

Univerza  
v Ljubljani

Fakulteta  
za gradbeništvo  
in geodezijo



Jamova cesta 2  
1000 Ljubljana, Slovenija  
<http://www3.fgg.uni-lj.si/>

**DRUGG** – Digitalni repozitorij UL FGG  
<http://drugg.fgg.uni-lj.si/>

To je izvirna različica zaključnega dela.

Prosimo, da se pri navajanju sklicujete na bibliografske podatke, kot je navedeno:

Ivančič, D., 2016. Ekonomski vidiki urbane zemljiške politike v podporo izvajanju prostorskih aktov na lokalni ravni. Magistrsko delo. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo. (mentor Lavrač, I.): 221 str.

Datum arhiviranja: 29-06-2016

University  
of Ljubljana

Faculty of  
Civil and Geodetic  
Engineering



Jamova cesta 2  
SI – 1000 Ljubljana, Slovenia  
<http://www3.fgg.uni-lj.si/en/>

**DRUGG** – The Digital Repository  
<http://drugg.fgg.uni-lj.si/>

This is original version of final thesis.

When citing, please refer to the publisher's bibliographic information as follows:

Ivančič, D., 2016. Ekonomski vidiki urbane zemljiške politike v podporo izvajanju prostorskih aktov na lokalni ravni. M.Sc. Thesis. Ljubljana, University of Ljubljana, Faculty of civil and geodetic engineering. (supervisor Lavrač, I.): 221 pp.

Archiving Date: 29-06-2016

Univerza  
v Ljubljani  
Fakulteta  
*za gradbeništvo  
in geodezijo*

*Jamova c. 2  
1115 Ljubljana, Slovenija  
telefon (01) 47 68 500  
faks (01) 42 50 681  
fgg@fgg.uni-lj.si*



INTERDISCIPLINARNI  
PODIPLOMSKI ŠTUDIJ  
PROSTORSKEGA  
IN URBANISTIČNEGA  
PLANIRANJA

Kandidat:

**DUŠAN IVANČIČ, univ. dipl. inž. grad.**

**EKONOMSKI VIDIKI URBANE ZEMLJIŠKE POLITIKE  
V PODPORO IZVAJANJU PROSTORSKIH AKTOV NA  
LOKALNI RAVNI**

**Magistrsko delo štev.: 76/IP**

**ECONOMIC ASPECTS OF URBAN LAND POLICY IN  
SUPPORT OF THE IMPLEMENTATION OF SPATIAL  
DOCUMENTS AT THE LOCAL LEVEL**

**Master of Science Thesis No.: 76/IP**

**Mentor:**

prof. dr. Ivo Lavrač

**Predsednik komisije:**

izr. prof. dr. Anton Prosen

**Člani komisije:**

izr. prof. dr. Drago Kos

izr. prof. dr. Maruška Šubic Kovač

prof. dr. Andrej Pogačnik

Ljubljana, 20. junij 2016

## IZJAVE

Spodaj podpisani študent **Dušan Ivančič, univ. dipl. inž. grad.**, vpisna številka **26105780**, avtor pisnega zaključnega dela študija z naslovom: **Ekonomski vidiki urbane zemljiške politike v podporo izvajanju prostorskih aktov na lokalni ravni**

### IZJAVLJAM

1. Obkrožite eno od variant a) ali b)

a) da je pisno zaključno delo študija rezultat mojega samostojnega dela;

b) da je pisno zaključno delo študija rezultat lastnega dela več kandidatov in izpolnjuje pogoje, ki jih Statut UL določa za skupna zaključna dela študija ter je v zahtevanem deležu rezultat mojega samostojnega dela;

2. da je tiskana oblika pisnega zaključnega dela študija istovetna elektronski obliki pisnega zaključnega dela študija;

3. da sem pridobil vsa potrebna dovoljenja za uporabo podatkov in avtorskih del v pisnem zaključnem delu študija in jih v pisnem zaključnem delu študija jasno označil;

4. da sem pri pripravi pisnega zaključnega dela študija ravnal v skladu z etičnimi načeli in, kjer je to potrebno, za raziskavo pridobil soglasje etične komisije;

5. soglašam, da se elektronska oblika pisnega zaključnega dela študija uporabi za preverjanje podobnosti vsebine z drugimi deli s programsko opremo za preverjanje podobnosti vsebine, ki je povezana s študijskim informacijskim sistemom članice;

6. da na UL neodplačno, neizključno, prostorsko in časovno neomejeno prenašam pravico shranitve avtorskega dela v elektronski obliki, pravico reproduciranja ter pravico dajanja pisnega zaključnega dela študija na voljo javnosti na svetovnem spletu preko Repozitorija UL;

7. da dovoljujem objavo svojih osebnih podatkov, ki so navedeni v pisnem zaključnem delu študija in tej izjavi, skupaj z objavo pisnega zaključnega dela študija.

Kraj in datum:

Ljubljana, 16. 06. 2016

Podpis študenta:

## **BIBLIOGRAFSKO - DOKUMENTACIJSKA STRAN IN IZVLEČEK**

- UDK:** 332.2.021:711.4(497.4)(043)
- Avtor:** Dušan Ivančič, univ. dipl. inž. grad.
- Mentor:** prof. dr. Ivo Lavrač
- Naslov:** Ekonomski vidiki urbane zemljiške politike v podporo izvajanju prostorskih aktov na lokalni ravni
- Tip dokumenta:** magistrsko delo
- Obseg in oprema:** 221 str., 7 pregl., 19 sl., 5 graf.
- Ključne besede:** urbana zemljiška politika, razvojno in prostorsko načrtovanje, trajnostni razvoj, upravljanje zemljišč, lokalne dajatve, zaloga zemljišč

### **Izvleček:**

Magistrska naloga obravnava urbano zemljiško politiko kot del gospodarskega in družbenega sistema ter politike urejanja prostora, ki lokalnim skupnostim omogoča učinkovitejše gospodarjenje s prostorom ter zagotavljanje pogojev za izboljšano delovanje zemljiškega trga. Čeprav Strategija razvoja Slovenije (2005) urbano zemljiško politiko povezuje z izvajanjem ukrepov za izboljšanje gospodarjenja s prostorom in razvojem trga zemljišč preseneča dejstvo, da je to področje v zakonodaji ozko in pomanjkljivo opredeljeno. Tudi pregled strokovnih virov pokaže, da probleme na področju izvajanja zemljiške politike, ki sovpadajo z aktualnimi problemi v urejanju prostora, ne obravnavajo dovolj celovito. Dodana vrednost naloge je, da opozarja prav na ta primanjkljaj prostorske regulacije. Naloga izpostavlja številne dejavnike, ki pogojujejo specifične probleme izvajanja prostorskih aktov, s katerimi se najbolj pogosto srečujejo na lokalni ravni. Da se formalne prostorske odločitve doslej niso uresničevale kot so bile načrtovane, kaže na trende, ki ne potekajo v smeri trajnostnega prostorskega razvoja. Vzrokov za razkorak med načrtovanjem in izvajanjem prostorskih odločitev ne kaže iskati v strategijah, temveč v nizki urejevalni zmožnosti prostorskega sistema ter implementacijskem primanjkljaju pri izvajanju sprejetih odločitev. Sedanje prevladujoče normativno urejanje, ki je bilo sicer nujno v tranzicijskem obdobju, potrebuje dopolnitev v večjem upoštevanju trajnostnih principov in tržnih zakonitosti pri načrtovanju rabe zemljišč in izkoriščanju razvojnih potencialov. Ob upoštevanju spoznanj različnih strok, ki lahko prispevajo k celoviti obravnavi vloge zemljiške politike v procesih urbanega razvoja, ter z opozarjanjem na razvojne trende v državah z razvitim trgom stavbnih zemljišč, utemeljujem potrebo po oblikovanju nove urbane zemljiške politike kot systemske, institucionalne ter instrumentalne podpore izvajanju prostorskih aktov na lokalni ravni.

## **BIBLIOGRAPHIC – DOCUMENTALISTIC INFORMATION AND ABSTRACT**

**UDC:** 332.2.021:711.4(497.4)(043)  
**Author:** Dušan Ivančič, univ. dipl. inž. grad.  
**Supervisor:** prof. dr. Ivo Lavrač  
**Title:** Economic aspects of urban land policy in support of the implementation spatial documents at the local level.  
**Document type:** M. Sc. Thesis  
**Scope and tools:** 221 p., 7. tab., 19 fig., 5 graph.  
**Key words:** urban land policy, development and spatial planning, sustainable development, land management, local duties, land bank

### **Abstract:**

This master's degree thesis discusses urban land policies as part of the economic and social system and the spatial planning policy that enables local communities to manage space in more effective ways thus assuring them the means for an enhanced functioning of the land market. Even though Slovenia's development strategy (2005) associates the urban land policy with the improvement of spatial management and the development of the land market, it is surprising that the legislation defines this field in a narrow and insufficient manner. The review of professional sources shows that the problems in the enforcement of land policy, which coincide with the problems of the profession and the practicalities of spatial management, are not treated holistically enough. Warning about the deficit of spatial regulation is the added value of my work. The thesis exposes numerous factors that condition specific problems in the enforcement of spatial planning documents which are commonly encountered on the local level. The formal spatial decisions were not put into effect as they were planned, which shows that the actual trends are not proceeding in accordance with a sustainable spatial development. The causes for the breach between the planning and effectuation of spatial plans is not to be found in the strategies themselves, but rather in the low managing capabilities of the spatial system and the implementation deficit in the carrying out of decisions that have been accepted. The existing prevailing normative managing in the planning of land usage and the utilization of its developmental potentials, which was necessary in the period after Slovenia got its independence, necessitates a completion that would comply with the principles of sustainability and laws of the market. Taking in consideration the findings of various professions, that can contribute to an integrated treatment of the function of spatial policy in the processes of urban development and acknowledging the developmental trends in countries with a constituted land market, I argue that a new urban land policy in the form of a systematic, institutionalized and instrumental support to the execution of spatial planning documents on the local level is needed.

## **ZAHVALA**

Mentorju prof. dr. Ivo Lavraču se iskreno zahvaljujem za pomoč in podporo pri nastajanju magistrskega dela. Zahvaljujem se tudi svojim najbližjim, ženi Rozki in hčerkam Tadeji, Urški in Poloni za podporo med študijem. Posebno zahvalo namenjam Tadeji za jezikovni pregled naloge in angleške prevode ter arhitektki Urški pa za pomoč pri grafičnih obdelavah. Hvala tudi dr. Leonu Gosarju, da mi je z geoinformacijsko podporo omogočil preizkus modela določanja zemljišč za gradnjo stavb na primeru OPN Hrpelje-Kozina.

## KAZALO VSEBINE

Izjave	I
Bibliografsko – dokumentacijska stran in izvleček	II
Bibliographic – documentalistic information and abstract	III
Zahvala	IV
<b>1 UVOD</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Namen in cilji naloge</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Najpomembnejši uporabljeni pojmi</b>	<b>3</b>
1.2.1 Urbana in aktivna zemljiška politika	3
1.2.2 Razlika med pojmom 'zazidljivo zemljišče' in 'zemljišče za gradnjo stavb'	5
1.2.3 Komunalna in druga gospodarska javna infrastruktura z vidika prostorskega načrtovanja in opremljanja zemljišč za gradnjo stavb	7
1.2.4 Povečana vrednost stavbnega zemljišča kot podlaga za obdavčitev zemljišč	9
1.2.5 Obdavčitev povečane vrednosti stavbnega zemljišča, ki je rezultat lokacijskih ugodnosti in opremljanja zemljišč	13
1.2.6 Načela oblikovanja komunalnega prispevka v konkretnih programih opremljanja	17
<b>1.3 Opredelitev predmeta obravnave</b>	<b>22</b>
<b>1.4 Hipoteza in pričakovani rezultati</b>	<b>27</b>
<b>1.5 Metoda dela in struktura naloge</b>	<b>29</b>
<b>2 TEORETIČNA IN KONCEPTUALNA IZHODIŠČA</b>	<b>32</b>
<b>2.1 Zemljišče kot ekonomska dobrina in dejavnik prostorskega razvoja</b>	<b>32</b>
<b>2.2 Mestno (stavbno) zemljišče kot predmet urejanja urbanega prostora</b>	<b>35</b>
<b>2.3 Cilji načrtovanja rabe zemljišč z družbeno-ekonomskega vidika</b>	<b>38</b>
<b>2.4 Ekonomika načrtovanja rabe zemljišč v tržnem gospodarstvu</b>	<b>41</b>
<b>2.5 Mestna renta v funkciji urbane zemljiške politike</b>	<b>46</b>
<b>2.6 Infrastruktura kot temeljna sestavina mest in generator sprememb</b>	<b>50</b>
<b>2.7 Ekonomija trajnostnega razvoja - problem izgube vrednosti</b>	<b>54</b>
<b>2.8 Vloga in funkcije javnega sektorja na trgu mestnih zemljišč</b>	<b>61</b>

<b>3</b>	<b>DRUŽBENO EKONOMSKI VIDIKI UREJANJA PROSTORA</b>	<b>68</b>
<b>3.1</b>	<b>Institucionalni vidiki težav pri urejanju urbanega prostora Slovenije</b>	<b>68</b>
<b>3.2</b>	<b>'Nemoč' formalnega sistema urejanja prostora – iskanje rešitev</b>	<b>77</b>
<b>3.3</b>	<b>Neizbežnost formalnega in neformalnega delovanja v prostoru</b>	<b>84</b>
<b>3.4</b>	<b>Ekonomsko - socialne vsebine v kompleksnih modelih urbane prenove</b>	<b>89</b>
<b>3.5</b>	<b>Vloga razvojnega partnerstva pri ustvarjanju prostorske ponudbe mest</b>	<b>95</b>
<b>3.6</b>	<b>Institucionalni okvir za izvajanje urbane zemljiške politike</b>	<b>98</b>
<b>4</b>	<b>EKONOMSKI INSTRUMENTI URBANE ZEMLJIŠKE POLITIKE</b>	<b>102</b>
<b>4.1</b>	<b>Javno-finančna politika in načrtovanje ekonomskih instrumentov</b>	<b>102</b>
<b>4.2</b>	<b>Od uporabe direktivnih k uporabi nedirektivnih instrumentov</b>	<b>104</b>
<b>4.3</b>	<b>Obdavčenje nepremičnin z vidika tesnejše navezave na zemljiško politiko</b>	<b>112</b>
4.3.1	Zajemanje mestne rente, vsebovane v vrednosti oziroma ceni zemljišča	115
4.3.2	Zajemanje mestne rente v dejavnosti oziroma uporabi zemljišča	117
4.3.3	Instrumenti za zajemanje 'posebne' povečane vrednosti zemljišča	121
4.3.4	Prispevek k stroškom komunalnega opremljanja stavbnih zemljišč	126
<b>4.4</b>	<b>Financiranje stroškov razvoja zemljišč po načelu odloga plačila</b>	<b>129</b>
<b>4.5</b>	<b>Razvojno partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem</b>	<b>133</b>
<b>4.6</b>	<b>Nov pristop v financiranju urbanega razvoja – 'Impact Fee Policy'</b>	<b>135</b>
<b>5</b>	<b>URBANA ZEMLJIŠKA POLITIKA KOT TEMELJNI MEHANIZEM IZVAJANJA PROSTORSKIH AKTOV NA LOKALNI RAVNI</b>	<b>140</b>
<b>5.1</b>	<b>Vloga urbane zemljiške politike na področju izvajanja prostorskih aktov aktov in urejanja razmer na trgu stavbnih zemljišč</b>	<b>140</b>
<b>5.2</b>	<b>Razvoj sistema financiranja stroškov opremljanja stavbnih zemljišč</b>	<b>144</b>
<b>5.3</b>	<b>Aktivna zemljiška politika z vidika prostorske zakonodaje</b>	<b>151</b>
<b>5.4</b>	<b>Izhodišča za oblikovanje urbane zemljiške politike v Sloveniji</b>	<b>156</b>
5.4.1	Vloga javne lastnine nad stavbnimi zemljišči v pogojih prostega trga	156
5.4.2	Usmeritve za načrtovanje ciljev in instrumentov urbane zemljiške politike	159
5.4.3	Prednostni instrumenti aktivne zemljiške politike za prehodno obdobje	167
<b>5.5</b>	<b>Nacionalni program ukrepov za aktivnejšo zemljiško politiko</b>	<b>170</b>



