

# CELOSTNI PRISTOP K UPRAVLJANJU ZEMLJIŠČ NA PODEŽELJU – ZEMLJIŠKI MENEDŽMENT

## HOLISTIC APPROACH TO RURAL LAND MANAGEMENT

*Anka Lisec, Anton Prosen*

UDK: 332.2:711.3

### POVZETEK

Zemljišča so bila že od nekdaj temelj človeškega obstoja. Njihova raba se je v zgodovini spreminjala. Prvotna raba tal se lahko opusti in zemljišča se lahko namenijo na primer kmetijski in gozdni pridelavi ali za urbane potrebe, rekreacijo, infrastrukturo itn. Dandanes imajo kljub hitri rasti mest zemljišča na podeželju prevladujoč delež glede na vsa kopenska zemljišča sveta. Toda obseg in intenzivnost različnih oblik degradacije zemljišč zahtevata njihovo smotrno upravljanje – ne le v mestih, ampak tudi na podeželju, kar je bilo v preteklosti pogosto zapostavljeno. Koncept upravljanja zemljišč (zemljiški menedžment) je širok izraz za dejavnosti, katerih namen je uresničiti cilje rabe določenih zemljiških virov. Samo upravljanje zemljišč je treba pri tem razumeti v širšem smislu, kjer velja poleg lastnosti zemljišč obravnavati okoljski, prostorski in družbeno-gospodarski pomen. Osnovni cilj tega članka je predstaviti sodobni pristop k upravljanju zemljišč na podeželju, tudi z vidika javnih institucij, katerih naloga je zagotoviti oziroma urejati smotrni razvoj zemljišč v skladu s smernicami trajnostnega razvoja.

Klasifikacija prispevka po COBISS-u: 1.02

### ABSTRACT

Land has always been an important basis of human life. In history, the original use of land often changed. It could develop into arable land or cultivated forest, or it could be adapted to the needs of settlement, industrial, commercial, recreational or infrastructural purposes. Despite fast growing cities, the rural areas cover the majority of the whole continental areas today. However, the extent and intensity of different forms of land degradation show the need for suitable land management – not only in the cities but also in the countryside, which has often been neglected. The concept of land management is a comprehensive expression for the activities aiming to fulfil established goals for the use of certain land resources. The concept of land management has to be understood in a broader sense, which includes the land characteristics as well as the context of the environment, spatial situation and socio-economic background. The article aims to introduce an advanced approach to land management in the countryside from an essentially public point of view, where relevant institutions have to assure or guide suitable land development in accordance with the principles of sustainable development.

### KLJUČNE BESEDE

zemljišče, kmetijsko zemljišče, podeželje, vas, prenova vasi, upravljanje zemljišč.

### KEY WORDS

land, agricultural land, countryside, village, village renewal, land management.

### 1 UVOD

Večina znanstvenikov ter strokovna in politična javnost so si enotni, da zahteva smotrni razvoj družbe, katerega namen je omogočiti enakovreden razvoj prihodnjim generacijam, predvsem

uravnotežen odnos med človekom in naravo. Pomembna prelomnica za paradigmo tako imenovanega »*trajnostnega razvoja*« je dokument, nastal na podlagi stališč udeleženk konference Združenih narodov za okolje in razvoj, ki je bila leta 1992 v Riu de Janeiru. V navedenem dokumentu, ki je poznan pod imenom Agenda 21, je trajnostni razvoj opredeljen kot razvoj, ki zadošča današnjim potrebam, ne da bi pri tem ogrožal možnosti prihodnjih generacij (United Nations, 1992). Ker so bila zemljišča oziroma tla za človeka že od pradavnine temeljni življenjski prostor in bistveni pogoj za življenje in obstoj, se koncept trajnostnega razvoja vsekakor nanaša tudi na njihovo upravljanje in prostorski razvoj.

Odnos človeka do zemljišča, pojmovanje njegove vrednosti in dejanske ter možne rabe se je v času spreminjal. V primitivnih družbah so bila zemljišča na eni strani bivalni prostor človeku, na drugi strani prostor živalim in rastlinam kot virom človekove hrane. S povečanjem števila prebivalcev so se pojavila prva večja naselja, z razvojem poljedelstva pa so zemljišča začeli izkoriščati v pridelovalne namene. V današnjem svetu narekujejo nujnost smotrnega razvoja prostora in družbe predvsem rast prebivalstva in razvoj svetovnega gospodarstva, ki se med drugim odraža v prekomernem in nesmotrnem izkoriščanju naravnih virov, tudi tal oziroma zemljišč (Lisec, 2007). Trajnostno upravljanje zemljišč in trajnostni prostorski razvoj se nanašata tako na razvoj urbanih kot podeželskih območij. Slednja so bila v preteklosti nekoliko zapostavljena v smislu celovitega načrtovanja podeželskega prostora, ki ga zahteva koncept trajnostnega razvoja.

Merilo »*trajnostnega*« je postalo temeljno izhodišče za vse, ki delujemo na področju upravljanja zemljišč, oziroma vseh, ki posegamo v prostor in ga uporabljamo. Trajnostno upravljanje in razvoj zemljišč na podeželju, ki sta predmet tega prispevka, ne moreta biti opredeljena le kot tehnično in načrtovalsko vprašanje, temveč kot razvoj mehanizmov in institucij, ki zagotavljajo gospodarski razvoj ob uravnoteženem upoštevanju družbene in okoljske komponente trajnostnega razvoja. Glavni namen prispevka je podati poglede na uresničevanje koncepta trajnostnega upravljanja zemljišč na podeželju ter pristope k problematiki, ki delno izhajajo iz raziskav in dobrih praks ter mnenj mednarodno priznanih strokovnjakov s področja upravljanja zemljišč na podeželju in razvoja podeželja.

