Spolupracuje s YF, s EP a s mestskou radou. Sheffield One sa sústreďovala na fyzickú infraštruktúru a regeneráciu brownfields, ktorá je jednoduchšia než transformácia celej ekonomiky. Naplnenie postavených budov však tiež vyžaduje veľa úsila. Creative Sheffield pokračuje v práci Sheffield One a má na starosti mäkké faktory rozvoja. Jeho cieľom je lepší mestský marketing a propagácia mesta. Oblasť pôsobnosti Creative Sheffield sa presunula aj mimo centra mesta. Creative Sheffield je agentúra s ručením obmedzeným (Winkler 2007).

Creative Sheffield operuje nezávisle na mestskej rade. Takisto ako Sheffield One nemá žiadne extra štatutárne alebo plánovacie právomoci pre stavbu diaľnic, takže v podstate len využíva právomoci svojich partnerov. Sheffield One začal s realizáciou množstva projektov. Výhodu však mali v tom, že väčšina z nich bola vo verejnom vlastníctve. Rozvojové projekty, ktoré sa majú uskutočniť teraz však zahŕňujú viac súkromne vlastnenej pôdy a nehnuteľností. Mestská Rada sa s týmito problémami musí

vysporiadať sama, Creative Sheffield sám o sebe sa o to starať nemusí. Creative Sheffield nesie len veľmi malú zodpovednosť za uskutočnené projekty. Je to práve mestská rada, ktorá nesie zodpovednosť za väčšinu peňažných ponúk na projekty, cash – flow a tak isto nesie aj riziko v prípade zlyhania projektu (Sheffield City Council 2004). Creative Sheffield má na starosti len koordináciu mestského marketingu, manažment a implementáciu projektov, ale celková zodpovednosť leží na partneroch v zmysle legitímnosti a financovania. Lokálna vláda v tomto prípade PPP nesie hlavné finančné riziko projektov, kým súkromný sektor získa celú odmenu. Toto môže byť považované za slabinu partnerstva a otázka pre centrálnu vládu aby prehodnotila koncepty CDC a EDC a poskytla im väčšie právomoci (Jones a Evans 2008).

Národná ekonomika sa v súčasnosti tak ako aj ekonomiky iných štátov nachádza v hospodárskej kríze a tým klesá aj lokálna ekonomika Sheffieldu. Stavby sa pozastavili a súkromným investorom chýbajú potrebné finančné prostriedky na ich dokončenie. Finančné prostriedky z EU tiež klesli na 25%. Creative Sheffield musí naplniť a doručiť všetky fyzické regenerácie Sheffield One. To znamená naplniť kancelárske budovy personálom a firmami a naplniť novo postavené bývanie ľuďmi. Aj preto Creative Sheffield rozširuje svoju oblasť pôsobnosti za hranice centra. Operuje v širšej ekonomickej scéne s viacerými partnermi, viacerými prioritami a preto tu aj existuje väčší priestor pre odlišné pohľady a riešenia danej situácie.

1.3 Úloha mestskej rady pri revitalizácii brownfields v centre Sheffieldu

Centrum Sheffieldu má rozlohu 1,45 km² a tvorí 0,4% celkovej rozlohy mesta. Mestská rada si na regeneráciu brownfields vyberá a spája developerov, ktorí vyhovujú širším politickým požiadavkám. Postup je taký, že najprv sa podpíšu dohody s developermi, potom sa ponúkne pomoc s výkupom pozemkov (v podobe koordinácie rokování) a po predložení projektu developerom sa vstupuje do spolupráce. Samotný výkup pozemkov mestská rada nerealizuje, pretože na to nemá dostatok finančných prostriedkov. Čo sa týka strategických projektov mesta napr. v rámci rozvojového plánu, tak výkup pozemkov tu koordinuje Creative Sheffield. Mestská rada sa snaží aby súkromný

vlastníci, ktorých pozemky sa nachádzajú v akčných plánoch, podpísali zmluvy o budúcom predaji.

Mestská rada sa v súčasnej politickej situácii snaží tiež zahrnúť komunity a neziskový sektor do procesu revitalizácie. Stále sú to však stále len okrajový hráči, pretože nedisponujú veľkým množstvom finančných prostriedkov. V súčasnosti nie sú zahrnutí do revitalizácie brownfieldov v centre mesta. “V centre mesta neexistuje silná občianska komunita. Účasť obyvateľov v občianskej komunite je extrémne nízka, pravdepodobne kvôli tomu že vznikla len nedávno. Takisto zapojenie neziskového sektoru je do revitalizácie brownfields len okrajové. Stratégie pre zahrnutie komunit a neziskového sektoru však existujú.” (úradník odboru rozvoja centra mesta)

Mestská rada pred plánovaním akčného plánu rozosiela komunitám a neziskovkám dotazníky, ktoré vyhodnocujú ich názor na budúcnosť využitia brownfieldov. Neexistuje však žiadna záruka toho, že by ich nápady boli skutočne zahrnuté do akčných plánov. Stále sú to len okrajový hráči, pretože nedisponujú veľkým množstvom finančných prostriedkov. Skôr ide o získanie nových podnetov, stále je to však mestská rada, ktorá rozhoduje či tieto nápady zapracuje do akčného plánu alebo nie. Z pohľadu teórie partnerstva by mala fungovať oveľa bližšia spolupráca.