<b>6</b>	<b>PROGRAM OPREMLJANJA KOT INSTRUMENTALNA PODLAGA ZA IZVAJANJE OBČINSKIH PROSTORSKIH AKTOV- PRIMERA IZ PRAKSE</b>	<b>172</b>
<b>6.1</b>	<b>Program opremljanja zemljišč za gradnjo na območju OPPN naselja Šared</b>	<b>173</b>
<b>6.2</b>	<b>Program opremljanja stavbnih zemljišč za območje Občine Hrpelje - Kozina</b>	<b>177</b>
6.2.1	Pravilnik o določanju zemljišč za gradnjo stavb	<b>178</b>
6.2.2	Metoda ocenjevanja ponudbe zemljišč z vidika primernosti za gradnjo stavb – preizkus uporabnosti metode na primeru OPN Občine Hrpelje-Kozina	<b>180</b>
<b>6.3</b>	<b>Prednosti povezovanja postopkov priprave prostorskih aktov in programov opremljanja - Ekonomske vsebine kot sestavine prilog OPN in OPPN</b>	<b>192</b>
6.3.1	Povezovanje postopkov priprave prostorskih aktov in programov opremljanja	<b>193</b>
6.3.2	Institucionalni okvir za sodelovanje v postopkih priprave prostorskih aktov	<b>199</b>
<b>7</b>	<b>ZAKLJUČEK</b>	<b>203</b>
<b>8</b>	<b>POVZETEK</b>	<b>209</b>
<b>9</b>	<b>SUMMARY</b>	<b>211</b>
	<b>UPORABLJENI VIRI</b>	<b>213</b>

## KAZALO PREGLEDNIC

Preglednica 1: Prikaz (dela) matrike ciljev in instrumentov zemljiške politike po IFHP	165
Preglednica 2: Prihodki občinskih proračunov iz obdavčitve premoženja	167
Preglednica 3: Instrumenti financiranja 'urbane' infrastrukture iz zemljiških virov	169
Preglednica 4: Delni prikaz stroškov opremljanja zemljišč na območju OPPN Šared	174
Preglednica 5: Obračunski stroški, preračunani na enoto mere s primerom izračuna nalnega prispevka za gradnjo enostanovanjske stavbe s parcelo velikosti 644 m <sup>2</sup> in stavbo z 200 m <sup>2</sup> neto tlorisne površine	175
Preglednica 6: Bilanca zazidanih in nezazidanih stavb. zemljišč v Občini Hrpelje-Kozina	189
Preglednica 7: Rezultati analize nezazidanih stavbnih zemljišč po velikostnih razredih in število zaključenih kompleksov zemljišč ter številu območij, ki naj bi se urejala z OPPN	190

## KAZALO GRAFIKONOV

Grafikon 1: Regulacija rabe zemljišč s prostorskimi akti in prek trga zemljišč	41
Grafikon 2: Prikaz sočasne priprave prostorskega načrta in operativnega programa infrastrukturnih projektov	128
Grafikon 3: Tržno-planski sistem gospodarjenja z mestnimi (stavbnimi) zemljišči	142
Grafikon 4: Prikaz strukture možnih ciljev urbane zemljiške politike po metodi IFHP	163
Grafikon 5: Dejavnosti prostorskega načrtovanja in izvajanja prostorskih aktov, pove- zane v enoten sistem urejanja prostora in graditve objektov na lokalni ravni	194

## KAZALO SLIK

Slika 1: Odnos med ceno in količino zgrajenih stanovanj pri neomejeni ponudbi zemljišč	43
Slika 2: Odnos med ceno in količino zgrajenih stanovanj pri omejeni ponudbi zemljišč	44
Slika 3: Pojmovanje razvoja – stara in nova razvojna paradigma	56
Slika 4: Padanje vrednosti družbenega bogastva zaradi negativnih zunanjih učinkov	57
Slika 5: Usklajevanje koristi in stroškov, ki izhajajo iz formalnega urejanja prostora	58
Slika 6: Krivulja popolne (a) in marginalne koristnosti (b) pri posegih v prostor	59
Slika 7: Prikaz fenomena optimalnosti alokacije resursov po Paretu	61
Slika 8: Podoba območja 'London Docklands' pred urbano regeneracijo	91
Slika 9: Stanovanjski in poslovni predel po prenovi območja 'London Docklands'	92
Slika 10: Podoba Kopra s potniškim pristaniščem in novo severno obvoznico	94
Slika 11: Odnos med vrednostjo nepremičnin in finančnimi viri za razvoj zemljišč	114
Slika 12: Predlog zazidalne situacije območja OPPN Šared na digitalnem ortofotu	173
Slika 13: Prikaz prost. podatkovnih slojev v GIS okolju za območje UN Hrpelje-Kozina	183
Slika 14: Enote urejanja prostora na območju Urbanističnega načrta Hrpelje-Kozina	185
Slika 15: Zazidljiva zemljišča na območju UN Hrpelje-Kozina po izločitvi zemljišč, ki so z namensko rabo opredeljena kot območja gozdov, kmetijskih in vodnih zemljišč	186
Slika 16: Zazidljiva zemljišča na območju UN Hrpelje-Kozina po izločitvi nezazidljivih namenskih rab, pogojno zazidljivih zemljišč ter nezazidljivih zemljišč na podlagi podatkov iz uradnih evidenc	187
Slika 17: Nezazidana stavbna zemljišča na območju UN Hrpelje-Kozina po izločitvi nezazidljivih namenskih in dejanskih rab ter zazidanih stavbnih zemljišč	188
Slika 18: Prikaz rezultatov analize nezazidanih stavbnih zemljišč v Občini Hrpelje-Kozina	189
Slika 19: Prikaz rezultatov podrobnejše prostorske analize – v rdeči barvi so označena nezazidana stavbna zemljišča novih kompleksov, v modri barvi pa zemljišča za zgoščanje obstoječe pozidave	190

## OKRAJŠAVE

BDP	Bruto domači proizvod
CEMAT	Conference Europeenne des Ministres Responsables de l'Amenagement du Territoire (slov. Evropska konferenca ministrov, odgovornih za regionalno prostorsko planiranje)
DKN	Digitalni zemljiški kataster
DPN	Državni prostorski načrt
EPRP	Evropske prostorske razvojne perspektive (angl. European Spatial Development Perspective)
EU	Evropska unija (angl. European Union)
EUP	Enota urejanja prostora
GJI	Gospodarska javna infrastruktura
GJS	Gospodarska javna služba
MOP	Ministrstvo za okolje in prostor
MzIP	Ministrstvo za infrastrukturo in prostor
NRP	Namenska raba prostora (tudi načrt razvojnih programov občinskih proračunov)
NUSZ	Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča (bodoči davek na nepremičnine)
OPN	Občinski prostorski načrt
OPPN	Občinski podrobni prostorski načrt
RRA	Regionalna razvojna agencija
RRP	Regionalni razvojni program
SPRS	Strategija prostorskega razvoja Slovenije
SGRS	Strategija gospodarskega razvoja Slovenije
SRS	Strategija razvoja Slovenije
UMAR	Urad za makroekonomske analize in razvoj
US	Ustavno sodišče
ZGO-1	Zakon o graditvi objektov
ZPNačrt	Zakon o prostorskem načrtovanju
ZURP-1	Zakon o urejanju prostora
ZUPUDPP	Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor
ZVO	Zakon o varstvu okolja

## 1 UVOD

*Čas finančne in gospodarske krize je obdobje, ko ne bi smeli podleči prividom in pristajati na lahke, a cenene rešitve. (Z. Ploštajner, 2009)*

Razvoj informacijske tehnologije, vzpon tržnega modela organizacije družbe, spreminjanje tradicionalnih razmerij med javnim in zasebnim, nacionalnim in lokalnim so globalni procesi, ki se pri urejanju urbanega prostora kažejo s širjenjem obravnave z mesta na (mestno) regijo ter spremembami vrednostnih izhodišč, ki se vse bolj nagibajo k ciljem trajnostnega razvoja. V Agendi Habitat (1996) je zapisano: "Nesprejemanje ustreznih ruralno/urbanih politik in praks upravljanja zemljišč je med glavnimi vzroki za neenakopravnost in nerazvitost ... Številna mesta potratno uporabljajo predmestna zemljišča za namene, povezane z urbanimi dejavnostmi. Ob tem so obstoječa, komunalno urejena zemljišča in infrastruktura pogosto nezadostno razvita in uporabljena.". V dokumentu Evropske prostorske razvojne perspektive (EPRP, 2000) je dana usmeritev, da je treba kritično oceniti različne prostorsko/zemljiške politike in izkušnje v državah članicah EU, da bi se izognili nepotrebnim družbenim stroškom. Pogačnik (2000a) ugotavlja, da globalizacijski procesi in trendi urbanizacije prinašajo tudi slabe razvojne pogoje, ki jih bodo občutile predvsem države, ki niso razvile potrebnih orodij ter zagotovile pogojev za uresničevanje sodobnih razvojnih konceptov in ukrepov.

### 1.1 Namen in cilji naloge

Novi trendi urbanizacije so priložnost za povečanje konkurenčnosti slovenskih mest, še posebej mestnih (urbanih) aglomeracij. Rakar (1981) pravi: "Mesta postajajo področja vse večjega gospodarskega ustvarjanja vrednosti v celotnem narodnem gospodarstvu in s tem dejansko generatorji gospodarskega in družbenega razvoja.". Bogataj (2002) ugotavlja, da proces urbanizacije, ki je zaradi aglomeracijskih prednosti usmerjen v mesta, zahteva vse več zemljišč za potrebe stanovanjske gradnje, industrije, poslovnih in drugih uporabnikov prostora. Z razvojem informacijskih in transportnih storitev so za investicije v proizvodne in neproizvodne dejavnosti vse bolj zanimiva tudi manjša naselja, ki so povezana z mestnimi aglomeracijami.

Novi urbanizacijski procesi odpirajo tudi nove dileme v urejanju prostora. Slovenija si je v strategiji razvoja države (SRS, 2005) zadala cilj, da si bo prizadevala za izboljšanje gospodarjenja s prostorom in ustvarjanje pogojev za izboljšano delovanje trga nepremičnin. Glavni

vzrok za nedoseganje ciljev na tem področju, kot ga navajajo v izhodiščih za pripravo Strategije razvoja Slovenije do leta 2020, je implementacijski primanjkljaj pri izvajanju sprejetih ukrepov. Zato preseneča dejstvo, da je aktivna zemljiška politika, ki jo sprejeta strategija razvoja povezuje z ukrepi na področju gospodarjenja s prostorom in urejanja razmer na trgu nepremičnin, izrazito ozko in pomanjkljivo opredeljena v prostorski zakonodaji.

Po spremembi družbenega sistema leta 1991 smo zaradi centralizacije oblasti, manjkajoče regionalne organiziranosti, sistema financiranja, ki je spodbujal ustanavljanje razvojno šibkih občin ter privatnolastniških in finančnomonopolnih odnosov, zanemarili dolgoročne interese prostorskega razvoja. Kljub prenovi prostorske zakonodaje leta 2002 se je razkorak med prizadevanji za izboljšanje gospodarjenja s prostorom in dejanskim stanjem celo povečal. Deset let po sprejetju Strategije prostorskega razvoja Slovenije (2004) se še vedno soočamo s težavami, ki se prenašajo iz prejšnjega obdobja. Zapletena zakonodaja, ki se je po letu 2003 pogosto spreminjala, je prinesla več administrativnih ovir kot rešitev težav. Združenje občin Slovenije je leta 2008 opozorilo Vlado, da občine zaradi neučinkovite prostorske zakonodaje ne morejo slediti razvojnim spremembam ter uspešno črpati sredstev EU. Da je čas za bilanco urejanja prostora, ugotavlja Pogačnik (2011) v prispevku 'Slovenski prostor 20 let pozneje'. Šele ob koncu leta 2013 je Vlada sprejela 'Izhodišča normativnih sprememb na področju urejanja prostora in graditve objektov', med drugim ugotavlja, da se je v zakonodaji zanemarilo področje zemljiške politike oziroma gospodarjenja z zemljišči.

Po letu 1991 je težišče političnih in strokovnih razprav usmerjeno na prostorsko načrtovanje, v ozadje pa je potisnjena razprava o vlogi zemljiške politike na področju gospodarjenja s prostorom in zemljišči. Gospodarjenje s prostorom ne pomeni zgolj ohranjanje 'stanja prostora', temveč tudi načrtovanje 'razvoja prostora'. S tem povečuje njegovo vrednost in ustvarja materialno podlago za delovanje sistema. Prostorsko urejanje s svojo regulativno (alokativno) funkcijo ne zagotavlja tudi izvajanja prostorskih aktov, zato ga je treba dopolniti z instrumenti zemljiške politike. Gospodarjenje z zemljišči (po analogiji) ne pomeni samo ohranjanje 'stanja zemljišč', temveč tudi načrtovanje 'razvoja zemljišč' – *sprejeti prostorski akti pa so zgolj potreben, ne pa zadosten pogoj za razvoj zemljišč*. Magistrska naloga za preseiganje stanja, ki se kaže v razkoraku med formalnim in dejanskim uresničevanjem sprejetih odločitev, ponuja rešitev v večjem upoštevanju ciljev, ukrepov in instrumentov urbane zemljiške politike.

Z večjim koriščenjem ekonomskih instrumentov pri izvajanju občinskih prostorskih aktov bi lahko bistveno povečali ponudbo zemljišč za gradnjo, kar bi pomembno prispevalo k umiritvi cen zemljišč. Dejstvo, da je urbana zemljiška politika za razliko od kmetijske, prometne, komunalne in drugih prostorskih politik še neizoblikovana, je glavni razlog, da se naloga osredotoča na področje urbane zemljiške politike. *Ta pa ne more izpolniti svojih ciljev, če ni vzpostavljen pravni in institucionalni okvir za njeno oblikovanje in izvajanje. Bistvena dodana vrednost naloge je, da opozori na ta primanjkljaj in utemelji vlogo urbane zemljiške politike kot temeljnega mehanizma učinkovitega izvajanja prostorskih aktov in urejanja razmer na trgu zemljišč.*

Cilji magistrske naloge, ki izhajajo iz omenjenih konceptualnih izhodišč, so:

- (1) utemeljiti potrebo po vzpostavitvi ustreznih pravnih, institucionalnih ter instrumentalnih podlag za izvajanje urbane zemljiške politike kot pogoj za uresničevanje ciljev na področju gospodarjenja s stavbnimi zemljišči in urejanja razmer na trgu zemljišč;*
- (2) oblikovati usmeritve za načrtovanje celostno zasnovanega sistema ciljev in instrumentov urbane zemljiške politike v podporo lokalnim skupnostim pri izvajanju prostorskih aktov in drugih nalog na področju gospodarjenja s stavbnimi zemljišči;*
- (3) opozoriti na prakso določanja namenske rabe zemljišč v prostorskih aktih ne glede na dejanske potrebe in brez upoštevanja načela optimalne (iz)rabe. Načrtovanje namenske rabe zemljišč se mora zato razširiti na sooblikovanje ciljev urbane zemljiške politike;*
- (4) na primeru programa opremljanja zemljišč za gradnjo na območju OPPN naselja Šared in programa opremljanja stavbnih zemljišč za območje OPN Hrpelje-Kozina predstaviti prednosti povezovanja postopkov priprave prostorskih aktov in programov opremljanja.*

## **1.2 Najpomembnejši uporabljeni pojmi**

### **1.2.1 Urbana in aktivna zemljiška politika**

Zemljiška politika (land policy) je urejanje razmer in odločanje o njih na področju upravljanja in gospodarjenja z zemljišči in opredelitev načel za tako urejanje in odločanje. Urbana zemljiška politika je specifični del zemljiške politike, katere predmet so urbana (stavbna) zemljišča. To so zemljišča, ki prehajajo praviloma iz kmetijskih in gozdnih rab v urbane rabe in so namenjena razvoju poselitve in urbanemu načinu življenja. Pojem urbana zemljiška politika,



ki ga v povezavi z urejanjem urbanega prostora razumemo kot mehanizem učinkovitega izvajanja prostorskih aktov in urejanja razmer na trgu stavbnih zemljišč, je treba vsebinsko ločiti od pojma 'aktivna' zemljiška politika, ki pomeni razvojno naravnano delovanje države in lokalnih skupnosti – njeno nasprotje je 'pasivna' zemljiška politika.

