

vprašanjem, saj sem z njim tudi začel. Zaprošimo za odgovor tudi bodočega upravljalca registra stanovanj (občino, upravno enoto) in s tem tudi prevladujočega uporabnika, kaj on meni o minimumu podatkov?

Viri:

Banovec, T., Nepremičnine in njihova registracija, evidence, statistike in bilance, priključitvena strategija in nova nepremičninska davčna politika.

Nacionalni program statističnih raziskovanj. Poročevalec, 1996, št. 17

Programme of current housing and building statistics for countries in the UN/ECE region

Razpisna dokumentacija. Uradni list RS, 1996, št. 54

Stanovanjski zakon. Uradni list RS, 1991, št. 18

Zakon o financiranju občin. Uradni list RS, 1994, št. 80

Zakon o geodetski službi. Uradni list SRS, 1976, št. 23

Zakon o lokalni samoupravi. Uradni list RS, 1993, št. 72

Zakon o popisu prebivalstva, gospodinjstev, stanovanj in kmečkih gospodarstev v SR Sloveniji v letu 1991. Uradni list RS, 1990, št. 8

Zakon o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona. Uradni list RS, 1996, št. 23

Zakon o zemljiškem katastru. Uradni list SRS, 1974, št. 16

Zakon o zemljiški knjigi. Uradni list RS, 1995, št. 33

Aleksandar Milenković

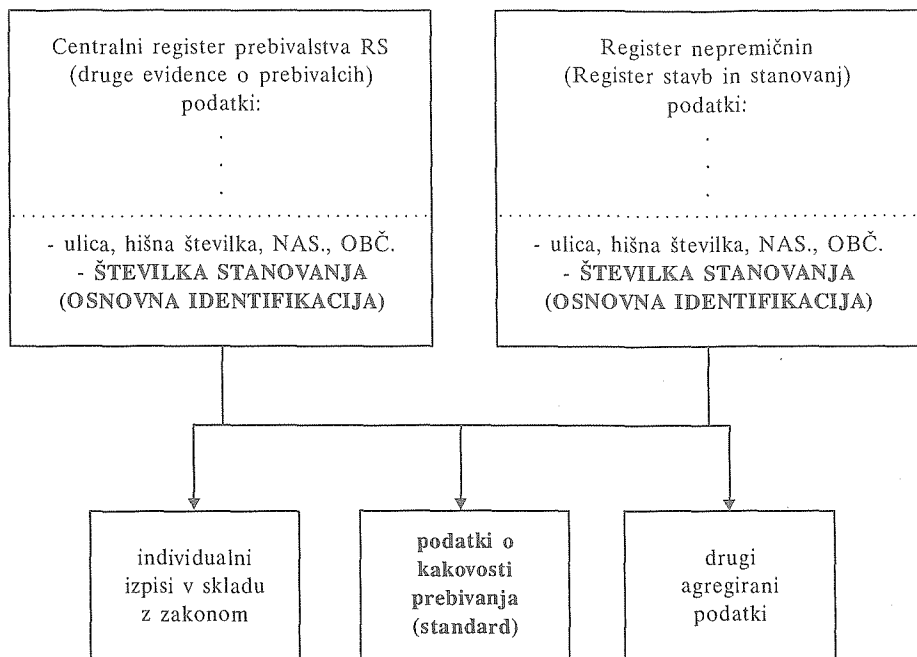
Statistični urad Republike Slovenije, Ljubljana