## 2 TRAJNOSTNOST IN TRAJNOSTNI RAZVOJ

Številne smernice razvoja današnje družbe na lokalni, regionalni, nacionalni in mednarodni ravni se opirajo na idejo trajnostnega razvoja. Pri tem se pogosto pojavi vprašanje, kaj sploh je »*trajnostno*« in kako je mogoče zagotoviti »*trajnostnost*«? Trajnost oziroma trajnostnost (angl. *sustainability*) praviloma označuje ohranjanje zmogljivosti povezanega sistema ekonomije in okolja za stalno (trajno) zadovoljevanje potreb in želja človeštva v dolgi prihodnosti, kar naj bi omogočil trajnostni razvoj (angl. *sustainable development*) (Plut, 2007). Pojem »*trajnostnega razvoja*« moramo vsekakor razumeti dinamično, saj se vsebina in opredelitev neprestano spreminjata oziroma nadgrajujeta. Da je pojem trajnostnega relativno nov na področju razvoja, kaže že zagata pri njegovem prevajanju iz izvirne angleščine v številne jezike. Čeprav ima izvorna beseda v angleškem jeziku dokaj jasen pomen (angl. *sustain*: vzdrževati, vztrajati, ohranjati na primerni ravni, ohraniti stanje ipd.), se zdi koncept trajnosti (trajnostnosti) v nekaterih jezikih, vključno s slovenščino, dokaj nov pojem.

Slovar slovenskega knjižnega jezika razlaga termin »trajnost« kot »značilnost česa glede na to, koliko časa lahko obstaja, je uporabno« (SSKJ, 2002).

V slovenski strokovni javnosti se tako poleg besede »trajnosten« pojavljajo še pojmi »vzdržen«, »sonaraven« itn. Plut (2002, 2007) razlikuje med pojmom »sonaravnega« in »trajnostnega« in pravi, da je treba razumeti »trajnostnost« kot načelo in »sonaravnost« kot udejanjanje tega načela. Z drugimi besedami bi lahko rekli, da označuje »sonaravnost« način delovanja družbe, smernico za dosego »trajnostnosti« kot medčasovne (medgeneracijske) kategorije, zgolj idealnega ali idealiziranega cilja. Beseda »sonaravno« tako v slovenskem jeziku prednostno označuje način delovanja, gospodarjenja, ki je skladen z naravo, pojem »trajnostno« pa označuje in poudarja časovno razsežnost (Plut, 2007). Z uporabo besede »trajnostnost« želimo torej poudariti cilj, težnjo ohranjanja naravnega kapitala in dolgoročno (trajno) zasnovanega delovanja gospodarstva in celotne družbe. Citirani avtor dodaja, da je uporaba pojma »trajnostnost« primerna, če želimo poudariti širšo skrb za dvig široko pojmovane kakovosti življenja, enakost ljudi v sedanosti in prihodnosti, seveda v okviru zmogljivosti okolja, narave (Plut, 2002, 2005). Ne glede na opredelitve trajnostnega sodobno pojmovanje človekovega napredka, človekove blaginje vključuje povečanje gospodarske, socialne in okoljske blaginje s poudarkom na zagotavljanju enakih možnosti tudi prihodnjim rodovom.

## 2.1 Prelomnice pri razvoju koncepta trajnostnega razvoja

Ideje o trajnostnem razvoju so se že pred več sto leti pojavile predvsem v gozdarstvu, kjer se je prednostno poudarjal pomen ohranitve (trajnost) lesne zaloge pri gospodarjenju z gozdovi. V uradnem dokumentu dežele Saške, Nemčija, iz leta 1730 je tako med prvimi zaslediti idejo o trajnostnem gospodarjenju z gozdovi. V drugi polovici 20. stoletja se je pojem trajnostnega razvoja začel pojavljati predvsem v povezavi z ekologijo, varstvom okolja, rabo naravnih virov ipd. Poročilo prve mednarodne okoljske konference Združenih narodov (angl. *International Conference on Human Environment*), ki je potekala v Stockholmu leta 1972, je širšo javnost prvič seznanilo s konceptom »trajnostnosti« v povezavi z okoljem (United Nations, 1972). Svetovna strategija varovanja narave (angl. *World Conservation Strategy*) iz leta 1980, ki jo je pripravilo Mednarodno združenje za varovanje narave in naravnih virov (IUCN) v sodelovanju z Okoljskim programom pri Združenih narodih (UNEP) in nekaterimi drugimi mednarodnimi organizacijami, poudarja usklajenost dejavnosti človeka z naravnimi, okoljskimi potenciali, kjer je izpostavljena časovna dimenzija kot varovanje narave za prihodnost.

Prelomnica v dojetju pomena trajnostnega razvoja je bila, kot je bilo omenjeno že v uvodu, mednarodna konferenca Združenih narodov za okolje in razvoj (angl. *United Nations Conference on Environment and Development*) v Rio de Janeiru junija 1992. V dokumentu Agenda 21 (1992) so podrobneje opisani koncepti trajnostnega razvoja, ki ga je predhodno opredelila Svetovna komisija za okolje in razvoj pri Združenih narodih (UN WCED) v Brundtlandinem poročilu (1987). Poročilo trajnostni razvoj opredeljuje kot »obliko razvoja, ki zadovoljuje potrebe sedanosti brez ogrožanja zmogljivosti prihodnjim generacijam za zadovoljevanje njihovih potreb« (United Nations, 1987). V preteklih desetletjih je postal koncept trajnostnosti stalnica, predvsem pa zgled v večini političnih,

strokovnih ter znanstvenih razprav o razvoju družbe, kar pa ne pomeni, da je koncept trajnostnosti hitro postal prepoznaven kot pojem širši javnosti (Klaus, 2003).

Ob deseti obletnici oblikovanja Agende 21 je razvoj paradigme trajnostnega razvoja zaznamovalo svetovno srečanje na temo trajnostnega razvoja (angl. *World Summit on Sustainable Development*) v Johannesburgu avgusta/septembra 2002, kjer je bila sprejeta Johannesburška deklaracija o trajnostnem razvoju (angl. *Johannesburg Declaration on Sustainable Development*). Ta poudarja predvsem pomen skladnega gospodarskega, družbenega in okoljskega razvoja (United Nations, 2002a), v načrtu dejavnosti, ki so ga izdali ob tej priložnosti, pa je veliko pozornosti namenjeno spreminjanju vzorcev vedenja oziroma odločanja posameznih deležnikov družbenega razvoja (pridelovalcev, potrošnikov), regionalnim pobudam ter vzpostavitvi institucionalnega okvira za zagotavljanje trajnostnega razvoja (United Nations, 2002b).