Z atributom 'urbana' se poudarja razlika med izvajanjem zemljiške politike v urbanih območjih in izvajanjem zemljiških politik v odprtem prostoru – krajini. Kmetijska, gozdna, vodna, naravovarstvena in druge politike se soočajo s povsem drugimi problemi. Politika Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov nad kmetijskimi zemljišči, ki se v krajini prepletajo z urbani zemljišči, ni vedno v skladu s cilji urbane zemljiške politike, ki se vse bolj spopada s problemi urejanja razpršenega mesta. Upoštevanje načel trajnostnega razvoja zahteva uravnovešenost vseh zemljiških politik, ki so vezane na 'isti' prostor. "Sodobno mesto se širi proti robovom v odprto krajino in to brez prekinitev: postaja vedno bolj razpršena, razsredinjena in nepovezana struktura ... Pogoje za trajnostni razvoj je mogoče zagotavljati tako v mestnih središčih kot predmestjih, tako v strnjenem kot razpršenem mestu. Trajnostno mesto je tako le kombinacija strnjene in razpršene mesta v sistem večpolnega, regionalnega mesta." (Koželj, 2007).

Z atributom 'aktivna' označujemo zemljiško politiko, ko javni sektor s ponudbo opremljenih zemljišč in drugimi ukrepi aktivno deluje bodisi na področju izvajanja prostorskih aktov bodisi na področju urejanja razmer na trgu zemljišč. Pojem aktivne zemljiške politike definiramo kot program ukrepov, s katerimi želimo doseči določene cilje, ki jih trg sam ne more uresničiti. Poglavitni cilji, ki jih Šubic-Kovač (2001) povezuje z razvojem mest, so: pravočasno pridobiti ustrezna zemljišča za gradnjo, zagotoviti kakovostno komunalno oskrbo prebivalcev in z regulacijo trga zemljišč vplivati na usmerjanje poselitve ter rast in razvoj mest.

V samostojni Sloveniji dejanske razmere kažejo bolj na 'pasivno' reševanje zemljiške problematike, saj se prostorsko urejanje ves čas ukvarja predvsem s postopkovnimi vidiki prostorskega načrtovanja, zanemarja pa vlogo urbane zemljiške politike kot temeljnega mehanizma učinkovitega izvajanja prostorskih aktov. Dejstvo je, da nam kljub celoviti prenovi prostorske zakonodaje leta 2002 ni uspelo izoblikovati ustrezne zemljiške politike, zemljiška politika, kot smo jo poznali še iz sistema družbene lastnine, pa ni prilagojena novim ekonomskim in lastniškim razmeram. V novih pogojih, ki jih narekujejo tržno gospodarstvo in spremenjena

razmerja med javnim in zasebnim, se mora zato spremeniti tudi odnos do zemljiške politike. *V tem pogledu magistrska naloga posebej izpostavlja vsebinsko razliko med izvajanjem pasivne ter izvajanjem aktivne, to je razvojno naravnane zemljiške politike. Z jasno opredelitvijo pojma urbane oziroma aktivne zemljiške politike je tako dana podlaga za celovito obravnavo njene vloge pri izvajanju prostorskih aktov in urejanju razmer na trgu stavbnih zemljišč.*

Najpomembnejše področje urbane zemljiške politike je pridobivanje zemljišč za javne potrebe ter graditev infrastrukture, s katero se zagotavlja uporabnost zemljišč glede na njihov namen. Z ukinitvijo skladov stavbnih zemljišč in prepustitvijo zemljiške politike nepremičninskemu trgu so nastale dolgoročne posledice, ki se odražajo v počasnejšem razvoju mest in drugih urbanih naselij, pomanjkanju komunalno opremljenih zemljišč, 'zidanju' cen nezazidanih stavbnih zemljišč in podobno. V tem pogledu vse bolj prihaja v ospredje zahteva po ustrezni družbeni intervenciji na področju gospodarjenja s stavbnimi zemljišči. *Aktivno zemljiško politiko lahko država in lokalne skupnosti uspešno izvajajo le, če je ta podprta z medsebojno usklajenimi prostorsko načrtovalskimi in ekonomsko finančnimi instrumenti.*

Eno od osnovnih pravil za učinkovito izvajanje javne intervencije na področju izvajanja zemljiške politike je, da se načrtuje toliko instrumentov, kot je ciljev. Po mnenju Šubic-Kovačeve (2001) možnosti izvajanja zemljiške politike in njena uspešnost niso povezani toliko z večjim številom, temveč z zadostnim številom primernih instrumentov zemljiške politike. Za njeno uspešno izvajanje bi morali biti na razpolago vsaj instrumenti, ki v skladu z ustavo zagotavljajo alokativno in distributivno vlogo zemljiške politike. Med ključne instrumente za doseg ciljev zemljiške politike, ki so neposredno povezani z rastjo in razvojem mest, Šubic-Kovač uvršča: a) pravne instrumente, ki se nanašajo na pridobivanje in opremljanje zemljišč za gradnjo; b) davčne instrumente ter c) instrumente za izvajanje finančne pomoči.

### **1.2.2 Razlika med pojmom 'zazidljivo zemljišče' in 'zemljišče za gradnjo stavb'**

Premajhna ponudba stavbnih zemljišč v prostorskih aktih, ki bi bila primerna za gradnjo stavb, je eden glavnih vzrokov težav na zemljiškem trgu. Da bi lokalna skupnost lahko zagotavljala ustrezno ponudbo zemljišč, na katerih bo mogoče graditi stavbe, morajo biti izpolnjeni določeni pogoji. S pojmom '*zazidljiva zemljišča*', kot se ga pogosto omenja v urbanistični stroki in

celo v strategijah, označujemo tista *'nezazidana stavbna zemljišča'*, katerih dejanska raba je praviloma kmetijska ali gozdna in na katerih je glede na prostorske in druge pravne akte gradnja dopustna. To pa še ni zadosten pogoj, da je gradnja na teh zemljiščih dejansko možna, oziroma bo gradnja možna v določenem časovnem obdobju. Pravilnik o določanju zemljišč za gradnjo stavb (2013), ki je bil sprejet na podlagi Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin (2006), določa, da so *'zemljišča za gradnjo stavb'* stavbna zemljišča, na katerih je gradnja stavb glede na pogoje iz prostorskih aktov ter druge pogoje in omejitve dejansko možna.

Načeli pravičnosti in enakopravnosti je mogoče zagotavljati v zakonih le z jasno opredelitvijo temeljnih pojmov. Stavbno zemljišče po Zakonu o prostorskem načrtovanju (2007) je zemljiška parcela oziroma več zemljiških parcel ali njihovih delov, na katerih je zgrajen objekt, oziroma zemljiška parcela, ki je z občinskim prostorskim načrtom namenjena za graditev objektov. Z vidika določanja zemljišč za gradnjo v prostorskih aktih, vrednotenja ali obdajenja zemljišč je še posebej pomembna opredelitev pojma nezazidanih stavbnih zemljišč.

Da je pojem *'zemljišča za gradnjo stavb'* v pravilniku nejasno opredeljen, meni M. Klampfer v pritrdilnem ločenem mnenju k odločbi, s katero je Ustavno sodišče RS razveljavilo Zakon o davku na nepremičnine (2013). Po mnenju Klampferjeve je bil pojem nezazidano stavbno zemljišče, kot ga je že Zakon o graditvi objektov (2002) opredelil za potrebe odmere NUSZ, dovolj jasno in nedvoumno opredeljen. Kot nezazidana stavbna zemljišča so bile za te namene določene zemljiške parcele, za katere je bilo z izvedbenim prostorskim aktom določeno, da je na njih dopustna gradnja določene vrste objekta, če so zanje zagotovljeni oskrba s pitno vodo in energijo, odvajanje odplak in odstranjevanje odpadkov ter dostop na javno cesto in če ležijo znotraj območja, za katerega je občina z odlokom določila, da se plačuje nadomestilo za uporabo nezazidanega stavbnega zemljišča.

V nalogi se pojem *'zemljišča za gradnjo stavb'* nanaša na tista nezazidana stavbna zemljišča, ki so po namenski rabi, obliki in velikosti zaokroženih kompleksov, komunalni opremljenosti, lastniški strukturi in drugih lastnostih primerna za gradnjo stavb. Po pravilniku se zemljišča za gradnjo stavb določi na način, da se iz skupine stavbnih zemljišč izločijo zemljišča, ki so trajno ali začasno neprimerna za gradnjo. Metoda ocenjevanja ponudbe zemljišč za gradnjo, ki je bila v nalogi uporabljena na primeru OPN Hrpelje-Kozina (glej 6.2), prav tako temelji na

izločanju stavbnih zemljišč, ki so – zaradi namenske rabe, pogojev in omejitev iz prostorskih aktov ('nezazidljiva' zemljišča), dejanske rabe ('zazidana' zemljišča, ki so dejansko pozidana s stavbami ali objekti GJI), naravnih lastnosti (zemljišča, ki so 'neuporabna' zaradi geomehaniških značilnosti, konfiguracije terena, poplavne ali potresne nevarnosti) in drugih lastnosti (komunalno neopremljena zemljišča) – trajno ali začasno neprimerna za gradnjo stavb.

### **1.2.3 Komunalna in druga gospodarska javna infrastruktura z vidika prostorskega načrtovanja in opremljanja zemljišč za gradnjo stavb**

Prostorsko načrtovanje in urbana ekonomika (upravljanje, javne finance ipd.) obravnavata '*gospodarsko javno infrastrukturo*' kot dejavnik prostorskega razvoja. V tem pogledu GJI karakterizira njena tehnična (funkcionalna), ekonomska in socialna komponenta. V tehničnem smislu GJI pomeni objekte in omrežja s področja energetike, prometa in zvez, komunalnega in vodnega gospodarstva ter varstva okolja. S pojmom GJI skušamo zajeti materialne in institucionalne naprave, opremo in danosti, ki so v prostoru na voljo gospodarstvu za proizvodnjo in oskrbo. V najširšem smislu GJI služi prebivalstvu in njegovi socialni varnosti, ko mu zagotavlja življenjske pogoje in enake razvojne možnosti.

Po opredelitvi Zakona o prostorskem načrtovanju (2007) se pojem GJI nanaša na objekte, omrežja in naprave, ki so namenjeni opravljanju gospodarskih javnih služb skladno z zakonom ter GJI, ki je kot taka določena z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti, kakor tudi drugi objekti in omrežja v splošni rabi. GJI je lahko državnega ali lokalnega pomena. Gradnjo '*komunalne infrastrukture*' oziroma GJI lokalnega pomena, ki je namenjena upravljanju lokalnih gospodarskih javnih služb (GJS), zagotavljajo lokalne skupnosti.

Šele komunalna infrastruktura ter objekti in omrežja druge GJI dajejo stavbnim zemljiščem tisto uporabno vrednost in sposobnost, da lahko na njih gradimo stavbe. Pojem '*komunalna oprema*' se je pri nas uveljavil v povezavi s pojmom '*opremljanje stavbnih zemljišč*', ki ga je treba razumeti v kontekstu ZPNačrt. Opremljanje zemljišč je gradnja komunalne opreme ter druge GJI (ni komunalna oprema), ki je potrebna, da se lahko objekti, načrtovani s prostorskim aktom, izvedejo in služijo svojemu namenu. Komunalna oprema vključuje: 1) objekte in omrežja infrastrukture za izvajanje obveznih lokalnih GJS varstva okolja po predpisih, ki

urejajo varstvo okolja; 2) objekte in omrežja infrastrukture za izvajanje izbirnih lokalnih GJS po predpisih, ki urejajo energetiko, na območjih, kjer je priključitev obvezna; ter 3) objekte grajenega javnega dobrega, in sicer: občinske ceste, javna parkirišča in druge javne površine.

Po ZPNačrt, ki ureja področje opremljanja stavbnih zemljišč, je gradnja stavb dovoljena na opremljenih stavbnih zemljiščih, na neopremljenih zemljiščih pa le, če se sočasno z gradnjo stavb zagotavlja tudi opremljanje zemljišč po pogodbi. Stavbno zemljišče v posamezni enoti urejanja prostora se šteje za opremljeno, če so zgrajeni in predani v upravljanje komunalna oprema ter objekti in omrežja druge GJI. Iz 66. člena Zakona o graditvi objektov (2002) jasno izhaja, da gradbenega dovoljenja za gradnjo stanovanjske stavbe ni mogoče izdati, če ni zagotovljena vsaj '*minimalna komunalna oskrba*', ki vključuje oskrbo s pitno vodo, električno energijo, odvajanje odpadnih voda in dostop do javne ceste.

Opredelitev komunalne infrastrukture glede na njen namen, ki jo ta ima v razvoju naselij, na magistralna, primarna ter sekundarna omrežja, ima ključno vlogo pri določanju načina financiranja urejanja (pridobivanje, opremljanje in oddaja) stavbnih zemljišč. Eden od problemov, na katerega je opozoril Rakar (2008), je ta, da se pod pojmom 'opremljanje stavbnih zemljišč' šteje sleherna gradnja komunalne infrastrukture, določene s prostorskim aktom.

V tržnem gospodarstvu se namesto tehničnemu vidiku infrastrukture (inženirski objekti) daje večja teža infrastrukturi kot ustvarjenemu kapitalu – kapitalski dobrini. Z vlaganji v *kapitalske oziroma v infrastrukturne izboljšave* se povečuje uporabnost zemljišča, s tem pa se povečuje tudi njegova cena oziroma vrednost. V tuji literaturi s področja javnih financ (Nicholas, 1991) se pojem '*kapitalske izboljšave*' (capital improvement) obravnava z vidika učinkovitosti treh med seboj povezanih in usklajenih komponent sistema: načrtovanje namenske rabe zemljišč ter programiranje in financiranje '*kapitalskih oziroma infrastrukturnih izboljšav*'.

V nalogi se pojem 'infrastrukturne izboljšave' nanaša na investicijska vlaganja v izboljšanje komunalne opremljenosti zemljišča zaradi zagotavljanja višjega standarda komunalne oskrbe. Pojem '*izboljšanje opremljenosti stavbnega zemljišča s komunalno opremo*', kot ga ozko opredeljuje Pravilnik o merilih za odmero komunalnega prispevka (2007), pomeni gradnjo tiste vrste komunalne opreme, na katero lastnik dotlej ni mogel priključiti svojega objekta,

oziroma mu ni bila omogočena njena uporaba. Kot izboljšanje komunalne opremljenosti zemljišča pa se ne štejejo izboljšave, ki so potrebne za nemoteno delovanje komunalne opreme (vzdrževanje, obnavljanje in nadomeščanje, prilagajanje oskrbnim in tehničnim standardom ali odpravljanje pomanjkljivosti).

#### **1.2.4 Povečana vrednost stavbnega zemljišča kot podlaga za obdavčitev zemljišč**

*'Povečana vrednost stavbnega zemljišča'* (betterment land value) je pogojena z različnimi pravnimi in lokacijskimi faktorji, najpogosteje pa se ta navezuje na spremembo namenske rabe zemljišča, urbanistične pogoje ali infrastrukturno opremljenost. V tržnem gospodarstvu se cene stavbnih zemljišč oblikujejo prosto glede na ponudbo in povpraševanje na trgu. Na oblikovanje cen zemljišč lahko država vpliva le posredno s prostorskimi akti in drugimi ukrepi. Ustava RS (1991), ki opredeljuje nova razmerja na trgu stavbnih zemljišč, določa, da mora biti pri pridobivanju in uživanju lastnine zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija. Da bi nova zemljiška politika na področju obdavčenja zemljišč (zaradi povrnitve družbenih vlaganj) zadostila načelom ustave, se bo morala ukvarjati tudi s problemom *'ocenjevanja povečane vrednosti stavbnih zemljišč'*.

Stavbna zemljišča omogočajo nadaljnji razvoj naselij, zato njihova cena na trgu, na katerem se odvija nakup in prodaja zemljišč, bistveno odstopa od cen kmetijskih ali gozdnih zemljišč. Šubic-Kovač (1996) pravi, da ekonomski potencial stavbnega zemljišča, ki pomeni sposobnost zemljišča za ustvarjanje donosa, lahko posredno ocenimo na podlagi tržne vrednosti. Poleg tržno-primerjalnega pristopa vrednotenja stavbnega zemljišča (s primerjavo transakcij) in stroškovnega pristopa, se v tržnem gospodarstvu uporablja tudi pristop vrednotenja na podlagi *'kapitalizacije neto donosa zemljišča'*.