Prispelo za objavo: 1997-10-22

Pomen tekočega zbiranja podatkov za analizo kakovosti prebivanja

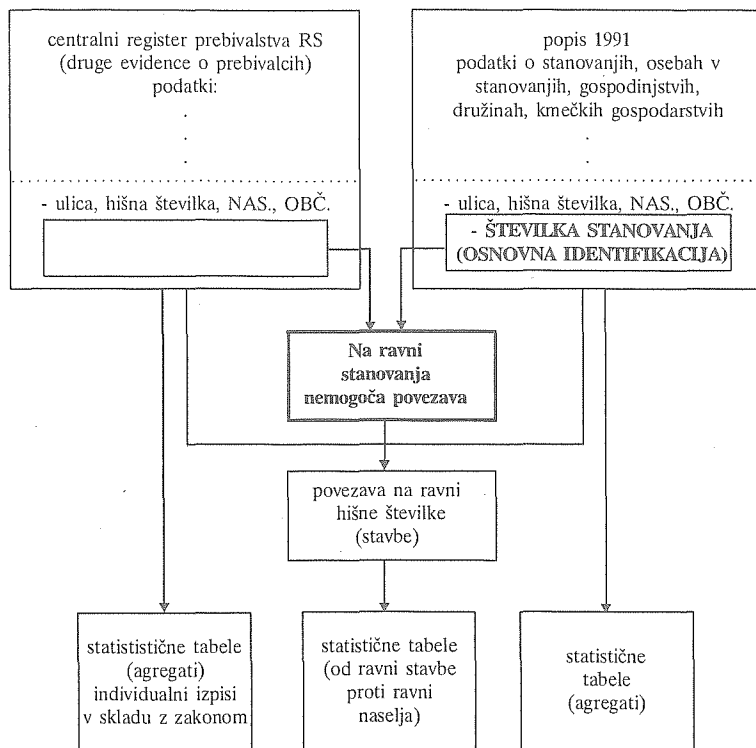
1 UVOD

Ali lahko na pragu 21. stoletja oz. na prehodu v tretje tisočletje, ko ima prebivalec silne možnosti za vsakovrstno mobilnost (neposredno vpliva na spremembo stanovanja), spremljamo način in kakovost prebivanja (stanovanjski standard) v določenem stanovanju, demografijo stanovanja – prebivališča, tako da zbiramo podatke o tem pojavu na vsakih 10 let? Ali lahko v današnjem času (omenimo samo množična preseljevanja v letih od 1991 do 1993, privatizacijo in denacionalizacijo v zadnjih letih: nakup stanovanj, vračanje nepremičnin prvotnim lastnikom; tekoče, dnevne demografske spremembe v samem stanovanju, spremembe v stanovanjskem skladu) zagotovi temeljno podatkovno osnovo za analizo pogojev prebivanja samo Statistični urad Republike Slovenije (SURS), in to z zbiranjem podatkov z desetletnimi popisi? Ali in koliko daleč smo od popolne rešitve pridobivanja podatkov na racionalen način, ki ga ponuja slika na naslednji strani?



Slika 1: Dve medsebojno povezani podatkovni bazi, bodoči "idealni" vir podatkov za vsakega uporabnika

Če je zgornja slika "idealno" stanje na področju obstoja in uporabe podatkovnih baz, potem je bil čas popisa prebivalstva in stanovanj iz leta 1991 najbližji temu stanju (poudarek je na zvezi med podatki o stanovanjih in osebah, ki v njih stanujejo). Samo velike statistične akcije, kot so popisi prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj z desetletno periodiko, povežejo popisne entitete in za njih zbrane opise – podatke s točno določenim stanovanjem. Zamislimo si stanje zadnjega popisa 1991: pet popisnih entitet (prebivalec, družina, gospodinjstvo, stanovanje, kmečko gospodarstvo), za katere se zbirajo opisi, njihovih 122 zbranih opisov, vezanih na točno določeno stanovanje (z ožjimi ali širšimi klasifikacijami, ki so uporabljene pri večini opisov; samo klasifikacija šolska izobrazba je imela na primer še 14 modalitet). Kakšno je bilo povpraševanje znanstvenikov – raziskovalcev po podatkih – opisih, zbranih ob popisu iz leta 1991, si lahko samo predstavljate. Šifrski sistem, uporabljen za povezavo entitet popisa, je bil idealna osnova za kasnejšo dograditev sistema evidenc na področju nepremičnin, toda na žalost ni bil ponovno opredeljen v skladu s potrebami in ni bil interdisciplinarno (medresorno) uporabljen.