Leto	Naslov in kratka vsebina pomembnih dokumentov/razprav o trajnostnem razvoju
1972	<b>1. mednarodna okoljska konferenca Združenih Narodov, Stockholm</b> Na podlagi ugotovitev mednarodne konference je bila sprejeta deklaracija (angl. <i>Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment</i> ), s katero je pojem trajnostnosti postal mednarodno bolj prepoznaven.
1980	<b>Svetovna strategija varstva narave</b> Osnovna ideja dokumenta o svetovni naravni dediščini Mednarodnega združenja za varstvo narave in naravnih virov (IUCN) je, da dolgoročni gospodarski razvoj brez upoštevanja in varovanja naravnih ekosistemov ni mogoč.
1987	<b>Brundtlandino poročilo »Our Common Future«</b> Poročilo Svetovne komisije za okolje in razvoj (UN WCED) vsebuje poleg predstavitve globalnih problemov in rešitve, utemeljene na trajnosti, tudi prvo mednarodno priznано opredelitev trajnostnega razvoja.
1992	<b>Konferenca Združenih narodov za okolje in razvoj, Rio de Janeiro</b> Ideje in pristopi, oblikovani na mednarodni konferenci Združenih narodov za okolje in razvoj (UNCED), so strnjeni v dokumentu Agenda 21, ki je postal pravzaprav akcijski program na svetovni ravni.
2002	<b>Svetovni vrh za trajnostni razvoj, Johannesburg</b> Poudarek svetovnega vrha je bil na nujnosti prilagajanja vzorcev pridelave in potrošnje merilom trajnostnega razvoja. Sprejeta deklaracija izpostavlja pomen uravnoteženega gospodarskega, okoljskega in družbenega razvoja.

**Preglednica 1:** Prelomnice pri obravnavanju trajnostnega razvoja (delno povzeto po Klaus, 2003).

Preglednica 1 podaja pregled nad pomembnimi prelomnicami v razvoju koncepta trajnostnega razvoja na svetovni ravni, ki se je od sprva izrecno okoljskih, ekoloških poudarkov razvijal v vse bolj celovito družbeno obarvano pojmovanje. Ne glede na različne opredelitve trajnostnosti in

trajnostnega razvoja v številnih mednarodnih dokumentih in razpravah velja poudariti njihovo skupno značilnost, ki je v dejstvu, da današnje dejavnosti vplivajo na prihodnje generacije. Danes se ob opredelitvi trajnostnega razvoja poudarja uravnotežen razvoj gospodarske, družbene in okoljske komponente. Slednje zahteva hkratno obravnavo varovanja narave oziroma okolja, gospodarsko zmogljivost in družbeno odgovornost, kjer družbena odgovornost do prihodnjih generacij v ospredje postavlja etiko vsakega posameznika kot celotne skupnosti.

## 2.2 Trajnostni razvoj pri upravljanju zemljišč

Celovit pristop k razvoju družbe, ki naj bi sledil smernicam trajnostnega razvoja, se močno odraža tudi na področju upravljanja zemljišč. Koncept upravljanja zemljišč (angl. *land management*) je pri tem obširen pojem za dejavnosti, katerih namen je uresničiti cilje rabe določenih zemljiških virov. Navedene dejavnosti imajo lahko namen promovirati ustrezne vzorce rabe zemljišč, kar vključuje dejavnosti spremljanja, zemljiške administracije in kontroliranja. Poleg tega se urejanje zemljišč nanaša na številne dejavnosti za razvoj zemljišč, kar vključuje investicije in spreminjanje rabe zemljišč (Larsson, 1997). Danes je pri upravljanju zemljišč, kot pomembnim virom in pogojem za obstoj človeka in izvajanje njegovih dejavnosti, v ospredju cilj za doseg koncepta trajnostne rabe zemljišč, kjer moramo poleg okoljskih, naravnih vidikov upoštevati tudi idejo dolgoročnega gospodarskega in družbenega razvoja. S tega vidika lahko pri smotrnem gospodarjenju z zemljišči govorimo o konceptu »trajnostnosti«, ki ga je mogoče razumeti nekoliko širše od koncepta »sonaravnosti« (slika 1).



**Slika 1:** Koncept trajnostnega upravljanja zemljišč (angl. sustainable land management).

Koncept trajnostnosti, ki je bil hitro sprejet v mednarodnih znanstvenih in političnih krogih, se močno odraža na področju urejanja bivalnega okolja in rabe zemljišč, prostorskega razvoja, kar je razvidno tudi iz mednarodnih dokumentov z navedenih področji (preglednica 2). Med

pomembnejše dokumente na svetovni ravni, ki obravnavajo tematiko naselij in posredno upravljanje zemljišč v luči paradigme trajnostnega razvoja, lahko zagotovo štejemo Agendo Habitat in Carigrajsko deklaracijo o človekovih naseljih (angl. *The Habitat Agenda and Istanbul Declaration on Human Settlements*). Navedena dokumenta sta dogovor sodelujočih na 2. konferenci Združenih narodov o človekovih naseljih (angl. *United Nations Conference on Human Settlements*) in Vrhunskega srečanja mest v Carigradu maja 1996. Osnovna tematika dokumenta je zagotavljanje kakovostnega bivalnega prostora vsem ljudem našega planeta, in sicer ob upoštevanju paradigme trajnostnega razvoja družbe, ki je bila opredeljena na svetovnem vrhu v Riu de Janeiru. Agenda Habitat (1996) je nekakšno dopolnilo Agende 21 (1992) in sklepov drugih mednarodnih konferenc Združenih narodov po Riu de Janeiru, ki so se nanašale na trajnostni razvoj (United Nations, 1996). Agenda Habitat (1996) poleg smernic podaja pristope in mehanizme za uresničevanje ciljev v smereh, ki jih postavlja. S tega vidika je razumljiva vsebina tematike posebnega zasedanja Združenih narodov pet let po Carigradu, ki se je nanašala predvsem na spremljanje oziroma oceno stanja na področju razvoja naselij v mestih in na podeželju ter upoštevanju mehanizmov, ki jih je uvedla Agenda Habitat (United Nations, 1996).

V preteklem desetletju so potekale številne mednarodne konference o trajnostnem razvoju, ki so poskusile odgovoriti na pobude o trajnostnem razvoju družbe in naselij. Pri tem velja na področju upravljanja zemljišč izpostaviti dve mednarodni konferenci v letu 2000: *Urban21*, ki je bila namenjena problematiki rasti mest in urbanizaciji, ter *Rural21*, katere osnovna tematika je bil razvoj podeželja v skladu s smernicami trajnostnega razvoja, podanimi v že navedenih mednarodnih dokumentih. Na podlagi mednarodnih razprav o razvoju mest in podeželja se je vse bolj začela poudarjati povezava in soodvisnost med podeželjem in mesti, kar je bila glavna tema 2. regionalne konference Mednarodne zveze geodetov FIG o soodvisnosti podeželja in mest v Marakešu decembra 2003. Rezultat te konference je Marakeška deklaracija (angl. *Marrakech Declaration*), ki poudarja pomen povezave med urbani in podeželskimi območji za smotrno upravljanje zemljišč ter trajnostno načrtovanje naselij in dejavnosti (FIG, 2004).

