GEODEZIJA IN ZEMLJIŠKA POLITIKA – ANALIZA, CILJI IN INSTRUMENTI ZEMLJIŠKE POLITIKE PO IHFP

GEODESY AND LAND POLICY – ANALYSIS, GOALS AND TOOLS ACCORDING TO IHFP

Jurij Režek

UDK: 528: 711

POVZETEK

V prispevku je prikazana razlika med tradicionalnim pojmovanjem geodezije in geodezije kot interdisciplinarne stroke, ki ima svoje mesto pri urejanju prostora. Opisano je delovno področje zemljiške politike kot dela sistema urejanja prostora. Opisan je možni način k oblikovanju zemljiške politike, povzet po IHFP (International Federation for Housing and Planning). Namen prispevka je vzpodbuditi širši krog geodetov k vključevanju in sistematičnemu delu na področju zemljiške politike.

KLJUČNE BESEDE

geodezija, urejanje prostora, zemljiška politika

Klasifikacija prispevka po COBISS-u: 1.04

ABSTRACT

In the article the difference between the traditional comprehension of geodesy as a specialised profession, and geodesy as an interdisciplinary profession with its role in spatial planning is shown. The working area of urban land policy is described as a part of spatial management, as well as the possible systematic approach to formulating land policy. The goal of the article is to encourage the broader geodetic public to approach the working area of land policy systematically.

KEY WORDS

geodesy, spatial management, land policy

1 UVOD

Pojmovanje geodezije kot stroke, ki se ukvarja samo z določanjem oblike zemlje in delov zemeljskega površja, njihovim prikazom in vodenjem podatkov o fizičnih značilnostih zemljišč, o lastništvu, njihovi donosnosti in rabi zemljišč, je že zdavnaj zastarelo, preživeto in je rezultat paradigme prejšnjih stoletij o geodeziji. Mednarodna opredelitev področja delovanja geodezije že nekaj časa kaže na to, da geodetska stroka lahko zavzame (in bi morala zavzeti) pomembno vlogo tudi pri načrtovanju, upravljanju in gospodarjenju s prostorom.

V zadnjih letih se na področju urejanja prostora v Sloveniji čedalje bolj uveljavlja pojem zemljiška politika. Postaja eden od izpostavljenih delov urejanja prostora in se v razvojnih dokumentih naše države marsikje omenja (Režek, 2002). Dogajanja kažejo na to, da je slovenska geodezija že vstopila na področja, ki jih je mogoče uvrstiti tudi v delovno področje zemljiške politike, naj gre za vodenje evidenc o zemljiščih in stavbah in za vodenje z njimi povezanih podatkov za namene izvajanja zemljiške politike, za zagotavljanje geodetskih strokovnih podlag za upravljanje s prostorom ali pa za množično vrednotenje nepremičnin na področju nepremičninskih davkov.

Na podlagi nekaterih strateških dokumentov države je mogoče ugotoviti, da se področje zemljiške politike pri nas šele oblikuje (Režek, 2002), tako institucionalno kot strokovno. Zato obstajata možnost in priložnost pa tudi razlogi, da pri strokovnem opredeljevanju in sistemskem vzpostavljanju delovnega področja zemljiške politike in pri njenem izvajanju sodelujejo tudi geodeti. Res je to novo strokovno področje in je za večino geodetov nepoznano, vendar podobno kot za geodete velja tudi za druge stroke, ki se legitimno vključujejo na področje zemljiške politike. Na tem področju lahko poišče priložnost tudi slovenska geodezija, in sicer s pristopom sodelovanja in interdisciplinarnosti.

IFHP je mednarodna organizacija, ki je bila ustanovljena že leta 1913. Združuje strokovnjake s področij urbanizma in prostorskega načrtovanja. Strokovnjakom na teh področjih nudi možnosti za mednarodno izmenjavo znanja in izkušenj. Deluje preko delovnih skupin, od katerih ena deluje tudi na področju urbane zemljiške politike. V letu 1999 je ta skupina izdala poročilo o urbani zemljiški politiki, ki je osnova za poglavja 4.3 do 4.5 tega prispevka.

2 TRADICIONALNO POJMOVANJE GEODEZIJE

Geodezija po najbolj tradicionalnem pojmovanju besede obravnava metode in tehnike za določanje oblike zemlje in delov zemeljskega površja. Na tako predantično pojmovanje nas navaja tudi Slovar slovenskega knjižnega jezika – SSKJ (računalniška izdaja, 1997). Po tej opredelitvi je geodezija veda, ki je pred tisočletji izšla iz geometrije in astronomije, stoletje pred Kristusom pa jo je s svojimi znanstvenimi deli utemeljil Heron (Korošec, 1978). Po tem pojmovanju je delovno področje geodezije dokaj omejeno, njen napredek pa se meri le z razvojem novih metod in tehnik merjenja.

Obstaja še ena sestavina, ki je tradicionalno delovno področje geodezije; to je kartografsko prikazovanje zemeljskega površja. Izraz »kartografija« je moč najti v definiciji pojma »geodezija« v najsodobnejšem slovenskem leksikonu (Leksikon Cankarjeve založbe, 2002). Kartografija je stroka, ki ima svoj izvor kako tisočletje pred Kristusom, prvi resnejši kartografski poizkus pa je Eratostenova karta sveta še iz časa pred našim štetjem. V nadaljnjih obdobjih zgodovine je kartografija postajala vse pomembnejša panoga, predvsem zaradi odkrivanja novih dežel. Vendar se napredek geodezije tudi na tem področju meri predvsem z razvojem tehnik daljinskega zaznavanja, z reševanjem problemov prenosa sferičnih oblik na ravnino ter v podrobnosti in natančnosti kartografskih prikazov.

