

STANJE IN PERSPEKTIVE IZVAJANJA KOMASACIJ KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ V SLOVENIJI

PRESENT STATE AND PROSPECTIVES OF IMPLEMENTING AGRICULTURAL LAND
CONSOLIDATION IN SLOVENIA

Anton Prosen

POVZETEK

Prispevek obravnava stanje in možne perspektive izvajanja komasacij kmetijskih zemljišč v Sloveniji. Ob tem je izdelana analiza stanja na tem področju v preteklosti in sedanjosti. Posebej je analizirana zakonodaja in organizacija služb za vodenje komasacijskih postopkov oziroma strokovnega dela pri nas in v nekaterih državah EU. Na koncu so podani posamezni predlogi za izboljšanje stanja na tem področju geodetskih storitev.

ABSTRACT

The article deals with the present state and future perspectives regarding implementation of agricultural land consolidation in Slovenia. An analysis of the past and future state in the field of land consolidation was made. Separately, an analysis of the legislation and organization of respective land consolidation authorities and expert work in Slovenia and several EU countries was carried out. Finally, some suggestions for improving the present-day situation in the field of the respective geodetic services are given.

KLJUČNE BESEDE

komasacija, kmetijska zemljišča, zemljiški management, strokovne službe za komasacijo, zakonodaja

KEY WORDS

land consolidation, agricultural land, land management, land consolidation authority, land consolidation law

1. UVOD

Geografske razmere (lega zemljišč, relief, hidrografske in pedološke razmere) ter družbeno-gospodarske razmere so v preteklosti vplivale na izrabo agrarnega prostora in na poselitve v Sloveniji. Pomanjkanje kvalitetne zemlje za kmetijsko obdelavo je tako v Sloveniji v preteklosti močno vplivalo na sistem poselitve, ki se je ohranil vse do danes. Polovica slovenskega prebivalstva še vedno živi na podeželju v majhnih naseljih. Po statističnih podatkih je v Sloveniji skoraj 70 % površin, ki niso najbolj primerne za intenzivno kmetovanje. Podatki nadalje kažejo, da imamo v Sloveniji komaj 14 arov obdelovalnih zemljišč na prebivalca. Ta podatek pove, da se je kmetijski prostor včasih širil tudi v predele, ki niso najbolj primerni za kmetovanje. Slednje je tudi vzrok, da se zaradi opuščanja kmetovanja nekatere nekoč ekstenzivno izrabljene površine danes zaraščajo z gozdom.

Geografske in družbene razmere so močno vplivale tudi na parcelacijo, ki daje kulturni krajini svojstveno sliko. Tako so se skozi stoletja oblikovali posamezni tipi poljske razdelitve (Ilešič, 1950),

ki so se v Sloveniji ohranili več ali manj vse do danes. Ne le, da imamo malo plodnih površin, v preteklosti je na ozemlju Slovenije bolj ali manj prevladovala tudi agrarna prenaseljenost, ki je povzročila, da imamo marsikje še danes izredno drobno parcelacijo, ki se zaradi dedovanja, urbanizacije, gradnje infrastrukture (cest, železnice, vodne ureditve itn.) in delno denacionalizacije še nadalje drobi. Te majhne parcele že zdavnaj ne zadovoljujejo potreb današnjega načina obdelave. Po nekaterih podatkih je povprečna velikost kmetijske parcele 0,4 ha, povprečna velikost kmetije pa le 5,1 ha (Statistične informacije, 2000; Prosen, Foški, Cerjak, Hrovatič, 2002).

V Sloveniji je v posameznih predelih razdrobljenost in majhnost kmetij izredno kritična. Podatki kažejo naslednjo sliko: primerjava podatkov iz leta 1991 in podatkov iz leta 2000 nam kaže, da se je velikostna struktura kmetij od leta 1991 izboljšala, je pa velikostna struktura slovenskih kmetij še vedno neprimerljiva z velikostno strukturo kmetij v EU. Število družinskih kmetij se je sicer zmanjšalo od 111 951 (leta 1991) na 86 336 (leta 2000), povprečna velikost družinske kmetije pa se je tako povečala. Danes imamo 75 446 družinskih kmetij, ki obdelujejo le do 10 ha kmetijskih površin, kar predstavlja 87,4 % vseh družinskih kmetij, med 10 in 20 ha pa je le še 9 158 družinskih kmetij, kar predstavlja 10,6 % vseh družinskih kmetij (Cerjak, Prosen, 2001).

Z razvojem tehnologije v kmetijski pridelavi in družbeno-političnih in gospodarskih odnosov so se v posameznih državah pojavile potrebe po urejanju zemljišč že v devetnajstem stoletju. V nekdanji Avstro-Ogrski so se skupni ukrepi za izboljšanje agrarne strukture poimenovali kot agrarne operacije, h katerim prištevamo tudi zložbo zemljišč ali komasacijo.