V preteklosti je bilo na področju upravljanja zemljišč veliko pozornosti namenjene predvsem upravljanju in razvoju urbanih zemljišč, medtem ko so na smotrno upravljanje zemljišč na podeželju opozarjali le redki posamezniki. Številni pojavi sodobnega sveta, kot so klimatske spremembe, rast stroškov prevoza, degradacija tal itn., imajo za posledico vse dražjo hrano in slabšanje bivalnih razmer v mestih in na podeželju. Danes se vse večji del strokovne in laične javnosti začenja zavedati, kako pomembno je smotrno upravljanje zemljišč tudi na podeželju. Slednje se kaže v pomembnem dokumentu Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD, 2004) o izzivih pri načrtovanju razvoja podeželja, poznanem kot Nova paradigma razvoja podeželja (angl. *The New Rural Paradigm*).

### 3 SMERNICE UPRAVLJANJA ZEMLJIŠČ NA PODEŽELJU

Agenda 21 je obširen dokument o trajnostnem razvoju družbe za dobro prihodnosti planeta, ki obravnava skupno 115 tematik okoljske in razvojne politike in podaja predloge za reševanje v dokumentu navedenih razvojnih težav. Vzpodbujanje trajnostnega kmetijstva in razvoja podeželja

Leto	Naslov in kratka vsebina pomembnih dokumentov / razprav o trajnostnem razvoju naselij, upravljanjem zemljišč
1996	<b>Habitat II</b> Drugo mednarodno konferenco Združenih Narodov o človekovih naseljih in Vrhunskem srečanju mest v Carigradu maja 1996 sta zaznamovala Carigrajska deklaracija o človekovih naseljih in obsežen dokument Agenda Habitat.
2000	<b>Urban21</b> Na mednarodni konferenci, ki je potekala v Berlinu julija 2000, je bila osrednja tema rast mest ter problemi in izzivi v povezavi z rastjo.
2000	<b>Rural21</b> Osrednja tema mednarodne konference v Potsdamu je bil trajnostni razvoj podeželja. Poudarek konference je bil na potrebi po razvoju mehanizmov in institucij, ki bi omogočale v sodelovanju s prebivalci trajnostni razvoj podeželja.
2001	<b>Carigrad + 5</b> Posebno zasedanje Združenih narodov pet let po Carigradu je bilo namenjeno oceni napredka pri uresničevanju idej Agende Habitat iz leta 1996.
2004	<b>Marakeška deklaracija</b> Na pobudo Mednarodne zveze geodetov FIG je bila ob sklepnem delu regionalne konference na temo soodvisnosti mest in podeželja v Marakešu oblikovana deklaracija, ki poudarja pomen skupnega razvoja mest in podeželja.
2006	<b>Nova paradigma podeželja</b> Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj OECD je v letu 2006 izdala obširen dokument, ki obravnava razvoj podeželja, vključno z razvojem zemljišč na podeželju v skladu s smernicami trajnostnega razvoja.

**Preglednica 2:** Prelomnice pri obravnavanju trajnostnega razvoja na področju upravljanja zemljišč.

je predmet 14. poglavja Agende 21, ki poleg zagotavljanja prehranske varnosti poudarja smotrno upravljanje zemljišč in drugih naravnih virov na podeželju. Pomembno določilo (10. poglavje) se nanaša na celovito in smotrno upravljanje zemljišč kot pomembnega naravnega vira, ki zahteva upoštevanje različnih funkcij zemljišč (tla, rudnine, voda, biotska raznovrstnost ipd.) in vloge tal v naravnih krogotokih. Aktualna Evropska tematska strategija za zaščito tal, ki spada v skupino sedmih evropskih strategij v okviru 6. evropskega okoljskega programa, med nevarnostmi, ki ogrožajo tla, navaja vetrno in vodno erozijo, zmanjševanje organske snovi v tleh, onesnaženje tal z organskimi in anorganskimi snovmi, zbijanje tal oziroma uničevanje njihove strukture, kopičenje soli (zaslanjevanje tal), spreminjanje biotske raznovrstnosti ter uničevanje tal s pozidavo in prometno infrastrukturo (Thematic Strategy ..., 2006). Dodatni izziv na področju upravljanja zemljišč so klimatske spremembe (slika 2), saj na tla in njihove lastnosti negativno vplivajo dolgotrajne suše in nalivi, ki dodatno prispevajo k stopnji degradacije tal (Lisec in Lobnik, 2007).



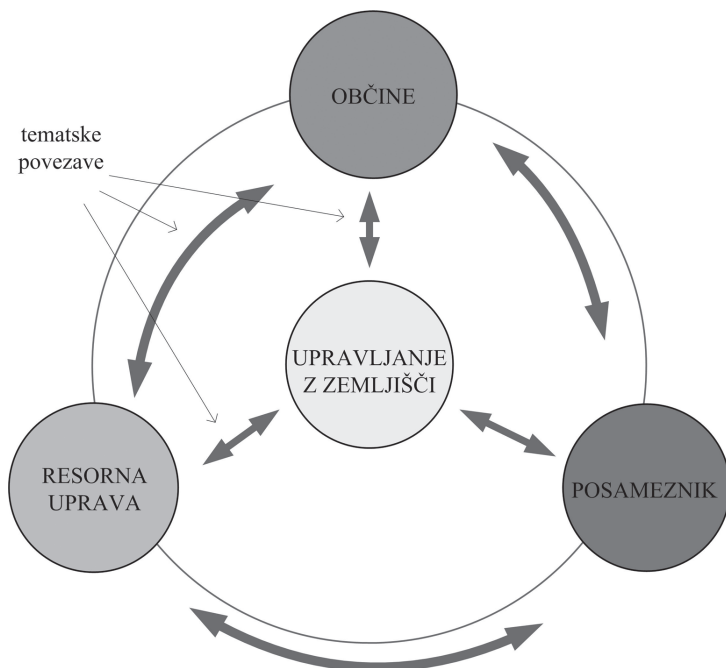
**Slika 2:** Erozijski tal zaradi nalivov (občina Sevnica, 2005) in širjenje puščav na Bližnjem vzhodu (Lisec, 2007).