Mestská Rada spolupracuje s neziskovými organizáciami vstupuje do financovania rôznych kultúrnych projektov ako napr. kultúrny okrsok (Cultural Industry Quarter, CIQ) za cieľom podpory kultúrneho priemyslu. CIQ má svoju vlastnú regeneračnú neziskovú agentúru, ktorá bola založená mestskou radou v partnerstve s Halam University a vedúcich firiem v CIQ. CIQ sa pomaličky rozvíja, ale bohužiaľ nie do takej miery ako si mestská rada predstavovala.

Obr. 17 Sheffield Town Hall a Peace Garden v roku 2001 počas demolácie a v roku 2007 nová Peace Garden, McDonald Hotel a Winter Gallery

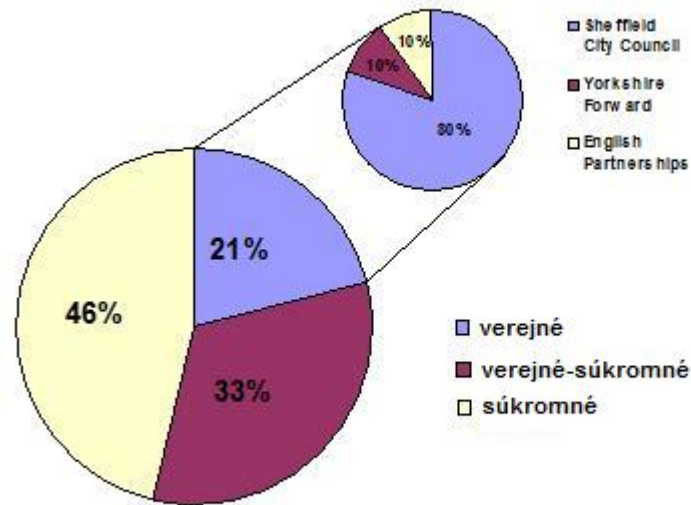


Zdroj http://www.sheffield-fm.co.uk/sheffield_peace_gardens.htm

Vlajkovou loďou celej regenerácie mesta a najväčším projektom PPP v zmysle verejných financií vložených do výslednej schémy bolo vybudovanie Millenium Gallery, Zimnej Záhrady a Town Hall Square. Lokálna autorita EP a YF a súkromní developeri z Manchestru (CTP a St. James) spojili svoje finančné zdroje na celú regeneráciu centra mesta.

Mestská Rada vlastnila veľké množstvo pozemkov takže ich revitalizácia prebiehala bez problémov. V súčasnosti už Mestská rada nevlastní moc brownfieldov, ich revitalizácia je problematickejšia a neposkytuje moc priestoru pre PPP.

Obr. 18 Vlastnícká štruktúra brownfieldov v centre Sheffieldu (2006)



Zdroj: Sheffield city Council 2006

V Sheffielde takmer neexistujú medzinárodné firmy. Tržná báza Sheffieldu nie je orientovaná na medzinárodný obchod, radšej sa sústreďuje na domáci trh. Dominujú tu malé a stredne veľké firmy, preto je tu nedostatok manažérskeho talentu a tradície obchodovania vo veľkom. Väčšina súkromných vlastníkov brownfieldov pochádza zo Severu Anglicka a to najmä z Manchestru. Je tu jeden medzinárodný vlastník a to Deutsche Bank. Mestská rada však radšej preferuje domácich developerov. Podľa nich domáci developeri lepšie spolupracujú s komunitami a neziskovými organizáciami a majú k danému prostrediu vzťah. “Z pohľadu spolupráce sú lokálne firmy sympatickejšie a šetrnejšie k tomu zachovať pôvodný lokálny charakter. Ocenenie finálnej schémy pre nich znamená viac než zisk” (úradník odboru rozvoja centra mesta). “V zmysle veľkosti developerov prevládajú malí rezidenční investory. Ale keď chce mestská rada urobiť nejaký veľký projekt, tak uvažuje o medzinárodných investoroch.

Brownfieldy v centre mesta sa dajú sa charakterizovať ako malé priemyselné oceľové výroby, plochy – nevyužívané alebo využívané čiastočne, s malou alebo väčšou koncentráciou kontaminácie ťažkými kovmi. Aj preto sa väčšina brownfieldov v centre využíva ako spevnené parkovacie plochy. Po takmer 20 rokoch urbánnej politiky v Sheffielde centrum mesta ešte stále nie je kompletne zregenerované.

Podľa úradníkov z odboru plánovania veľká časť brownfieldov je v centre tiež kontaminovaná. Ďalší problém predstavujú budovy, ktoré patria pod Pamiatkovo chránené dedičstvo (National Heritage), stoja na brownfieldoch a nemôžu sa zdemolovať takže investory o nich nemajú záujem. Najväčším problémom pri revitalizácii je nízka hodnota pôdy. Centrum mesta je rozdelené do okrskov. Každý okrsk má svojho rozvojového úradníka a vlastnú regeneračnú agendu.