Slika 2: Najbližje smo bili realizaciji povezanih podatkovnih baz ob popisu 1991 (od takrat se škarje širijo, razlike so vse večje)

Opomba k sliki 2: popisnice za izvedbo popisa 1991 so bile že natiskane z osebnimi podatki iz Centralnega registra prebivalstva Republike Slovenije (CRP), na terenu jim je bila določena popisna identifikacija do ravni stanovanja (popisano prebivalstvo je bilo povezano s stanovanjem, v katerem prebiva), po popisu pa se povezovanje ni nadaljevalo, ni bil vzpostavljen sistem podatkovne baze (tekoče vzdrževanje preseka dveh baz). Drugače povedano: desna stran slike 2 ponazarja popoln zajem stanovanj z določenimi podatki, z identifikacijo, ki je bila ugotovljena do ravni stanovanja, na levi strani pa so vsi prebivalci, toda brez identifikacije o stanovanju.

2 DEMOGRAFIJA STANOVANJA, POJAV, KI ZAHTEVA TEKOČE PODATKE

Uporaba terminov stanovanje in stavba v prispevku ni naključna. Ti dve entiteti vsebinsko strogo ločimo. Zakaj poudarjam termin stanovanja in ne stavbe? Zato, ker poteka naše življenje, življenje posameznika, družine, gospodinjstva neposredno v stanovanju (posredno pa tudi v stavbi). In če govorimo o pogojih in standardu prebivanja, mislimo na stanovanje (ne na stavbo), na njegovo velikost v m², na opremljenost, na osebe, ki v njem prebivajo, kdo so te osebe, koliko jih je, koliko so stare, kako so sorodstveno povezane, koliko gospodinjstev je v stanovanju itd. Rojstvo otroka, preselitev ene osebe ali cele družine, smrt so dogodki, ki neposredno vplivajo na način življenja v stanovanju, zato morajo biti podatki (še enkrat: podatke

o osebah in o stanovanju, v katerem te osebe živijo) na ravni stanovanja in ne na ravni stavbe.

Vse uradne evidence (zdravstvo, zdravstveno varstvo, zaposlovanje) in registri v Republiki Sloveniji (upoštevajoč CRP), evidentirajo in zbirajo podatke na ravni stavbe. S statističnimi raziskovanji, ki jih izvaja SURS, se zbirajo podatki na ravni točno določenega naslova (razen ob popisih), torej le na ravni stavbe oz. hišne številke (hišna številka pomeni stavbo). Poglejmo nekaj statističnih podatkov o dogodkih, ki se zgodijo v natančno določenem stanovanju (uradno so evidentirani po stavbi – hišni številki). Vzemimo samo podatke iz demografije: rojstva, smrti, poroke, razveze, priselitve in odselitve.

V letih 1993, 1994 in 1995 se je zgodilo 89 921, 83 381 in 82 765 demografskih dogodkov (Statistični Letopis RS, 1996, tab. 4. 14, 4. 20, 4. 25, 4. 29, 4. 34). V teh številkah niso upoštevane spremembe stanovanja (preselitve) v okviru istega naselja (po definiciji taka sprememba stanovanja ni selitev, zato ta podatek ni objavljen), ocenjujemo jih na 20 000 letno (dokumentacijske tabele). To pomeni letno 100 000 sprememb, ki neposredno vplivajo na način prebivanja v konkretnem stanovanju (začnih prijav-odjav prebivališča nisem upošteval). Število stanovanj na dan 31. december 1994 je bilo 677 530 (Letopis, 1996, tab. 21. 9). Naj omenim še dva podatka iz popisa stanovanj iz 1991. leta: skupaj s stanovanji za počitek in rekreacijo je bilo popisanih 684 139 stanovanj (RR. Zavod Republike Slovenije za statistiko, št. 617/1994, tab. št. 4. 1), od teh je bilo 284 864 stanovanj popisanih v individualnih stavbah – to je v stavbah z enim stanovanjem (stanovanje identično s stavbo oz. hišno številko) – (posebna obdelava, podatek ni objavljen), vsa druga stanovanja pa so se nahajala v dvo- in večstanovanjskih stavbah.