*Za vrednotenje stavbnega zemljišča ni pomembno le, kateri faktorji vplivajo na njegovo vrednost, oziroma kako določen faktor vpliva na vrednost, temveč tudi kakšno je povečanje ali zmanjšanje vrednosti zemljišča (Šubic-Kovač, 1996).* Prostorsko načrtovanje z določanjem lokacij za nadaljnji razvoj naselij (namenska raba, urbanistični pogoji, varstveni ukrepi) pomembno vpliva na verjetnost zazidave / verjetnost gradnje na zemljišču, s tem pa tudi na njegovo ceno oziroma vrednost. Stavbno zemljišče, za katerega sta bila sprejeta podrobni

prostorski načrt (OPPN) in program opremljanja, ima lahko bistveno višjo vrednost kot ostala stavbna zemljišča. Višje vrednosti nima le stavbno zemljišče, za katero je bilo pridobljeno gradbeno dovoljenje, ampak tudi zemljišče, za katero se tako dovoljenje lahko pridobi. Najvišjo vrednost pa ima stavbno zemljišče z najvišjo razvojno stopnjo, ki se po ZPNačrt šteje za komunalno opremljeno in za katero je bil plačan komunalni prispevek in pridobljeno gradbeno dovoljenje.

Pojem '*planski dobiček*' (planning gain) v splošnem pomeni povečanje vrednosti zemljišča oziroma nepremičnine, ki je nista povzročila lastnik ali inflacija, temveč država in lokalna skupnost z odločitvami na področju prostorskega načrtovanja. Značilne pojave, kot so razpršena gradnja, gradnja na neopremljenih, zavarovanih ali celo nevarnih območjih, je mogoče preprečiti ali omejiti tako, da se cena takšnega zemljišča, poleg dovolj visoke odškodnine zaradi spremembe namembnosti in realnega prispevka za priključitev na objekte in omrežja komunalne infrastrukture, obremeni še z '*davkom na planski dobiček*'. Z dovolj visokim davkom bi dosegli, da se investitor iz ekonomskih razlogov ne bo odločil za poseg, ki ni v javnem interesu. Pojem '*planska izguba*' po analogiji s planskim dobičkom pomeni zmanjšanje vrednosti zemljišča, ki ga država in lokalna skupnost povzročita z odločitvami na področju prostorskega načrtovanja. Z '*davkom na plansko izgubo*' kot instrumentom za pospeševanje izvajanja prostorskih aktov bi spodbudili prodajo neaktivnih zemljišč in zemljišč z neizkoriščeno rabo, po drugi strani pa preprečevali zasebnim lastnikom, da bi z zadrževanjem prodaje zemljišč z namenom doseganja višje cene ovirali realizacijo projektov v javnem interesu.

Šubic-Kovač (2001) meni, da uvedba davka na planski dobiček terja tudi uvedbo davka na plansko izgubo, kar naj bi prispevalo k bolj strokovnim odločitvam na področju prostorskega načrtovanja. Tako dobiček kot izgubo je zelo težko definirati in meriti, saj potrebujemo ne le ustrezno podatkovno bazo, temveč tudi dolgoročno spremljanje oblikovanja cen nezazidanih stavbnih zemljišč. Poleg tega je treba upoštevati, a) da je nakup zemljišča povezan s tveganjem, iz katerega lahko izvirata tako dobiček kot tudi izguba, b) da se dobiček velikokrat realizira samo na papirju ter c) da je tovrstni davek treba po načelu enkratnosti dajatve obravnavati skupaj z davkom od dobička iz kapitala. V zvezi z uvajanjem davka na planski dobiček Šubic-Kovač pravi: "*Med planskim dobičkom in povečano vrednostjo zaradi komunalnega*

*opremljanja je bistvena razlika. Če govorimo o tovrstnih dajatvah, bi morali biti posebej previdni, saj so načela, kot na primer načelo dajatve in protidajatve, precej zavezujoča."*

Na vrednost stavbnega zemljišča značilno vpliva '*stopnja opremljenosti zemljišča s komunalnimi objekti in napravami*'. Iz analize Inštituta za komunalno gospodarstvo, pri kateri so bile upoštevane različne ravni opremljenosti zemljišča (opremljeno, delno opremljeno ali neopremljeno) izhaja, da stopnja komunalne opremljenosti v mestih različno vpliva na vrednost zemljišča. Glede vpliva komunalne opremljenosti na izhodiščno vrednost stavbnih zemljišč so rezultati raziskave pokazali, da je vpliv stopnje opremljenosti na ceno stavbnih zemljišč empirično težko dokazati. Namreč, prav vpliv komunalne opremljenosti na ceno zemljišča je najtežje izločiti iz množice različnih vplivov. *Komunalna opremljenost naj bi dejansko nastopala v kombinaciji z drugimi faktorji, kot na primer: oddaljenost zemljišča od središča mesta ali način urbanistične obdelave*. Lastnik pri prodaji zemljišč ne vključi v ceno le neamortiziran del vlaganj in obresti, ampak anticipira tudi ekstra dobiček, ki izvira iz boljše kapitalne opremljenosti dela na tem zemljišču. V Nemčiji se komunalna opremljenost povezuje s prispevkom za urejanje stavbnega zemljišča. Ta se pri ocenjevanju njegove vrednosti lahko upošteva tudi kot pričakovani prispevek na ocenjevanem zemljišču (Šubic-Kovač, 1997).

Pojem '*neuporabljeno zemljišče*' ima v literaturi več definicij, odvisno od konceptov zemljiške politike. Na splošno so to zemljišča, ki niso v uporabi ali se ne koristijo v skladu s prostorskimi akti – nepozidana in nezadostno opremljena zemljišča, katerih izraba ni dovolj intenzivna ali donosna. Glede možnosti obdavčitve teh zemljišč v Sloveniji je treba izpostaviti problem, ki ga predstavlja praksa določanja obsega nezazidanih stavbnih zemljišč v prostorskih planih brez resnih analiz trga zemljišč in presoj njihove ustreznosti za gradnjo. Ko govorimo o obdavčenju '*neuporabljenih zemljišč*', mislimo na nezazidana stavbna zemljišča, ki izpolnjujejo kriterije, (i) da je gradnja predvidena v razvojnih dokumentih, (ii) da je sprejet prostorski izvedbeni načrt, (iii) da je zemljišče komunalno opremljeno oziroma bo opremljeno v določenem obdobju in (iv) po njih ni dejanskega povpraševanja. Poseben primer neuporabljenih zemljišč so zemljišča, ki ležijo na dobri lokaciji in so izdatno komunalno opremljena, kar je pomemben razlog za njihovo obdavčitev.

Za aktiviranje '*neuporabljenih zemljišč*' bi lokalne skupnosti, poleg regulativnih instrumentov



(prostorski ukrepi), morale imeti na voljo ustrezne instrumente zemljiške politike, med katerimi so posebej pomembni davčni. Z '*davkom na neuporabljena zemljišča*' bi lokalna skupnost spodbudila lastnike zemljišč k čimprejšnji prodaji ali začetku gradnje. Šubic-Kovač (2001) meni, da je treba nezazidana stavbna zemljišča obdavčiti sorazmerno visoko in progresivno glede na časovno obdobje od pridobitve statusa do začetka dejanske gradnje. Za izpeljavo davka je poleg sprejema zakona treba: a) zagotoviti podatkovno bazo o delovanju trga in o nepremičninah davčnih zavezancev, b) oblikovati ustrezno metodologijo vrednotenja nepremičnin za vrednotenje nepremičnin v procesu obdavčenja ter c) izobraziti strokovnjake za opravljanje nalog s tega področja tako na državni ravni kot tudi na ravni lokalne skupnosti.

V razvitem svetu poznajo različne oblike obdavčenja '*neuporabljenih zemljišč in zemljišč z neizkoriščeno rabo*', ki se uvrščajo v dve skupini: splošni davki na povečano vrednost zemljišča (nepremičnine) ter posebni davki, s katerimi se želi doseči določen namen. To sta na primer davek na neuporabljena zemljišča in davek na zazidljiva zemljišča. Slednji se odmerja od povečane vrednosti zazidljivega zemljišča. Davek na neuporabljeno zemljišče je, tako kot davek na zazidljivo zemljišče, eden redkih davkov, s katerim se obdavčujejo izključno zemljišča oziroma določeno kategorijo zemljišč. Posebnost davka, v primerjavi s splošnim davkom na nepremičnine, so visoke davčne stopnje. Pri tem davku tudi ni v ospredju fiskalni učinek, temveč ustvarjanje zaloge zemljišč za gradnjo. Glede na izkušnje razvitih držav lahko domnevamo, da bo davek na neuporabljeno zemljišče v Sloveniji mogoče uvesti šele po uveljavitvi splošnega davka na povečano vrednost stavbnega zemljišča oziroma davka na nepremičnine.

Neuporabljena in neizrabljena zemljišča se obdavčuje v veliko državah ali pa so tako prakso poznale v preteklosti. V več državah je '*davek na neuporabljena zemljišča*' posebna oblika davka na nepremičnine in ima za davčno osnovo vrednost zemljišča, v drugih državah pa ta pomeni alternativo davku na nepremičnine. V raziskavi Dekleva (1993) ugotavlja, da so nekatere države poleg davka na nepremičnine uvedle tudi davek na neuporabljena zemljišča. Tako so davek na neuporabljeno zemljišče uvedli v Španiji, in to na mestnih območjih, ki so jih posebej opredelili. Davčna stopnja 0,5 % se je s pričakovanimi naložbami v urejanje zemljišč dvignila do 5 % tržne vrednosti zemljišča.

Več držav, ki so dosegle visoko stopnjo gospodarske rasti, so zaradi izrednega povpraševanja

po osrednjih lokacijah uvedle davek, s katerim se obdavčujejo (i) neuporabljena zemljišča v urbanih centrih, (ii) zemljišča, na katerih so občine imele predkupno pravico, ali (iii) stavbe, ki so bile zgrajene nižje od dovoljene višine. V Franciji se je na primer uveljavil davek na zemljišča, katerih izraba je nižja od predvidene v urbanističnih planih. Osnovni namen davkov na neuporabljena in neizkoriščena zemljišča je dosežen tako, da se poskuša vplivati na investitorje oziroma lastnike, da gradijo na zemljišču, primernem za razvoj, ali pa zemljišče ponudijo trgu. *Skupna značilnost tovrstnih davkov je ta, da se pospeši izvajanje prostorskih aktov ali spodbudi večja izraba mestnega zemljišča.*

### **1.2.5 Obdavčitev povečane vrednosti stavbnega zemljišča, ki je rezultat lokacijskih ugodnosti in opremljanja zemljišč**

Lokalna skupnost po Zakonu o financiranju občin (2006) pridobiva finančna sredstva za svoj gospodarski, družbeni in prostorski razvoj z davčnimi, transfernimi in drugimi prihodki. Prihodki iz obdavčenja stavbnih zemljišč oziroma nepremičnin pomenijo enega od najpomembnejših finančnih virov proračunov, s katerim lokalna skupnost zagotavlja ustrezno infrastrukturno opremljenost stavbnih zemljišč. Poleg prihodkov, ki jih prejema iz proračuna države ali skladov EU, lahko lokalna skupnost finančna sredstva pridobi tudi z drugimi prihodki, kot so takse, pristojbine, sredstva od prodaje premoženja, prodaje blaga in storitev ter dohodkov iz premoženja (dividende, obresti, najemnine). *Ko je govor o davčnih prihodkih oziroma obdavčenju zemljišč in nepremičnin, moramo razlikovati med davki in prispevki. Za razliko od nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča ali davka na nepremičnine (zemljišča, stavbe, stanovanja), ki je redna letna dajatev, se komunalni prispevek plača v enkratnem znesku. Vsebinska razlika med davkom in prispevkom je predvsem ta, da smo s plačilom prispevka deležni določljivih pravic (načelo dajatve in proti dajatve). Na primer: s plačilom komunalnega prispevka bo lahko investitor oziroma lastnik zemljišča priključil objekt na infrastrukturna omrežja in naprave. Pregled najpomembnejših instrumentov obdavčenja, ki so bili uvedeni po letu 1997, pokaže, da ti instrumenti, z izjemo komunalnega prispevka, nimajo večjega vpliva na izvajanje urbane zemljiške politike (glej pogl. 4).*

Po splošni opredelitvi v 77. členu Zakona o prostorskem načrtovanju (2007) občina financira gradnjo komunalne opreme iz komunalnega prispevka investitorjev, proračuna občine, prora-

čuna države in iz drugih virov. Za razliko od celovite ureditve področja financiranja urejanja zemljišč po Zakonu o stavbnih zemljiščih (1984) je za obdobje po letu 1997 značilno izrazito drobljenje ureditve. Finančne instrumente urejajo številni zakoni: ZPNačrt (2007) v delu, ki se nanaša na komunalni prispevek; ZSZ (1984) v delu, ki se nanaša na NUSZ; Zakon o kmetijskih zemljiščih (1996) v delu, ki se nanaša na odškodnino zaradi spremembe kmetijskih zemljišč; paket davčnih zakonov (davek na promet nepremičnin, davek na dobiček iz kapitala, davek od dohodka z oddajo poslovnih prostorov idr.); Zakon o varstvu okolja (2004), ki se nanaša na okoljske dajatve; Zakon o hipotekarni in komunalni obveznici (2006); Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (2006); Zakon o javnih skladih (2008), ki se nanaša na stanovanjski, ekosklad in druge javnofinančne sklade; Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (2010); Zakon o uravnoteženju javnih financ (2012) v delu, ki se nanaša na obdavčitev kapitalskega dobička zaradi spremembe namembnosti zemljišč.

V Sloveniji nimamo skupne državne zemljiške politike, imamo pa 212 občinskih zemljiških politik. Zemljiško politiko v odsotnosti celovite zakonske ureditve na področju financiranja urejanja zemljišč izvajajo zasebni subjekti, ki imajo ideje ter finančna sredstva in pobirajo zemljiško rento, izključno za svoje interese. Pomanjkanje javnofinančnih sredstev za izvajanje urbane zemljiške politike kaže na to, da nismo dovolj učinkoviti na področju '*zajemanja povečane vrednosti stavbnega zemljišča*'. Lokalne skupnosti imajo že po sedanji zakonodaji na voljo davčne in druge finančne instrumente, ki jih lahko namenijo za urejanje stavbnih zemljišč. Klemenčič (1997) ugotavlja, da ni področja, kjer bi bili viri financiranja tako raznovrstni, kot so ravno na področju komunalnega opremljanja zemljišča. To so predvsem: sredstva proračunov, komunalni prispevek investitorjev, NUSZ (davek na nepremičnine), sredstva od prodaje zemljišč, komunalne takse, okoljske dajatve, sredstva komunalnih podjetij, krajevni samoprispevek, prispevki javnofinančnih skladov, bančni krediti in podobno.

Osnovni namen zajemanja povečane vrednosti zemljišča je ta, da se vlaganja, ki so rezultat prostorskih odločitev in izvedbe infrastrukturnega opremljanja, povrnejo ob realizaciji posega ali v določenem obdobju. Povečano vrednost se ocenjuje na osnovi pričakovanj, zato jo je treba natančno ovrednotiti. *Da bi neki instrument zajemanja povečane vrednosti postal učinkovit, mora biti zakonsko opredeljen v skladu s svojim namenom in sodobnimi davčnimi načeli: enakovrednosti dajatve in protidajatve, enakopravnosti zavezancev za plačilo, ekonomske spo-*

sobnosti zavezanca in čim manjšega poseganja v ekonomske odločitve. Vprašanja namenskosti instrumenta zemljiške politike ne moremo obravnavati brez poznavanja problemov, povezanih z *'zajemanjem povečane vrednosti zemljišča v obliki mestne rente'*. Ko govorimo o zajemanju mestne rente za pokrivanje stroškov urejanja zemljišč, mora ta renta tudi dejansko obstajati oziroma mora biti realizirana. Zemljišče kot ekonomski dejavnik s svojo lego, namensko rabo in komunalno opremljenostjo nudi lastniku (uporabniku) določene ugodnosti. Ker se je zemljišču zaradi javnih vlaganj povečala vrednost, se mora del presežka vrednosti povrniti skupnosti, ki tako zajeta sredstva nameni za nadaljnja vlaganja v urejanje zemljišč. Politika obdavčenja zemljišč, ki poudarja zgolj fiskalni pomen davka, zapostavlja pa njegovo funkcijo prostorskega instrumenta, ne kaže premika v ekonomski instrument urbane zemljiške politike.

