

ZEMLJIŠKA POLITIKA KOT MANJKAJOČI DEL PROSTORSKE POLITIKE DRŽAVE

Jurij REŽEK *

Povzetek

Ključne besede:
zemljiška politika,
urejanje prostora,
prostorska politika

Članek utemeljuje pomen zemljiške politike kot pomembnega sestavnega dela sodobne politike urejanja prostora. Utemeljuje potrebo po opredelitvi pojma in delovnega področja zemljiške politike, njenega pomena in vloge. Zemljiška politika v Sloveniji še nima ustreznega mesta v razvojnih dokumentih države, čeprav se pojem neposredno ali posredno v teh dokumentih marsikje omenja. Vrsta strateških, političnih pa tudi normativnih dokumentov sicer površno navaja posamične instrumente zemljiške politike, bodisi ekonomske ali upravne. Strokovna dela in prispevki iz delovnih področij različnih strok se z zemljiško politiko ukvarjajo predvsem tako, da se navajajo le njeni posamični instrumenti, področja samega pa ne obravnavajo bolj celovito in sistematično. Zemljiška politika mora postati bolj razpoznaven sestavni del uresničevanja prostorske politike, njeno področje dela je interdisciplinarno, temelji na strokovnosti in uporabi znanstvenoraziskovalne metode.

1. UVOD

Pojem zemljiška politika se v pregledanih virih velikokrat uporablja, vendar še ni opredeljen. Kljub temu se v literaturi pogosto naštevajo ali navajajo posamični instrumenti zemljiške politike, vendar večinoma brez poznavanja ali prikaza celovitosti sistema zemljiške politike in njenega mesta v sistemu urejanja prostora.

Sistematičnega in celovitega poznavanja in prikaza zemljiške politike ni, kar je najpomembnejši razlog, da zemljiška politika v politični in laični javnosti (verjetno pa tudi v strokovni) še ni ustrezno prepoznana, prav tako ni konkretnije (ne le deklarativno) izražena potreba po njeni uveljavitvi. Upoštevati pa je treba tudi nekatera zgodovinska dejstva, kot so:

- zanemarjanje pomena lastništva nad nepremičninami v preteklem (socialističnem) obdobju,
- dojemanje prostora (le) kot geografskega elementa,
- urejanja prostora kot dogovorne in usmerjevalne dejavnosti in odsotnosti (urejenega) trga nepremičnin.

Zgodovinsko pogojeno, pavšalno in nesistematično obravnavanje zemljiške politike ne daje vtisa ali prepričanja, da gre pri njej za povezan, organiziran sistem z organizacijsko, normativno in izvedbeno komponento, ki na eni strani služi urejanju razmer s strani države, na drugi strani pa omogoča delovanje trga zemljišč (nepremičnin).

Zemljiška politika je urejanje razmer na področju upravljanja zemljišč in gospodarjenja z njimi in odločanje o potrebnih ukrepih. Odraža vrednostni sistem družbe na področjih lastništva in gospodarjenja z zemljišči in splošnih razvojnih teženj družbe. Kaže stopnjo oziroma razmerje med tržnim in planskim dojemanjem urejanja prostora, ki ga določa družbenopolitični sistem. Določa tudi instrumente za njeno izvajanje, tako za potrebe izvajanja politike urejanja prostora kot pravila za delovanje subjektov na trgu zemljišč. Odvisna je od politike urejanja prostora, okoljske, socialne, demografske in gospodarske politike ter dovoljene decentralizacije oziroma stopnje poseganja države in lokalnih skupnosti na področje prostorskega razvoja, nepremičninskega trga in od potrebe po varovanju in uveljavljanju javnega interesa.

Z osamosvojitvijo Slovenije in s procesom tranzicije prehajamo iz socialističnega gospodarstva s pretežno družbeno lastnino v tržno gospodarstvo s pretežno zasebno lastnino (Urad za makroekonomske analize in razvoj Republike Slovenije - UMAR, 2001). Iz tega lahko utemeljeno sklepamo, da so se spremenili tako vrednostni sistem družbe kot tudi ukrepi in nabor instrumentov, s katerimi se usmerja njen razvoj.

Spremenjena je tudi paradigma urejanja prostora; danes temelji urejanje prostora na trajnostnem razvoju¹ (Ministrstvo za okolje in prostor RS - MOP, 2001). Za upravnoadministrativen (direktiven) način prostorskega načrtovanja ni več prostora, pač pa je treba vključiti posredne in tržne instrumente zemljiške politike (UMAR, 2001). Pri izvajanju prostorskih načrtov ni več zahtev družbene lastnine nad zasebno, prav tako ni več zemljišč le kot geografskih in fizičnih kategorij. Pojmovanje zemljišč se spreminja v pojmovanje ekonomske dobrine (Rakar, 1994) z znanimi lastniki. Vsak poseg v prostor bo v prvi vrsti poseg v zasebno lastnino in s tem v ekonomski interes (Rakar, 1998); nastaja torej trg zemljišč.