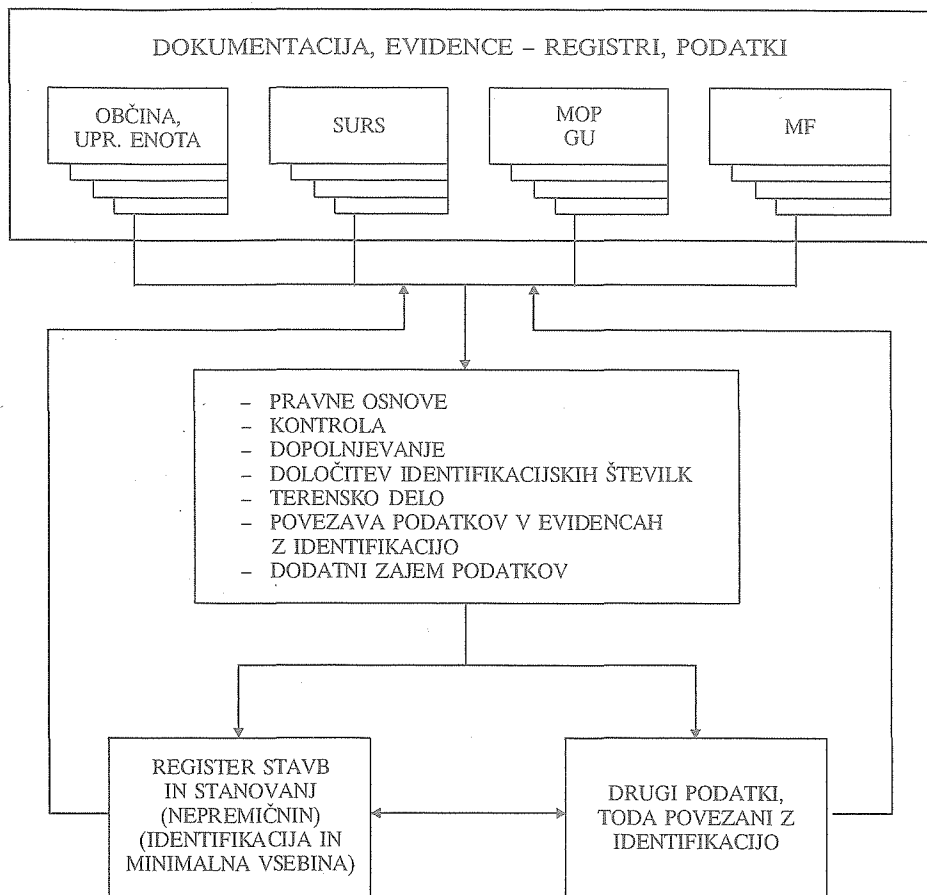
Letni demografski dogodki, ki jih številčno navajam, so se vsi zgodili po popisu (nisem navajal vseh letnic, pomembnejši pa sta tudi 1991 in 1992 zaradi številčnih odselitvev po osamosvojitvi Slovenije, kakor tudi zaradi nakupov stanovanj), toda popisni podatki so še iskani, kar pomeni, da so še podlaga za analize in sklepanja. Zaradi 100 000 letnih sprememb v natančno določenih stanovanjih je pomembno imeti tekoče podatke o pogojih prebivanja. Kaj narediti, da se demografija stanovanja poveže z natančno določenim stanovanjem?

3 KAKO IZBOLJŠATI SEDANJE STANJE, KAKO PRITI DO "IDEALNEGA" VIRA PODATKOV?

3.1 Aktivnosti SURS-a

Stališče SURS-a glede na obsežnost nepremičninske problematike je naslednje (ne samo z vidika pogojev prebivanja – standarda prebivalstva, temveč tudi glede na davčno in zemljiško politiko, glede na določitev vrednosti nepremičnin, pa tudi zaradi mednarodnih obveznostih po posredovanju podatkov itd.): čim prej je treba sprejeti Zakon o vzpostavitvi registra nepremičnin (kjer bi imela registracija stavb, stanovanj in poslovnih prostorov prednost). To je edini način, da presežemo sedanje stanje mirovanja (velike zamude v zvezi z obstoječo zakonodajo) in preidemo k urejanju nepremičninske problematike in končno pridemo tudi do urejene evidence

nepremičnin in lastništva nad njo. Pri tem je treba ravnati zelo racionalno in uporabiti vso obstoječo dokumentacijo in vse dosedanje podatke.