Zložbo ali komasacijo kmetijskih zemljišč danes pojmuje kot zemljiško ureditveno operacijo, katere glavna naloga je zbiranje razpršene in razdrobljene zemljiške lastnine istega lastnika (lastnikov) v eno celoto ali vsaj v nekoliko zaokroženih površin, s ciljem, da bi izboljšali proizvodne in delovne razmere na podeželju, in to ob upoštevanju vseh agrotehničnih, krajinskih, naravovarstvenih, prometnih in vodnogospodarskih ukrepov ter ukrepov urejanja prostora, prenove in razvoja vasi.

V nadaljevanju bomo podrobneje obravnavali stanje in perspektive na področju izvajanja komasacij in tiste agrarne operacije, ki so sestavni del komasacijskih postopkov.

2. STANJE IZVAJANJA KOMASACIJ SKOZI ČAS

Agrarne operacije so se v nekdanji Avstro-Ogrski izvajale približno 60 let, vendar je bilo v tem času izpeljanih zelo malo komasacij. Pred prvo svetovno vojno se pri nas menda ni izpeljalo nobene komasacije. Pozneje, med svetovnima vojnama, je bilo opravljenih 6 komasacij na površini 772 hektarov. Zemljišč, kjer bi bilo komasacijo treba izpeljati, pa je bilo pred prvo svetovno vojno na takratnem slovenskem ozemlju približno 500 000 ha (Pirc, 1961).

V nadaljevanju bomo prikazali posamezne mejnike, ki so zaznamovali novo obdobje izvajanja komasacij v Sloveniji.

2.1 Obdobje po drugi svetovni vojni

Kmetijska politika po drugi svetovni vojni je bila usmerjena v formiranje kmetijskih zadrug in državnih kmetijskih posestev. Ta čas se je izvajala agrarna reforma, ki je imela za cilj odpravo

kapitalističnih odnosov v kmetijstvu in podeželju, zato je ta čas zaznamovan z razlastitvami, uvedbo zemljiškega maksimuma za kmete (neketjetje so lahko imeli v lasti 3 ha zemlje ali 5 ha gozdov, kmetje pa do 10 ha zemljišč) in izvajanjem komasacij v korist državnih posestev.

Kljub agrarni reformi po drugi svetovni vojni je vendarle ostalo v privatni lasti 86 % obdelovalnih kmetijskih zemljišč. Ker pa se privatni lastniki posvečalo pozornosti, se je agrarna struktura zaradi kmetijske in zemljiške politike od leta 1946 pa vse do leta 1991 nenehno slabšala, velikostna struktura in razdrobljenost posesti pa sta po mnenju agrarnih strokovnjakov dva od največjih agrarnopolitičnih problemov v Sloveniji (Kovačič, 1995).

Urejanje kmetijskega prostora s komasacijami in melioracijami v Sloveniji po drugi svetovni vojni lahko razdelimo na štiri obdobja:

- Prvo obdobje, do leta 1973: komasacije in melioracije so izvajale kmetijske organizacije s svojim denarjem in posojili. V tem času so bile opravljene komasacije na območju velikosti 1 333 ha.
- Drugo prelomno obdobje pomeni sprejem Zakona o kmetijskih zemljiščih (1973), ki je zagotavljal tudi financiranje teh del.
- Tretje in najbolj razgibano obdobje za urejanje kmetijskih zemljišč je bilo v obdobju 1981–1985 (Zakon o zagotavljanju in usmerjanju sredstev za usposabljanje zemljišč za družbeno organizirano kmetijsko proizvodnjo v obdobju 1982–1985 (Ur. l. SRS 3/82) in 1986–1990).
- Četrto in zadnje je obdobje po letu 1991, ko je bil uveden moratorij za urejanje kmetijskih zemljišč (melioracije) in druge posege v agrarno krajino.

Podatki Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano kažejo, da je bilo v obdobju 1976–1980 izvedenih komasacij na 782 ha, v obdobju 1981–1985 na 22 735 ha in v obdobju 1986–1990 na 26 785 ha. Skupaj v obdobju do leta 1990 na 54 344 ha (Cerjak, Prosen, 2001).

Kot je razvidno iz gornje predstavitve, se intenzivnejše obdobje za izvajanje komasacij v Sloveniji pričena po letu 1973, ko je bil sprejet zakon o kmetijskih zemljiščih, ki je predpisal namenski prispevek za spremembo namembnosti kmetijskih zemljišč in ki je bil tudi namenski finančni vir za sofinanciranje komasacij kmetijskih zemljišč. Najintenzivnejše obdobje v zgodovini urejanja kmetijskih zemljišč beležimo v Sloveniji v obdobju 1981–1990. K temu je pripomogel predvsem citirani Zakon o zagotavljanju in usmerjanju sredstev za usposabljanje zemljišč za družbeno organizirano kmetijsko proizvodnjo v obdobju 1982–1985 in ustrezna organiziranost strokovne službe, ki je vodila postopke agrarnih operacij. Ta je delovala v okviru Zveze vodnih skupnosti, ki pa je po prenehanju interesnih skupnosti prešla v Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Po letu 1991 se sredstva za izvajanje vseh agrarnih operacij zagotavljajo v okviru proračuna Republike Slovenije (Kokolj Prošek, 2001).

