

PRISPEVEK K RAZVOJU METOD VREDNOTENJA KMETIJSKIH IN GOZDNIH ZEMLJIŠČ

dr. Alojz Četina, Jože Dular, Janez Košir
Biotehniška fakulteta-Oddelek za agronomijo, Ministrstvo za
kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvo za varstvo
okolja in urejanje prostora, Republiška geodetska uprava,
Ljubljana
Prispelo za objavo: 19.11.1991

Izvleček

V prispevku je podan zgodovinski pregled načina vrednotenja kmetijskih in gozdnih zemljišč. V 2. polovici 19. stoletja je bilo v Avstro-Ogrski monarhiji izpeljano vrednotenje zemljišč s ciljem ugotoviti katastrski dohodek za potrebe davčne reforme. Z nekaterimi spremembami je ta način vrednotenja zemljišč v veljavi še danes. Razvoj tehnologije in pogojev gospodarjenja zahteva posodobitev metode. Razvita je bila metoda vrednotenja kmetijskih in gozdnih zemljišč, ki je na kratko opisana v prispevku in je trenutno v fazi testiranja. Ključne besede: gozdna zemljišča, kmetijska zemljišča, metoda, proizvodna sposobnost, Slovenija, vrednotenje zemljišč, zgodovinski pregled

Abstract

The article gives a historical view of the agricultural and forest land evaluation mode. In the second half of the 19th century land evaluation was carried out in Austro-Hungary monarchy to define cadastral income for the needs of the tax reform. With some modifications this mode of land evaluation is still in use. Nevertheless, the development of technology and economy conditions require modernization of this method. An agricultural and forest land evaluation method has been developed. The method, which is described in short, is now being tested.

Key words: agricultural land, forest land, historical view, land evaluation, method, production ability, Slovenia

ZGODOVINSKI RAZVOJ METOD VREDNOTENJA KMETIJSKIH IN GOZDNIH ZEMLJIŠČ

Osnove današnje katastrske klasifikacije zemljišč v Republiki Sloveniji so bile podane z Zakonom o zemljiškem davku iz leta 1869. Namen tega zakona je bil

predvsem v odpravi neenotne obdavčitve tedanjih avstrijskih pokrajin pri zajemanju zemljiškega davka in v ureditvi zemljiškega katastra kot temeljne podlage za obdavčitev in vodenje zemljiških knjig. S tem je bila zaključena zadnja zemljiško-davčna reforma v nekdanji Avstro-Ogrski. Po tem zakonu so bili osnova zemljiškega obdavčevanja povprečni katastrski (čisti) dohodki vseh kmetijskih obdelovalnih in neobdelovalnih zemljišč. V te dohodke so bili vključeni tudi dohodki od gozdov, živinoreje, ribištva in izkoriščanja šotišč. Avstrijske dežele so bile v ta namen najprej razdeljene na posamezne cenilne okraje, ki so v večini primerov odražali politično-upravno razdelitev. Katastrski čisti dohodek se ni izračunaval za vsako zemljiško parcelo posebej, temveč z ugotavljanjem katastrskega čistega dohodka na vzorčnih parcelah. Le-te so bile v cenilnih okrajih izbrane tako, da so bile pri izračunu upoštevane vse katastrske kulture in bonitetni razredi. Vzorčna zemljišča so bila tipična zemljišča, obdelana na krajevno običajen način in pod povprečnimi pogoji gospodarjenja v času izračuna katastrskega dohodka. Katastrski čisti dohodek je bil izračunan na osnovi razlike med bruto (kosmatim) dohodkom ocenjenih kmetijskih zemljišč in proizvodnimi stroški, ob upoštevanju povprečnih cen kmetijskih pridelkov. Na podlagi teh izračunov katastrskega dohodka na vzorčnih parcelah so bile izdelane lestvice katastrskega čistega dohodka za posamezno kulturo in katastrski razred, za vsak posamezni cenilni okoliš oziroma okraj. Lestvice so predstavljale v bistvu vrednostna razmerja donosnosti posameznih zemljišč med seboj, glede na naravne in ekonomske pogoje gospodarjenja.