Država je v formalnem in političnem smislu izgubila nekdanje pristojnosti na področju zemljiške politike, istočasno pa zaradi zamud pri lastninjenju

¹ Trajnostni razvoj je razvoj, ki zadošča današnjim potrebam, ne da bi pri tem ogrožal možnosti prihodnjih generacij, da zadostijo svojim lastnim potrebam - definicija Svetovne komisije za okolje in razvoj (WCED, 1987).

Namesto pojma trajnostni razvoj se uporablja tudi pojem vzdržni razvoj. Pomen je isti.

podjetij in zemljišč, zaradi zamud pri oblikovanju lokalne samouprave in novih pristojnosti države na področju urejanja prostora nimamo instrumentov zemljiške politike, ki omogočajo zagotavljanje javnih interesov (Dekleva et al., 1993). Stanje na področju gospodarjenja z zemljišči in drugimi nepremičninami kaže nizko urejevalno zmožnost našega prostorskega sistema in implementacijski primanjkljaj, ki pomeni razliko med formalnim in dejanskim uresničevanjem sprejetega. Pogoji, da postane prostor pomembnejši dejavnik med razvojnimi alternativami, pa je, da postanejo sistemske, institucionalne ter instrumentalne podlage njegovega urejanja operativne (UMAR, 2001).

Iz teh razlogov mora država poskrbeti za novo oblikovanje zemljiške politike (novo oblikovanje pomeni reformo) in na novo opredeliti njene komponente. Oboje mora ustrezati novim družbenogospodarskim razmeram in potrebam izvajanja nove prostorske politike za doseganje razvojnih usmeritev države, povečevanje blaginje prebivalcev in varovanje okolja kot razvojnega dejavnika.

2. MEDNARODNI PROSTOR

Že na najvišje organizirani in najbolj strateški mednarodni ravni, v Organizaciji Združenih Narodov (OZN), zasledimo ugotovitev, da je nespregledanje ustreznih podeželskih in urbanih zemljiških/prostorskih politik in praks upravljanja zemljišč na vseh ravneh eden od glavnih vzrokov za neenakopravnost in revščino (OZN, 1996). Za izboljšanje stanja kot strateškega pomena navajajo potrebo, da vlade

- povežejo zemljiško, prostorsko in stanovanjsko politiko s tistimi, ki zmanjšujejo revščino in ustvarjajo delovna mesta,
- usklajujejo politiko poselitve in naselij z drugimi pomembnimi politikami, na primer demografsko, okoljsko, kulturno, zemljiško in infrastrukturno politiko, z urbanim in podeželskim planiranjem,
- uporabljajo ustrezne fiskalne ukrepe, vključno z obdavčenjem, za zagotavljanje ustrezne ponudbe stanovanj in zemljišč in istočasno
- mobilizirajo lokalne in regionalne strokovnjake k raziskavam, prenosu tehnologije in izobraževalnim programom za podporo sistemom upravljanja zemljišč (OZN, 1996).

Priporočajo tudi vrsto ravnanj in ukrepov, s katerimi naj vlade uredijo to področje. Lahko jih razvrstimo v skupine, in sicer:

- na naloge na vladni ravni (določanje vrednostnih in normativnih okvirov, npr. strategije, politike, organiziranosti),

- naloge na ravni ministrstev (naloge upravljanja - regulativne, pospeševalne in nadzorne naloge, tudi nad delom lokalnih skupnosti),
- strokovno-tehnične naloge (izvajanje javnih služb, zbiranje podatkov, analize, predlogi alternativ - naloge brez upravnega odločanja),
- naloge, ki zagotavljajo povečevanje znanja, strokovnosti, vzpodbujanje raziskav, oblikovanje izobraževalnih programov.