Tudi zemljiški kataster kot eno od osnovnih področij dela geodeta ima svoj izvor v starem Egiptu in v stari Grčiji. Nastal je kot zemljiški popis za potrebe odmere dohodninskega davka. Po svoji davčni vlogi prav nič drugačen je na območju Slovenije poznani terezijansko-jožefinski zemljiški popis iz 18. stoletja. Zemljiško-posestniški sistem zbirk podatkov je pri nas doživljal vrsto sprememb, vendar je na tem področju v preteklem obdobju svoj pomen izgubljal, saj večjega pomena kot zbiranje podatkov o fizičnem obsegu zemljišč za izračun katastrskega dohodka zemljiški kataster ni imel. Svoj družbeni pomen je izgubljal tudi geodet kot nosilec zemljiških evidenc. Razlog je predvsem v prevladujočem pojmovanju lastnine kot družbene in ne zasebne kategorije.

3 DEFINICIJA GEODETA PO FIG AGENDI 21

Definicija geodeta, kot so jo oblikovali na mednarodni zvezi geodetov, opredeljuje geodeta kot strokovnjaka s teoretičnim in praktičnim znanjem, ki:

- obvlada veščine merjenja (izmere),
- zbira in vrednoti podatke o zemljiščih in geografske podatke,
- uporablja tako pridobljene podatke za namen načrtovanja in izvajanja učinkovitega upravljanja z zemljišči,
- vzpodbuja napredek in razvoj teh področij.

Ne da bi razkrival celotno paleto del, ki so vsebovana v tej opredelitvi, želim pozornost usmeriti na nekatera področja, pri katerih lahko sodelujejo geodeti in je njihovo sodelovanje potrebno in želeno. Ta se dotikajo proučevanja naravnega, gospodarskega in družbenega okolja in uporabe podatkov na področjih dela, navedenih v definiciji. Geodezija kot interdisciplinarna stroka sodeluje tudi v procesih načrtovanja razvoja na urbanih in ruralnih območjih, kar je izrecno navedeno v definiciji del geodeta FIG.

Na mednarodni konferenci Organizacije združenih narodov (OZN) v Rio de Janeiru leta 1992 je bil kot odziv na probleme urbane rasti in degradacije okolja sprejet nov koncept reševanja teh problemov, znan kot »trajnostni razvoj«. Sprejet je bil tudi program uresničevanja tega koncepta, in sicer Agenda 21. Ta med drugim poudarja:

- pomen interdisciplinarnega pristopa k načrtovanju in upravljanju z zemljišči,
- pomen trajnostnega razvoja naselij in ustreznega gospodarjenja z zemljišči,
- povezavo med upravljanjem z zemljišči in odpravljanjem revščine[1], povezavo med gospodarjenjem z zemljišči in zaščito naravnih virov.

Na podlagi tega sta mednarodna zveza geodetov in OZN oblikovali FIG Agendo 21 (FIG, 2000). V njej je izraženo spoznanje, da je pomembna tudi vloga geodetskih strokovnjakov pri uresničevanju programov trajnostnega razvoja, torej gospodarjenja z zemljišči.

Ni treba veliko domišljije ali poglobljenega razmišljanja, da povežemo opredelitve delovanja geodetov na mednarodni ravni in tudi na naši državni ravni (kot je razvidno iz strateških razvojnih dokumentov Republike Slovenije) s priložnostjo, ki jo geodetski strokovnjak na področju gospodarjenja s prostorom ima; vendar nikakor ne z izključno ali deklarirano pristojnostjo, pač pa z znanjem, odprtostjo, s sodelovanjem in interdisciplinarnostjo.

4 ZEMLJIŠKA POLITIKA

Preidimo na področje dela zemljiške politike, da bi osvetlili tisto področje, kjer geodetski strokovnjak lahko in mora najti svojo priložnost. Na kakšen način je to mogoče uresničiti, je

[1] *Med klasičnimi ekonomisti se včasih izpostavlja dilema med dvema možnima pristopoma: ali je pomembna le skupna družbena blaginja ali pa je pomembna tudi razporeditev družbenega bogastva med prebivalstvom. Možna sta oba pristopa, vendar Evropska unija s socialno komponento svojih ciljev (odpravljanje regionalnih razlik) zagovarja drugi pristop, v nasprotju z npr. ZDA, kjer se zagovarja naravna (tržna) konvergenca (Armstrong, 2000).*

stvar širše razprave, in to ne le znotraj geodetskih krogov. Najprej pa je treba pojasniti pojem zemljiške politike in preko tega med geodeti doseči razumevanje nekaterih aktivnosti današnje slovenske geodezije, ki so povezane z urejanjem prostora in nepremičninskimi davki in so že blizu zemljiške politike.

4.1 Opredelitev zemljiške politike

Ob pomanjkanju strnjene opredelitve pojma »zemljiška politika« je treba najprej opredeliti, kaj pojem sploh pomeni, torej kaj zemljiška politika sploh je[2].