Hlavná koncentrácia nevyužitej pôdy v centre sa nachádza po okrajoch kruhového objazdu. Podľa plánovacieho úradníka najväčší problém pre mesto predstavuje “derelict land”, ktorá je ešte k tomu aj kontaminovaná a nachádza sa v oblasti Riverside – Exchange. Je to takisto najväčší brownfield v centre mesta. Jeho revitalizácia je zakomponovaná do centrálnej regeneračnej stratégie “Masterplan” Sheffieldu vytvárajanej Creative Sheffield. Najväčšia koncentrácia zregenerovaných brownfieldov je vo štvrti Devonshire a v Srdci mesta. V Devonshire štvrti spoločnosť Urban Splash premenila brownfieldy na rezidenčné bývanie. Najvyššia regeneračná aktivita je vyvíjaná v St. Vincents Quarter a Kelham

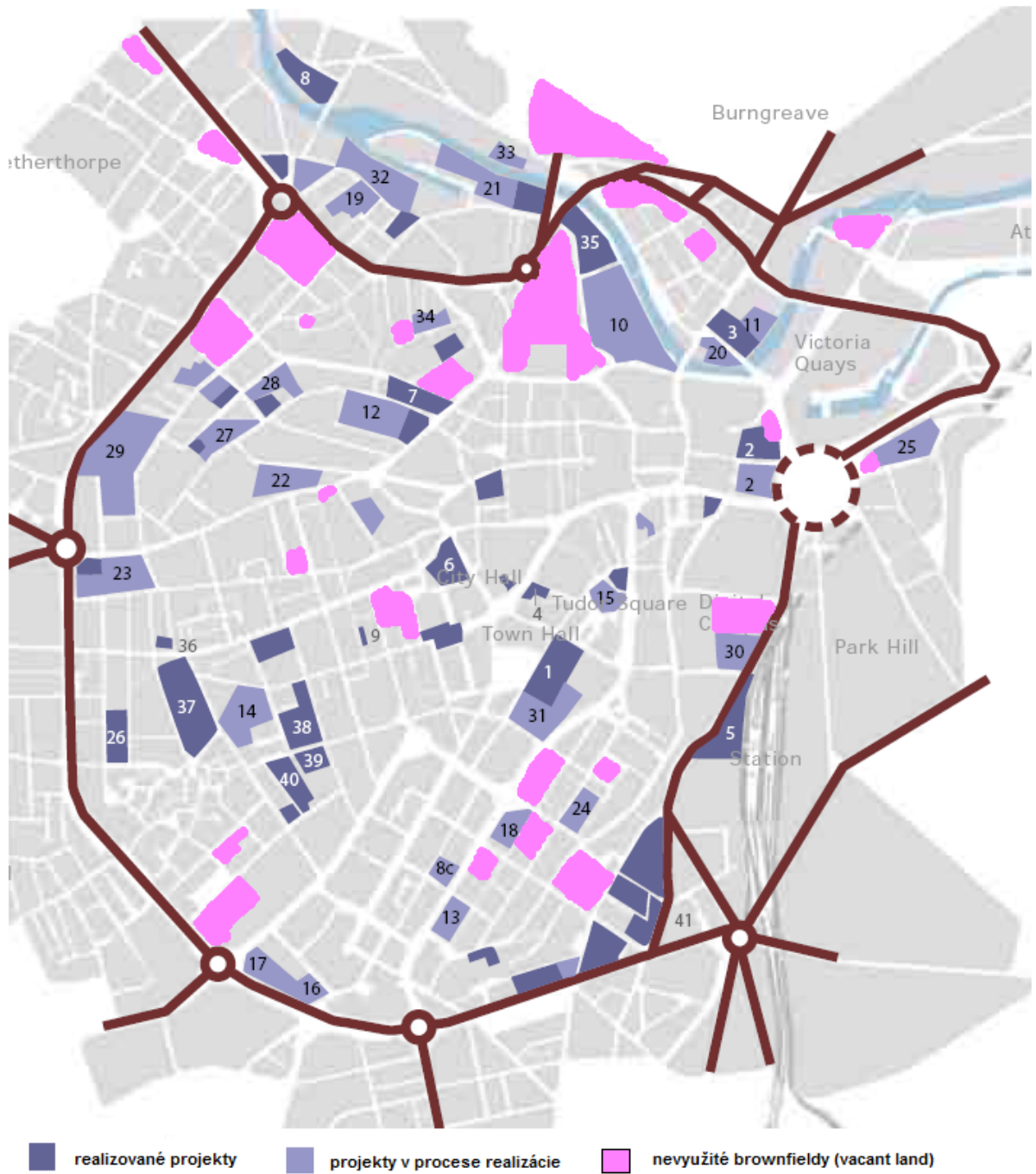
Obr.19 Okrsky centra mesta



Zdroj: Creative Sheffield

Island. V Kelham Island sa buduje najväčšia rezidenčná oblasť centra mesta. V St. Vincent štvrti sa nachádzajú zchátralé priemyselné areály, ktoré boli ešte pred priemyselnou revolúciou rezidenčné. Teraz sa tam znovu realizuje bývanie aj kvôli blízkosti univerzitného kampusu a veľkým tlakom na rezidenčný rozvoj. V súvislosti s prítomnosťou dvoch univerzít prevláda študentský typ bývania. Prioritou mestskej rady je akčný plán West Bar, kde sa nachádzajú brownfieldy s rozptýleným vlastníctvom. Mestská rada hľadá developerov s ktorými by vstúpila do partnerstva na revitalizáciu tejto oblasti.