Tudi na evropski institucionalni ravni je zemljišče in gospodarjenje z njim predmet strateških in političnih razprav ter oblikovanja stališč in ukrepov. Eno od izhodišč je, da je prvi korak k trajnostni rabi prostora (zemljišč in voda) njegovo nedvoumno in jasno prepoznanje kot vira in ne le kot geografskega elementa (ki ga označujejo morfologija in raba tal). Prepoznavanje prostora kot vira, ki je neprecenljiv in omejen in je izpostavljen nasprotujočim si potrebam po njegovem izkoriščanju (oziroma varovanju), je torej osnova za spremembo paradigme pojmovanja prostora. Prostor je vir, prvi pogoj za večino človekovih aktivnosti in zadovoljevanje njegovih potreb (ustvarjalnih, družbenih in osebnih). To je treba upoštevati posebej v času, ko prestopamo iz obdobja plansko-administrativne družbe v tržno. Ker je omejen, lahko posledično torej prostorske omejitve ovirajo družbeni in gospodarski razvoj (European Consultative Forum on Environment and Sustainable Development, 2001). Na tej podlagi je oblikovana vrsta dokumentov, priporočil in ukrepov. Lahko zaključimo, da moramo za učinkovito gospodarjenje in upravljanje prostora upoštevati vse njegove lastne vidike, vidike upravljanja in posledice tega upravljanja. Upravljanje prostora mora biti rešeno sistemsko in se mora izvajati na podlagi znanja in strokovnosti.

3. SLOVENSKI PROSTOR

Navkljub spoznanju in celo zavezam, da morajo taki in podobni cilji in načela postati temeljno izhodišče tudi za nas (iz nagovora ministra dr. Pavla Gantarja na konferenci Habitat II, 1996), več kot omenjanje pojma 'zemljiška politika' strateški razvojni dokumenti naše države ne premorejo. Izražena je sicer potreba po oblikovanju sodobne zemljiške politike za obvladovanje prostorskega razvoja; vendar ta potreba ni konkretizirana, niti niso opredeljeni ukrepi za doseganje tega cilja. Tako je zemljiška politika ostala na obrobju drugih, tudi pomembnih področij in politik strategije prostorskega razvoja, ki so bolje opredeljene (demografska, stanovanjska, okoljska ...). Načeloma je sicer spoznan pomen zemljiške politike, vendar ni nikakršnega zagotovila, da bodo ustvarjeni pogoji za njeno sistemsko, institucionalno in instrumentalno ureditev. Od približno 50 instrumentov zemljiške politike (planskih, tržnih, davčnih, finančnih in upravnih) se jih pri

nas uporablja le petina (UMAR, 2001). Glede na relativno skladnost strategij gospodarskega razvoja na mednarodni ravni in slovenski državni ravni je odsotnost ukrepov za izboljšanje stanja na področju zemljiške politike zaskrbljujoča. Sicer se v dokumentih, ki pomenijo operacionalizacijo strategije gospodarskega razvoja ponovno navaja pomen področja zemljiške politike, to pa je tudi vse. Pričakujemo, da se bo v obdobju do 2006 zemljiška politika šele oblikovala, pri čemer pa pogrešamo jasnega nosilca zemljiške politike v državni upravi (UMAR, 2001).

Ta dejstva so presenetljiva glede na predhodno ugotovljeno (in deklarirano) pomembnost področja. V krovnem, strateškem razvojnem dokumentu države, Državnem razvojnem programu 2001-2006, iz katerega izhajajo ostali področni dokumenti in proračunski memorandum, je znotraj enega od petih temeljnih mehanizmov za njeno uresničevanje sicer navedena potreba po oblikovanju zemljiške politike. Dana je celo obljuba, da bo za aktivno usmerjanje prostorskega razvoja oblikovan učinkovit, medsektorsko povezan sistem ukrepov, ki bodo zagotavljali izvajanje sprejete prostorske politike (Ministrstvo za gospodarstvo RS - MG, 2002). V razvojnih scenarijih Strategije gospodarskega razvoja Slovenije so sicer v več poglavjih nakazana področja, ki se urejajo tudi z zemljiško politiko (kar je ob njih navedeno), npr. konkurenčnost podjetniškega sektorja, kmetijstvo in z njim povezane dejavnosti, gradnja stanovanj, transportna in še posebej cestna infrastruktura, okolje, ..., vendar med razvojnimi prednostnimi nalogami, kjer so opredeljeni nosilci posameznih strateških področij in sredstva, potrebna za njihovo izvajanje, zemljiška politika ni omenjena.