Izračunu lestvic je sledil postopek uvrstitve posameznega zemljišča v ustrezno katastrsko kulturo in katastrski razred v primerjavi z vzorčnimi zemljišči. Ta klasifikacija zemljišč je bila izvedena v letih 1875-1880. Pri klasifikaciji se je izhajalo iz dejanskega načina obdelave ocenjevanega zemljišča ter naravnih in ekonomskih pogojev za kmetijsko proizvodnjo. Zemljišča so bila razvrščena v 10 kultur oziroma skupin in 8 katastrskih razredov. Dela na zemljiško-davčni reformi so bila končana šele leta 1883, ko je bil zaključen tudi pritožbeni postopek in ko je bila prvič izvedena odmera na celotnem avstro-ogrskem ozemlju na podlagi na novo izračunanega katastrskega čistega donosa.

S pojavom agrarne krize ob koncu 19. stoletja so se naglo slabšali tudi gospodarski pogoji za kmete, zlasti še na hribovitih območjih. Krizo je povzročilo povečanje kmetijske produkcije in nižje cene transporta zaradi naglega tehnološkega razvoja, kar vse je povzročilo padec cen kmetijskih pridelkov. V takšnih razmerah je bil leta 1896 sprejet Zakon o reviziji katastra, s katerim naj bi popravili najbolj očitna nesorazmerja, ki so nastala zaradi spremembe gospodarskega položaja kmetijstva, stanja zemljišč ter zaradi predhodne zemljiško-davčne reforme. Ob tej reviziji so bile uvedene davčne oprostitve za vinograde, ki jih je prizadela trtna uš, urejen pa je bil tudi odpis davkov zaradi škode ob naravnih nesrečah.

Stanje in organizacija zemljiškega katastra, kakršna sta bila ob koncu 19. stoletja v Avstriji, sta se prenesla tudi v staro Jugoslavijo. Po vojni, razen obdobja 1946-1953, ko je bilo uvedeno obdavčevanje z dohodnino od kmetijskih dejavnosti, je bil katastrski dohodek osnova za določanje obveznosti in pravic od kmetijskih dejavnosti. Sistem ugotavljanja katastrskega dohodka je bil opredeljen z zveznimi predpisi, način obračunavanja katastrskega dohodka pa se je določal z metodologijami. Sprva se je katastrski dohodek obračunaval na zvezni ravni, v

zadnjem obdobju pa po republikah in pokrajinah z usklajevanjem dobljenih izračunov na zvezni ravni. Pri obračunu se je upoštevalo enotne planske in drobne odkupne cene, kasneje pa tudi tržne cene za osnovne kmetijske proizvode. Enako pravilo je veljalo za normative in višino materialnih stroškov ter amortizacijo. V osemdesetih letih se je tudi na tem področju prešlo na sistem sprejema družbenih dogovorov republik in pokrajin. Katastrski dohodek se je v Jugoslaviji ugotavljal oziroma na novo izračunaval leta 1953, 1957, 1964, 1974, 1977 in 1988. V vmesnih letih pa se je višina katastrskega dohodka usklajevala s stopnjo inflacije na podlagi koeficientov rasti cen končnih kmetijskih proizvodov in cen reprodukcijskega materiala.

Medtem ko so druge države sistem ocenjevanja proizvodne sposobnosti kmetijskih zemljišč prilagajale spremenjenim kmetijsko-tehničnim in gospodarskim razmeram (tako so v Nemčiji to naredili pred drugo svetovno vojno, v Avstriji pa po njej), je pri nas nasprotno zastarelost in neažurnost sistema ocenjevanja tal pripeljala do zmanjšanja uporabe podatkov iz zemljiškega katastra. Hkrati so uporabniki prostora za razreševanje svojih specifičnih potreb razvijali nove metode in evidence, ki medsebojno niso bile združljive in niso težile k oblikovanju večnamenskega informacijskega sistema, kakršen je zemljiški kataster, čeprav je bil v večini primerov še vedno osnova tem novim metodam oziroma evidencam. Kljub temu, da bi se morala revizija vrst rabe že po Zakonu o zemljiškem katastru izvajati vsaj enkrat na 15 let na območju katastrske občine, se ta zaradi pomanjkanja sredstev in strokovnega kadra, pa tudi političnih interesov, ni izvajala. Tako so v večini primerov ohranjeni stari podatki zemljiškega katastra – katastrske klasifikacije, ki pa že dolgo časa niso bili več primerljivi z dejanskim stanjem v naravi.