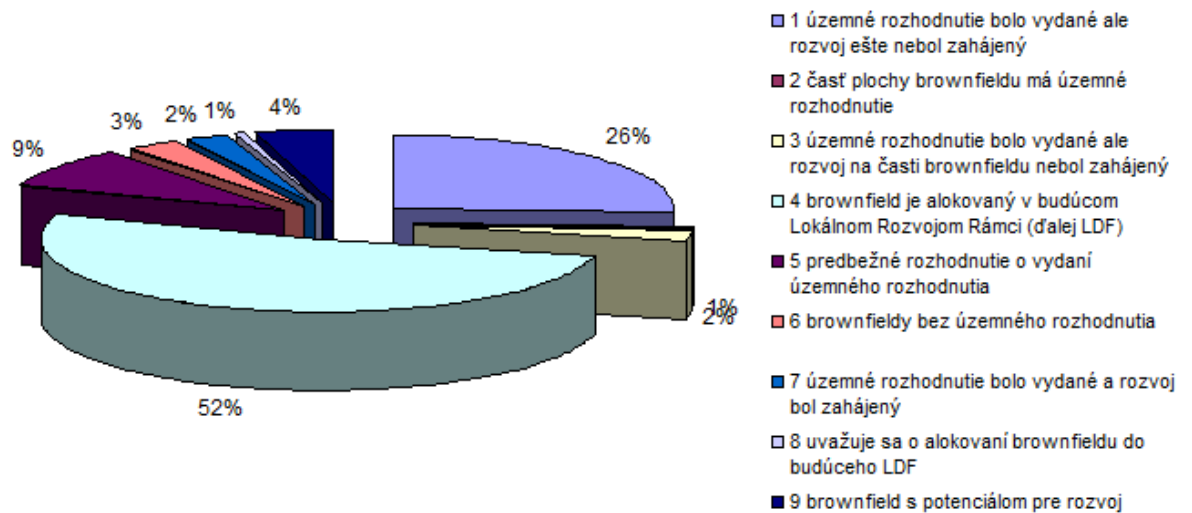
Obr.20 Rozvojová aktivita v centre mesta Sheffield (2009)



Zdroj: Masterplan

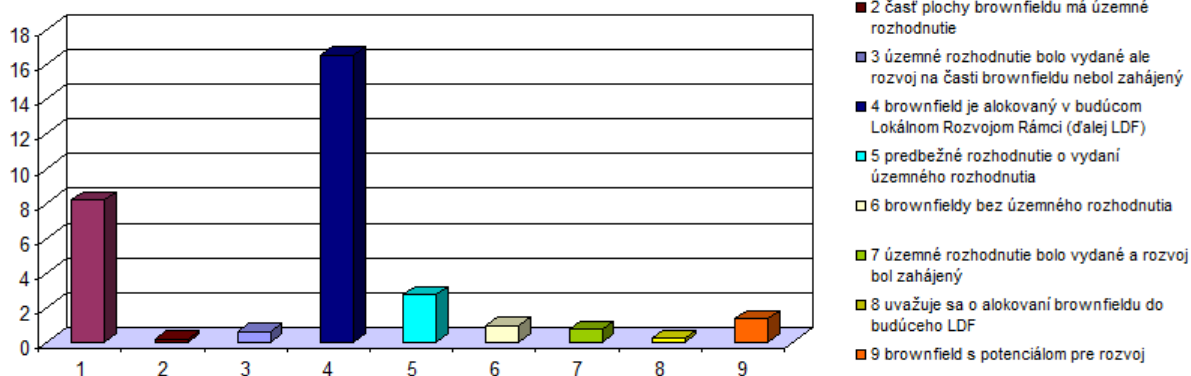
Autor: Lucia Klimentová

Obr. 21 Plánovacie statusy brownfieldov v centre Sheffieldu (Feb. 2009)



Zdroj: Sheffield City Council 2007
 Autor: Lucia Klimentová

Obr. 22 Podiel brownfieldov podľa plánovacích statusov na celkovej rozlohe centra Sheffieldu (%), Feb. 2009



Zdroj: Sheffield City Council 2007
 Autor: Lucia Klimentová

“Neexistuje žiadny špecifický akčný plán na revitalizáciu brownfields v Sheffielde, ale existujú určité prvky v objavujúcom sa rozvojovom rámci Sheffieldu (LDF).” (úradník odboru rozvoja centra mesta)

Záver

Public – private partnership je jeden zo spôsobov akým riešiť revitalizáciu brownfields v súvislosti s regeneráciou mesta. Uzavretím spoločného kontraktu medzi súkromným a verejným sektorom, súkromný sektor dodá potrebné finančné prostriedky a verejný sektor zas môže monitorovať a kontrolovať priebeh revitalizácie.