Cilji takratnih komasacij so bili usmerjeni v povečanje družbene lastnine na zemljiščih, ne pa v večanje posameznih družinskih kmetij; zato se je tudi zakon o kmetijskih zemljiščih večkrat popravljal in dopolnjeval. Zakon iz leta 1979 (Uradni list SRS, št. 1/79) je predpisal, da se lahko uvede predlog za komasacijo, če se za komasacijo izrečejo lastniki zemljišč, ki imajo več kot polovico vseh kmetijskih zemljišč na komasacijskem območju. S spremembo zakona iz leta 1986 (Uradni list SRS, št. 1/86) pa je bila ta določba spremenjena in soglasje lastnikov zemljišč

za uvedbo komasacij ni bil več pogoj za uvedbo komasacije. Leta 1986 je bilo izdano tudi Navodilo za izvajanje komasacij kmetijskih zemljišč (Uradni list SRS, št. 29/86) in leto prej Priročnik za izvajanje komasacije in vodenje komasacijskega postopka (Priročnik, 1985). V dobrem desetletju intenzivnega izvajanja komasacij je bila tako izdelana in uzakonjena tudi ustrezna strokovna metodologija dela in vodenja postopka s podzakonskim predpisom.

V letu 1991 je takratna Skupščina RS sprejela sklep o moratoriju nad izvajanjem melioracij (Poročevalec, 30. 3. 1991) in neposredno tudi komasacij, saj je bil običaj, da je postopku melioracije sledil postopek komasacije. Prepoved se je nanašala predvsem na hidromelioracije in posege v vodni svet ter zahtevo po sanacijah že izvedenih del (renaturacije). Glede na omenjeno prepoved, spremembo političnega sistema in organizacijo strokovnih služb so postopki komasacije v določenem obdobju v Sloveniji zamrli.

2.2 Razvoj komasacij po letu 1991

Po osamosvojitvi, torej ko je Republika Slovenija postala samostojna država, so si posamezne službe pričele prizadevati, da bi metode dela, prilagojene novemu političnemu sistemu, uvedli tudi pri urejanju kmetijskega oziroma podeželskega prostora. Ugotovljeno je bilo, da mnoge komasacije iz preteklih obdobj niso bile dokončane (125 območij) in da so bili z izvedbo del lastniki zemljišč nezadovoljni, saj se jim je zdelo, da so jim komasacijski postopki vsiljeni. Leta 1994 je bil izdelan Program sanacije komasacij (Kokolj Prošek, 2001), leta 1995 pa so bila zagotovljena tudi prva sredstva za tovrstna dela. Po podatkih iz leta 2002 naj bi bilo še 81 komasacijskih območij z nedokončanimi komasacijami in torej potrebnih sanacijskih del (Uredba, 2002).

Da sta bili zakonodaja in metodologija dela na tem področju vprašljivi in v nasprotju z novim političnim sistemom, nam potrdi podatek, da je Ustavno sodišče leta 1995 v celoti razveljavilo Zakon o kmetijskih zemljiščih in Navodilo za izvajanje komasacij kmetijskih zemljišč (Uradni list RS, št. 58/95) z odločilnim rokom enega leta.

Leta 1996 je bil sprejet nov Zakon o kmetijskih zemljiščih, ki je med drugim predvidel večjo stopnjo demokratičnosti pri postopkih komasacije, zato je v skladu z določbami tega zakona potrebno soglasje lastnikov, ki imajo v lasti 80 % površine zemljišč v komasacijskem območju. Lastniki zemljišč naj bi imeli sedaj večje pravice po sodelovanju v postopku komasacije. Podrobnejši pregled zakona pa kaže na to, da se zakonodajalec ni preveč trudil po uvedbi evropsko primerljivih postopkov na tem področju, saj je bil citirani zakon sprejet v veliki časovni stiski, sicer bi nastala pravna praznina (enoletni odločilni rok ob razveljavitvi zakona). Zakon v 76. členu predvideva, da minister, pristojen za kmetijstvo, v soglasju z ministrom, pristojnim za geodetske zadeve, izda podrobnejše predpise o izvajanju komasacij. Kot nam je znano, se ta podzakonski predpis pripravlja od leta 1999, dokončno besedilo pa še ni objavljeno. Vzrokov za to je verjetno več, med drugim tudi ta, da je bil medtem sprejet Zakon o evidentiranju nepremičnin, državne meje in prostorskih enot (v nadaljevanju ZENDMPE), (Uradni list RS št. 52/2000), ki tudi komasacijo predpisuje kot geodetsko storitev (3. poglavje). Po ZENDMPE-ju poznamo dve vrsti komasacije, tj. pogodbeno in upravno komasacijo. Zakon o kmetijskih zemljiščih pa obravnava le upravno komasacijo.