Pojem *'zajemanje povečane vrednosti stavbnega zemljišča'* je definiral le Zakon o stavbnih zemljiščih (1984): *"Povečana vrednost stavbnega zemljišča, ki je neposredno ali posredno posledica vlaganj družbenih sredstev, lokacijskih in drugih ugodnosti, pripada občini, kjer je stavbno zemljišče."* Po 7. členu ZSZ se povečana vrednost stavbnega zemljišča zajema ob prodaji (vključena v ceno) in pri uporabi zemljišča, sredstva, pridobljena od prodaje zemljišča in nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (NUSZ), pa se namenijo za pridobivanje, pripravo in opremljanje stavbnega zemljišča. Tu je treba posebej izpostaviti, da so se sredstva NUSZ, prispevki investitorjev in sredstva od prodaje zemljišč združevala na računu Sklada stavbnih zemljišč. Z ukinitvijo skladov leta 1998 se sredstva NUSZ stekajo v proračune občin, s *prenehanjem namenske rabe NUSZ pa je bil prekinjen finančni tok: vlaganja – zajemanje povečane vrednosti – nova vlaganja.*

Pomemben mejnik glede vprašanja namenskosti in pripadnosti prihodkov od nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča je mnenje Ustavnega sodišča RS iz leta 2000. To je v presoji ustavnosti NUSZ navedlo, da *zakonodajalec v prehodnem obdobju ni mogel enostavno ukiniti enega od najpomembnejših finančnih virov občinskih proračunov, s katerim se zagotavlja ne le ustrezna opremljenost stavbnih zemljišč, ampak tudi gospodarski in družbeni razvoj občin.* S tega vidika bi težko utemeljili opredelitev razveljavljenega Zakona o davku na nepremičnine (Uradni list RS, št. 101/2013), po katerem bi se v proračun države nenamensko stekalo celo 50 % zbranih sredstev. V ekonomski stroki je razširjeno mnenje, da je obdavčenje povečane vrednosti nepremičnin mogoče uspešno izvajati le na lokalni ravni. Po mnenju

Lavrača (2004a) bi davek na nepremičnine spodbudil razvojno motivacijo občin s povečanjem namenskih sredstev, zmanjšal špekulativno obnašanje lastnikov zemljišč in izboljšal delovanje nepremičninskega in kapitalskega trga. *Mednarodna primerjava pripadnosti od davka na nepremičnine (Lavrač, 2010) pokaže, da ta v večini držav EU pripada lokalni skupnosti.*

Značilen primer obdavčitve presežka povečane vrednosti zemljišča je *'davek na dobiček zaradi spremembe namenske rabe'*. Cena zemljišč, ki so v dejanski rabi namenjena kmetijski proizvodnji, se zelo poveča ob spremembi namenske rabe v prostorskih planih oziroma ko je znana namera o graditvi (planski dobiček, ki poveča vrednost zemljišča za 10 x in več). Visok prirast cene zemljišča, ki ga poskuša lastnik realizirati ob prodaji zemljišča, močno prispeva k 'zidanju' cen in posledično povečuje stroške urbanega razvoja. Leta 2003 je analiza cen zemljišč v Sloveniji pokazala, da je povprečna cena kmetijskega zemljišča 10 evrov/m<sup>2</sup>, nezazidane komunalno neopremljenega stavbnega zemljišča 65 evrov/m<sup>2</sup>, komunalno opremljenega zemljišča pa 96 evrov/m<sup>2</sup> (Šubic-Kovač, 2004). Lokalna skupnost bi z obdavčitvijo dobička zaradi spremembe kmetijske v stavbno rabo (v praksi se je uveljavil izraz 'prirastkarnina') omejila monopol zasebne lastnine nad cenami, kar bi bistveno prispevalo k umiritvi rasti cen stavbnih zemljišč. Visoka odškodnina za spremembo kmetijske v stavbno rabo naj bi destimulirala posege na kmetijskih zemljiščih in posredno vplivala na intenziviranje rabe na že pozidanih zemljiščih. Z dovolj visoko odškodnino bi tudi preprečili investitorjem, da bi s 'preskakovanjem' zemljišč gradili izven območij urejanja, na zemljiščih, ki so praviloma neopremljena in se dejansko uporabljajo za kmetijsko proizvodnjo.

*Davek na povečano vrednost, ki izhaja iz spremembe namembnosti zemljišča*, je uvedlo več držav (Danska, Francija, Avstrija). V Avstriji na primer tovrstni davek zapade v plačilo takoj po sprejetju odločitve o spremembi namembnosti, in to po stopnji 50 %. Davčna osnova je razlika med ocenjeno pričakovano vrednostjo mestnega zemljišča in predhodno ceno kmetijskega zemljišča (Dekleva, 1993). Po Zakonu o kmetijskih zemljiščih (1996) se za zemljišča v kmetijski rabi, ki so s prostorskimi akti lokalne skupnosti namenjena nekmetijski rabi, plača odškodnina zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča. Po mnenju Klemenčiča (1997) je v odškodnini zasežen del mestne rente, zato bi bilo primerno, da se del teh sredstev, ki izvirajo iz mestne rente, nameni tudi za urejanje zemljišč v naseljih. Po ZUJF (2012) je obdavčen dobiček zaradi spremembe namembnosti zemljišč (ta se obračunava od posplošene

in ne dejanske tržne vrednosti). Dajatev se plača ob prodaji zemljišč, ki se ob odsvojitvi štejejo za zemljišča za gradnjo stavb, če se je njihova namembnost od pridobitve spremenila. Ker prihodki iz naslova odškodnine zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča in od davka na dobiček zaradi spremembe namembnosti zemljišč pripadajo proračunu države, ti prihodki tudi nimajo vpliva na urbano zemljiško politiko. *Ta zemljišča bi zato morali ustrezno ovrednotiti, dajatve iz tega naslova pa uskladiti z instrumenti urbane zemljiške politike.*

Slovenija je ena od redkih držav v tranziciji, ki še ni uvedla davka na nepremičnine. Od obstoječih dajatev, ki jih je mogoče pogojno uvrstiti med davke na povečano vrednost nepremičnin zaradi lokacijskih ugodnosti in vpliva infrastrukturne opremljenosti zemljišča, pride v poštev nadomestilo za uporabo (zazidanega in nezazidanega) stavbnega zemljišča. *Tako kot vsi splošni davki ima NUSZ predvsem fiskalno funkcijo, vendar je pod določenimi pogoji lahko tudi učinkovit instrument urbane zemljiške politike.* V tem pogledu Rakar (2008) pravi: "Poleg izrazito fiskalne vloge je nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča predvsem po letu 2003, vsaj na sistemski ravni, pridobilo tudi pomembno vlogo pri izvajanju aktivne zemljiške politike. Obračunavanje nadomestila za nezazidana stavbna zemljišča (zazidljiva zemljišča) naj bi tako vplivalo na povečanje ponudbe zazidljivih zemljišč in s tem na umirjanje cen gradbenih parcel, ki bodo v prometu."

### **1.2.6 Načela oblikovanja komunalnega prispevka v konkretnih programih opremljanja**

*Najpomembnejši del urejanja stavbnih zemljišč je komunalno opremljanje teh zemljišč.* Financiranje izgradnje komunalne infrastrukture se v Sloveniji tako kot v Nemčiji, po kateri se radi zgledujemo, povezuje s prispevkom za urejanje (pripravo in opremljanje) stavbnega zemljišča. V tem pogledu se je pri nas uveljavil način financiranja stroškov komunalnega opremljanja preko sistema lokalnih dajatev: komunalnih prispevkov, sredstev proračuna in drugih virov. Rezultati izsledkov študije 'Analiza trga zemljišč in razpoložljivih zalog stavbnih zemljišč' (Šubic-Kovač, 2004) so pokazali, da so v analiziranih lokalnih skupnostih v prostem prometu v večini komunalno neopremljena zemljišča. Med glavnimi vzroki za pomanjkanje ustreznih zemljišč za gradnjo, poleg težav pri sprejemanju prostorskih aktov, previsokih cen stavbnih zemljišč ter nepripravljenosti lastnikov zemljišč za gradnjo oziroma prodajo zemljišč, so *nezadostna sredstva za gradnjo komunalne infrastrukture.*

Področje opremljanja zemljišč s komunalno infrastrukturo država ureja z zakonom in podzakonskimi akti. Podzakonski akti podajajo: a) tehnične pogoje opremljanja (tehnični predpisi in standardi), b) vsebino programa opremljanja in c) način izračuna komunalnega prispevka. Izračun prispevka kot glavnega vira financiranja opremljanja zemljišča, sloni na štirih temeljnih načelih: (1) *enakovrednosti dajatve in protidajatve*, (2) *enakopravnosti zavezancev za plačilo prispevka na obravnavanem območju*, (3) *homogenosti obravnavanega območja* in (4) *uporabi enake prostorske enote za izračun in odmero prispevka pri vseh zavezancih*. Načela pomenijo ustrezno podlago za to, da bi komunalni prispevek postal uspešen instrument in regulator pri usmerjanju poselitve in širitvi mest (Rakar, 2002).

Komunalni prispevek pomeni plačilo sorazmernega dela stroškov opremljanja zemljišča in pripada lokalni skupnosti, kjer se zemljišče nahaja. Osnovo za izračun na določenem območju opremljanja pomenijo stroški prve izgradnje oziroma prenove komunalne opreme, ki ima status javne infrastrukture, in njenega priključevanja na ustrezna omrežja oskrbovalnih sistemov. Le opremljanje stavbnega zemljišča, ki poteka znotraj opredeljenih tehničnih pogojev, programa opremljanja stavbnih zemljišč in komunalnega prispevka, je lahko transparentno in usklajeno (Šubic-Kovač, 2001). *Pri komunalnem prispevku torej ne gre za zajemanje minulih vlaganj*, ki naj bi bila vsebovana v povečani vrednosti stavbnega zemljišča in se jo zajema ob prodaji zemljišča ali pri njegovi uporabi (NUSZ, davek na nepremičnine), *temveč za plačilo sorazmernega dela stroškov tekočih vlaganj v opremljanje stavbnih zemljišč*.

V Sloveniji je področje opremljanja stavbnih zemljišč in odmere komunalnega prispevka urejeno z Zakonom o prostorskem načrtovanju (2007) ter podzakonskimi akti, izdanimi na njegovi podlagi. Program opremljanja zemljišč za gradnjo ima ključno vlogo pri izvajanju prostorskih aktov, komunalni prispevek pa pri financiranju izgradnje komunalne opreme. Način izračuna komunalnega prispevka določa *Pravilnik o merilih za odmero komunalnega prispevka (2007)*. Program opremljanja je temeljni regulacijski akt lokalne skupnosti na področju opremljanja zemljišč, s katerim se načrtujejo aktivnosti za realizacijo prostorskih aktov. S programom opremljanja, ki se ga pripravi na podlagi *Uredbe o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč (2007)*, se določi komunalno opremo in drugo GJI, ki jo je treba zgraditi in rekonstruirati skladno s prostorskim aktom občine, in roke za gradnjo komunalne opreme ter podlage za odmero komunalnega prispevka.

Kot temeljni instrument lokalne skupnosti na področju izvajanja prostorskih izvedbenih aktov se je program opremljanja stavbnih zemljišč polno uveljavil šele po letu 2007. V programih je višina obračunskih stroškov opremljanja vnaprej določena na osnovi ocene skupnih stroškov, ki bi lahko nastali s projektiranjem in gradnjo komunalne opreme. Skupni stroški opremljanja, poleg stroškov gradnje komunalne opreme, zajemajo tudi stroške izdelave projektne in investicijske dokumentacije, stroške odkupa zemljišč, odškodnin zaradi razlastitve ali omejitve lastninske pravice ter stroške rušitev, potrebnih zaradi gradnje komunalne opreme.

Rakar (2008) ugotavlja, da ima komunalni prispevek, kot se trenutno obračunava in plačuje, vse značilnosti davka, ne pa prispevka k dejanskim stroškom opremljanja. "Prispevek naj bi tako investitorji plačevali v dveh delih: (prvič) kot takso za uporabo že zgrajene komunalne opreme, na podlagi 'programa opremljanja za že zgrajeno komunalno opremo', ter (drugič) kot 'prispevek k stroškom komunalne opreme', ki jo je treba šele zgraditi skladno s prostorskim aktom in na podlagi programa opremljanja. *S tega vidika se postavlja vprašanje pravne in tudi ekonomske primernosti tega instrumenta, še zlasti v primeru, da bi bila ta okoliščina upoštevana v ustrezni višini že pri NUSZ.*". Rešitve, ki jih prinaša ZPNačrt s podzakonskimi akti po mnenju Rakarja kršijo med drugim ustavno zajamčeno načelo enakosti pred zakonom ter eno od temeljnih načel javnofinančnih dajatev, to je načelo sorazmernosti, ki se v konkretnem primeru manifestira kot načelo enakovrednosti dajatve in protidajatve.

*Večina lokalnih skupnosti programe opremljanja dojema zgolj kot nujno podlago za odmerjanje komunalnega prispevka, kjer gre očitno za enega od proračunskih instrumentov in ne za izvedbo prostorskega akta. Investitor je pripravljen vlagati v nepremičninski projekt, če so izpolnjeni določeni pogoji, to je, da javni sektor zmanjša tveganje za naložbo in z vložkom v izdelavo prostorskega izvedbenega akta in v izgradnjo manjkajoče komunalne infrastrukture primarnega pomena spodbudi izvajanje projekta. V praksi je pogost pojav, da lokalna skupnost z investitorjem sklene pogodbo o opremljanju, na podlagi katere bo investitor na svoje stroške opremil zemljišča, na katerih namerava graditi. Pri tem pogosto lokalna skupnost poskuša investitorju pripisati ne le stroške odkupa zemljišč zaradi gradnje komunalne opreme, stroške izdelave prostorskega akta, programa opremljanja in projektov infrastrukture, temveč tudi stroške gradnje primarne komunalne infrastrukture. Investitor, ki bo sam zgradil komunalno opremo, je po 78. členu ZPNačrt dolžan plačati še preostali del komunalnega prispevka*



na podlagi 'programa opremljanja za obstoječo komunalno opremo'. Če to pomeni zagotovilo za izdajo gradbenega dovoljenja, se bo investitor skušal pogajati o stroških opremljanja oz. višini komunalnega prispevka, v nasprotnem primeru pa bo prisiljen odstopiti od projekta.

Kot omenjeno, se gradnja komunalne opreme financira tudi s sredstvi proračuna. Pri tem se odpira vprašanje pravočasnega zagotavljanja sredstev lokalne skupnosti, saj ta lahko v okviru proračuna predvidi sredstva za investicije v komunalno opremo le za tekoče ali naslednje leto oziroma za obdobje štirih let (načrti razvojnih programov). *Investitor ima namreč pravico, da ob plačilu prispevka zahteva sklenitev pogodbe o medsebojnih obveznostih v zvezi s priključevanjem objekta na komunalno opremo.* V skladu z Uredbo o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč se na osnovi ocenjenih finančnih možnosti občine, oziroma opredeljenih prioritet, roki za gradnjo komunalne opreme določijo 'vsaj za naslednja štiri leta'. Ker uredba ne določa, da je treba v programu opremljanja opredeliti proračunske in druge javnofinančne vire, ni jasno, 'kako' in 'kdaj' bo lokalna skupnost lahko izpolnila obveznosti iz programa opremljanja oziroma zagotovila potrebna sredstva za gradnjo komunalne opreme.

Kljub pomanjkljivostim zakonske ureditve *ocenjujemo, da pomeni program opremljanja, ki je bil pripravljen na podlagi podrobnega prostorskega načrta (OPPN), s svojimi podlagami* (obračunska območja, stroški gradnje komunalne opreme, preračun stroškov na površino zemljišča in neto tlorisno površino objekta ter podrobnejša merila za odmero prispevka), *pomemben premik z vidika temeljnih načel obračunavanja komunalnega prispevka.* Poseben problem z vidika opremljanja zemljišč pomeni razpršena poselitev in potratna uporaba predmestnih zemljišč, kar bistveno podraži gradnjo komunalne opreme. Stavbna zemljišča na perifernih območjih so praviloma slabo urejena, komunalna oprema pa je nezadostno razvita in uporabljena. Gradnja na teh zemljiščih bo možna le, če se zagotovi vsaj osnovna komunalna oprema, kot so: dovozne ceste, javna razsvetljava, vodovod, kanalizacija odpadnih vod, odvoz odpadkov. Vendar se tudi na predmestnih območjih povečujejo potrebe po parkirnih površinah, urejenih trgih, parkovnih, rekreacijskih in drugih urejenih javnih površinah.