Vse večje potrebe človeka po rabi naravnih virov in želja po gospodarski rasti, ki je navzoča v vseh državah sveta, torej povzročajo velik pritisk na zemljišča, kar zahteva spremljanje in usmerjanje razvoja v skladu s paradigmo trajnostnega razvoja. Mednarodni dokumenti in sporazumi pogosto obravnavajo svetovne probleme na ravneh, ki velikokrat presegajo okvire in potencial posameznih držav, predvsem pa lokalnih skupnosti. Toda zavedati se moramo, da teh težav ni mogoče reševati le na ravni mednarodne skupnosti, temveč tudi v partnerstvu subjektov na lokalni ravni, to je ob sodelovanju državnih, deželnih oziroma regijskih in lokalnih skupnosti. Izvajanje načel trajnostnega razvoja, ki veljajo na mednarodni ravni, je torej treba organizirati na državni, regionalni in lokalni (občinski) ravni.

### 3.1 Razvoj strategije za udejanjenje koncepta trajnosti pri upravljanju zemljišč na podeželju

Zakonodajno telo in institucije, ki so odgovorne za upravljanje zemljišč in prostorski razvoj, so se srečale z velikim izzivom, ki zahteva nadzorovano gospodarsko rast glede na zmožnosti okolja in v skladu s paradigmo trajnostnega zagotavljanja pogojev za družbeni razvoj. Agendo 21 (United Nations, 1996) lahko štejemo za prvi mednarodni dokument, ki pri zagotavljanju trajnostnega razvoja poudarja vlogo občin (lokalnih skupnosti) kot pomembnih deležnikov (akterjev) razvojnega procesa v lokalnem in globalnem smislu. Delovanje lokalnih skupnosti brez aktivne udeležbe posameznih članov skupnosti, to je civilne družbe, občanov, ne more doseči ciljev trajnostnega razvoja. Klaus (2003) je tako postavil tezo, da trajnostni razvoj določenega območja ene ali več občin brez dejavnega vključevanja lokalne skupnosti (občin) in njihovih občanov ni mogoč. Pri upravljanju zemljišč na podeželju in na sploh pri razvoju podeželskih območij velja torej poudariti vlogo lokalnih skupnosti, občin. Auweck in Klaus (2008) sta oblikovala model odnosov med posamezni deležniki pri upravljanju zemljišč na podeželju (slika 3). Predstavljeni model sledi smernicam trajnostnega razvoja in paradigmi razvoja podeželja OECD (2006), kjer nosijo dejavno vlogo številni deležniki: občine, strokovne službe (resorna uprava) in posamezni deležniki (fizične in pravne osebe).





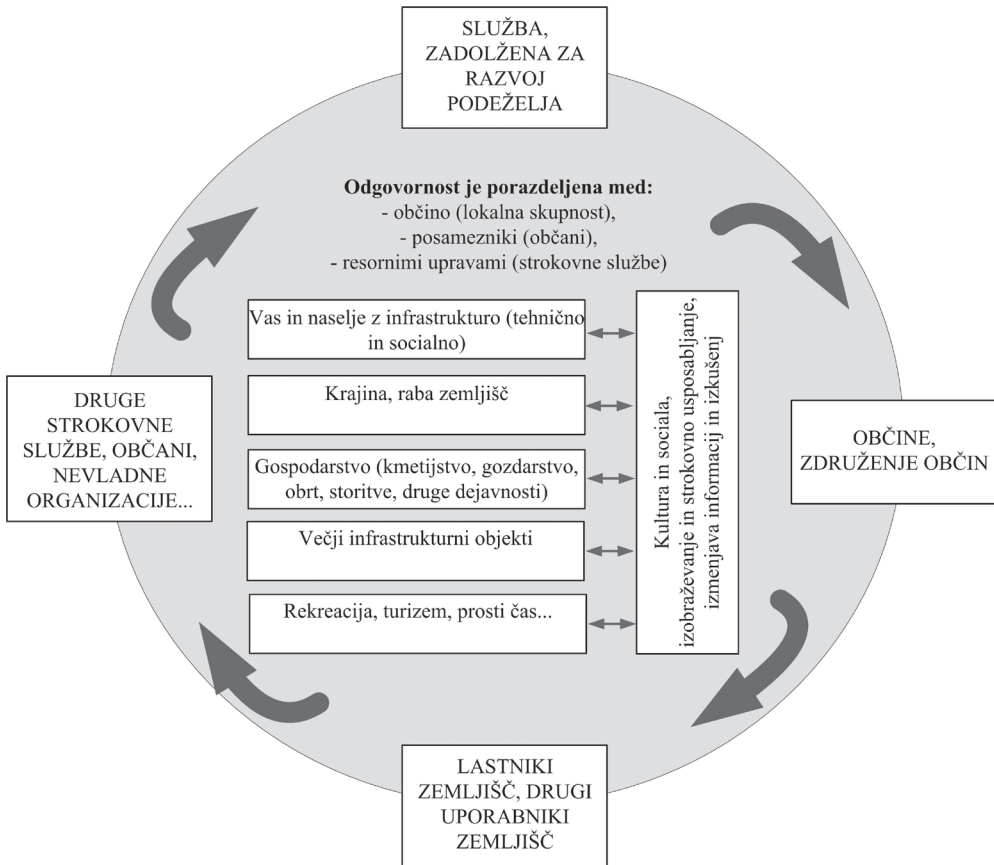
**Slika 3:** Odnosi med deležniki v podeželskem prostoru (Auweck in Klaus, 2008).

Tudi Agenda Habitat poudarja pomen jasno določenih vlog institucij in lokalnih skupnosti pri smotrnem razvoju družbe. V dokumentu je izpostavljena vloga lokalnih skupnosti pri zagotavljanju trajnostnega razvoja družbe, predvsem na izvedbeni ravni. Pri tem je poudarjen decentraliziran razvoj vsake države ob jasno opredeljenih nalogah demokratično oblikovanih lokalnih skupnosti, kjer mora biti zakonodajni okvir podlaga za krepitev njihovih finančnih in institucionalnih zmogljivosti, hkrati pa mora zagotavljati pregledno delovanje, odgovornost in dovezetnost za potrebe ljudi, ki so ključne zahteve za vlade na vseh ravneh (United Nations, 1996). Če se osredotočimo na področje upravljanja zemljišč, zemljiški menedžment, je treba vsekakor v ospredje postaviti tla, zemljišča, kar se v angleškem jeziku označuje kot »it's all about land«, v nemškem pa »Grund und Boden«. Glavne naloge upravljanja zemljišč so raznolike in se nanašajo na številna področja, kar vključuje (Auweck in Klaus, 2008):

- reševanje konfliktov (med različnimi sektorji),
- gospodarjenje z zemljišči in njihovimi sestavinami,
- reševanje pravic na zemljiščih in zagotavljanje pravne varnosti,
- spremljanje, načrtovanje rabe in razvoja zemljišč,
- upravljanje drugih nepremičnin na zemljiščih.