Da je poglavje o agrarnih operacijah v Zakonu o kmetijskih zemljiščih iz leta 1996 zgolj prepisana oz. prilagojena vsebina iz omenjenega zakona starejših izdaj, priča tudi dejstvo, da je Ustavno sodišče citirani zakon po delih že dvakrat razveljavilo in med drugim tudi nekatere določbe na področju komasacij, saj so bile v nasprotju z Ustavo.

Med snovalci kmetijske in zemljiške politike pa se pojavljajo vse večje težnje, da bi ponovno uvedli postopke komasacije z bistveno zmanjšanim odstotkom privolitve lastnikov zemljišč na komasacijskem območju. To utemeljujejo s tem, da v Sloveniji prevladujejo polkmečka gospodinjstva, ki nimajo interesa po spremembi posestne strukture in zložbi zemljišč. To je morda res, mnenja pa smo, da tovrstni pritiski na lastnike ne bodo prispevali k uspešnosti postopkov. Razviti je treba druge metode in pristope, da se lahko postopki izpeljejo v korist kmetij in nekmetij, torej postopke, ki slonijo na demokratičnih postopkih urejanja življenjskega okolja ljudi v lokalni sredini.

Morda je pomembno omeniti novost, ki jo je uveljavil novi zakon iz leta 1996, in sicer da je MKGP prevzelo tudi reševanje pritožb v postopku komasacije. Prej je bila za to pristojna Geodetska uprava RS. Iz tega je razvidno, da se je celotno področje upravnega, strokovnega in organizacijskega dela preselilo na MKGP, ne pa tudi strokovni kader. Kot nam je znano, to vrzel trenutno zapolnjujeta dva upokojena geodeta in pravnik – pripravnik, ki je zaključil tudi višješolski študij geodezije.

V zadnjih letih se spet pojavljajo potrebe po novih komasacijah, predvsem kot posledica zaključevanja denacionalizacijskih postopkov, večjih posegov v prostor (AC, železnice itn.) kot tudi posledica želja kmetov po združevanju razdrobljene posesti v večje parcele.

V postopkih obstajajo še mnoge pomanjkljivosti, ki smo jih v zadnjih letih ugotavljali s parcialnimi analizami, in treba bo vložiti ustrezen napor, da se te pomanjkljivosti odpravijo in izboljša kvaliteta dela na tem področju. V nadaljevanju pogledimo, kako te postopke usmerja Evropska unija (v nadaljevanju EU).

3. USMERITVE EU NA PODROČJU UREJANJA KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ

V okviru EU ni posebnega organa, ki bi se izključno ukvarjal z urejanjem kmetijskih zemljišč, saj se to področje dela vključuje v področje kmetijstva oziroma razvoja podeželja. Da pa se posamezni postopki dela v članicah EU vendar poenotijo, so v letu 1965 nekatere države članice takratne Evropske gospodarske skupnosti ustanovile združenje, ki bi lahko koordiniralo javne interese in ukrepe izboljšanja agrarne strukture kot tudi ukrepe razvoja podeželja v prid regijam in ljudem, ki živijo v teh območjih. Evropsko združenje institucij za urejanje podeželskega prostora s kratico AEIAR (fr. Association Européenne des Institution d'Aménagement Rural, angl. European Association for Country Planning Institutions, nem. Europäische Vereinigung der Institutionen für die Neuordnung des ländlichen Raumes) ima sedež v Bruslju (Cerjak, Prosen, 2001).

Institucije v državah EU, ki so se v preteklosti ukvarjale izključno z izvajanjem komasacij, so morale svoj delokrog že pred desetimi leti razširiti in ga temeljito spremeniti, ko se je začela izvajati prva reforma kmetijske politike (1992). Z novo reformo (Agenda 2000) se je delo bivših uradov za komasacije še spremenilo in ti sedaj prevzemajo pomembne naloge s področja razvoja podeželja in kmetijstva. V nadaljevanju si pogledimo temeljne cilje razvoja podeželskega prostora.

Cilji razvoja podeželskega prostora in izvajanja skupne kmetijske politike izvirajo iz načel 39. člena pogodbe in iz direktive EU št. 1257/1999 (Thomas, 2002). Politika razvoja podeželskega prostora se usmerja k obnovi in dvigu konkurenčnosti podeželskih območij s ciljem ohranjanja in ustvarjanja delovnih mest, ne le v zvezi s kmetijskim trgom, temveč v lokalnem gospodarstvu na sploh. Pospeševalni ukrepi, ki zadevajo razvoj podeželskega prostora, so:

- izboljšanje strukture v kmetijskih obratih in na področju predelave in prodaje kmetijskih pridelkov;
- preusmeritev in nova usmeritev kmetijskih proizvodnih potencialov, uvajanje novih tehnologij in izboljšanje kvalitete proizvodnje;
- podpora neprehrambeni proizvodnji;
- trajnostni razvoj gozda;
- diverzifikacija dejavnosti s ciljem razvoja komplementarnih ali alternativnih dejavnosti;
- ohranitev in krepitev nosilne socialne strukture v podeželskih območjih;
- razvoj gospodarskih dejavnosti in ohranitev ter ustvarjanje delovnih mest glede na boljšo izrabo obstoječih lastnih potencialov;
- izboljšanje delovnih in življenjskih pogojev;
- ohranitev in podpora visoki naravni vrednosti in trajnostnemu ter okolju prijaznemu kmetijstvu;
- odpravljanje razlik in podpiranje enakih možnosti moških in žensk, še posebej podpora akcijam, za katere dajejo pobudo ženske in jih tudi izpeljejo.