Pojem »politika« pomeni opredelitev temeljnih načel in ciljev. Pomeni temeljno vodilo za delovanje in usmerjanje aktivnosti na nekem področju. Vendar pa je »politika« tudi opis načina, kako dosegati opredeljene cilje, katere ukrepe in aktivnosti je treba izvajati, da te cilje lahko dosežemo, in kako se je treba temu ustrezno strokovno in institucionalno organizirati (SSKJ, 1997).

Zato je mogoče pojem »zemljiška politika« opredeliti kot urejanje razmer na področju upravljanja in gospodarjenja z zemljišči in odločanje o potrebnih ukrepih, njen del pa je tudi določanje inštrumentov za njeno izvajanje, in to tako za potrebe izvajanja politike urejanja prostora kot tudi določanje pravil in pogojev za delovanje subjektov na trgu zemljišč.

Zemljiška politika je intervencija države bodisi na področje izvajanja prostorske politike (kot je to urbanistično ali regionalno načrtovanje) bodisi na področje urejanja razmer na zemljiškem trgu. Cilji zemljiške politike v obeh primerih obstajajo; v prvem imajo močan javni značaj, v drugem pa je ta šibkejši in je močnejši značaj zasebnega sektorja. Obe skrajnosti lahko označimo kot aktivno zemljiško politiko in pasivno zemljiško politiko. Razlika med obema je v tem, kakšno vlogo zavzema javni sektor. Za aktivno zemljiško politiko je značilno, da je javni sektor (država in lokalne skupnosti) pomemben oziroma najmočnejši lastnik zemljišč. Prvi korak aktivne zemljiške politike je zato pridobivanje zemljišč od zasebnega sektorja in prevzemanje vodilne vloge pri izvajanju prostorskih načrtov in razvojnih procesov urbanizacije. V drugem primeru pa gre za pasivno zemljiško politiko. V tem primeru pa zasebna lastnina zemljišč prevladuje nad javno (Virtanen, 1999).

V stvarnosti obeh navedenih skrajnosti zemljiške politike ni in obstaja le vmesno stanje. V vmesnem stanju je oblikovanje zemljiške politike potrebno, saj je smiselno, da država do določene mere načrtuje urbanizacijo in zagotavlja izvajanje načrtov kot tudi da posega na zemljiški trg in odpravlja njegove nepopolnosti.

Če želimo opredeliti zemljiško politiko, torej njena temeljna načela, cilje in tudi inštrumente, je treba (Virtanen, 1999):

i) izvesti analizo stanja in trendov na področju urejanja prostora, prometa z zemljišči, upravljanja in gospodarjenja z zemljišči;

ii) identificirati, opisati in analizirati možne cilje zemljiške politike;

[2] *Naj mi druge stroke ne zamerijo, če se poizkusim s svojo opredelitvijo; druge namreč ne poznam oz. nanjo ob prebiranju literature žal nisem naletel. Njene posamezne sestavine pa izhajajo iz literature, ki je navedena v poglavju Literatura in viri.*

iii) identificirati in opisati inštrumente, ki bi jih bilo mogoče uporabiti (v konkretnem okolju) za dosego opredeljenih ciljev zemljiške politike;

iv) proučiti izvedljivost in učinkovitost različnih ukrepov in inštrumentov glede na zastavljene cilje.

Mnogokrat se uporablja tudi pojem »urbana zemljiška politika«. Oba pojma, zemljiška politika in urbana zemljiška politika, sta povezana, a vsebinsko različna. Prvi je širši in zajema vsa zemljišča; drugi je načeloma del prvega. Urbana zemljiška politika pa je tisti del zemljiške politike, ki obravnava področje urbanega prostora, to je tistega prostora, ki je namenjen poselitvi in mestnemu načinu življenja.

4.2 Analiza stanja in trendov v prostoru

V primeru zemljiške politike je mogoče stanja in trende zaslediti na marsikaterem področju, ki je vezano na prostor. Trendi so lahko vsebovani tudi pri oceni stanj na teh posameznih področjih in jih moramo le znati razbrati. Običajno se stanja in trendi izražajo kot neželeni pojavi ali situacije. Ti so najočitnejši in se najbolj izpostavljajo. Pri tem pa ne smemo pozabljati, da obstajajo tudi pozitivna stanja, jih prav tako identificirati in upoštevati.

Primeri negativnih pojavov, stanj in trendov, povezanih s področjem zemljiške politike, so (Dekleva J., 1994, MOP, 2001)[3] na primer:

- odseljevanje prebivalstva ali prevelike koncentracije na posameznih območjih,
- neželeni vzorci graditve, poselitve in parcelacij (zemljiški vzorci),
- neustrezna razporeditev in dostopnost mestnih funkcij in stavb,
- pomanjkanje stanovanj in pomanjkanje površin za proizvodnjo, obrt ali poselitev,
- neizkoriščenost potencialno uporabnih površin,
- visoka cena infrastrukturnega opremljanja zemljišč in pomanjkanje opremljenih zemljišč,
- nezmožnost izvajanja prostorskih/urbanističnih planov,
- pomanjkljiv nadzor nad gradnjami in samovolja pri posegih v prostor,
- špekulacije na trgu stavbnih zemljišč,
- pomanjkanje kapitala na zemljiškem trgu,
- neustrezna ali neželena razporeditev lastništva nepremičnin (javni/zasebni sektor, lastniška/najemna stanovanja),
- pomanjkanje informacij o delovanju trga nepremičnin,
- otežene transakcije na nepremičninskem trgu,
- neustrezna organiziranost subjektov, ki delujejo na področju upravljanja z zemljišči in na zemljiškem trgu,
- neustrezna organiziranost javnih služb.