Slika 3: Viri in procesi pri vzpostavitvi registra stavb in stanovanj

Vso dokumentacijo in podatke (občina, upravna enota, Geodetska uprava Republike Slovenije, druge institucije, ki pridobivajo podatke za državo, SURS, popisni in drugi podatki) je treba urediti in povezati (obvezno je tudi terensko delo), tako kot je to naredil SURS s popisnimi podatki iz leta 1991 (določitev identifikacij in medsebojna povezava), in kot je prikazano na sliki 2. Na sliki 3 so prikazane dejavnosti, ki omogočajo prehod v "idealno" podatkovno stanje. To je namen in cilj vseh prizadevanj SURS-a na tem področju. Ker je področje nepremičnin zelo obsežno, bi ga lahko reševali po sestavnih delih, parcialno. To pa pomeni, da bi lahko začasno rešili problem z Zakonom o vzpostavitvi registra stavb in stanovanj (ali bi v sklopu enotnega zakona to področje poudarili, kot je bilo že rečeno, kot prednostno).

Vsebina registra naj bi bil minimum podatkov (toda naj tudi ta minimum opravlja določeno funkcijo v občini), ki se lahko zberejo iz že obstoječe dokumentacije in

evidenc z dodatnim terenskim delom (posebej za določitev enotne identifikacije za stavbo in stanovanje oz. poslovni ali drugi prostor v stavbi). Za minimalno vsebino skrbi določen upravni organ (občinski oddelek), ki to vsebino (za katero velja načelo popolnega zajema entitet – stavb) po potrebi posreduje drugim organom za nadgradnjo, za kompletiranje, dopolnjevanje s svojo specifično vsebino.

Ta vsebinska nadgradnja registra mora biti zelo odgovorno in strokovno opravljena. Ustrezati mora vsem današnjim potrebam po posredovanju podatkov, notranjim in mednarodnim (Programme of current housing and building statistics for countries in the UN/ECE region, Annual bulletin of housing and building statistics for Europe), City data programme (Unstat, Unchs-Habitat, Nurec, Isi, Iula – Large cities statistics questionnaire), varstvu okolja, obveznostim po pogodbah, kot so konvencija o zraku, baselska konvencija, podatkom za vrednotenje (upoštevajoč mednarodna priporočila) nepremičnin, po mojem pa še upoštevati najmanj desetletno vizijo itd.). Pri tem ima bodoči zakon o nepremičninah nesporno odločujočo vlogo. Zaradi teh obveznosti je nepogrešljiv, podatkovno breme mora uravnoteženo porazdeliti. SURS občuti ta podatkovno prazen prostor, ker se ob zbiranju podatkov (izvedbi popisa) na vsakih deset let to opravi na primaren, najdražji način (obrazci, anketarji, anketiranje, kar občuti tudi država – proračun), saj v državi ni ustreznih tekočih evidenc, iz katerih bi se prevzeli podatki.

Tako je tudi znanstvenoraziskovalna dejavnost v Sloveniji prikrajšana za tekoče podatke. Raziskovalci morajo analizirati določene pojave (v našem primeru način prebivanja, standard) na podlagi več let starih podatkov (popisno zajetje podatkov ostaja nespremenjeno, kar pomeni, da zastara, definicije tabeliranja se spreminjajo, vključijo se nove kombinacije podatkov, uporabijo se tudi novi viri, tudi vzorčne ankete), ne glede na to, koliko demografskih dogodkov – sprememb se je zgodilo na ravni točno določenega stanovanja.