Okvirni ukrepi so konkretizirani v 33. členu EU VO 1257 v poglavju IX: » Podpora prilagajanju in razvoj podeželskih območij«; gre za naslednja področja:

- melioracija tal,
- komasacija,
- izgradnja glavnih in dopolnilnih dejavnosti za kmetijske obrate,
- prodaja kvalitetnih kmetijskih pridelkov,
- oprema s storitvami za osnovno oskrbo podeželskega prebivalstva in gospodarstva,
- prenova in razvoj vasi ter varstvo in ohranjanje podeželske kulturne dediščine,
- diverzifikacija dejavnosti v kmetijskem in obkmetijskem področju, da se ustvarijo dodatne dohodkovne možnosti,
- gospodarjenje s kmetijskimi vodnimi viri,
- razvoj in izboljšanje infrastrukture za potrebe razvoja kmetijstva,
- podpora turizmu in obrti,
- varstvo okolja v povezavi s kmetijstvom in gozdarstvom, nega krajine in izboljšanje varstva živali,
- obnova kmetijskega pridelovalnega potenciala, poškodovanega po naravnih nesrečah, ter uvajanje primernih preventivnih instrumentov in
- tehnika financiranja.

Posamezniki opozarjajo, da delokrog, ki ga uvajajo novi predpisi EU, daleč presega področje dela dosedanjih institucij za urejanje kmetijskih zemljišč in razvoj podeželja, zato se te prilagajajo novim

področjem dela in posameznih nalog ne želijo prepuščati drugim institucijam. Prizadevanja po ohranitvi in širitvi delokroga ter delovnih mest so geodetsko stroko vzpodbudila, da je pričela z razvojem in uveljavljanjem novih področij dela v stroki. Vidno novo področje, ki ga prevzemajo geodetski strokovnjaki iz omenjenih institucij, je zemljiški management (angl. land management). Ta ima pomembno oz. osrednjo vlogo pri instrumentih razvoja podeželja (Magel, 2001). V interesu dolgoročno usmerjene strategije razvoja podeželja nam lahko nudi učinkovito pomoč:

- pri večjem in zahtevnem urejanju zemljišč ob načrtovanju in realizaciji projektov, kjer lahko dosežemo enotne in usklajene rešitve, kot npr. pridobivanje zemljišč za velike infrastrukturne projekte, za rekultiviranje površin, za projekte spremembe rabe in regionalne projekte;
- pri reševanju konfliktov rabe s sporazumno rešitvijo, kot npr. med poselitvijo, kmetijstvom, infrastrukturo in varstvom narave;
- za urejanje pravic in obveznosti, ki so vezane na zemljišča, kot npr. predpisana omejena raba, izravnalne in nadomestne površine, pogozditev;
- pri smotrnem preoblikovanju parcel po legi, obliki, velikosti, ki so urejene tudi v odnosu do sosednjih parcel (komasacija);
- pri ureditvi poti in prostih dostopov na privatna zemljišča, kot npr. z združitvijo lastnikovih ločenih zemljišč in stavb;
- pri podpori za privatizacijo nekdanjega družbenega zemljiškega in gozdnega nepremičninskega premoženja;
- pri smotrnem agrarnostrukturalnem oblikovanju kmetijskih površine v zvezi z naraščajočim deležem zemljišč v zakupu;
- pri urejanju površin za različne namene, ki naj se zagotavljajo ob upoštevanju interesov lastnikov brez uporabe prisilnih sredstev;
- pri ustvarjanju pravočasne zaloge zemljišč, ki se morajo rezervirati za investicijske ukrepe;
- pri dolgoročnem zagotavljanju vzdrževanja in nege skupnih in javnih naprav.

Iz gornjega prikaza sledi, da bo tudi pri nas treba stanje ustrezno urediti, tako zakonsko kot institucionalno, in to v prid razvoju in uveljavitvi geodetske stroke na področju izvajanja celotne zemljiške politike v podeželskem prostoru in v korist izboljšanja agrarne strukture in razvoja podeželja.