[3] *Nekateri od navedenih stanj, pojavov in ugotovitev so le primeri možnih pojavov, niso rezultat analize stanja v Sloveniji in so povzeti iz druge literature (Virtanen, 1999).*

Ob evidentiranju stanj je posebej pomembno, da ugotovimo tudi razloge, zakaj je do teh stanj prišlo. Razlogi so lahko povsem sistemski, na primer sprememba političnega in vrednostnega sistema, zakonodaja, ali pa so rezultat posamičnih ukrepov, ki so bili neustrezni in nenadzorovani ali pa tudi ustrezni. Brez določitve razlogov se je v nadaljevanju vsekakor težko odločati med ukrepi/inštrumenti za odpravljanje takih stanj.

Analiza stanja v prostoru je največkrat naloga upravnih subjektov (države, regije, lokalne uprave), vendar je brez primernih strokovnih znanj in sodelovanja raziskovalnih institucij (fakultet, inštitutov) praktično neizvedljiva. Zato je ena pomembnih ugotovitev analize ugotoviti, ali sploh obstajajo institucionalne in strokovne možnosti za njeno izvedbo.

4.3 Cilji urbane zemljiške politike

Cilji urbane zemljiške politike obstajajo, tudi če niso izrecno navedeni pod izrazom zemljiška politika. Mnogokrat so vsebovani v drugih političnih ali strateških dokumentih države, regije ali mesta. Vendarle pa je pomembno in tudi potrebno, da se cilji nedvoumno in jasno izrazijo. Razlogi za to so naslednji (Virtanen, 1999):

- jasno izraženi cilji nakazujejo, kakšno je želeno stanje za prihodnost,
- zahteva po oblikovanju ciljev prisili politično strukturo na oblasti, da obravnava strateška vprašanja, poleg tega, da se ukvarja z doseganjem kratkoročnih rezultatov,
- na političnem nivoju prej ali slej pride do razprav o tem, kateri inštrumenti zemljiške politike so sprejemljivi za določeno okolje; take razprave so brez pomena, če ni kot izhodišč zanje jasno definiranih ciljev,
- pri odločanju in izbiranju med različnimi inštrumenti zemljiške politike je pomemben kriterij relativne učinkovitosti glede na vnaprej zastavljeni cilj.

Določanje ciljev zemljiške politike ni enkratno dejanje in je odvisno od konkretne situacije, ocene stanja in projekcije. Pri določanju ciljev gre tudi za proces, ki se izvaja postopoma, zato se cilji lahko občasno spreminjajo. Posledično se v teh primerih tudi ukrepi in inštrumenti za doseganje ciljev nadomestijo z novimi. Določitev ciljev tudi ni vedno zaželena s strani upravnih subjektov, saj so ti cilji potem zavezujoči.

Obstajata dva pristopa k oblikovanju ciljev zemljiške politike (Virtanen, 1999). Pri prvem sistematično določimo ali vsaj identificiramo vse možne cilje. Iz tako nastalega seznama izberemo tiste cilje, za katere se zdi, da so primerni za urejanje konkretnih razmer in stanj. Pri drugem pristopu pa najprej identificiramo konkretne probleme, ki smo jih zaznali na področju urejanja prostora in zemljišč, in na tej osnovi določimo cilje in ukrepe s katerimi bomo te probleme odpravili.

Prvi pristop je bolj sistematičen, dovršen in znanstven, drugi pa enostavnejši in ga je v praksi mogoče hitreje izvesti. Drugi pristop je primeren pri iskanju rešitev za konkreten posamičen, vendar širši problem ali projekt s področja urbanizacije. V tem primeru stanja ni treba vedno celovito analizirati, še posebej ne, če gre za reševanje manjših, lokalnih problemov znotraj obstoječega pravnega okvira. V določenih primerih, ko probleme opazujemo z nacionalnega

nivoja, in v primeru, ko gre za pripravo politike in pravnih okvirov, pa je potreben širši, bolj sistematičen in bolj znanstven pristop. Prvi pristop je torej bolj uporaben na makro nivoju (strateškem, političnem, državnem), drugi pa na mikro nivoju (izvedbenem, lokalnem).

Določanje ciljev zemljiške politike je tako politično kot strokovno ter raziskovalno delo. Določanje ciljev in ukrepov zemljiške politike je lastno posamezni državi in družbi in jih med okolji ni mogoče mehanično prenašati.

4.4 Sistematično sestavljanje seznama možnih ciljev

Seznam ciljev je mogoče sestaviti sistematično na hierarhičen način in ga na tak način tudi predstaviti. Za izhodišče vedno zastavimo najvišji in najbolj splošen cilj. Nato ga razstavimo na cilje na naslednji, drugi ravni in tako naprej, vse do bolj konkretnih ciljev na spodnji ravni. Na tak način izgradimo drevesno strukturo ciljev. Pri tem je torej cilj na neki ravni vedno vsebovan v cilju na zgornji ravni oziroma cilj na nekem nivoju je vedno pojasnjen in razgrajen s cilji na nižjem nivoju. V nadaljevanju so kot primer navedeni cilji zemljiške politike (Virtanen, 1999).