Skoraj nepotrebno je bilo ugotavljati, da je tudi v sektorskih strateških dokumentih s področja urejanja prostora stanje podobno. Zadnja, na vladni ravni sprejeta stališča na področju urejanja prostora (Ocena stanja in teženj v prostoru Slovenije, Politika urejanja prostora Republike Slovenije) sicer navajajo potrebo po uveljavitvi zemljiške politike in vzpostavitvi sistema na tem področju. V teh dokumentih je ugotovljeno, da je organiziranost področja upravljanja zemljišč neurejena in da ni dovolj ustrezno izobraženih strokovnjakov na tem področju. Stavbna in zemljiška politika naj bi bila med najpomembnejšimi instrumenti za izvajanje prostorskih in urbanističnih načrtov (MOP, 2001), vendar pa vlada na področju zemljiške politike (pri čemer s spoštovanjem izvemam nekatera strokovna dela) prava praznina. Za vodenje aktivne zemljiške politike naj bi se v občinah preverile možnosti za ustanovitev državnega sklada stavbnih zemljišč kot finančne institucije, ki bi s svojimi sredstvi imela možnost intervencije v korist občin. Predlogi nove zakonodaje na področju urejanja prostora (Zakon o urejanju prostora, predlog za 2. obravnavo) določajo, da je nosilec izvajanja aktivne zemljiške politike Stanovanjski sklad Republike Slovenije, pri čemer pa je dopuščeno, da se v izvajanje aktivne zemljiške politike vključijo tudi druge zainteresirane državne strukture. Ob vsej nakazani širini področja zemljiške politike in

mednarodnih smernicah pa tako skromna skrb za to področje, poleg tega še ob odsotnosti zahteve po oblikovanju instrumentov zemljiške politike za potrebe urejanja podeželskega prostora, ni ustrezna.

4. STROKA

Kaj pa pravi slovenska stroka o področju zemljiške politike? Prvo vprašanje je, katera stroka? Je to geografska, ekonomska, sociološka, gradbeniška, kmetijska, geodetska, urbanistična? Nobena posamezna od teh ne ustreza celovitosti in kompleksnosti področja in sama zase ne nudi potrebnih odgovorov, vendar vsaka od teh prispeva k urejanju področja zemljiške politike in mora pri tem sodelovati. Naslednje vprašanje je, katera od teh strok naj bo nosilna oziroma na kakšen način zagotavljati njihovo sodelovanje in povezovanje?

Prostor sestavljajo zemljišča in vode; predmet obravnavanja zemljiške politike pa je zemljišče. Zemljišče je površina Zemlje, materiali pod njo, zrak nad njo in vse stvari, pritrjene na njo. Zemljišča se upravlja in gospodari z njimi, kar predstavlja vse dejavnosti, povezane z upravljanjem zemljišč ali gospodarjenjem z njimi kot virom, tako iz okoljskega kot iz gospodarskega stališča (United Nations, 1996).

Po eni od starejših opredelitev Mednarodne zveze geodetov (Federation Internationale des Geometres - International Federation of Surveyors - FIG) je področje dela geodetov vodenje in vrednotenje (angl. administration and assesment) informacij o zemljiščih (lastništvo, vrednost in raba zemljišč) ter uporaba teh informacij za namene prostorskega načrtovanja (FIG, 1996). Vendar je tako pojmovanje nekoliko zastarelo in je rezultat vzorcev prejšnjih stoletij (19. in 20.) o upravljanju (in ne o gospodarjenju) zemljišč.

Ob spoznanju, da je tako pojmovanje preozko, so na Mednarodni zvezi geodetov skupaj z OZN-om (na podlagi Agende 21, oblikovane na konferenci OZN-a v Rio de Janeiru leta 1992) posodobili opredelitev področja delovanja geodezije in izoblikovali skupno stališče, da geodezija (med drugim) zavzema pomembno vlogo pri načrtovanju (angl. planning) ter upravljanju zemljišč in gospodarjenju (angl. management) z njimi in vodami, torej s prostorom (FIG, 2000). Torej lahko zaključimo, da geodetska stroka gotovo mora in more prispevati pomemben delež k oblikovanju zemljiške politike, njenih instrumentov in k njenemu izvajanju.

Da ne bi zanemarjal vseh ostalih omenjenih strok, si upam trditi, da tudi te, podobno kot geodetska, utemeljeno vidijo svojo vlogo na tem področju.