Investitor ali lastnik zemljišča bo moral, če želi graditi na takem območju, zgraditi manjkačo komunalno opremo, *poleg tega pa še plačati komunalni prispevek na podlagi 'programa opremljanja za obstoječo komunalno opremo, ki se ga pripravi na podlagi občinskega*

*prostorskega načrta (OPN)*'. Investitorju plačilo komunalnega prispevka (prvič na podlagi programa opremljanja za gradnjo nove komunalne opreme in drugič na podlagi programa opremljanja za obstoječo komunalno opremo) poleg stroškov nakupa zemljišča predstavlja najvišji strošek v okviru načrtovanja posega v prostor. Ker se postavlja vprašanje ekonomske upravičenosti enkratnega plačila stroškov, bo investitor investicijo v nepremičninski projekt poskušal realizirati po načelu odloga plačila prek '*hipotekarnega kreditiranja*'.

Potrebe po izboljšanju opremljenosti zemljišč s komunalnimi objekti in omrežji za izvajanje obveznih GJS varstva okolja (prilagajanje smernicam EU) ter gradnji manjkajoče primarne komunalne GJI, kot so mestne vpadnice, vodni zbiralniki, čistilne naprave in podobno, zahtevajo dolgoročno načrtovanje virov financiranja. Vlaganja investorjev oziroma plačila komunalnih prispevkov in sredstva, ki jih bo lokalna skupnost lahko pridobila z NUSZ oziroma davkom na nepremičnine in na podlagi programov države in EU, ne bodo zadostovala, zato bo morala manjkajoča sredstva pridobiti z drugimi viri. V poštev pridejo okoljske dajatve, komunalne obveznice, bančni krediti ter namenska sredstva, zbrana ob ceni komunalnih storitev. O virih financiranja pa ne moremo govoriti, ne da bi poznali specifične probleme teh virov financiranja.

Hrovatin (2002) ugotavlja, da s komunalnim prispevkom občine pridobijo znatna sredstva, ne da bi pri tem obremenjevale proračun, medtem pa cene storitev zaostajajo za ekonomskimi. Po njenem mnenju bo potrebno del manjkajočih sredstev pridobiti tudi s ceno storitev po načelu samo-financiranja, kar je že dolgo praksa v razvitih državah EU. Med državami, ki so se najbolj približale ekonomskim cenam, sta Nemčija in Švedska. Vodooskrba ter odvajanje in čiščenje odplak je, za razliko od Francije in Anglije, povsem v rokah države oziroma komunalnih podjetij. V Nemčiji, kjer so načela določanja cen vode opredeljena z zakonodajo, cena vode in odvajanja odplak ne sme preseči realnih stroškov zagotavljanja storitev. Ti obsegajo stroške tekočega poslovanja, vzdrževanja in amortizacijo, stroške kapitala ter rezerve za prihodnje investicije.

Sodobna družba, kjer se potrebe za javnimi dobrinami zadovoljujejo na višji ravni od eksistenčnega minimuma, si nenehno prizadeva za povečanje obsega javnih dobrin. V primerjavi s Slovenijo se v državah z razvito komunalno infrastrukturo posvečajo predvsem kakovosti

komunalne oskrbe oz. doseganju višjih oskrbovalnih standardov. *Ekonomске značilnosti GJI (dolga življenjska doba in znatna sredstva, potrebna za izgradnjo) v veliki meri odločajo o načinu financiranja.* Stanje pri nas kaže na to, da se s ceno storitev marsikje ne zagotavlja niti tekoče, kot tudi ne investicijsko vzdrževanje, amortizacijska doba večine komunalnih objektov in naprav pa se je že iztekla. Zaradi politike cen so občine kot tudi komunalna podjetja ostala brez virov sredstev za obnovo in razvoj komunalne infrastrukture. Občine bi morale imeti možnost, da se zadolžijo nad predpisano višino 10 % proračuna. Učinkovit instrument zagotavljanja kapitala so lahko hipotekarne in komunalne obveznice, ki imajo v Evropi že dolgo tradicijo. Pri nas smo ta instrument uvedli šele leta 2006 z Zakonom o hipotekarni in komunalni obveznici, ki specializiranim bankam omogoča izdajo obveznic. Zakon, ki naj bi spodbujal banke, zavarovalnice in sklade k nakupu obveznic, pa še ni zaživel.

### **1.3 Opredelitev predmeta obravnave**

Z ustrezno urbano zemljiško politiko, ki mora postati pomemben del naše prostorske politike, lahko pomembno vplivamo na kakovost grajenega prostora, ki je temelj lokalne blaginje in pogoj za 'urbano konkurenčnost'. Spoznanje, da je prostorski razvoj mest in drugih urbanih naselij močno odvisen od infrastrukturne opremljenosti, postavlja pred vse ravni urejanja prostora zahteve, ki jih brez skladno delujočega sistema instrumentov zemljiške politike ne morejo uresničiti. *Ker urbana zemljiška politika po svojem namenu in ciljih sodi med razvojne politike, prostorskih problemov mest ni mogoče ločevati od ekonomskih in družbenih problemov.* Obravnava se zato mora z ozko tehničnih razširiti na vse bolj pomembne ekonomske in socialne vidike, kot so: upravljanje in porazdeljevanje javnih dobrin, 'urbani primanjkljaj', ki izhaja iz nedokončane modernizacije družbe, doseganje legitimnosti odločevalskih postopkov, ki je samoumevna v sodobni družbi in podobno. V ta širši kontekst naloga tudi umešča obravnavo urbane zemljiške politike.

Strategija gospodarskega razvoja Slovenije (2001) je med dolgoročnimi usmeritvami prostorske politike izpostavila "Preusmeritev iz do sedaj pretežno ruralne v urbano naravnano politiko in s tem uveljavitev spoznanja, da so mesta središča inovacij ter nosilci in motorji razvoja". Usmeritev SPRS (2004), da se z zgoščanjem grajene strukture omeji širitev mest v krajino in v sosednja naselja, Lobnik (2007) tako komentira: "Omejevanje razvoja mesta navzven z jasno

opredelitvijo grajenega roba naselja pospešuje nenadzorovan razvoj znotraj naselij in hkrati omogoča razcvet primestnih naselij, ki veliko lažje zapolnjujejo desetletja nezasedene plansko rezervirane površine, saj je v njih manj industrije, manj devastiranih urbanih površin, manj kompleksnih postopkov, manj historično varovanih objektov in območij. Obmestna naselja se hitreje polnijo, ker veliko lažje dobivajo dovoljenje za nadaljnji razvoj na prostih površinah."

Po osamosvojitvi se naša mesta soočajo z velikim porastom infrastrukturnih potreb na področju gospodarskih, oskrbnih in poslovnih con, prometnih terminalov ter integriranega mestnega prometa. Odprto ostaja vprašanje prenove starih mestnih središč in degradiranih območij. Z vstopom v EU smo prevzeli tudi velike obveznosti do izboljšav okoljske infrastrukture (centri za predelavo odpadkov, čistilne naprave ipd.). V mestih še posebej hitro naraščajo potrebe po urejenih javnih površinah – trgih, ulicah, parkovnih, rekreacijskih in drugih urejenih javnih površinah. Brez ustrezne infrastrukturne opremljenosti zemljišč, na katerih je predvidena gradnja v javnem interesu, se naša mesta ne bodo mogla prostorsko razvijati. *Tuje izkušnje kažejo, da je v tržnih pogojih mogoče potrebne finančne vire za pridobivanje in opremljanje zemljišč zagotoviti z mobilizacijo tako javnih kot tudi zasebnih finančnih sredstev.*

Zadnja celovita ocena razmer v prostoru Slovenije je bila podana leta 2001 v Oceni stanja in teženj v prostoru RS. Iz ocene, ki je bila podlaga za pripravo Strategije prostorskega razvoja, izhaja, da ni primernega usklajevanja med zemljiško politiko ter politiko urejanja prostora, zaradi česar se neracionalno gospodari z zemljišči, neučinkovito vlaga v pridobivanje in opremljanje zemljišč ter s preskromno ponudbo zemljišč za graditev omogoča špekulacije. Odprto ostaja vprašanje organiziranosti upravljanja stavbnih zemljišč, primanjkuje ustrezno izobraženih strokovnjakov, pa tudi trg zemljišč in davčni sistem ne prispevata dovolj finančnih sredstev, ki bi državi in občinam omogočala voditi dolgoročno politiko prostorskega razvoja. Dana je tudi smer ukrepanja države: *"Stavbno zemljiška politika mora biti med najpomembnejšimi instrumenti izvajanja prostorskih in urbanističnih načrtov."*

*V vseh nacionalnih dokumentih, pomembnih za urejanje prostora, se zemljiška politika povezuje z ukrepi na področju gospodarjenja s prostorom. Politika urejanja prostora RS (2001) določa, da je treba razvoj poselitve uravnavati z ustrezno zemljiško politiko in spodbudami za prenavo naselij. Strategija prostorskega razvoja Slovenije (2004) izpostavlja potrebo po:*

(i) oblikovanju programa ukrepov zemljiške politike za spodbujanje delovanja trga zemljišč; (ii) uveljavljanju prostorskih ukrepov in različnih vrst ukrepov urbane zemljiške politike tako, da se poveča ponudba opremljenih zemljišč; (iii) razvoju finančnih spodbud za nakup in opremljanje stavbnih zemljišč za potrebe javnega sektorja. Posebej velja izpostaviti opredelitev krovne strategije razvoja (SRS, 2005), da si bo Slovenija prek oblikovanja in izvedbe ukrepov aktivne zemljiške politike prizadevala za izboljšanje gospodarjenja s prostorom ter zagotavljanje pogojev za izboljšano delovanje trga nepremičnin. Vse strateške *usmeritve, ki so sicer ozko opredeljene z vidika ukrepov aktivne zemljiške politike, ostajajo še vedno aktualne.*

Ugotovitev, da se ukrepi na področju gospodarjenja s prostorom (in zemljišči) ne izvajajo, kot so bili načrtovani (UMAR, 2011), odpira vprašanje institucionalnih vzrokov, ki jih lahko v veliki meri pripišemo neučinkovitemu sistemu urejanja prostora. Po ukinitvi družbene lastnine je izstopala odsotnost osnovnih instrumentov zemljiške politike, usmerjanje prostorskega razvoja pa je bilo prepuščeno prostorskemu načrtovanju. Učinkovitost izvajanja prostorskih aktov se ni izboljšala tudi po uvedbi prostorskih ukrepov (ZUreP-1), ki jih prostorska in pravna stroka uvrščata med izvršilne (direktivne) instrumente zemljiške politike. *Vse to vodi k spoznanju, da z obstoječim sistemom urejanja prostora, ki ne premore veliko ekonomskih instrumentov, ne bo mogoče povečati učinkovitost izvajanja prostorskih aktov.*

Računsko sodišče RS je leta 2005 v več poročilih o smotnosti poslovanja občin ugotavljalo, da je gospodarjenje s stavbnimi zemljišči temeljilo predvsem na prodaji zemljišč in zaračunavanju komunalnega prispevka, medtem ko je bilo opremljanje zemljišč v glavnem prepuščeno investitorjem. V prispevku 'Regionalni in prostorski razvoj' (osnutek SRS, 2004) so Lavrač in soavtorji zapisali: "Pomanjkanje in visoka cena stavbnih zemljišč sta, ob številnih omejitvah pravnega prometa in težavah pri pridobivanju gradbenih in drugih dovoljenj, zavora za mobilnost gospodarstva in prebivalstva in učinkovit gospodarski razvoj.". Na razkorak med obsegom nezazidanih zemljišč v prostorskem planu in ponudbo zemljišč, ki so po lokaciji, površini in drugih lokacijskih faktorjih primerna za gradnjo, je pokazala tudi študija MOP (2005). Na primeru vzorčnih občin je bilo ugotovljeno, da "*občine sicer razpolagajo z velikimi količinami nezazidanih stavbnih zemljišč, vendar jih je le manjši del ustreznega velikostnega razreda in komunalno opremljenih.*". Tudi analiza stavbnih zemljišč v Občini Hrpelje-Kozina (glej 6.2.2) je pokazala, da občina od 230,88 ha nezazidanih stavbnih zemljišč razpolaga le še

s 36,13 ha ustrezno opremljenih zemljišč za gradnjo stavb, parcelna in lastniška struktura je razdrobljena, zaključeni kompleksi zemljišč pa so primerni le za manjše zazidave.

Glede na to, da imajo občine težave že pri financiranju osnovnih nalog na področju urejanja prostora in varstva okolja, je bolj ali manj jasno, da brez mobilizacije tako javnih kot zasebnih sredstev ne bodo mogle uresničevati razvojnih ciljev. Ta vidik je zlasti pomemben, če razmere na področju financiranja opremljanja zemljišč presojava z vidika usmeritve SPRS, ki se glasi: "Finančna sredstva, ki jih lokalne skupnosti pridobivajo iz naslova gospodarjenja s stavbnimi zemljišči, naj se namenijo za izvajanje aktivne zemljiške politike, prednostno pa se zagotavlja izdelava prostorskih izvedbenih aktov in na njihovi osnovi ustrezno opremljanje zemljišč.". V vseh mednarodnih dokumentih in pogodbah, ki jih je Slovenija podpisala, ter nacionalnih dokumentih, pomembnih za urejanje prostora, se pridobivanje ustreznih zemljišč za gradnjo omenja kot pomemben dejavnik urbanega razvoja. Cilj družbe, ki smotrno gospodari z omejenimi zemljiškimi viri, je, da z regulatornimi in ekonomskimi (davčnimi, tržnimi in finančnimi) instrumenti zagotavlja čim boljše pogoje za aktiviranje ustrezne ponudbe zemljišč za gradnjo. *V Sloveniji, kjer trendi ne gredo v to smer, pomanjkanje ustreznih zemljišč za gradnjo in finančnih sredstev za njihovo opremljanje postaja glavna ovira urbanemu razvoju.*

Pred letom 1991 je tržno gospodarstvo v razmerah šibko delujočega trga nepremičnin omogočalo prostorskemu načrtovalcu določanje namenske rabe zemljišč v srednjeročnih planih brez upoštevanja načela najboljše rabe oziroma najvišje vrednosti zemljišč (Šubic-Kovač, 2009b). Pomanjkanje ustreznih zemljišč v prostorskih aktih, ki bi bila pravočasno na voljo za gradnjo v javnem in zasebnem interesu, ter pomanjkanje javnih sredstev za nakup in opremljanje zemljišč sta ključna problema, s katerimi se danes soočajo na lokalni ravni. *Da še nismo prekinili prakse določanja 'poljubnega' obsega nezazidanih stavbnih zemljišč, ne da bi v postopku izdelave prostorskega načrta presojali njihovo ustreznost za gradnjo, naj bi potrdila tudi analiza stavbnih zemljišč v Občini Hrpelje-Kozina, ki sodi med povprečno velike občine (glej 6.2.2).*

Prostorsko načrtovanje, ki od 90. let doživlja korenite spremembe v metodah reševanja konfliktov med interesi, samo z določanjem namenske rabe zemljišč in 'oblikovanjem zazidav' še ne zagotavlja gradnje na teh zemljiščih. Lahko pa prostorsko načrtovanje z izvajanjem prostorskih aktov omejuje oskrbo z zemljišči. Stanovnik (2000) ugotavlja, da prostorsko načrto-

vanje nima vpliva na številne dejavnike gospodarskega (in socialnega) razvoja oziroma ima le posreden vpliv. Med lokacijskimi dejavniki, na katere ima prostorsko načrtovanje neposredni vpliv, je fizični prostor: namenska raba, ustrezne površine, lega – položaj, lastništvo, ustrezna infrastruktura, cena zemljišč, dovoljevanje posegov v prostor ipd. *Prostorsko načrtovanje v tržnih pogojih ne more nadomestiti trga zemljišč, zato pa mora delovati znotraj tržnih pogojev (ponudba in povpraševanje) ter tako omogočati razvoj.*