3.1 Organizacija služb za urejanje kmetijskega prostora

Mnoge države evropske celine so organizirale službe za urejanje kmetijskih zemljišč oz. kultiviranje kmetijskega prostora že v drugi polovici devetnajstega stoletja. V njih so prevladovali geodetski strokovnjaki. Te službe so skozi čas doživljale reforme v skladu s spreminjajočo se kmetijsko politiko. Vloga geodetskih strokovnjakov se je še posebej spreminjala v Zvezni republiki Nemčiji. Prvotni uradi za komasacijo, ki so organizacijsko spadali k ministrstvu, pristojnim za kmetijstvo, so se v osemdesetih in devetdesetih letih prejšnjega stoletja preimenovali v urade za urejanje zemljišč in razvoj podeželja. V zadnjih letih pa v urade za regionalni razvoj, razvoj podeželja in urejanje zemljišč. Z uvajanjem ekstenziviranja in okoljskega vidika in urejanje kmetijskega prostora se je delo čedalje bolj usmerjalo v uvajanje večfunkcionalnosti v kmetijstvu in v prenovo in

razvoj vasi. Danes pa vse več v omenjeni zemljiški management in razvoj. Ponekod so se službe reformirale tako, da so se oddelki za komasacije priključili geodetski službi oziroma uradom za zemljiški kataster (Schröder, 2002).

V Sloveniji žal nimamo bogate tradicije pri urejanju kmetijskega prostora. Bolj ali manj je to področje prepuščeno trenutni politiki na področju kmetijstva in ne stroki, ki bi lahko to dejavnost pospešeno razvijala.

Trenutno je stanje v tranzicijskih državah in kandidatkah za vstop v EU na področju zemljiške strukture izredno nezavidljivo. V povprečju naj bi imel posamezni kmetijski obrat 15 ali več parcel, posamezna parcela pa ima povprečno 0,2 ha. Poleg tega so parcele raztresene v območju tudi več kilometrov narazen (Dale, 2002). Geodetski strokovnjaki glede na situacijo morda čakamo preveč; morali bi se aktivirati, da ne bo prepozno, saj geodetska stroka te dejavnosti ne sme izgubiti. Za to se borijo ne le nacionalne organizacije geodetov, temveč tudi organizacija FIG (Prosen, 2002). Sedanji predsednik organizacije FIG (prof. H. Magel) je bil pred leti vsakoletni gost na MKGP-ju in je poskusil uveljaviti v Sloveniji že preizkušeni bavarski model urejanja kmetijskega prostora in prenove vasi. V ta namen je bilo organiziranih več predavanj, obiskov v ZRN in izdanih več tiskanih del. Ko je opazil, da se delo na tem področju v primerjavi z nekaterimi drugimi državami (bivšo DDR, Češko, Slovaško itn.) uveljavlja prepočasi, je izdelal ustrezen program razvoja z naslovom Strateški koncept "Podeželski razvoj 2000++ v Sloveniji" (1997) in v njem med drugim opozoril tudi na organizacijo ustreznih strokovnih služb, ki bi bile sposobne realizirati programe razvoja podeželja. Danes smo mnogo bliže EU kot pred leti, ko je nastal citirani strateški koncept, a se na tem področju še vedno ni veliko premaknilo. Prof. Magel je predlagal vzpostavitev posebnih dvostopenjskih uradov za podeželski razvoj, ki bi bili pristojni za izpeljavo integralno usmerjenih projektov CRPOV (Celostni razvoj podeželja in obnova vasi) in ekonomskih, ekoloških ter socialno-kulturnih komasacij. Za primerjavo je prikazal organizacijo služb na Bavarskem in izpostavil: na Bavarskem je sedem (regionalnih) direktij s povprečno 250 sodelavk in sodelavcev, ki so za te naloge neposredno zadolženi. V Sloveniji bi v ta namen nujno ustanovili – kot vmesno stopnjo med državnim in lokalnim nivojem – približno 10–15 regionalnih razvojnih agentur. Vezava na prejšnjih 60 občinskih uprav bi bila sicer sprejemljiva, bi pa to vendarle pomenilo preveliko razdrobljenost in negospodarnost, in sicer predvsem glede centralnega nudenja strokovnih kompetenc in tehnične opreme. Glede na to, da bo po pristopu v EU povečan pomen programov CRPOV, je komaj predstavljivo in dopustno, da oddelek na ministrstvu kljub dobremu vodenju še naprej to delo opravlja na tak način. Urediti bi bilo treba primerno in kompetentno vodenje za lokalni nivo. Ob tem je predlagal oživitve komasacij kot instrumenta izboljšanja agrarne strukture (učinkovito povečanje zemljišč za tržno usmerjene kmete) in izboljšanje infrastrukture (npr. za izgradnjo avtocest in drugih javnih gradbenih ukrepov) ter tudi za nujno potrebne ukrepe za reševanje konfliktov rabe, npr. konfliktov med zahtevami po površinah za ukrepe varstva narave in graditvijo cest ter potreb kmetijstva.

Ideja u ureditvi strokovnih služb ni padla na plodna tla; ugotovili smo celo, da pismo, ki je bilo naslovljeno na takratnega ministra, ni bilo niti prevedeno, to se je zgodilo šele tri leta pozneje. Žal teh usmeritev ni nihče upošteval in tudi kontakti med avtorjem strategije in MKGP-jem so prekinjeni. Vzrokov je več, eden izmed njih je ta, da je prišlo do zamenjave v vodstvu sektorja na

MKGP-ju, pristojnega za urejanje kmetijskega prostora, drugi je ta, da v celotni strokovni službi na MKGP-ju ni niti enega geodetskega strokovnjaka in da torej ministrstvo nima niti ustreznega tima, ki bi se s to dejavnostjo ukvarjal. Manj znano dejstvo pa je, da je nekdanji vodja sektorja sicer bil geodet, vendar z geodetsko stroko ni želel več sodelovati iz osebnih razlogov, kar je verjetno pripomoglo k stanju na področju strokovnih služb, kakršno je danes.