Napredno razumevanje upravljanja podeželskih zemljišč zahteva celovito obravnavo podeželja in njegovih razvojnih možnosti v skladu s paradigmo trajnostnega razvoja, kjer se razvoj podeželja

ne osredotoča zgolj na razvoj kmetijstva in gozdarstva, ampak tudi na druga področja, kot so urejanje naselij skupaj z reševanjem infrastrukturnih problemov, razvoj dopolnilnih ter drugih dejavnosti in storitev na podeželju, razvijanje potenciala za razvoj turizma in rekreativnih dejavnosti. Poleg tega je treba posebno pozornost posvetiti vsem drugim posegom v obravnavanem prostoru, kot so izkoriščanje naravnih virov, gradnja večjih infrastrukturnih objektov ipd. (slika 4).



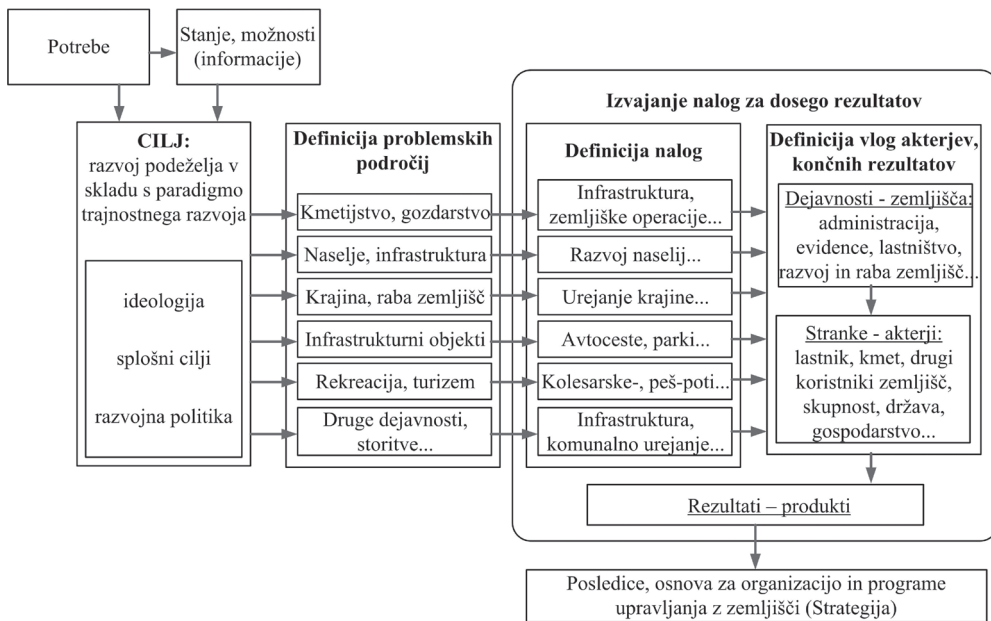
**Slika 4:** Problemsko področje upravljanja zemljišč na podeželju (prirejeno po Auweck in Klaus, 2008).

Upravljanje s podeželskimi zemljišči, kjer je poudarek na trajnostnem, v prihodnost usmerjenem razvoju, zahteva pojasnila in vidike različnih sektorjev ter:

- jasno opredelitev stanja obstoječih in možnih nalog in programov,
- napredno razumevanje gospodarjenja z zemljišči in
- kompetence naprednega upravljanja z zemljišči, ki ne smejo biti odvisne od dnevne politike.

Osnovna ideja je na celovitem obravnavanju podeželja, kjer dejavno sodelujejo občine, strokovne službe, lastniki in drugi uporabniki zemljišč ter drugi zainteresirani v razvoj podeželja. Problemsko področje, kot je prikazano na shemi (slika 4) je zelo kompleksno, zato zahteva jasno opredelitev

za smotrno oblikovanje dejavnosti in odgovornosti posameznih deležnikov pri doseganju oziroma uresničevanju zastavljenih nalog. Jasna opredelitev problemskega področja je osnova za oblikovanje strategije upravljanja podeželskih zemljišč (podeželskega prostora), vključno z organizacijsko shemo in programi dejavnosti, ukrepov (slika 5).



**Slika 5:** Pristop k oblikovanju strategije upravljanja podeželskih zemljišč (ideja delno povzeta po Auweck in Klaus, 2008).

Vsako obravnavano področje zahteva izvedbo določenih nalog, ki morajo biti jasno opredeljene v okviru celovitega obravnavanja razvoja podeželja. Pri načrtovanju upravljanja zemljišč je treba v okviru zadanih nalog izločiti tiste, ki se nanašajo na zemljišča. Lokalna skupnost in strokovne službe bodo lahko le s sodelovanjem lastnikov ali drugih uporabnikov zemljišč izvajale naloge v okviru programa upravljanja zemljišč, zato morajo vsi udeleženci sodelovati pri izdelavi strategije oziroma programa razvoja/upravljanja podeželskih zemljišč (slika 5). Pri tem imajo lahko dejavno vlogo tudi različne civilne pobude in nevladne organizacije. V tako zasnovanem konceptu upravljanja zemljišč na podeželju imajo še vedno pomembno vlogo tradicionalne zemljiško-ureditvene operacije, ki imajo v Sloveniji dolgo tradicijo (glej Prosen, 2007), toda skupaj z naborom številnih drugih nalog, ki se izvajajo ob celovitem pristopu urejanja podeželskega prostora in ob usklajenem (kompromisnem) delovanju različnih sektorjev. Koncept celovitega upravljanja zemljišč na podeželju tako vpliva tudi na načrtovanje in izvajanje številnih drugih projektov/dejavnosti v prostoru.