SURS že nekaj časa spodbuja in ponuja pomoč pri vzpostavitvi registra (evidence) nepremičnin (ali delno samo stavb in stanovanj). Zaveda se pomembnosti obstoja določene evidence na ravni države (vzpostavljene z zakonom). Če je register (evidenca) državen (administrativen, upraven), mora imeti popolno zajetje entitet (ogromna prednost) enotne standarde in mora biti kooperativen, v večnamenski funkciji (tudi podpora izvedbi Nacionalnega programa statističnih raziskovanj – NPSR). Vsem, ki imajo zato zakonska pooblastila, mora brezplačno posredovati podatke. SURS se zaveda pomena državnih registrov (evidenc) za statistični sistem, zato želi biti pri nastajanju takih registrov (evidenc) zraven. Že pri začetnem snovanju novega registra (evidence) mora statistika uveljaviti svoj interes, ker (ji) ni vseeno, kakšna bo vsebina, kakšna je celotna metodologija vzpostavitve novega registra (evidence) (v najširšem pomenu: metoda, zajetje, vsebina, roki, viri, obrazci, definicije, nomenklature, output).

Ob izvedbi popisa prebivalstva in stanovanj leta 1981 je SURS predlagal, naj se ta velika in za državo draga statistična akcija izvede večnamensko. Predlog je bil spet ponovljen ob pripravah na izvedbo popisa v letu 1991 – ne glede na to, da je bila že v popisnem zakonu predvidena večnamenska funkcija zbranih podatkov. V sedanjem nacionalnem programu so za vzpostavitev registra nepremičnin predvidene metodološko-razvojne dejavnosti, ki se bodo izvedle skupaj z nekaterimi občinami.

3.2 Obveznosti posredovanja podatkov (domače, mednarodne), ki jih ima SURS

Na kratko naj omenim še obveznosti posredovanja podatkov, ki jih ima SURS do domače in mednarodne javnosti. Vsako primerjanje (domače, mednarodno) brez tekočih in kakovostnih podatkov je brezpredmetno. Se naše prehodno obdobje bi po mojem mnenju lažje uravnavali, če bi imeli podatke, o katerih govorim v prispevku. Če bi register stavb in stanovanj opravljal svojo funkcijo (ko bi bil že vzpostavljen) in če bi bili podatki o stanovanju in osebah, ki prebivajo v natančno določenem stanovanju, povezani, bi SURS že danes lahko posređoval Združenim narodom letne podatke za publikacijo 'Annual bulletin of housing and building statistics for Europe' za vse tabele, ki zadevajo osebe in stanovanja (zdaj je to možno na podlagi podatkov iz desetletnih popisov).

4 OBČINA JE TUDI ZELO AKTIVNA

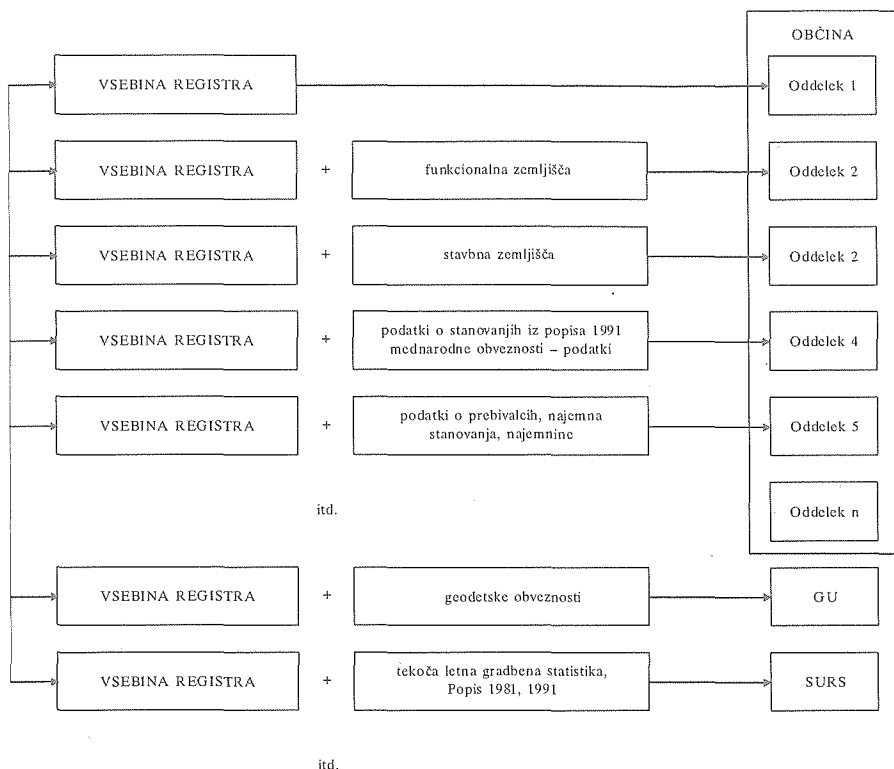
Znamenje, da se bo na tem področju nekaj premaknilo glede vzpostavitve občinskih registrov stavb in stanovanj, je bilo sprejetje dveh zakonov v zvezi z lokalno samoupravo. Sprejeta sta bila Zakon o lokalni samoupravi in Zakon o financiranju občin, ki določata in opredeljujeta lastne finančne vire občin (davek od premoženja, davek na promet nepremičnin, nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča). Nova občina je torej hitreje pognala kolo v tek. Pri tem velja le eno načelo: takoj vzpostaviti ustrezno (minimum podatkov) evidenco stanovanj in poslovnih prostorov (ekvivalent registra stanovanj po Stanovanjskem zakonu, morda pa tudi njegov nadomestek, po mojem pa dober občinski vir za poznejše nadaljnje delo), ki bi omogočila občini, da izbere tisto, kar ji pripada. Pri tem naj bi vsi zavezanci za davek od nepremičnin sodelovali pri vzdrževanju svoje občine. Vendar brez zakonskih določil, ki bi celostno rešili to področje glede enotnosti pri vzpostavljanju in vodenju evidence, ne gre. Ob zelo angažiranem delu občin lahko pričakujemo 100, če že ne ravno 147 ali še več različnih rešitev oz. evidenc na občinski ravni.