Geodetska služba je aktivno sodelovala pri pripravah posodobitve metod vrednotenja kmetijskih in gozdnih zemljišč. Leta 1976 je Republiška geodetska uprava ustanovila Delovno skupino za katastrsko klasifikacijo zemljišč. Izdelan je bil Pravilnik za ocenjevanje tal pri ugotavljanju proizvodne sposobnosti vzorčnih parcel (Ur.l. SRS 36/84). Komisija pa si je tudi aktivno prizadevala, da se poleg posodobitve obstoječega sistema katastrske klasifikacije pristopi tudi k posodobitvi sistema vrednotenja kmetijskih in gozdnih zemljišč. V ta namen je Republiška geodetska uprava pri Biotehniški fakulteti (Katedra za agrarno ekonomiko) naročila raziskavo, ki bi na osnovi različnih talnih tipov zemljišč opredelila novo metodologijo. Raziskave so bile izvršene na dveh območjih (TK 1:50 000 – Murska Sobota in Ljubljana), vendar zaradi premajhnih finančnih sredstev predložena metodologija ni bila preizkušena tudi na terenu in v zemljiškokatastrskem operatu. Kljub temu je Republiška geodetska uprava raziskavo ocenila za uspešno ter glede na rezultate raziskave za nadaljevanje zahtevala dopolnitve: vrednotenje zemljišč mora biti enotno za območje Slovenije, torej je treba odpraviti katastrske okraje in utemeljiti še potrebno število katastrskih kultur, ki jih naj vodi geodetska služba za potrebe kmetijstva. Zaradi nezadostne ažurnosti financiranja raziskave in ker je vrednotenje zemljišč strokovno področje kmetijstva in gozdarstva in ne geodezije, je Republiška geodetska uprava želela, da bi raziskavo prevzel tedanji Republiški komite za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, vendar so bila njena prizadevanja neuspešna. V tem času je bila namreč izvedena kategorizacija kmetijskih zemljišč in se je pospešeno financirala izdelava agrokarte. Po odločitvi predsednika Izvršnega sveta Skupščine Republike Slovenije je leta 1989 Republiški komite za kmetijstvo, gozdarstvo in

prehrano s sodelovanjem Republiške geodetske uprave in Republiške uprave za družbene prihodke pripravil predlog za nadaljevanje raziskave, ki ga je Izvršni svet nato tudi sprejel, vodenje raziskave pa je prevzel resor za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