Vzroke za neučinkovitost našega sistema urejanja prostora, katerih posledice najbolj občutijo na lokalni ravni, je treba iskati v pomanjkljivih ukrepih prostorske politike, v prevladi varovalnega nad razvojnim načrtovanjem in sektorskega nad integralnim upravljanjem prostora. Instrumenti izvajanja prostorskih politik so porazdeljeni med številne nosilce znotraj državne uprave, ki imajo različne cilje, ki niso vedno v skladu s cilji prostorskega razvoja. "Sektorski pristop, s tem ko odvzema integrativno vlogo prostorskemu načrtovanju, ga zožuje na urbanistično načrtovanje in obravnava kot enega od 'prostorskih' sektorjev." (Marušič, 1999). Postopke usklajevanja razvojnih potreb občin s sektorskimi izhodišči se nerazumno zavlačuje (dolga priprava OPN). Vse to pomeni, da MOP ne izvaja vodilne povezovalne in usklajevalne vloge v prostoru. Da zemljiška politika v državni upravi nima jasnega nosilca, je pokazal primer uvajanja davka na nepremičnine: če bi MOP odigralo svojo vlogo pri oblikovanju zakona, bi bil dan večji poudarek prostorsko-razvojni funkciji davka. *S povečanjem prihodkov iz naslova povečane vrednosti zemljišč (vpliv mestne rente) bi davek motiviral občine, da več prihodkov namenijo izvajanju zemljiške politike – glej primerjavo med predlogi ZDN 2010 in ZDN 2013 (5.4.3).*

Pred osamosvojitvijo je področje zemljiške politike oz. gospodarjenja s stavbnimi zemljišči urejal posebni Zakon o stavbnih zemljiščih, ki je skupaj z Zakonom o urejanju prostora in Zakonom o urejanju naselij in drugih posegih v prostor (objavljeni v UL SRS, št. 18/1984), pomenil usklajen sistem prostorske regulacije. Vsebine teh zakonov, ki so temeljili na družbenem planiranju, so bile na novo opredeljene v ZUreP-1 (2002). Namesto nadgrajevanja so parcialne spremembe zakona po letu 2003 (ZPNačrt, ZUPUDPP) pomenile njegovo razgradnjo. *Ob koncu leta 2013 je Vlada v izhodiščih normativnih sprememb na področju urejanja prostora posebej izpostavila problem razpršenosti ureditve, pri tem pa ne omenja področja finančno-ekonomskih instrumentov, kjer je drobljenje ureditve še posebej izrazito. Z omenjeno razpršenostjo zakonske ureditve so povezani tudi problemi upravljanja: v državni upravi*

ni jasnega nosilca aktivne zemljiške politike, prevladuje finančno nad prostorskim ministrom, pomanjkljivo je spremljanje učinkov zakonodaje, občine nimajo večjega vpliva na zakonodajo, premajhno je tudi vključevanje različnih strok (ekonomija, sociologija, teorija organizacije). *Skupna značilnost obstoječega sistema finančnih instrumentov je ta, da prevladuje fiskalna nad usmerjevalno funkcijo (npr. nepremičninski davek), njihova navezava na urbano zemljiško politiko pa je, z izjemo komunalnega prispevka, zanemarljiva.*

Čeprav Vlada v izhodiščih normativnih sprememb na področju urejanja prostora ugotavlja, da se je v zakonodaji zanemarljivo zemljiška politika, se spremembe nanašajo predvsem na prostorsko načrtovanje. O celoviti prenovi zakonodaje bi težko govorili, saj bi ta morala zajeti tudi institucionalne nosilce zemljiške politike in finančne vire za njihovo izvedbo. Prostorski ukrepi, opremljanje zemljišč in odmera komunalnega prispevka sodijo v poseben zakon, ki bi področje urejal celovito. *Od rešitev omenjenih težav je odvisen tudi uspeh implementiranja zakonodaje – na lokalni ravni bi se povečala učinkovitost izvajanja prostorskih aktov.*

#### **1.4 Hipoteza in pričakovani rezultati**

Pomanjkanje finančnega kapitala za pridobivanje zemljišč za gradnjo in njihovo opremljanje onemogoča lokalnim skupnostim, da bi ustrezno koristile zemljiške vire, ki služijo ustvarjanju dodane vrednosti oz. povečanju družbene blaginje. S sistemom proračunskega financiranja, ki se oslanja predvsem na javna sredstva, ne bo mogoče uresničiti ciljev prostorskega razvoja. Dejstvo, da postaja država vse bolj zadolžena, je eden od razlogov, da se na področju gospodarjenja s prostorom v večji meri koristijo zasebna sredstva. *Uresničevanje ciljev prostorskega razvoja mest je zato v veliki meri odvisno od tega, kako se bo država opredelila do urbane zemljiške politike oziroma instrumentov za uresničevanje njenih ciljev.*

Zdi se, da je naš sistem urejanja prostora razpet med trajnostno vizijo prostorskega razvoja in ustaljeno prakso prilagajanja kratkoročnim ciljem. Z vidika izgrajevanja sistema se postavlja ključno vprašanje: *s kakšnimi instrumenti usmerjati prostorski razvoj oziroma v kolikšni meri naj bi to prepustili 'nevidni roki trga'?* Usmerjanje razvoja s prostorskimi akti (tržna alokacija stavbnih zemljišč) in drugimi upravnimi instrumenti (prostorski ukrepi) se je pokazalo za neučinkovito. Dejansko stanje kaže, da prostorskega razvoja v tržnih pogojih ne moremo



učinkovito usmerjati zgolj z upravno-administrativnimi instrumenti (potreben, ne pa zadosten pogoj), pač pa je treba vključiti tudi posredne in tržne instrumente zemljiške politike, s katerimi lahko javni sektor pomembno vpliva na tržne razmere.

Slovenija bo naredila pomemben korak, če bo v razvojnih dokumentih opredelila ključne cilje urbane zemljiške politike ter poskrbela za ustrezno zakonsko in institucionalno ureditev na področju vodenja in izvajanja urbane zemljiške politike. S tem bo dana podlaga za oblikovanje celovitega sistema instrumentov prostorskega razvoja, ki se bo v večji meri oslanjal na tržne mehanizme in različne oblike javno-zasebnega partnerstva. V Sloveniji so najslabše razviti prav zemljiški instrumenti, ki vplivajo na tržne razmere. *Ker se urbana zemljiška politika po namenu in ciljih uvršča med razvojne mehanizme, jo lahko lokalne skupnosti uspešno izvajajo le prek institucij sistema: prostorsko načrtovanje - programiranje – financiranje / proračun.* Obravnava ekonomskih vidikov urbane zemljiške politike naj bi potrdila njeno vlogo kot temeljnega mehanizma izvajanja prostorskih izvedbenih aktov in urejanja razmer na trgu zemljišč. To temeljno izhodišče je razdelano v štirih hipotezah:

*(1) Urbana zemljiška politika je za razliko od drugih razvojnih politik neizoblikovana, zato obstaja nevarnost, da bo Slovenija zaradi razvrednotenja grajenega prostora zapravila svoje prostorske potenciale. Urbana zemljiška politika mora zato postati sistemska, institucionalna ter instrumentalna podpora izvajanju prostorskih aktov na lokalni ravni. Njeni cilji in ukrepi na področju gospodarjenja s stavbnimi zemljišči in urejanja razmer na trgu zemljišč morajo biti vključeni v dokumente razvojnega in prostorskega načrtovanja.*

*(2) V Sloveniji nam primanjkuje večja odločnost za oblikovanje celostno zasnovanega in skladno delujočega sistema instrumentov in ukrepov prostorskega razvoja, ki bo tesneje navezan na urbano zemljiško politiko in bo spodbujal lastnike zemljišč in uporabnike infrastrukture, da sorazmerno prispevajo za razvoj mest in drugih urbanih naselij.*

*(3) Obstoječi sistem urejanja prostora v pogojih tržnega gospodarstva in zasebne lastnine nad zemljišči ne zagotavlja učinkovitega izvajanja prostorskih aktov, zato je treba prostorski razvoj regulirati tako s prostorskimi akti in drugimi upravnimi ukrepi kot s širokim naborom ekonomskih in drugih posrednih instrumentov zemljiške politike.*

*(4) Urejanje prostora, ki zaradi naraščanja družbeno-ekonomske kompleksnosti postaja vse težje obvladljivo in običajno presega regulativne sposobnosti sistema, bo doseglo potrebno stopnjo legitimnosti formalnih postopkov, če bo javno, fleksibilno in transparentno in bo spodbujalo vse nosilce interesov, da sodelujejo pri oblikovanju formalnih odločitev.*

Prvi pričakovani rezultat magistrske naloge je potrditev ali zavrnitev hipotez. Drugi rezultat naloge, ki je tesno povezan z ekonomskimi vidiki zemljiške politike, je prikaz uporabnosti metode za izdelavo celovite ocene stanja zemljišč z vidika ustreznosti za gradnjo. Kot ugotavlja Stanovnik (2000), so razpoložljivost zemljišč za gradnjo, namenska raba in komunalna opremljenost teh zemljišč tisti ključni lokacijski dejavniki gospodarskega in socialnega razvoja na lokalni ravni, ki imajo neposredno vlogo v prostorskem načrtovanju. Tretji rezultat in končni cilj naloge je prikaz prednosti povezovanja in usklajevanja v postopkih priprave občinskih prostorskih aktov in programov opremljanja. Učinkovitost sistema financiranja urbanega razvoja (višja stopnja razvoja pomeni višje stroške) je namreč odvisna od potrebne povezanosti in usklajenosti med tremi komponentami sistema: načrtovanjem namenske rabe zemljišč, programiranjem in financiranjem infrastrukturnih izboljšav (Nicholas, 1991).

## **1.5 Metoda dela in struktura naloge**

Za potrjevanje hipotez smo uporabili deduktivno metodo, ki obravnavo začenja s sintezo, to je predpostavljeno celoto, hipoteze pa dokazuje z analizo njenih sestavnih delov. Predpostavljena celota je mišljena kot sistem instrumentov prostorskega razvoja, ki naj bi poleg obstoječih instrumentov (prostorski akti in ukrepi) vključeval tudi ekonomske instrumente zemljiške politike. Ker z metodo dedukcije ni mogoče povsem zadostiti ciljem naloge, je uporabljena tudi induktivna metoda, ki s podrobnejšo analizo delov predpostavljene celote sklepa na pravilnost hipotez. S pomočjo deskriptivne metode prehajamo od opisovanja dejstev in pojavov k analiziranju tistih ekonomskih in družbenih dejavnikov, ki pomembno vplivajo na izvajanje prostorskih aktov in na urejanje razmer na trgu zemljišč. Obravnava predmeta naloge se tako pričinja z opisom delovanja sistema pri 'vrhu' in se nadaljuje z opisom delovanja na nižjih ravneh. Ker na lokalni ravni najbolj občutijo posledice (ne)delovanja sistema, se obravnava osredotoča na lokalne člene – šele z obravnavo 'od spodaj navzgor' lahko ugotovljamo lokalne sinergije, iz katerih se tudi razvijejo lastnosti sistema, ki pomenijo novo kvaliteto.

K celovitosti obravnave je prispeval sistematični pregled obsežnega gradiva, ki je vključeval dokumente razvojnega in prostorskega načrtovanja, zakonodajo, strokovno literaturo, raziskovalne projekte ter objavljene prispevke. S pregledom zakonodaje smo želeli pokazati, da je področje urejanja prostora ozko in pomanjkljivo opredeljeno z vidika ekonomskih instrumentov zemljiške politike. Pregled ugotovitev in stališč številnih uglednih domačih avtorjev naj bi pokazal, da se problemi na področju izvajanja prostorskih aktov ne obravnavajo dovolj celovito. Nujno dopolnilo k obravnavi je tudi primerjalno-zgodovinska metoda, ki zajema opis razmer v slovenskem in mednarodnem prostoru v različnih časovnih obdobjih.

Magistrska naloga je razdeljena na sedem vsebinskih poglavij, od katerih je prvih pet analitičnih, šesto je empirični del naloge, v sedmem poglavju pa so podane zaključne misli. V uvodnem poglavju avtor definira pojem urbane zemljiške politike, predstavi namen in cilje naloge, oblikuje predmet obravnave, postavi delovne hipoteze ter opiše metodo dela, ki je bila uporabljena za doseg ciljev naloge. V poglavju: *'Teoretična in konceptualna izhodišča'* so predstavljena teoretična spoznanja, s pomočjo katerih avtor utemeljuje vlogo urbane zemljiške politike kot temeljnega mehanizma učinkovitega izvajanja prostorskih aktov na lokalni ravni. Teoretične vsebine se nanašajo na odnos prostor – zemljišče, ekonomiko načrtovanja rabe zemljišč, pomen zajemanja povečane vrednosti (vpliv mestne rente), vlogo infrastrukture v razvoju mest, trajnostni pristop v ekonomiji ter vlogo javnega sektorja na trgu zemljišč.

V tretjem poglavju z naslovom: *'Družbeno-ekonomski vidiki urejanja prostora'* so predstavljeni institucionalni vzroki za težave formalnega sistema urejanja prostora, ki je zaradi premajhnega vključevanja socioloških in ekonomskih vidikov zašel v legitimitetno krizo in posledično krizo učinkovitosti. V tem pogledu se naloga ukvarja z vprašanjem razmerij med formalnim in neformalnim delovanjem v prostoru. V naslednjem podpoglavju so predstavljene ekonomsko-socialne vsebine v kompleksnih modelih urbane preнове. Na dveh konkretnih primerih učinkovitega izvajanja preнове predelov Dublina in Londona, ki temeljita na javno-zasebnem partnerstvu, avtor izpostavi bistvene razlike modelov z vidika uporabe instrumentov zemljiške politike. V podpoglavju o razvojnem partnerstvu se obravnava osredotoča na pomen sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, v podpoglavju z naslovom *'Institucionalni okvir za izvajanje urbane zemljiške politike'* pa so predstavljene institucije za upravljanje zemljišč, kot jih poznajo v državah z razvitim tržnim gospodarstvom.

Četrto poglavje je namenjeno obravnavi ekonomskih instrumentov urbane zemljiške politike. V uvodnem podpoglavju so predstavljene osnove javno-finančne politike z izhodišči za celostno načrtovanje sistema instrumentov prostorskega razvoja. V podpoglavju 'Od uporabe direktivnih k uporabi nedirektivnih instrumentov' je podanih kar nekaj tehtnih razlogov za večjo uporabo nedirektivnih instrumentov pri izvajanju prostorskih aktov in urejanju razmer na trgu zemljišč. Instrumenti obdavčenja, ki vključujejo davke in prispevke, so obravnavani v podpoglavju 'Obdavčenje nepremičnin z vidika tesnejše navezave na zemljiško politiko'. V kontekstu naslova podpoglavja je dan poudarek na zajemanje mestne rente, ki izhaja iz (splošne in posebne) povečane vrednosti zemljišč oziroma nepremičnin. Predstavljena je tudi možnost prehoda od komunalnega prispevka k 'prispevku za obremenitev infrastrukture'. Obravnavo vsebinsko zaokrožujeta podpoglavji o financiranju stroškov po načelu odloga plačila ter o javno-zasebnem partnerstvu. Kot zaključek poglavja je predstavljen nov pristop v financiranju urbanega razvoja, ki ga v tuji literaturi označujejo z 'impact fee policy'.

Peto poglavje z naslovom: '*Urbana zemljiška politika kot temeljni mehanizem izvajanja prostorskih aktov na lokalni ravni*' se ukvarja z izhodišči za oblikovanje nove zemljiške politike. V prvem podpoglavju avtor predstavi vlogo zemljiške politike na področju gospodarjenja s stavbnimi zemljišči. V naslednjih dveh podpoglavjih, ki zemljiško politiko analizirata z zgodovinskega vidika, oziroma z vidika zakonodaje, avtor poda pregled doseženega stanja, s tem pa tudi podlago za oblikovanje nove zemljiške politike, njenih ciljev in instrumentov. Izhodišča so predstavljena v četrtem podpoglavju, v katerem avtor izpostavi vlogo javne lastnine nad stavbnimi zemljišči, poda usmeritve za načrtovanje sistema ciljev in instrumentov ter predlaga nabor prednostnih instrumentov zemljiške politike za prehodno obdobje.

Šesto poglavje je namenjeno programom opremljanja, na podlagi katerih občine zagotavljajo opremljanje zemljišč. V študiji programa opremljanja zemljišč za območje OPPN Šared avtor naloge analizira smotrnost načrtovanih prostorskih ureditev z vidika stroškov opremljanja. V primeru programa opremljanja zemljišč za območje Občine Hrpelje-Kozina avtor predstavi metodo za izdelavo ocene ponudbe zemljišč z vidika ustreznosti za gradnjo. V tem primeru podaja celovito analizo stanja stavbnih zemljišč kot podlago za izvajanje zemljiške politike. V zaključku poglavja avtor naloge analizira ekonomske vidike povezovanja postopkov priprave prostorskih aktov in programov opremljanja ter predstavi prednosti takega pristopa.