5 AKTIVNOSTI GEODETSKE UPRAVE REPUBLIKE SLOVENIJE

Geodetska uprava kot dejanski zakonski upravljalec katastra zgradb (Zakon o geodetski službi) in s tem tudi podatkov o stanovanjih opravlja svoje naloge (po svojih močeh), toda stara zakonodaja in velike zamude pri uresničitvi določil te zakonodaje še bolj otežujejo vsa prizadevanja in aktivnosti.

6 SKLEP

Če hočemo množični pojav usmerjati in vplivati na njegov razvoj, moramo imeti o tem pojavu sprotne, kakovostne in sveže aktualne podatke. Sto tisoč letnih demografskih sprememb, ki se zgodijo v točno določenih stanovanjih, zahteva hitro odločitev.



Slika 4: Predlagana organizacijska shema registra stavb in stanovanj

Viri:

Banovec, T., *Nepremičnine in njihova registracija, evidence, statistike in bilance, priključitvena strategija in nova nepremičninska davčna politika.*

Nacionalni program statističnih raziskovanj. Poročevalec, 1996, št. 17

Programme of current housing and building statistics for countries in the UN/ECE region

Razpisna dokumentacija. Uradni list RS, 1996, št. 54

Stanovanjski zakon. Uradni list RS, 1991, št. 18

Zakon o financiranju občin. Uradni list RS, 1994, št. 80

Zakon o geodetski službi. Uradni list SRS, 1976, št. 23

Zakon o lokalni samoupravi. Uradni list RS, 1993, št. 72

Zakon o popisu prebivalstva, gospodinjstev, stanovanj in kmečkih gospodarstev v SR Sloveniji v letu 1991. Uradni list RS, 1990, št. 8

Zakon o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona. Uradni list RS, 1996, št. 23

Zakon o zemljiškem katastru. Uradni list SRS, 1974, št. 16

Zakon o zemljiški knjigi. Uradni list RS, 1995, št. 33

Opomba: Referat je bil pripravljen in predstavljen na posvetovanju International Conference Housing in Transition, ki ga je organiziral Urbanistični inštitut Republike Slovenije v Piranu od 3. do 5. septembra 1997. V Zborniku inštituta bo objavljen v angleškem jeziku.

*Aleksandar Milenković
Statistični urad Republike Slovenije, Ljubljana*

Prispelo za objavo: 1997-10-22