Cilj najvišjega nivoja je lahko:

C0 Zmanjšati vse probleme, ki se nanašajo na zemljišča v smislu urbanega razvoja.

Cilji naslednje ravni so lahko:

C1 Prispevati k procesu prostorskega načrtovanja in omogočiti izvedbo planov.

Ta cilj in cilji ravni, ki izhajajo iz njega, so usmerjeni k doseganju neke vnaprej določene, načrtovane rabe zemljišč. Izhajajo iz predpostavke, da do neke želene strukture rabe zemljišč ne bo prišlo, če ne bomo vplivali na proces urbanizacije. Zemljiška politika se v tem primeru lahko smatra bodisi kot pomoč pri oblikovanju prostorskih planov ali/in pri omogočanju njihovega izvajanja.

C2 Vplivati na cene zemljišč in dobiček povezan s prometom z zemljišči.

Cilji druge skupine so precej bolj politično obarvani kot cilji, povezani z načrtovalskim procesom. To so cilji, ki imajo gospodarski in davčni značaj. Cilj iz te skupine je lahko, da družba zajame 10, 30 ali 50 odstotkov kapitalskega dobička pri prometu z zemljišči in podobno. Vsaka družba in posebej politika se morata sami odločiti, kakšni kapitalski dobički so zanju sprejemljivi in kakšni ne. Podobno velja tudi za cene zemljišč.

C3 Prispevati k socialni, družbeni pravičnosti pri urbanem razvoju.

Cilje tretje skupine je najtežje identificirati; odvisni so od vrednostnega sistema družbe. Pri njih gre za razporejanje in razporeditev bogastva (zemljišč, nepremičnin). Pri tem je možno z inštrumenti in ukrepi vplivati bodisi na proces razporejanja ali pa na njegov rezultat (alokacija, distribucija). Tudi tu gre za politično opredelitev in odločitev.

Na podlagi ciljev prve ravni sestavimo drugo raven ciljev. Vsakemu cilju na prvem nivoju ustreza niz bolj konkretnih ciljev na drugem nivoju. Koristno je ob definiranju ciljev naslednjega nivoja podati še sodbe, zakaj je neki cilj pomemben, kdaj ga je treba doseči in kako. Tako sestavljen

seznam lahko prikažemo v preglednici (Virtanen, 1999).

Cilj najvišjega nivoja (C0)	Cilji prvega nivoja (C1, C2, C3)	Cilji drugega nivoja
Zmanjšati vse probleme, ki se nanašajo na zemljišča v smislu urbanega razvoja.	1. prispevati k procesu prostorskega načrtovanja in omogočiti izvedbo planov	1.1 Olajšati in vzpodbuditi izvajanje nacionalnih/regionalnih/lokalnih gospodarskih in stanovanjskih politik
		1.2 Zagotoviti, da so zemljišča, potrebna za urbani razvoj, na razpolago pravočasno in na pravi lokaciji
		1.3 Zagotoviti, da bosta načrtovalski proces in izvedba plana neodvisna od takih zasebnih interesov, ki niso sprejemljivi za družbo
		1.4. Preprečiti neizkoriščenost zemljišč oz. njihovo izkoriščenost pod njihovim potencialom
		1.5. Preprečiti neželen način širjenja mestnega področja
		1.6. Zaščititi dragocene naravne, kulturne in zgodovinske objekte
	2. vplivati na cene zemljišč in profit povezan s prometom z zemljišči	2.1. Omogočiti, da bo cena zemljišč za različne namene ostala na višini, ki je družbeno sprejemljiva tako za njihovo pridobitev kot za prodajo
		2.2. Oblikovati opredelitev »neupravičenega prirastka vrednosti« na zemljiščih in določiti, do kolikšne mere naj ga družba zajame
		2.3. Pridobitev dela »neupravičenega prirastka vrednosti«
		2.4. Oblikovati dosledno in splošno sprejemljivo opredelitev zemljiške špekulacije in izraziti, kateri njen del naj družba pridobi zase
		2.5. Pridobiti del dobička od zemljiških špekulacij
		2.6. Preprečiti zemljiške špekulacije
		2.7. Preprečiti špekulacije »iz druge roke« s prodajo zemljišč ali najemom zemljišč pod ceno s strani javnega sektorja
	3. prispevati k socialni (družbeni) pravičnosti pri urbanem razvoju	3.1. Zagotoviti enakost (a) med lastniki zemljišč v nekem planskem območju; (b) med lastniki zemljišč v različnih planskih območjih; (c) med vsemi lastniki zemljišč
		3.2. Zagotoviti enakost zemljiških stroškov za prebivalce v podobnih urbanih območjih
		3.3. Zagotoviti, da noben lastnik zemljišča ali druga vpletena oseba nima ekonomske škode zaradi plana ali njegove izvedbe
		3.4. Zagotoviti pravico do posesti najemnikom

Preglednica 1: *Prikaz trinivojskega sistema ciljev.*

4.5 INSTRUMENTI ZEMLJIŠKE POLITIKE IN NJIHOVA PRIMERNOST ZA DOSEGANJE CILJEV

Po tem, ko smo določili cilje zemljiške politike, moramo odgovoriti na naslednja vprašanja:

- s kakšnimi inštrumenti je te cilje mogoče doseči,
- ali je mogoče iste cilje doseči na različne načine in
- katere inštrumente bomo izbrali, da bomo dosegli posamezni cilj.