4. ZAKLJUČEK

Iz dosedanje predstavitve lahko ugotovimo, da je v današnjem času komasacija skupek prostorsko-planskih, pravnih, organizacijskih, ekonomskih in tehničnih ukrepov, ki jih izvaja država s ciljem izboljšanja naravnih, gospodarskih in ekoloških pogojev življenja in dela na podeželju z vključitvijo urejanja in prenove vaških naselij (Miladinović, 1997). Ukrep komasacije v nekaterih državah smatrajo kot skrajni ukrep za izvedbo ustreznih ciljev zemljiške in razvojne politike, zato se ta dela vodijo skrajno pazljivo in demokratično. Da bi to dosegli tudi sami, bo stvari nujno treba spremeniti v zakonodajnem, finančnem, organizacijskem, tehničnem in pravnem smislu.

Napake in pomanjkljivosti se bodo morda postopoma odpravile, izvedba del je uspešnejša kot v preteklosti in vidni so že novi uspehi. Večfunkcionalnost kmetijstva in podeželja narekuje, da je treba prostor načrtovati tako, da je sposoben za opravljanje posameznih funkcij, npr. rekreacije v podeželskem prostoru. Postopke bo treba še bolj prilagoditi metodam za trajnostno urejanje podeželskega prostora in spoštovanje kulturne in naravne dediščine.

V Sloveniji se zavedamo, da bi bilo nujno pospešiti dela na področju komasacij in da komasacija ne pomeni zgolj zlozbe razdrobljene zemljiške posesti, temveč predstavlja tudi sredstvo za preurejanje podeželskega prostora, realizacijo načrtov in razvoj podeželskega prostora. Zavedamo se, da bo treba postopke modernizirati, tj. če hočemo izboljšati agrarno strukturo in razviti podeželje, ob tem pa ohranjati tradicionalno krajinsko sliko. Nadalje moramo nujno storiti naslednje:

- pripraviti in sprejeti novo zakonodajo in podzakonske predpise;
- pospešiti izobraževanje in raziskovalno delo na področju komasacij;
- razviti metodologijo dela na tem področju z uvajanjem tehnologije GIS ob upoštevanju krajinskega, estetskega in funkcionalnega vidika;
- uveljaviti agrarnostrukturno razvojno planiranje in zemljiški management;
- izboljšati metode vrednotenja zemljišč komasacijskega sklada;
- v komasacijske postopke vključiti tudi prenovo in razvoj vasi;
- organizirati ustrezne urade za komasacijo in razvoj podeželja, ki bi bili razporejeni po regijah;
- usposobiti ustrezne strokovnjake, tako s področja kmetijstva kot s področja geodezije in drugih področij (arhitekture, prava, krajinske arhitekture itn.)
- in ne nazadnje povečati proračunska sredstva za to dejavnost.

Navedeno je nekaj predlogov za izboljšanje dela in stanja na področju komasacij, ki jih mora geodetska stroka čim prej realizirati v sodelovanju z nosilci razvoja v kmetijstvu, da bodo ti resnično lahko instrument za celoviti razvoj podeželja. Glede na stanje in razvoj te dejavnosti

drugod ima komasacija pomembno perspektivo v bodoči strukturi dela geodetske stroke, še posebej, če se bodo ob teh delih realizirali cilji za izboljšanje geodetskih evidenc in ureditev lastniških razmerij. Predmet komasacije po zakonu o kmetijskih zemljiščih so kmetijska zemljišča, lahko pa tudi gozdovi, nezazidana stavbna in druga zemljišča na komasacijskem območju ter naprave na teh zemljiščih. To upravno komasacijo vodijo upravne enote. Sprejeta nova zakonodaja o urejanju prostora in o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 110/2002), vsebuje tudi poglavja o komasaciji. Na območju občinskega lokacijskega načrta se bo po novem lahko uvedla komasacija (četrti razdelek ZureP-1), in to z namenom, da se z novim lastniškim stanjem omogoči racionalno načrtovanje in izvedba lokacijskega načrta. To komasacijo naj bi vodili pristojni občinski organi za urejanje prostora. Za določitev gradbenih parcel obstoječim objektom (216. člen ZGO-1) se lahko uporabi pogodbeni komasacija v skladu z ZENDMPE-jem. V nekaterih državah smo opazili, da se izvedba komasacij lahko na posameznih območjih kombinira oz. se vnaprej določi, po katerem zakonu se bo izvajala. Pri nas takih možnosti zakonodaja ni predvidela, kar je še dodaten razlog, da pristopimo k načrtni strokovni akciji in razvoju ustreznih metodologij dela. Seveda se tu postavlja vprašanje, kdo v stroki je zadolžen, da se naštetu realizira. Mi na to vprašanje trenutno ne znamo odgovoriti.