Glede na nakazano interdisciplinarnost področja zemljiške politike je verjetno pravo mesto za celovito strokovno delovanje in proučevanje področja zemljiške politike specialistični in predvsem interdisciplinarni podiplomski študij. Na teh ravneh je mogoče zagotavljati ustrezno povečevanje osnovnega, že pridobljenega znanja in strokovnosti ter vzpodbujati raziskovalno delo. Kljub temu da že obstoječi študijski program IPSPUP (Interdisciplinarni podiplomski študij prostorskega in urbanističnega planiranja) v pedagoškem procesu zagotavlja udeležbo vseh potrebnih strok, pa bi ga bilo treba dopolniti še z jasneje izraženo usmeritvijo na področje zemljiške politike in raziskavo njenih ukrepov in instrumentov. Ta pa odvisno od tudi od vrednostnega sistema družbe in pravega razmerja med javnim in zasebnim, med javnim interesom in delovanjem trga na področju nepremičnin in od opredelitve zemljiške politike. Da pa bi te ukrepe ali instrumente lahko predlagali, se odločali med njimi, se odločali, kateri subjekti in v kakšnih primerih jih uporabljati, pa je pomembno, da jih vrednotimo z uporabo znanstvenih pristopov. Če ne bodo konkretne rešitve temeljile na ustreznih (znanstvenih) pristopih in analizah, ki so onemogočene tudi zaradi pomanjkanja kvantitativnih podatkov in raziskav na tem področju, bodo dvomljive.

5. ZAKLJUČEK

Zemljiška politika je pomemben sestavni del družbenega in gospodarskega sistema in politike urejanja prostora. Delovati mora skladno z drugimi politikami na tem področju (stanovanjsko, kmetijsko, okoljsko, ...). Nekatere od teh politik so že oblikovane, zemljiška pa še ne. Glede na to, da se je v zadnjem desetletju spremenil sistem vrednot družbe in vzorec urejanja prostora, je potrebna tudi reforma zemljiške politike. To pa pomeni določitev njenega namena, ciljev, ukrepov, instrumentov in njeno institucionalno ureditev.

Določen vladni resor mora sprejeti odgovornost za oblikovanje zemljiške politike, njeno normativno ureditev, organizirano delovanje in izvajanje ukrepov. Naravno bi bilo, da je to vladni resor, ki mu je podeljena pristojnost za urejanje prostora, Ministrstvo za okolje, prostor in energijo.

Če razumemo pojem sistem kot načrtno, razumsko urejen skupek enot, načel, postopkov, ki določajo kako dejavnost in ob istočasnem upoštevanju ugotovljene interdisciplinarnosti na področju, ki ga obravnava zemljiška politika, lahko zaključimo, da mora vrsta stroka sodelovati pri ureditvi tega področja. Pomembno vlogo pri tem ima tudi geodetska stroka, vendar z oblikovanjem posebnega dodiplomskega in/ali specialističnega programa s tega področja. Glede na dosedanje mesto podiplomskega združevanja različnih strok s področja urejanja prostora je smotno, da se

interdisciplinarni podiplomski študij prostorskega in urbanističnega planiranja dopolni s poudarkom na področju zemljiške politike.

Pred uvajanjem, predpisovanjem ali omogočanjem uporabe instrumentov zemljiške politike je treba poznati stanje, vplive posameznega instrumenta, njegov namen in oceno njegove primernosti. Pri teh ocenah in predlogih je treba uporabljati metode znanstvenoraziskovalnega dela. Zemljiška politika in njeni instrumenti morajo torej postati predmet znanstvenoraziskovalnega dela.

Literatura:

Dekleva, J., Lavrač, I., Stefanovič, V., Tržan, M., *Zemljiška politika kot instrument izvajanja prostorskih planov, Faza 3: Ekonomski instrumenti zemljiške politike (poročilo o raziskovalni nalogi).* Ministrstvo za okolje in prostor, Zavod za prostorsko planiranje, 1993

European Consultative Forum on Sustainable Development and Land Use, *Policy statement on space and land use,* Directorate General for the Environment, 2001

Federation Internationale des Geometres, *FIG Agenda 21,* 2000

Federation Internationale des Geometres, *Bulletin 59,* 1996

Ministrstvo za gospodarstvo RS, *Državni razvojni program 2001-2006. Poročevalec Državnega zbora RS, 2002, letnik XXVIII, št. 6*

Ministrstvo za okolje in prostor RS, *Ocena stanja in teženj v prostoru,* 2001

Organizacija združenih narodov (OZN), *Agenda Habitat, II. Konferenca Združenih narodov o človekovih naseljih - Habitat II.* Ministrstvo za okolje in prostor, Urad RS za prostorsko planiranje, 1997

Rakar, A., *Komunalno gospodarstvo, Fakulteta za arhitekturo, gradbeništvo in geodezijo,* 1994

Rakar, A., *Instrumenti zemljiške politike v pogojih tržnega gospodarstva in enakopravnosti lastnine. Gradbeni vestnik, 1998, št. 47*

United Nations, Economic Commission for Europe, *Land administration guidelines,* 1996

Urad za makroekonomske analize in razvoj, *Strategija gospodarskega razvoja Slovenije. Poročevalec Državnega zbora RS, 2001, letnik XXVIII, št. 6*