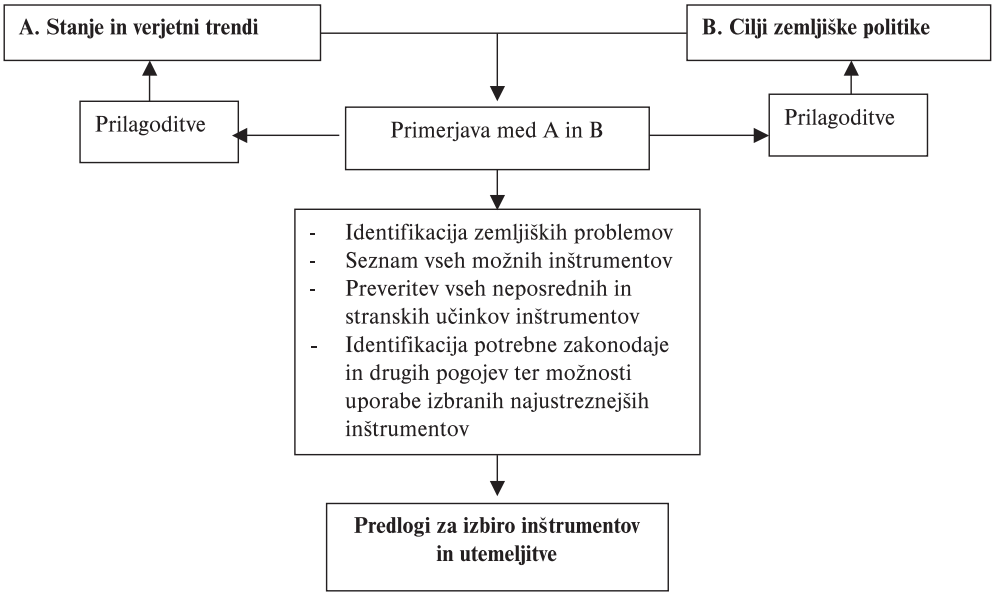
Mogoče je sestaviti obsežne sezname inštrumentov zemljiške politike. Nekateri inštrumenti so bolj lastni planskim, drugi bolj tržnim značilnostim družb, v katerih se pojavljajo in uporabljajo. Inštrumente lahko razvrstimo v skupine. Ena od možnih razvrstitev inštrumentov je naslednja (povzeta po IFHP) in jo uporabljajo tudi nekateri slovenski strokovnjaki[4]:

[4] *Možne so tudi drugačne razvrstitve, na primer po GTZ-Deutsche Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit.*

- načrtovalski (planski) inštrumenti,
- tržni inštrumenti,
- finančno-razvojni inštrumenti,
- davčni inštrumenti,
- drugi pravni inštrumenti,
- podporni inštrumenti.

Nabor posamičnih inštrumentov zemljiške politike znotraj teh razredov je obsežen. Po IHFP obsega skupno 66 inštrumentov, je odprt in ga je možno kakor koli dopolnjevati. V prilogi prispevka so posamezni inštrumenti našteti v skladu z navedeno razvrstitvijo v razrede. Njihov vsebinske opise pa je mogoče pripraviti na podlagi strokovnih znanj, izkušenj in tujih primerov.

Seveda niso vsi inštrumenti zemljiške politike enako učinkoviti. Primernost in možnost njihove uporabe ter njihova učinkovitost se bistveno razlikujejo glede na družbeni, pravni in socialni sistem, v katerem jih nameravamo uporabljati. Zato je treba za vsak inštrument zemljiške politike vsakokrat posebej preveriti, ali bomo mogli z njim res doseči cilje, ali bo res imel želeni učinek in kakšni bodo stranski učinki njegove uporabe ali uvedbe. Shematičen postopek določanja primernih inštrumentov zemljiške politike je prikazan v shemi 1 (Virtanen, 1999).



Shema 1: *Postopek določanja primernih inštrumentov zemljiške politike.*

Za potrebe ugotavljanja potencialne učinkovitosti posameznega inštrumenta glede na zastavljene cilje zemljiške politike je v nadaljevanju postopka mogoče sestaviti matriko ciljev in inštrumentov. V njej se na simboličen način prikaže potencialna uporabnost posameznega inštrumenta glede na zastavljene cilje. Pri sestavljanju take matrike je koristno, če označimo, kateri inštrumenti so

že uveljavljeni, uvedba katerih inštrumentov je možna na podlagi obstoječe zakonodaje in kateri bi zahtevali predhodno pravno ureditev za njihovo uporabo. Označi se tudi, kateri inštrumenti se dejansko uporabljajo in kateri ne. V tem, drugem primeru, je treba tudi ugotoviti, zakaj se ne uporabljajo. Primer take matrike je v preglednici 2[5] (Virtanen, 1999).