Pomocou PPP sa v Českej republike schvalujú veľké projekty najmä dopravnej infraštruktúry. Naposledy tak vláda schválila financovanie juhočeskej časti diaľnice D3 zo súkromných peňazí, kde chce uzavrieť kontakt s potenciálnym investorom na dobu 30 rokov. V oblasti poradenstva pre PPP je aktívne Centrum pre PPP, ktoré funguje na podobnej báze ako Partnership UK.

Britský prístup k revitalizácii brownfields a PPP sa snaží presadiť vo svojich projektoch v Českej republike British Council. Najviac sa anglickému English Partnership čo sa týka oblasti revitalizácie brownfields na národnej úrovni v Českej republike podobá Czechinvest. Ako už však z názvu vyplýva jej primárnym cieľom je lákať do českej republiky investície a nie budovať partnerstvá. Na rozdiel od EP ktorá je národnou regeneračnou agentúrou, je Czechinvest verejnou rozvojovou inštitúciou. Takisto na rozdiel od EP, Czechinvest nemôže nakupovať pozemky. Problémom je, že v ČR sú verejné inštitúcie vo vzájomnej konkurencii a navzájom nespolupracujú. Regionálne rozvojové agentúry sú orientované na zisk.

Regeneráciu v Českej republike robia obce, alebo kraje prípadne s podporou štrukturálnych fondov EÚ. V rámci ROP revitalizácia brownfields spadá pod programy Rozvoja miest (podprogram fyzická revitalizácia územia). Ďalej existuje program Nemovitostí, kde je brownfieldom v podstate akýkoľvek pozemok, budova, kde hodnota investície prevyšuje cenu nehnuteľnosti. Každý program má svoju definíciu brownfieldu a častokrát sa líšia. Najdôležitejším významným projektom je Stratégie regenerace brownfields, ktorá bola pripravená podľa vzoru anglickej National Brownfields Strategy.

Jedinou formou spolupráce v ČR je zatiaľ prenájom verejného pozemku. Obce, investori a vlastníci podpisujú zmluvy o zmluvách budúcich. Obec drží vo vlastníctve pozemky a potom, keď investor zrealizuje svoj projekt tak ho obci predá. Verejný sektor je obmedzený čerpaním dotácií. Verejný sektor v Českej republike pristupuje k danej problematike veľmi pasívne. Pri tom jeho aktivita je v prípade revitalizácie brownfields kľúčová. PPP je o tom, že každý urobí to čo môže zo svojich kompetencií a zo svojich finančných prostriedkov.

Velká Británie má v prístupe k PPP dlhú tradíciu a skúsenosti, súkromné a verejné inštitúcie poskytujú poradenstvo iným krajinám vo svete. Britská vláda nie je obmedzená ústavným ani iným všeobecným právom, takže môže previesť akúkoľvek aktivitu na súkromný sektor. Takmer všetky verejné služby alebo niektoré ich časti sú tak v rukách súkromného sektoru (napr. zdravotníctvo, školstvo, správa väzníc, doprava, energetika).

V mnohých urbánnych oblastiach Anglicka je revitalizácia brownfields vedená väčšinou súkromným sektorom. Významné množstvo projektov sa uskutočňuje s veľmi malým priamym zahrnutím verejných telies a vládnych agentúr okrem ich roly ako

regulátorov. Ako som spomenula v predchádzajúcej kapitole, faktom je, že najviac brownfieldov je v súčasnosti vlastnených súkromným sektorom. Ďalšiu prekážku predstavuje politika konkurencieschopnosti EU. Európska Komisia identifikovala hlavné rozvojové programy vlády ako štátnu pomoc a preto sú niekedy v rozpore s regionálnou politikou EÚ. V niektorých prípadoch tak musia byť veľké projekty schválené Európskou komisiou.

Vo svojej práci som sa venovala hlavnej otázke ako sa prístup k PPP v Anglicku zmenil po zmene politickej situácie v roku 1997? Charakter PPP počas éry M. Thatcherovej bol viac súťaživý (City Challenge, SRB). Dôraz bol kladený na konkurencieschopnosť. PPP nových labouristov sú tiež súťaživé, ale takisto pozerajú aj na sociálne otázky. Súčasná vláda sa zavedením URC snažila vyvarovať chýb, ktoré spôsobilo ignorovanie samospráv a sociálnych problémov za éry rozvojových spoločností UDC M. Thatcherovej v 80-90. rokoch. Záujmové skupiny len nedávno získali významnú úlohu v anglickom systéme lokálneho vládnutia. Komunity, neziskový sektor, obchodné organizácie sú partnermi v procese regenerácie brownfields. Predstavujú jednu z významných podmienok na získanie finančných podmienok z vládnych grantov. Sami o sebe však veľkým množstvom finančných prostriedkov nedisponujú, takže sú len okrajovými hráčmi.

Povaha a charakter PPP je spojený s priestorovým správaním kapitálu. Bottom – up inštitúcie sú charakterizované netowrkingom a dôverou. V Škandinávskych krajinách, lokálne authority majú zdroje pre bottom – up prístup k PPP. Tento prístup je opisovaný ako správny. „Top – down prístup je zvyčajne orientovaný na ekonomický rast a súkromný profit. Nie je demokratický, nie je orientovaný pre verejné blaho, sociálnu spravodlivosť a environmentálnu udržateľnosť.“ (Van Vliet 2002). Regeneračné partnerstvá v Anglicku sú hierarchické. Jednoducho neexistuje dostatok finančných zdrojov na bottom – up prístup a rozhodovanie je centralizované do Londýna. Keby boli finančné zdroje decentralizované, PPP by boli omnoho prirodzenejšie. Na druhej strane však táto centralizácia umožňuje väčšiu koordináciu a lepšie vyhodnocovanie jej realizácie regenerácie.