Geodetska stroke to delovno področje v celoti zanemarja. Prve in – kot kaže – tudi zadnje raziskave za to dejavnost so bile izdelane v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja, metode dela so povsem zastarele in preživele. Sodobne komasacije so vse bolj sredstvo za trajnostno urejanje prostora na lokalnem nivoju, zato mora geodetski strokovnjak obvladati tudi metode urejanja prostora in ne zgolj geodetsko tehničnih del v tem postopku. Pri izboljšanju dela na tem področju so bile pripravljene pomagati tudi ustrezne mednarodne institucije, ki tovrstno pomoč posameznim državam že nudijo. Od nas samih je odvisno, kaj bomo storili. Morda bi bilo treba za kratek čas pozabiti na vsesplošno samozadostnost, ki vlada, ne le v naši stroki, temveč v celotni slovenski družbi.

LITERATURA

Cerjak, M., Prosen, A., Komasacije v zadnjem desetletju, razvoj agrarnih operacij in Evropska unija. V: Posestna sestava in kmetijska politika. XVI. tradicionalni posvet Kmetijske svetovalne službe Slovenije, Bled 26.–27. november 2001. Zbornik posveta. Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije, 2001, str. 64–77

Dale, P., A New Bone of Contention. Geoinformatics, junij 2002, str. 15

Ilešič, S., Sistemi poljske razdelitve na Slovenskem. SAZU 4, Dela 2, Ljubljana, 1950

Kokolj Prošek, J., Zemljiške operacije, izboljšanje posestne strukture ter priprava ustrezne zakonodaje. V: Posestna sestava in kmetijska politika. XVI. tradicionalni posvet Kmetijske svetovalne službe Slovenije, Bled 26.–27. november 2001. Zbornik posveta. Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije, 2001, str. 58–63

Kovačič, M., Socio-ekonomska in velikostna struktura kmetij v Sloveniji v obdobju 1981–1991, Biotehniška fakulteta, Ljubljana, 1995

Magel, H., Strateški koncept "Podeželski razvoj 2000++ v Sloveniji" (nepublicirano). München, 1997

Magel, H., Paradigmenwandel in der Landentwicklung und Flurbereinigung Europas. Landnutzung und Landentwicklung, 42, str. 4–9, 2001

Miladinović, M., Uredjenje zemljišne teritorije. Univerzitet u Beogradu, Beograd, 1997

Priročnik za izvajanje komasacij in vodenje komasacijskega postopka (izdala in založila: Republiška geodetska uprava v sodelovanju z ČZP DELO), TOZD Gospodarski vestnik, maj 1985

Pirc, A., Urejanje kmetijskega prostora. I. del Osnove, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za agronomijo, gozdarstvo in veterinarstvo, Strokovne razprave, zvezek 4, Ljubljana, 1961

Prosen, A., Mednarodni simpozij zemljiška razdrobljenost in komasacija v srednji in vzhodni Evropi – pot k trajnostnemu razvoju podeželja v novem tisočletju. Geodetski vestnik, Ljubljana, 2002, letnik 46, št. 1–2, str. 143–149

Prosen, A., Foški, M., Cerjak, M., Hrovatič, I. Land consolidation in Slovenia. V: Wehrmann, B. (ur.), Klaus, M. (ur.), Straßer, M. (ur.). A gate towards sustainable rural development in the new millennium. Munich, 2002: Technical University, Institute for Geodesy, GIS and Land Management, (poster) str. 1–2

Schröder, W., Der hessische Weg zu einer zukunftsorientierten integrierten Landentwicklung. Flächenmanagement und Bodenordnung, Neuwied, 2002, letnik 64, št. 5, str. 231–236

Thomas, J., Ländliche Entwicklung – nationale Strukturförderung in europäischen Kontext. ZFV, št. 2/2002, str. 71–81

Uredba o programih kmetijske strukturne politike in kmetijske politike razvoja podeželja za leti 2002 in 2003 (Uradni list RS, št. 34/2002, 48/2002 in 88/2002)

Zakon o evidentiranju nepremičnin, državne meje in prostorskih enot (ZENDMPE), (Uradni list RS št. 52/2000)

Zakon o graditvi objektov (Uradni list RS št. 110/2002)

Zakon o kmetijskih zemljiščih (Uradni list RS, št. 59/96, 31/98 – odločba US, 1/99 – ZNIDC, 54/2000 – ZKme, 68/2000 – odločba US, 27/2002 – odločba US, 58/2002 – ZMR-1, 67/2002 – ZKZ-A)

Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS št. 110/2002)

doc. dr. Anton Prosen, univ. dipl. geod. kom. inž.

*Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo
Jamova 2, SI-1000 Ljubljana, Slovenija
e-pošta: aprosen@fgg.uni-lj.si*

Recenzija: dr. Miran Ferlan, Boris Premzl

Prispelo v objavo: 9. januar 2003