	Cilji na drugi ravni (glej preglednico 1)	**1.1**	**1.2**	**1.3**	**1.4**	**1.5**	**1.6**	**2.1**	**2.2**	**2.3**	**…**
	Inštrument										
A.	**Načrtovalski inštrumenti**										
1	Strateško načrtovanje	xx		x		x	x				
2	Načrtovanje namenske rabe tal	xx		x		xx	x				
3	Monopol javnega sektorja pri planiranju	xx		xx	x	xx	xx				
4	Funkcionalna zemljiška politika	xx		x	x	x	x				
5	Prepovedi ali omejitve					xx	xx				
B.	**Tržni inštrumenti**										
6	Pridobivanje zemljišč na prostem trgu	xx	xx	xx	x	x	x	xx		xx	
7	Menjava zemljišč	xx	xx	xx	x	x	x				
8	Prodaja zemljišč s strani javnega sektorja	xx	xx		x	xx	xx	x			
9	Residualni pristop pri prodaji zemljišč	xx	xx			xx	xx				
10	Uporaba (pol)zasebnih, javnih razvojnih podjetij	xx	xx		x						
11	Javno-zasebno partnerstvo	xx	xx		x	x					
12	Razvojni dogovor	x	xx	x	x	x	x				
13	Trženje razvitih zemljišč	xx									
14	Razvoj produktov za trg zemljišč	xx									
15	Opremljanje zemljišč za graditev		x			x		x			
C.	**Finančno razvojni inštrumenti**										
16	Uravnoteženje stroškov/koristi	xx	x		x						
17	Študija upravičenosti (izračun finančnih tveganj)	xx			x						
18	Nadzor nad stroški/koristmi izvedbe	xx									
19	Tvegani kapital (ustvarjanje in razpolaganje)	xx	xx					x			
20	Porazdeljevanje finančnih obremenitev/virov	xx									
21	Upravljanje s proračunom	x									
22	Podpore in posojila lokalnim oblastem	xx	x				xx	xx			
23	Posebni pogoji za posojila za nakup zemljišč	x	x					xx			
24	Pos. pogoji pri cenah zemljišč za stan. posojila	xx						xx		x	
25	Kompenzacije z državnimi obveznicami	x	x								
D.	**Davčni inštrumenti**										
26	Davek na posest nepremičnin	x	x	x	xx			xx		xx	
27	Davek na posest zemljišč	x	x	x	xx			xx		xx	
28	Davek na povečanje vrednosti zemljišča	x	x	x	xx						
…	…										

Preglednica 2: *Matrika ciljev in inštrumentov zemljiške politike (del) (opis ciljev izhaja iz preglednice 1).*

5 ZAKLJUČEK

Delovno področje geodetov je tudi področje zemljiške politike. Nekatere dejavnosti Geodetske uprave Republike Slovenije se že močno navezujejo nanj. Vendar je potrebna jasna opredelitev delovnega področja zemljiške politike in njena predstavitev geodetski javnosti, da bi mogli videti njeno vsebino, obseg in sistematičnost delovanja. Sistematično obravnavanje področje zemljiške politike sega od analize stanja, določanja ciljev zemljiške politike, ocenjevanja vplivov posameznega inštrumenta in ocene njegove primernosti za doseganje zastavljenih ciljev. Poleg

[5] *Struktura matrike, ki je podana v preglednici 2, je univerzalna. Prikazana je le kot primer uporabe metodologije izbora inštrumentov zemljiške politike. Njeno sestavljanje je delo strokovnjakov in je za vsako državo (regijo, mesto) drugačna.*

tega pa je treba spremljati učinke uvedenih ukrepov in inštrumentov in se na podlagi tega odločati za potrebne ukrepe in spremembe. Zemljiška politika in njeni inštrumenti morajo torej postati predmet poglobljenega praktičnega in znanstvenoraziskovalnega dela geodetskih strokovnjakov še v večji meri kot doslej.

Literatura in viri

Armstrong, H., Taylor, J. (2000). Regional economics and policy. Blackwell publishers Ltd, tretja izdaja.

Dekleva, J. (1994). Stališča in predlogi občin.. V J. Dekleva in B. Ogorelec (ur.), Urejanje prostora in zemljiška politika v občinah: Zbornik (str. 13-30). Ljubljana:Zveza društev urbanistov Slovenije.

FIG Agenda 21 (2000). Federation Internationale des Geometres.

Korošec, B. (1978). Naš prostor v času in projekciji. Ljubljana: Geodetski zavod SRS.

Leksikon Cankarjeve založbe (2002). Ljubljana: Cankarjeva založba (tretja izdaja).

Politika urejanja prostora Republike Slovenije (2001). Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor RS.

Režek, J. (2002). Zemljiška politika kot manjkajoči del prostorske politike države. Geodetski vestnik, 46/2002, 260–267.

Slovar slovenskega knjižnega jezika – SSKJ (1997). Računalniška izdaja.

Virtanen, P., Verlaat, J. (1999). Urban Land Policy-Goals and Instruments. International Federation for Housing and Planning.

Spletne strani FIG-a: http://www.fig.net/figtree/general/definition.