PPP prístup k regenerácii miest nie je nevyhnutný, ale je to jeden z úspešných prístupov ktorým sa rieši urbánna regenerácia v Anglicku. Skôr než na výstupy, tzn.

odpovede na otázky typu ako partnerstvo funguje a akým spôsobom prispelo ku kvalitnejšiemu doručeniu projektu, by sme sa mali sústrediť na to akým spôsobom partnerstvá prispeli k zlepšeniu celkovej ekonomiky mesta. Celková rozloha brownfieldov v Anglicku sa pomaly znižuje a počet znovu využitej pôdy sa zvyšuje. Existenciu regionálnych rozdielov však nemožno poprieť. Takže v tomto prípade môžeme načrtnúť ďalšie otázky pre budúci výzkum PPP v kontexte regenerácie brownfields. Anglicko má za sebou 10 rokov existencie „skutočných“ PPP a otázka znie, či v tomto prístupe chce pokračovať aj v budúcnosti. Môže inštitúcia, akou partnerstvo je, spôsobiť zmenu, alebo je len produktom širšej štruktúry? Do akého rozsahu je úspech prípadne neúspech partnerstiev ovplyvnený širšími ekonomickými súvislosťami? V prípade Sheffield One, priaznivé ekonomické podmienky partnerstvu veľmi pomohli. Uvidíme ako sa so súčasnou zlou ekonomickou situáciou vysporiada Creative Sheffield.

Odpoveď na otázku, či by sa mal používať koncept PPP v oblasti regenerácie mesta je komplexná a zložitá. PPP nie je stabilnou štruktúrou, ale vývojovým procesom. PPP v Anglicku sú tiež súčasťou vývojového procesu, meniacej sa ekonomickej situácie, ktorej sa prispôbujú. PPP nie je jeden hráč, je to viacero hráčov dohromady, multi – agency proces. PPP sú vytvárané kvôli cieľom, ktoré majú dosiahnuť. A tieto cieľe tiež prechádzajú procesom zmeny. Kapitál bude vždy potrebovať verejný sektor. Súkromný sektor nemože jednať ako samostatný agent a sám doručovať projekty, potrebuje verejný sektor. Na druhej strane verejný sektor bude vždy potrebovať peniaze súkromného sektoru.

- Aká je úloha lokálnej samosprávy a tržných aktérov v procese revitalizácie brownfields?

Lokálna autorita v procese revitalizácie brownfields hrá úlohu mediátora. V minulosti bola väčšina brownfieldov vo verejnom vlastníctve a benefitovali z partnerstva so súkromným sektorom. V zmysle urbánnej regenerácie počas éry thatcherizmu, boli lokálne autority v tieni UDC a nemohli ovplyvniť mestský rozvoj. V súčasnej politickej klíme sú v omnoho aktívnejšej pozícii, ale zas nedisponujú takým množstvom pôdy. Úloha developerov a súkromných investícií je v procese revitalizácie stále kľúčová. Súkromní developeri tvoria minimálne percento žiadateľov o dotácie. Do procesu regenerácie

prinášajú z vlastných zdrojov najviac finančných prostriedkov. Bez ich financovania by sa mnoho investícií neuskutočnilo. Väčšina doposiaľ realizovaných projektov bola realizovaná v rámci tržných mechanizmov. Napriek tomu, že sa vláda snaží presadzovať sociálne prvky do charakteru revitalizácie v zmysle lokálneho ekonomického rozvoja, v jadre je stále kladený dôraz na konkurenciechopnosť.

- Ako prebieha PPP v Sheffielde v zrovnaní so situáciou v Anglicku? Aké formy a typy PPP vznikli v Sheffielde pri revitalizácii centra mesta a ako sa ich charakter zmenil od roku 1997?

Za 25 rokov urbánnej politiky v Sheffielde, centrum mesta ešte stále nie je úplne zregenerované. „Opustená pôda“ a kontaminácia stále predstavuje veľké problémy. V centrálnych štvrtiach jako CIQ, St. Vincent, celé bolky ulíc sú zdevastované a zchátralé. Pritiahnutie investícií skromného sektoru je nevyhnutné. Komunity a neziskový sektor sami o sebe nedisponujú tak veľkým kapitálom aby mohli tieto problémy riešiť. Sheffield takisto nemá veľké skúsenosti z ich zapojením do regenerácie. V lokálnej samospráve Sheffieldu sa toho veľa zmenilo. Model municipálnej mestskej rady ako neohrozeného organizmu bol nahradený sieťou agentúr, ktoré pracujú v partnerstve. Takisto sú teraz oveľa bližšie vzťahy medzi centrálnou a lokálnou vládou a medzi súkromným a verejným sektorom ako kedykoľvek predtým.