### 3.2 Izzivi na področju upravljanja zemljišč na slovenskem podeželju

Eden od temeljnih problemov trajnostnega razvoja naših naselij in podeželja je prav gotovo struktura poselitve, ki ima izrazito razpršen vzorec. Pristope k upravljanju podeželskih zemljišč, kot smo jih podali v prejšnjem poglavju, je mogoče uporabiti v večini slovenskih občin, to velja tudi za pristop k celovitemu razvoju nekaterih občine, saj lahko velik delež slovenskih občin glede na gostoto poselitve (manjša od 98 prebivalcev/km<sup>2</sup>) uvrstimo med podeželske občine. Po merilih o gostoti poselitve OECD se Slovenija uvršča v krog držav članic EU z nadpovprečnim deležem podeželskih območij. Klasifikacija OECD za območja glede na delež prebivalstva, ki živi v podeželskih občinah, je namreč naslednja (MKGP, 2007):

- *Pretežno podeželska območja*: v podeželskih občinah živi več kot 50 % prebivalstva,
- *Značilno podeželska območja*: v podeželskih občinah živi med 15 % in 50 % prebivalstva,
- *Pretežno urbana območje*: v podeželskih občinah živi manj kot 15 % prebivalstva.

Po podatkih Popisa prebivalstva iz leta 2002 se v podeželska območja uvršča 67 % vseh občin oziroma 77 % celotnega ozemlja, v podeželskih občinah pa živi 41 % vsega prebivalstva. Na ravni statističnih regij je enajst od dvanajstih statističnih regij podeželskih (MKGP, 2007). Zaradi izredno razpršene poselitve je treba veliko pozornosti lokalnih skupnosti in države posvečati prometni dostopnosti in komunalni ureditvi, ki tako zahtevata veliko več naporov in finančnih sredstev. Razpršena poselitev in ohranjenost podeželja pa po drugi strani Sloveniji prinaša prednosti, kot so ohranjanje kakovostne pitne vode, naravne in kulturne krajine, kar omogoča razvoj dejavnosti, kot so turizem, rekreativne dejavnosti in domače obrti. Upravljanje zemljišč na podeželju torej ne sme in ne more biti več izrecno usmerjeno le na primarne dejavnosti, to je kmetijstvo in gozdarstvo, ampak na tudi razvoj drugih dejavnosti, predvsem pa se mora razvoj podeželja in upravljanje zemljišč obravnavati v celotnem sklopu dejavnosti na podeželju, torej tudi ob upoštevanju posegov zaradi gradnje infrastrukturnih objektov, prenove in razvoja vasi, načrtovanja učnih in rekreacijskih objektov/površin ipd.

S programskega vidika pozna Slovenija že številne ukrepe za razvoj podeželja, kjer so upoštevane gospodarske, socialne in okoljske komponente razvoja. V obdobju od leta 2000 do 2006 so bili na področju urejanje podeželja pglavitni dokumenti Program razvoja podeželja za RS 2000–2006 (SAPARD), po vstopu v predhodno programsko obdobje EU pa Program razvoja podeželja za RS 2004–2006 in Enotni programski dokument 2004–2006 (EPD) (3. prednostna naloga, prestrukturiranje kmetijstva, gozdarstva in ribištva). Vsi ti dokumenti so med cilji navajali izboljšanje vseh treh komponent razvoja, gospodarske, socialne in okoljske, ter prispevanje k zmanjšanju regionalnih razlik med urbanimi središči in podeželskimi območji. Poleg naštetih programov in pomoči smo v Sloveniji imeli še program Celostni razvoj podeželja in obnova vasi (CRPOV), ki je usmerjen v izboljšanje življenjskih razmer na slovenskem podeželju. Prosen (2007) ugotavlja, da je bilo v preteklem obdobju vendarle namenjenih veliko sredstev za razvoj podeželja, manj pa za razvoj celostnih pristopov v tem prostoru.

S tega vidika je nekoliko pomanjkljiv tudi trenutno aktualen Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 (MKGP, 2007), vendar bi bil lahko dobro izhodišče za oblikovanje

strategije upravljanja zemljišč v okviru danih programov. Velik problem je tudi trenutno veljavna zakonodaja na področju načrtovanja prostora (Zakon o prostorskem načrtovanju, 2007), kjer manjkajo določila, posvečena celostnemu razvoju podeželja, vključno z določili za prenovo vasi in urejanjem zemljišč. Slednje prinaša tudi precej nejasnosti na področju urejanja zemljišč, predvsem če je naš cilj celoviti razvoj in urejanje podeželskega prostora. Poleg zakonodajnega okvira primanjkuje na tem področju tudi nejasen institucionalen okvir (deležniki, vloge in naloge). V Sloveniji je treba izkoristiti komplementarnost in povezanost podeželskih in urbanih območij z uravnovešanjem njihovih različnih ekonomskih, socialnih in okoljskih razmer. Pri tem velja izpostaviti, da so občine v Sloveniji izredno majhne in občinska središča niso glavni oskrbovalni center (delavna mesta, trg ipd.), kar bo v prihodnje najverjetneje povzročilo nekoliko zmede v udejanjanju trajnostnih načel prostorskega razvoja. Ker imajo občine v Sloveniji velika pooblastila pri prostorskem načrtovanju in upravljanju zemljišč, se je treba zavedati predvsem problematike pretiranega izgubljanja zemljišč zaradi pomanjkanja strokovnosti. Najpogostejši vzrok so želje po spremembi tako imenovanih podeželskih središč v urbane centre. Ob tem se pojavlja t. i. pospešena urbanizacija in se v te centre prenašajo mnoge urbane dejavnosti, ki ne sodijo v podeželska območja. Temu večkrat botruje cena zemljišč za te lokacije.

#### 4 SKLEP

Razlika v pristopih k upravljanju zemljišč ter zemljiški politiki na podeželju in v mestih, ki je očitna v večini držav sveta, izhaja predvsem iz različnih funkcionalnosti zemljišč na podeželju in v mestih. Dobre prakse iz tujine kažejo, da je ključni dejavnik pri razvoju podeželja celovit pristop k tej problematiki, ki zahteva tudi celovit pristop k upravljanju zemljišč. Pristopi zemljiškega menedžmenta (upravljanja zemljišč) morajo torej temeljiti na holistični obravnavi podeželskega prostora, ki na eni strani ponuja prostor za bivanje in razvoj dejavnosti, na drugi strani pa zagotavlja hrano za prebivalstvo.