Priloga: Seznam in razvrstitev inštrumentov zemljiške politike v skupine

A. Načrtovalski inštrumenti

1. Strateško načrtovanje (usmerjanje bodočega razvoja na določenem območju = strateški plan)
2. Načrtovanje namenske rabe tal (usmerjanje prostorskega razvoja)
3. Javno planiranje (državni organi imajo monopol ali odločilno vlogo pri planiranju)
4. Funkcionalna zemljiška politika (usmerjanje finančnih ukrepov in njihovih učinkov – cene, dobički)
5. Prepovedi ali omejitve (za usmerjanje razvoja in investicij)

B. Tržni inštrumenti

6. Pridobivanje zemljišč na prostem trgu (za uresničevanje prostorskih planov)
7. Menjava zemljišč (javni sektor – zasebnik; obvezna ali prostovoljna)
8. Prodaja zemljišč (javni sektor prodaja zemljišča na trgu – vpliv na cene)
9. Residualni pristop pri prodaji zemljišč
10. Uporaba zasebnih, polzasebnih, javnih razvojnih podjetij (delegiranje dela razvojnim podjetjem)
11. Javno-zasebno partnerstvo (skupno, partnersko delo med javnim in zasebnim sektorjem)
12. Razvojni dogovor (med zasebnim in javnim sektorjem pri implementaciji posega v prostor)
13. Trženje razvitih zemljišč (za poslovne, stanovanjske lokacije)
14. Razvoj izdelkov za trg zemljišč (poslovni prostori, stanovanja, trgovski centri)
15. Opremljanje zemljišč za graditev (oskrba ali opremljanje zemljišč npr. s komunalno infrastrukturo)

C. Finančno razvojni inštrumenti

16. Uravnoteženje stroškov/koristi (prevedba prostorskega – izvedbenega načrta v poslovno-finančne kategorije)
17. Študija upravičenosti (izračun finančnih tveganj pred začetkom izvedbe plana)
18. Nadzor nad stroški/koristmi izvedbe (nadzor nad stanjem in trendi ob izvajanju plana)
19. Tvegani kapital (ustvarjanje in razpolaganje z zalogo kapitala za primer izgub)
20. Porazdeljavanje finančnih virov (med različnimi rabami zemljišč za gradnjo infrastrukture …)
21. Upravljanje s proračunom projekta (ne vsebuje kategorije tveganja)
22. Podpore in posojila lokalnim oblastem s strani države (za pridobivanje, opremljanje zemljišč)
23. Posebni pogoji za posojila za nakup zemljišč (če je cena previsoka, se posojil ne podeljuje)
24. Pogoji pri cenah zemljišč za pridobitev stanovanjskih posojil
25. Kompenzacije z državnimi obveznicami (npr. pri plačilu ob ekspropriacijah)

D. Davčni inštrumenti

26. Davek na posest nepremičnin
27. Davek na posest zemljišč
28. Davek na povečanje vrednosti zemljišča (nominalna ali tržna rast vrednosti)
29. Davek na dohodek od zemljišča
30. Davek na prodajo zemljišča
31. Davek na zazidljivost zemljišča
32. Davek na neizkoriščena zemljišča
33. Oprostitev davka pri prodaji javnemu sektorju
34. Dajatve/davki pri upravnih postopkih, povezanih s prometom z zemljišči
35. Dajatve pri postopkih odobritve posega v prostor
36. Dajatve pri infrastrukturnem opremljanju zemljišč

E. Drugi pravni inštrumenti

37. Podržavljenje urbanih zemljišč (nacionalizacija s strani države)
38. Razlastitev (municipalizacija) urbanih zemljišč (razlastitev s strani mesta/lokalne skupnosti)
39. Prevzem ulic in drugih javnih površin brez nadomestila
40. Zajem neupravičenega povečanja vrednosti ob razlastitvi
41. Omejitev pravice za nakup ali lastništvo zemljišč
42. Predpisovanje cen zemljišč
43. Omejevanje ali odvzem pravice graditve
44. Razlastitev
45. Predkupna pravica
46. Obvezna zložba zemljišč (komasacija)
47. Prekinitev dolgoročnih najemnih pogodb za zemljišča (s strani javnega sektorja kot najemodajalca)
48. Obvezna graditev (ali prodaja/najem na neizkoriščenih zemljiščih)
49. Zaščita območij naravne in zgodovinske dediščine
50. Posebna zakonska ureditev za posebna območja urbanizacije (posebne razvojne cone)
51. Zemljiške banke (zagotavljanje ustreznih zemljišč v posebnih območjih)
52. Zložba zemljišč
53. Najem zemljišč

F. Podporni inštrumenti

54. Organiziranost urejanja zemljiške politike
55. Usposobljeno osebje za urbano zemljiško politiko
56. Vodenje in upravljanje razvojnih procesov
57. Ukrepi pri delitvi zemljišč za potrebe izvedbe planov (tehnična delitev)
58. Zagotavljanje informacij o zemljiščih in transakcijah z zemljišči
59. Ustrezno ocenjevanje vrednosti zemljišč
60. Začasno upravljanje z zemljišči in stavbami (v času od pridobitve do izvedbe plana)
61. Upravljanje z dolgoročnimi najemnimi pogodbami
62. Programi zemljiške politike za organe oblasti (omogočanje, da ustrezen organ lahko izvede svoje načrte)
63. Informiranje o ciljih in inštrumentih zemljiške politike
64. Raziskovalno delo na področju zemljiške politike
65. Organiziranost civilne pobude pri reševanju stanovanjskih vprašanj

Jurij Režek, univ. dipl. inž. geod.
Geodetska uprava Republike Slovenije
Zemljemerska ulica 12, 1000 Ljubljana, Slovenija
E-mail: jurij.rezek@gov.si

Prispelo v objavo: 2. junij 2003