Sheffield zaspal na vavrínoch, že jeho industriálny pokles je len dočasný a neudomácnil odlišný prístup k urbánnemu rozvoju (Crouch 2004). Našťastie za posledných 10 rokov prešlo centrum mesta masívnou rekonštrukciou. Mestská Rada si opäť získala dôveru súkromného sektoru. Je jasné že urbánna renesancia v Sheffielde pochádza z viac než jedného hráča. Obe Univerzity v Sheffielde dávajú mestu nový imidž „Mladého mesta“. Mestská rada buduje stratégiu obnovy na základe promotion najzelenšieho, najbezpečnejšieho a najvhodnejšieho mesta pre život v Anglicku. V budúcnosti je dobré v tejto stratégii pokračovať ale včas reagovať na ekonomické zmeny aby sa neopakovali chyby z minulosti. Prílišná závislosť na súkromných developeroch a slabé zapojenie neziskových organizácií môže spôsobiť že niektoré projekty nebudú dokončené. Mestskí úradníci tiež vyjadrili svoje obavy v zmysle súkromného financovania projektov. “Problém s investíciami zo súkromného sektoru, je ten, že ešte nedokončili svoje projekty a v

súčasnej ekonomickej kríze neexistujú záruky o tom že ich dokončia” (úradník odboru Rozvoja centra mesta)

Literatúra

Akintoye, A. (2000): Public – Private Partnerships: Managing risks and opportunities

Atkinson, M. (1999): *Discourses of partnership and empowerment in contemporary British urban regeneration*, in Urban Studies, vol 36, no. 1

Bailey, M. (1994): *Towards a research agenda for public-private partnerships in the 1990s*, in Local Economy, 1994 – Routledge

Ball, M., Magin, P., J., (2005): *Urban Change and Conflict: Evaluating the Role of Partnerships in Urban Regeneration in UK*, in Housing Studies, July 2005

Blažek, J., Uhlíř, D., (2002): *Teorie regionálního rozvoje*, Nakladatelství Karolínium 2002

Booth, P. (2005): *Partnerships and networks: The governance of urban regeneration in Britain* in Journal of Housing and the Built Environment 2005

Buchanan, M., J., Tollison, R., D., (1984): *The Theory of Public Choice II*

Carley, M. et al (2000): Urban regeneration through partnership: A study of nine urban regions in England, Scotland and Wales

Catney, P., (2006): *Dealing with Contaminated Land in the UK through „Development Managerialism“* in Journal of Environmental Policy and Planning, Vol. 8, No. 4, 331 – 356

Communities and Local Government (2007): Previously Developed land that may be available for development: England 2007

Crouch, P. (2004): *Regeneration in Sheffield: From Council Dominance to Partnership in Changing Governance of Local Economies*, 2004

Dabinett, G. and Ramsden, P. (1999): *Urban Policy in Sheffield: Regeneration, Partnerships and People* in British Urban Policy: An Evaluation of the Urban Development Corporations (Eds. Imrie, R. and Thomas, H.)

Deas et al (2000): *Re-thinking the urban development corporation experiment: The case of Central Manchester, Leeds and Bristol*, Progress in Planning 54 (1)

Dixon, T., Raco, M., , P., Lerner, D. (2007): Sustainable Brownfield Regeneration: Liveable places from problem spaces

Dixon, T., Doak, J., (2005) *Actors and drivers: Who and What Makes the Brownfield Regeneration Process Go Round?* in a Paper presented to the SUBR:IM Conference 1th March 2005

Doleželová, L., Jackson, J.B. (2004): *Regenerace brownfields – zahraniční zkušenosti*, Projekt programu výzkumu MMR, číslo 41/04

English Partnerships (2007): Brownfield Guide

Evans, R. et al (2007): Sheffield One Evaluation Report, Sheffield One 2007

Ferber, U. (1996): *Aufbereitung und Revitalisierung industrieller Brachflächen in den traditionellen Industrieregionen Europas – Sonderprogramme im Vergleich (Remediation and Revitalisation of Derelict Industrial Land in Traditional European Industrial Regions)* in Porter, J. Et all (2003) Private Finance and Economic Development: City and Regional Investment, 225 pages, OECD

Harding, A (1990): Public-private partnerships in urban regeneration, Local Economic Policy, 1990 - Thomson Learning

HM Treasury, (1997): Partnerships for Prosperity. HM Treasury, London, November.

HM Treasury (2000): Public–Private Partnerships—The Government’s Approach. The Stationery Office, London, April 2000

IPPR, (2001): Building better partnerships: the final report of the Commission on Public–Private Partnerships. Institute for Public Policy Research, London.