V skladu s konceptom o trajni uravnoteženosti morajo biti pri prostorskem razvoju podeželja in upravljanju zemljišč upoštevane potrebe skupnosti in prebivalcev lokalnih skupnosti, ne da bi s tem ogrozili osnovne pravice in razvojne možnosti prihodnjih generacij. Pri oblikovanju mehanizmov in udejanjanju načel trajnostnega upravljanja zemljišč je treba predvsem uskladiti ekonomske in družbene potrebe nekega območja z njegovimi ekološkimi in kulturnimi funkcijami in tako omogočiti daljnosežen, obsežen in uravnotežen razvoj podeželja. Slednje zahteva dobro sodelovanje lokalnih skupnosti, institucij, zadolženih za izvajanje del na področju upravljanja zemljišč, ter lokalnega prebivalstva oziroma drugih uporabnikov zemljišč. Trajnostna paradigma zahteva še hkratno obravnavanje potreb različnih sektorjev. Zaradi vsega tega postaja sistem upravljanja zemljišč, ki ga sestavljajo udeleženci v prostoru in njihove dejavnosti, relativno kompleksen, kar zahteva dobro vodenje (angl. governance). Prvotni namen prispevka je bil poudariti pomen in nujnost razvoja praktičnih mehanizmov na lokalni in državni ravni za namen celovitega in trajnostnega razvoja podeželja, če želimo slediti mednarodnim smernicam trajnostnega globalnega razvoja in jih udejanjiti. Ne nazadnje pa je bil namen prispevka opozoriti geodetsko strokovno javnost na področje, kjer bi morala v prihodnje najti pomembno mesto tudi geodezija, lahko bi rekli, da je to področje pomembna tržna niša. Kot je bilo že poudarjeno, ne gre zgolj za

urejanje zemljišč, temveč za uveljavitev prostorskega menedžmenta predvsem na lokalni ravni, za aktivno sodelovanje pri načrtovanju razvoja in sprotno preverjanje možnosti realizacije načrtov v prostor.

## Literatura:

- Auweck, F., Klaus, M. (2008). *Erwartungen an ein zukunftsorientiertes Landmanagement aus der Sicht der Wissenschaft*. 10. Münchner Tage der Bodenordnung und Landentwicklung, Jubiläumsveranstaltung, 10–11. März, 2008. München.
- FIG (2004). *Marrakech Declaration: Urban-Rural Interrelationship for Sustainable Development*. Elektronski vir <http://www.fig.net/pub/figpub/pub33/figpub33.htm> (pregledano: 15. 9. 2008).
- Klaus, M. (2003). *Nachhaltigkeit durch Landentwicklung – Stand und Perspektiven für eine nachhaltige Entwicklung*, dissertation. München, Technische Universität München.
- Larsson, G. (1997). *Land Management – Public Policy, Control and Participation*. Stockholm: The Swedish Council for Building Research.
- Lisec, A. (2007). *Vpliv izbranih dejavnikov na tržno vrednost zemljišč v postopku množičnega vrednotenja kmetijskih zemljišč = The influence of the selected factors on land market value by the process of agricultural land mass valuation*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Univerza v Ljubljani.
- Lisec, A., Lobnik, F. (2007). *Spreminjanje rabe kmetijskih zemljišč kot posledica urbanizacije v Sloveniji*. V Knapič, M. (ur.), *Strategija varovanja tal v Sloveniji: zbornik referatov Konference ob svetovnem dnevu tal 5. decembra 2007 (str. 307–318)*. Ljubljana: Pedološko društvo Slovenije.
- MKGP (2007). *Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013*. Ljubljana, Republika Slovenija, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.
- Občina Sevnica (2005). *Dokumentacija in arhiv slik ob ujmi avgusta 2005*. Sevnica (osebni vir).
- OECD (2004). *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*.
- Plut, D. (2002). *Teoretični in terminološki vidiki koncepta trajnosti/sonaravnosti*. *Geografski vestnik*, 74 (1), 73–86.
- Plut, D. (2005). *Teoretična in vsebinska zasnova trajnostno sonaravnega napredka*. *Dela* 23, 59–114.
- Plut, D. (2007). *Sonaravni razvoj (napredek) in geografija*. *Dela*, 28, 287–304.
- Popis prebivalstva (2002)*, Ljubljana, Statistični urad Republike Slovenije.
- Prosen, A. (2007). *Planiranje podeželskega prostora – utopija ali realnost*. *Geodetski vestnik*, 51 (2), 304–320.
- SSKJ (2002). *Slovar slovenskega knjižnega jezika*. Ljubljana, DZS.
- Thematic Strategy for Soil Protection (COM(2006)231)*. Commission of the European Communities. Elektronski vir: [ec.europa.eu/environment/soil/pdf/com\\_2006\\_0231\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/com_2006_0231_en.pdf) (pregledano: 15. 9. 2008).
- United Nations (1972). *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*. Elektronski vir: <http://www.un-documents.net/unchedec.htm> (pregledano: 15. 9. 2008).
- United Nations (1987). *Our Common Future. Report of the World Commission on Environment and Development*. Elektronski vir: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm> (pregledano: 15. 9. 2008).
- United Nations (1992). *Agenda 21, United Nations Conference on Environment and Development*. Rio de Janeiro, junij 1992. Elektronski vir <http://www.un-documents.net/agenda21.htm> (pregledano: 15. 9. 2008).
- United Nations (1996). *The Habitat Agenda, Istanbul Declaration on Human Settlements*. Elektronski vir <http://www.un-documents.net/hab-ag.htm> (pregledano: 15. 9. 2008).
- United Nations (2002a). *Johannesburg Declaration on Sustainable Development*. Elektronski vir <http://www.un-documents.net/jburgdec.htm> (pregledano: 15. 9. 2008).
- United Nations (2002b). *Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development*. Elektronski vir <http://www.un-documents.net/jburgpln.htm> (pregledano: 15. 9. 2008).
- Zakon o prostorskem načrtovanju*. Uradni list RS, 13. 4. 2007, št. 33, 4585–4602.

**Prispelo v objavo: 15. oktober 2008**  
**Sprejeto: 5. november 2008**

**doc. dr. Anka Lisec**  
UL, FGG, Oddelek za geodezijo, Jamova 2, SI-1000 Ljubljana  
E-pošta: anka.lisec@fgg.uni-lj.si

**izr. prof. dr. Anton Prosen**  
UL, FGG, Oddelek za geodezijo, Jamova 2, SI-1000 Ljubljana  
E-pošta: anton.prosen@fgg.uni-lj.si