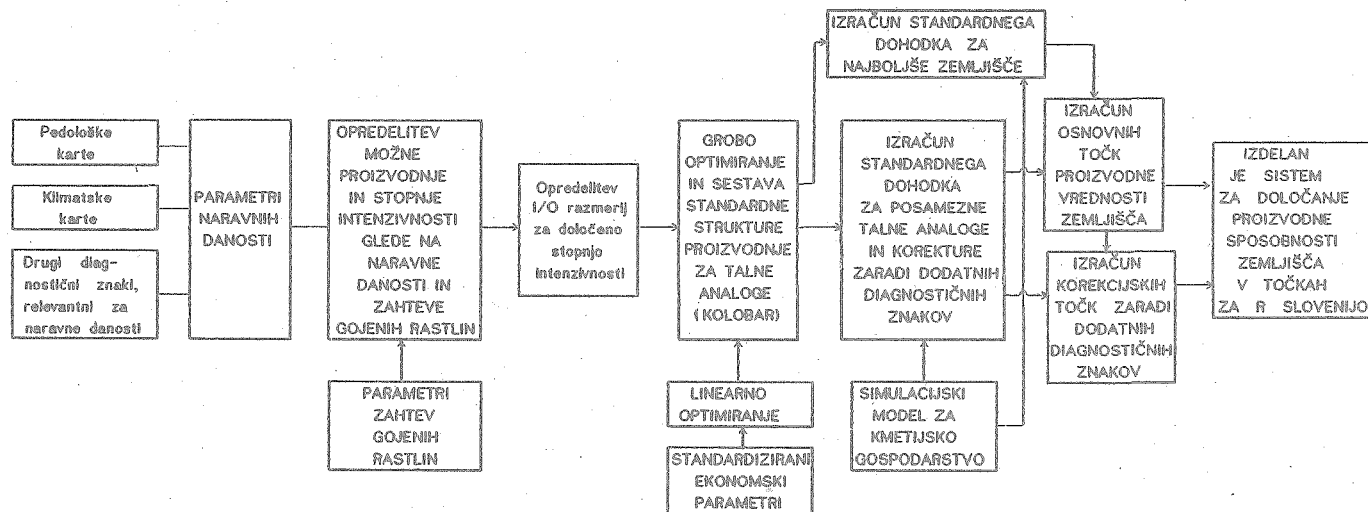
O predvidenem cilju raziskave so bile seznanjene tudi druge republike in pokrajini, saj je bila metodologija ugotavljanja katastrskega dohodka opredeljena z družbenim dogovorom republik in pokrajin. Tudi druge republike so se strinjale v oceni, da obstoječi sistem ugotavljanja katastrskega dohodka zaradi zastarelih strokovnih podlag in doseženega tehnološkega razvoja v kmetijstvu ni več ustrezen in je treba zato celoten sistem posodobiti. Hkrati so bile načeloma podprte predstavljene metodološke osnove novega sistema proizvodnega vrednotenja kmetijskih in gozdnih zemljišč. Velik interes za strokovno sodelovanje na tem področju je vseskozi kazala Republiška geodetska uprava Republike Hrvaške. V letu 1991 poteka testiranje metodologije na območju občine Domžale, kjer bodo v okviru testa upoštevani tudi že znani podatki agrokarte. Rezultati raziskav bodo predstavljeni širši strokovni javnosti, po dokončnem oblikovanju nove metodologije pa bomo nov sistem vrednotenja proizvodne sposobnosti kmetijskih zemljišč in gozda primerno uzakonili.

OPIS PREDLAGANE METODE

Metoda vrednotenja kmetijskih in gozdnih zemljišč (glej Shemo) temelji na spoznanju, da so podlaga za določanje kakovosti zemljišča naravne danosti, ki jih opredeljujejo podatki o pedoloških in klimatskih značilnostih, primernost zemljišča za uporabo sodobne tehnike (nagib, dostopnost) in socioekonomske razmere. Za absolutno in primerjalno vrednost zemljišča je treba navedene vplive kvantificirati z določenimi parametri, da bi lahko potencialno proizvodno vrednost zemljišča ocenili s skupnim imenovalcem. Za vrednotenje zemljišč se kot skupni imenovalec uporablja izraz za ekonomski učinek (pokritje, dohodek, dobiček). Odločili smo se za dohodek, ker le-ta omogoča povezavo z določanjem katastrskega dohodka.

Podatki pedoloških in klimatskih kart in drugih diagnostičnih znakov naravnih danosti predstavljajo pogoje oz. omejitve za kmetijsko in gozdarsko proizvodnjo. Tem podatkom nasproti imamo podatke o zahtevah gojenih rastlin in gozda do teh istih parametrov naravnih danosti. S prekrivanjem obeh vidikov dobimo zemljišča s podobnimi naravnimi danostmi, ki so primerna za določeno proizvodnjo. Taka območja zaenkrat imenujemo talni analogi. Strokovna in ekonomsko utemeljena optimalna struktura proizvodnje je podlaga za izbiro poljščin v kolobarju in možno raven intenzivnosti. Ko temu dodamo še opredelitev input-output razmerij za posamezno proizvodnjo in stopnjo intenzivnosti, dobimo naravno izraženo proizvodno sposobnost zemljišč talnega analoga oziroma vseh parcel, ki se nahajajo v okviru talnega analoga. Dodatni diagnostični znaki (npr. nagib, kamnitost, ekološke omejitve, lokalna zamočvirjenost, lokalne klimatske in talne posebnosti) vplivajo na manjša odstopanja od kakovosti zemljišča talnega analoga. Zato je izdelana shema korekcij zaradi mikrolokacijskih specifičnosti dela talnega analoga ali posameznih parcel v njem, kar bo treba ugotavljati na terenu. Meje talnih analogov (t.j. zemljišč z enako proizvodno sposobnostjo) se prenesejo na ustrezen računalniški medij in