- Jesop, B., (2002): *Liberalism, Neoliberalism and Urban Governance: A State - Theoretical Perspective* in *Cities and State Restructuring: Pathways and Contradictions*, Antipode 2002
- Kelly, G. (2000): *The New Partnership Agenda*
- Keeping et al (2004): *Sustainable property development: a guide to real estate and the environment*, Oxford : Blackwell Science, 2004
- Klimentova, L., (2009): *A critical review of the public – private partnership approach to urban regeneration in United Kingdom*, Sheffield
- Knight Frank (2004 – 2007): *Sheffield Central Area Report*
- Lamnek, S. (2005, [1988]), *Qualitative Sozialforschung*, Beltz PVU, Basel [An overview of qualitative research methods in social science]
- Linder, S., H., (1999): *Coming to terms with the PPP: A grammar of multiple meanings* in *American Behavioral Scientist*, 1999, 43, p. 35 – 51
- Livesley et al (2008): *Creative Sheffield – students group report*
- Mills, R. et al (2005): *Financing urban regeneration – the case for PPP* in Hackett, P.: *Financing the Future*, Smith Institute 2005
- NLUD – PDL (2004): *Yorkshire and The Humber, Regional Summary*
- Osbourne S., P., (2005): *Public-private Partnership: Theory and Practice in International Perspective* in *Housing studies*, no. 20, january 2005
- Partnerships UK(2007): *PFI: The State of the Market 2007*
- Rosenau, P., V., (1999): *Introduction: The Strength and Weaknesses of Public – Private Policy Partnerships* in *American Behavioral Scientist*, 1999, 43, 10
- Spackman, M., (2002): *Public–private partnerships: lessons from the British approach*, *Economic Systems* 26 (2002) 283–301
- Stone, T., (2003): *The ways in which the UK can and is helping internationally* - Presentation to the Public Private Finance Congress, 10 June 2003.
- Potůček, M. (2008): *Dimensions of public policy: Values, processes, implementation and results*, in L. T. LeLoup et al: *Public Policy in CEE: Theories, Methods, Practices*
- Syms, P., (2001): *Changing Cities: the cases of Sheffield and Manchester*, United Kingdom
- Syms, P., (2004): *Previously developed land: Industrial activities and contamination*

Tomerius, S. Ferber et al (2003): *Brownfield redevelopment: Strategies and approaches in Europe and the United States*, in Porter, J. Et all (2003) Private Finance and Economic Development: City and Regional Investment, 225 str., OECD

Watts, H. D. (2004) *Discovering Cities: Sheffield*, Sheffield: Geographical Association

Westall, A. (2003): *Summary of the conference proceedings*, in Porter, J. Et all (2003) Private Finance and Economic Development: City and Regional Investment, 225 pages, OECD publishing 2003

Willem van Vliet (2002): *Cities in a globalizing world: from engines of growth to agents of change*, Environment and Urbanization 2002; 14; 31

Winkler, A. (2007): Sheffield City Report, CASE report 45

Zitron, J., (2006): *Public-private partnership projects: Towards a model of contractor bidding decision-making*, in Journal of Purchasing & Supply Management 12 (2006) 53–62

Internetové zdroje:

www.oecd.org/cfe/leed/forum/partnerships

www.cabernet.co.uk

www.urbansplash.co.uk

www.claire.co.uk

www.urbanmines.co.uk

www.englishpartnership.co.uk

www.sheffieldcouncil.gov.uk

<http://www.communities.gov.uk/publications/citiesandregions/yorkshire>

www.communities.gov.uk

www.ons.co.uk (Office for National Statistics)

www.nlud.co.uk

www.neighbourhoodstatistics.co.uk

<http://www.pppcentrum.cz/index.php?cmd=page&lang=cs&id=113>

www.wikipedia.com

Príloha

Otázky pre úradníkov z odboru Rozvoja centra mesta Sheffield

1. Aké množstvo brownfieldov v centre mesta je kontaminovaných? (odhad %)
2. Kto zrevitalizoval najviac brownfieldov v centre mesta od roku 1997?
3. Kto zrevitalizoval rozlohou najväčší brownfield v centre mesta od roku 1997?
4. Kto priniesol najviac investícií do revitalizácie brownfieldov v centre mesta?
5. Z ktorého ekonomického sektoru developeri centra mesta najčastejšie pochádzajú?
6. Z akých geografických oblastí developeri centra mesta pochádzajú?
7. Existuje lokálny akčný plán revitalizácie brownfieldov (Brownfield local action plan) pre Sheffield?
8. Koľko % nových obytných domov bolo postavených na brownfieldoch v centre mesta od roku 1997?
9. Aký je dopyt po brownfieldoch od roku 1997?
10. Ktoré brownfieldy boli zrevitalizované skôr, Riverside Exchange, Kelham Island alebo CIQ a z akých dôvodov?
11. Aký je širší strategický kontext ktorý pri revitalizácii berie mestská rada do úvahy v zmysle národných, regionálnych a lokálnych politík?

12. Je prístup k revitalizácii brownfields v Sheffielde ekonomicky a ekologicky udržateľný?
13. Dodržiavali developeri pri revitalizácii príslušné kritériá udržateľnosti? (optimálna hustota, urbánny mix, dizajn, maximalizácia rozvojového potenciálu, dostupnosť, environmentálna efektívnosť)
14. Podľa vašeho názoru, čo vidíte ako najväčšiu prekážku pri revitalizácii brownfields podľa rozličných účelov využitia (bývanie, úrady atď)?
15. Čo naopak považujete pri príprave akčných plánov za najdôležitejšie?
16. Ako hodnotíte spoluprácu so súkromným sektorom, neziskovým sektorom a občianskym sektorom?
17. Máte veľa záujemcov o revitalizáciu brownfields?
- 18: Máte nejaké ďalšie pripomienky, ktorých sa otázky netýkali?