HEMA PROJEKTNEGA PRISTOPA ZA IZVEDBO METODOLOGIJE



preverijo na terenu. S pomočjo katastrske dokumentacije se ugotovi, katere parcele spadajo v določen talni analog in katere parcele bodo zaradi dodatnih diagnostičnih znakov deležne korekture pri vrednotenju proizvodne sposobnosti. Pri tem bo v veliko pomoč digitalizacija zemljiškokatastrskih načrtov.

Za celovito vrednotenje proizvodne sposobnosti zemljišč se bo kot imenovalac uporabljal dohodek kot ekonomski izraz proizvodne sposobnosti zemljišča. Podoben način je uporabljen tudi v nemški in avstrijski metodologiji vrednotenja.

Dohodek kot skupni imenovalac proizvodne sposobnosti zemljišča se izračuna s pomočjo sintetičnih proizvodno-ekonomskih simulacijskih modelov za posamezne talne analoge. Da bi se izognili vplivu trenutne ekonomske situacije, bomo tehnološke in ekonomske parametre predhodno standardizirali. Na enak način se bodo ovrednotili učinki dodatnih diagnostičnih znakov na povečanje ali zmanjšanje dohodka (omejevanje uporabe sredstev za varstvo rastlin in mineralnih gnojil, vodovarstveno območje, onesnaženost zemljišč s težkimi kovinami, varovalne površine, infrastruktura idr.).

Zaradi posplošitve in izločitve časovne in monetarne komponente iz modelno izračunanega dohodka, izračunamo relativna vrednostna števila (točke proizvodne sposobnosti zemljišča) tako, da dobi zemljišče, ki daje največji dohodek, 100 točk, vsa zemljišča oziroma parcele v talnem analogu pa ustrezno število točk k izračunanemu dohodku. Za dodatne diagnostične znake zemljišča je za odstopanje od osnovne ocene izdelan sistem korekcijskih točk, ki je izdelan na podlagi modelno izračunanega dohodka in se prišteje ali odšteje k točkam osnovne ocene.

SKLEP

Prikazana metoda vrednotenja kmetijskih in gozdnih zemljišč je v fazi testiranja na območju občine Domžale, kjer je zajetih 5 katastrskih občin z različnimi talnimi in mikroklimatskimi lastnostmi. Rezultati testiranja bodo uporabljeni za izpopolnitev metode določanja možne stopnje natančnosti in praktične napotke pri realizaciji obsežnega Projekta vrednotenja proizvodne sposobnosti zemljišč v povezavi z uvedbo sodobnega geografskega informacijskega sistema. Tako se bodo lahko zbrani podatki vrednotenja zemljišč uporabljali za obdavčitev (katastrski dohodek), načrtovanje regionalno-prostorskega razvoja, sprejemanje pospeševalnih agrarno-političnih ukrepov, ocenjevanje prometne vrednosti kmetijskih in gozdnih zemljišč, plačilo odškodnine zaradi spremembe namembnosti zemljišč idr.

Viri:

- Četina, A. et al., 1987, 1988, *Metodika za vrednotenje proizvodne sposobnosti kmetijskih zemljišč*, Katedra za agrarno ekonomiko in družboslovje, VTOZD za agronomijo, Biotehniška fakulteta, Ljubljana.
- Geodetski vestnik (35), 1991, št. 3.
- Gradiva Republiške geodetske uprave.
- Rothfegel, W., Herzog, H., 1935, *Das Bodenschätzungsgesetz*, Carl Hehmanns Verlag, Berlin.
- Rovan, A., 1966, *Obdavčitev kmečkih gospodarstev po katastru v SR Sloveniji*, Ekonomski inštitut Právne fakultete v Ljubljani, Ljubljana.

Recenzija: Andrej Černe
Gojmir Mlakar