## 2 TEORETIČNA IN KONCEPTUALNA IZHODIŠČA

*Stroka včasih ne upa več podati jasnih strokovnih ocen oziroma predlogov, če ti niso že predhodno opredeljeni kot politično sprejemljivi. (M. Gojčič, 2011)*

### 2.1 Zemljišče kot ekonomska dobrina in dejavnik prostorskega razvoja

Ob koncu 90. let prejšnjega stoletja se je v domači stroki uveljavilo spoznanje, da so se družbene vrednote, povezane z zemljiščem in zasebno lastnino, bistveno spremenile ter da obstoječi mehanizmi urejanja prostora ne ustrezajo dojemanju njunih medsebojnih relacij. Zemljišča se od ostalih dobrin ločijo po tem, da je njihov obseg omejen, so neobnovljiva in nepremična in pomenijo stalni vir, s katerim človeštvo razpolaga že od svojega obstoja. Na zemljišče kot dobrino velike vrednosti so vezani javni in zasebni interesi, ki izkazujejo lastniške in druge pravne pravice. Zaradi vse večje omejenosti tega pomembnega naravnega vira pa je treba zemljišča čim bolj racionalno upravljati. To je možno le ob ustreznem pravnem varstvu pravic na zemljiščih. *Potreba po racionalnem upravljanju z zemljišči ni le posledica omejenega izkoriščenja zemljišč, ampak je tudi logična posledica gospodarskih koristi, ki jih ta nudijo na zemljiškem trgu.*

Poleg ekonomskega vidika upravljanja zemljišč, ki ga opisujemo z lastnostmi: nepremičnost, omejena ponudba, lokacija, heterogenost ter urbanistična določila, ki vplivajo na vrednost oz. ceno zemljišča, ima na zemljiškem trgu posebno vlogo pravni vidik prenosa (menjave) lastninske pravice. Lastninska pravica na zemljišču je temeljna stvarnopravna pravica, povezana s podatki o lastnosti zemljišča. Lisec (2007) pravi, da so prve zapise o zemljiščih in njihovih lastnostih, ki so izvirali iz potreb po varovanju pravic na zemljiščih ali zemljiških dajatev, poznale že stare kulture. Z razvojem proizvodnih odnosov je zemljišče vse bolj prevzemalo vlogo potrošne in zaradi redkosti tudi ekonomske dobrine. Prodaja in nakup zemljišč se pojavljata že v zgodnji dobi industrializacije. S prehodom mestnih zemljišč v privatno last se pričinja proces razpadanja mestnega zemljiškega fonda. Ponekod so bila mesta že konec 18. stoletja dejansko v privatnih rokah. Dostopnost do zanesljivih podatkov o lastništvu, lastnostih in tržni vrednosti zemljišč ter podatkov o zemljiškem trgu je temeljni pogoj za aktiven in transparenten zemljiški trg. Ti podatki so tudi osnova za prostorsko načrtovanje, spremljanje stanja v prostoru, načrtovanje razvoja infrastrukture in podobno.

Odnos človeka do zemljišča, tako v pogledu pojmovanja njegove vrednosti kot dejanske in možne rabe, se je s časom spreminjal. S povečanjem števila prebivalcev so se pojavila prva naselja. Zemlja kot naravni vir je postajala pomemben proizvodni dejavnik (terre-capital), najprej v kmetijski proizvodnji, sčasoma pa tudi v nekmetijskih oziroma gospodarskih dejavnostih. Zaradi potreb po gradnji stavb ter infrastrukturnega omrežja so zemljišča vse bolj pridobivala vrednost. V predindustrijski družbi je bilo zadovoljevanje potreb prebivalstva odvisno od naravnih okoliščin (plodnost, letina), šele industrijska družba je odprla nove možnosti za izkoriščanje naravnih virov. *Tedaj je še veljalo, da so naravni viri neizčrpani in da so drugi dejavniki (delo, kapital) odločilni za proizvodnjo. V drugi polovici 20. stoletja pa je postajalo vse bolj očitno, da prihaja do izčrpanosti posameznih naravnih virov.*

Danes odnos družbe do naravnih virov, ki jih ogroža prekomerno izčrpavanje, vse bolj postaja tudi globalni problem. Kriza sodobne družbe ima zato številne, tudi ekonomske, socialne in moralnoetične razsežnosti, ki terjajo spremembo odnosa družba – okolje. Paradigma neomejene rasti (proizvodnje in porabe) temelji na predpostavki, da se bo z izboljševanjem tehnologije, ekonomske organizacije in proizvodnih procesov ustvarjanje bogastva s pomočjo izkoriščanja naravnih virov nadaljevalo. Merilo ekonomskega uspeha nista ne proizvodnja in ne poraba, ampak maksimiranje stanja kapitala – na račun okolja. Plut (1991) meni, da neoliberalna ekonomija izhaja iz zgrešene predpostavke, da je redke dobrine mogoče reproducirati, vendar postaja vse bolj jasno, da teh ni mogoče proizvesti ne glede na ceno – trg daje ceno produktom, ne more pa dati cene viru teh produktov. Če je funkcija družbe opredeljena z varstvom naravnega in grajenega okolja, potem je treba na mikro in makro ravni določiti optimalen položaj (Paretov optimum) na temelju ovrednotene družbene škode in koristi oz. celotnih stroškov izboljšanja kvalitete okolja in stroškov zaradi obremenjevanja.

Koncept trajnostnega razvoja kot alternativa neomejene rasti poudarja, da sta gospodarska rast in zaščita okolja soodvisna procesa, rast se zato ne bo mogla nadaljevati pri sedanji stopnji degradacije okolja. Na nujnost globalne omejitve gospodarske rasti je opozoril že Rimski klub (Meje rasti, 1974). Ekonomist Savin (1998) trajnostni razvoj razume kot ekonomski razvoj, ki zadovoljuje potrebe sedanje generacije, ne da bi ogrožal in škodoval potrebam prihodnjih. Koncept trajnostnega razvoja pristopa naravnemu okolju kot kapitalu, ki ga ni več mogoče nadomestiti, če se obrabi ali uniči. Savin ugotavlja, da koncept trajnostnega razvoja za razliko

od klasičnega, ne jemlje naravne vire samo kot dejavnik gospodarske rasti, temveč jih postavlja v okvir njihove razpoložljivosti, trajanja in obnovljivosti.

Naloga trajnostne ekonomije je, da naravne vire ovrednoti po ceni dobrin v omejenih količinah. Odgovor na vse večje izkoriščanje naravnih virov zato ni niti zaustavljanje ekonomskega razvoja niti nadaljevanje preživelih vzorcev rasti, temveč iskanje novih konceptov razvoja. Koncept trajnosti zahteva ravnanje z naravnimi viri, kakor da niso neizčrpn, gospodarsko rast pa definira kot proces, ki ustvarja negativne učinke na okolje (voda, zemlja, zrak, reke, jezera, morje), ki jih je treba z ustreznimi instrumenti politike reducirati ali popolnoma odpraviti. *Sodobni koncept prostorskega razvoja mora zato izhajati iz prednostnih potreb prebivalstva, razvojno in prostorsko načrtovanje pa morata upoštevati omejenost naravnih virov.*

S spremembami strukture prebivalstva in z razvojem urbanizacije narašča tudi povpraševanje po zemljiščih v mestih in naseljih mestnega značaja. Klemenčič (1997) ugotavlja, da tendenco naraščanja kaže tudi cena stavbnih zemljišč, zaradi naraščajočih cen pa je vse bolj otežen razvoj urbanih naselij. Pojav špekulacij z zemljišči zato pomeni resno oviro nadaljnjemu razvoju. Zemljišče s povečevanjem števila prebivalcev nekega mesta vse bolj stopa v ospredje kot omejitveni dejavnik. To si Klemenčič razlaga z dejstvi, (i) da je zemljišče konstanta, ki v družbenem razvoju prihaja vse bolj do izraza; (ii) da je zemljišče imobilna dobrina, torej neprenosljiva, in je osnova vsake prostorske strukture; (iii) da zemljišča ni mogoče reproducirati – zemljišče je mogoče v pogledu njegove oblike in kakovosti le v omejeni meri spreminjati, izboljševati oziroma, žal, tudi poslabševati. *Čim bolj se družba razvija, vse bolj postajajo zemljišča dejavnik gospodarske rasti in razvoja urbanizacije in tem bolj v ospredje stopa problem ocenjevanja vrednosti stavbnih zemljišč.*

V Sloveniji so procesi lastninjenja privedli do spoznanja, da administrativni načini določanja vrednosti zemljišč oziroma nepremičnin niso več primerni. Pomanjkanje ustreznih podatkov o trgu nepremičnin je eden od glavnih vzrokov za to, da se tržne metode vrednotenja nepremičnin, s tem tudi stavbnih zemljišč, prepočasi uveljavljajo. Kot pogoj za dolgoročno uveljavitev tržnih metod vrednotenja nepremičnin v Sloveniji Šubic-Kovač (1997) postavlja ustrezno zakonsko ureditev področja, za njegovo uspešno uveljavitev pa vzpostavitev, vzdrževanje in vodenje uradne evidence zemljiških transakcij in cen zemljišč, ki so bila v prometu.

Šubic Kovač (1998) ugotavlja, da zakonodaja na področju vrednotenja nepremičnin ni sledila Ustavi RS (1991), ki omogoča nove razmere in razmerja na nepremičninskem trgu. Za tržne metode vrednotenja namreč velja, da šele na podlagi analize trga nepremičnin lahko ugotovljamo, kateri faktorji vplivajo na vrednost nepremičnine in v kolikšni meri.

Slovenija si vrsto let prizadeva za uveljavitev nepremičninskega sistema, ki bo imel pozitivni učinek na delovanje nepremičninskega trga in na gospodarsko rast. Poleg registra nepremičnin in evidence trga nepremičnin imajo pomembno vlogo prostorske evidence o fizičnih lastnosti prostora, prostorskih aktih in gospodarski javni infrastrukturi. Urejene in dostopne evidence so pogoj za vzpostavitev sistema spremljanja stanj in trendov v prostoru in za gospodarno rabo prostora. Celostno urejeno evidentiranje nepremičnin in vzpostavljen sistem zbirk prostorskih podatkov sta podlaga tudi za oblikovanje in vodenje zemljiške politike, vrednotenje in obdavčitev nepremičnin ter prostorsko opredeljevanje podatkov. S sprejetjem Zakona o evidentiranju nepremičnin in Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin leta 2006 je bil narejen bistveni premik od administrativnega k tržnemu vrednotenju nepremičnin. Na podlagi ZEN je bil izveden množični popis nepremičnin, v registru nepremičnin pa so bile nepremičninam pripisane posplošene tržne vrednosti. Z izvedbo množičnega vrednotenja nepremičnin se je odprla tudi možnost za uvedbo nepremičninskega davka.

## **2.2 Mestno (stavbno) zemljišče kot predmet urejanja urbanega prostora**

Mestno zemljišče (sinonim za stavbno zemljišče) kot primarni vir za življenje in delo v mestih sam po sebi ni v funkciji koristnosti. Z ekonomskega vidika zemljišče dobi vrednost le, če služi ustvarjanju dodane vrednosti oziroma povečanju družbene blaginje. Šubic-Kovač (1996) pravi, da sta uporabnost zemljišča (pripravljenost za določeno uporabo), s tem pa tudi njegova vrednost, odvisna od: velikosti in oblike, meril izrabe, razvojne stopnje, komunalne opremljenosti, oddaljenosti centra oziroma subcentra urbanega naselja ter namenske rabe. Presežek vrednosti pripada lastniku zemljišča v obliki zemljiške rente (državi, lokalni skupnosti, zasebniku) in lastniku kapitala oziroma investitorju. Zakup, ki je tako kot renta sinonim, je dejanje, s katerim pravica (tudi stavbna), ki prinaša koristi, za plačilo preide v začasno uporabo zakupnika. Posegi države in lokalnih skupnosti v zasebno lastnino, kot so razlastitev, omejitev pravic ali predkupna pravica, so možni le v primeru, da gre za zaščito javne koristi.



Urejanje je izvedenka besede red, ki je nasprotje od nereda. Ko je govor o urejanju prostora, imamo v mislih prostorski red, ki ga povezujemo z odnosom človeka do prostora, upravljanja, varstva in razvoja ter oblikovanja življenjskega okolja. Gaberščik (2004) v zvezi s prostorskim redom meni, da je ta prav tako legitimen, kot so legitimni naravni, socialni, ekonomski in pravni red. Prostorski red kot širši pojem obsega vse človekove aktivnosti, ki vplivajo na prostor. *Urejanje prostora poleg prostorskega načrtovanja, ki ima svoje specifične postopke in metode dela, obsega tudi druge ukrepe, s katerimi lahko vzpostavljamo določen red v prostoru. Davčna in proračunska politika, finančno podprti razvojni programi in projekti, bančno kreditiranje ter drugi ukrepi pravne in finančne narave lahko bistveno vplivajo na prostorske ureditve.*

V urejanju prostora srečujemo različne razlage pojmov prostor in zemljišče. Glede tega Tepina (1985) pravi: "V teoriji je prostor lahko fizikalni ali geografski ali življenjski prostor, je lahko zemlja ali zemljišče, toda le v sobesedju z urejanjem, je prostor, v katerem se ureja celotna reprodukcija življenja. Da bi se reproduciralo življenje, se mora reproducirati – urejati prostor. Družbeno-ekonomski odnosi do zemljišča in prostora so različni: odnos do zemljišča je predvsem proizvodjalni, šele odnos do prostora je družbeni, saj obsega tako človeško in socialno kot proizvodjalno in porabniško komponento družbenega življenja. Da postane prostorsko urejanje odraz družbenega urejanja, se mora to odražati kot prostorsko urejanje. Vprašanje pa je: v kolikšni meri lahko uresničimo razvojne cilje, ki se izražajo v družbeni ureditvi, če ne uresničujemo njej ustrezno prostorsko ureditev."

Zaradi specifičnosti mestnega (stavbnega) zemljišča je tudi njegova tržna alokacija specifična. Ker je razpoložljivost mestnih zemljišč manjša, kot je potreba, je z ekonomskega vidika nujna izbira med alternativnimi načini uporabe tega resursa (npr. alternativna lokacija ali raba). Zemljišče je fizično nepremičen resurs (nepremičnina), zato ne moremo govoriti o njegovi izmenjavi na trgu, temveč o prenosu lastninskih pravic. Fizična imobilnost zmanjšuje elastičnost ponudbe zemljišč, je pa v pogledu različnih namenskih rab velika njegova alokativna mobilnost. Elastičnost ponudbe se dolgoročno poveča s širitvijo mestnih zemljišč, vendar je odločitev o spreminjanju kmetijske v stavbno rabo v domeni politike. Značilnost mestnega zemljišča je tudi nehomogenost in nepopolna deljivost. *Za razliko od drugih resursov je za trg mestnih zemljišč značilna visoka stopnja državne intervencije oziroma kontrole.*

Begović (1995) pravi, da formalni sistem urbanističnega načrtovanja še vedno predstavlja temeljno obliko alokativne intervencije v primeru eksternih učinkov, ki ji dajejo prednost celo ekonomsko najrazvitejše države. *Kot regulator procesa tržne alokacije mestnega zemljišča ima urbanistično načrtovanje z določanjem namenske rabe, omejitev in pogojev koriščenja zemljišč velik vpliv na tržno alokacijo zemljišč.* Preko tega mehanizma lahko država pomembno vpliva tudi na prerazdeljevanje bogastva oz. dohodka velikega dela prebivalstva. Vprašanje pa je, ali država na ta način tudi dejansko povečuje blaginjo. To je po mnenju Begovića tudi razlog, da v razvitih državah, za katere sta značilna tržno gospodarstvo in tržna alokacija resursov, vse bolj v ospredje prihaja vprašanje same vloge urbanističnega načrtovanja.

Usmerjanje dejavnosti v prostoru, njihova prostorska organizacija in usklajevanje interesov so sinonimi za urejanje prostora, ki *pa ne pomeni samo načrtovanje razvoja v prostoru (mestu, regiji ali krajini), temveč tudi načrtovanje razvoja zemljišč.* O zemljišču, ki ga razvriščamo glede na rabo (kmetijsko, stavbno, vodno ipd.), lahko govorimo šele, ko zemlja kot naravni vir postane sredstvo dela ter predmet prisvajanja in menjave. Uporabno vrednost zemljišče dobi le, če s svojimi lastnostmi zadovoljuje človekove potrebe. Z infrastrukturnim opremljanjem in pripajanjem drugih grajenih struktur se (stavbno) zemljišče spreminja v prostor prebivanja in dela, pa tudi v prostor družbenih odnosov. Prostor kot opremljeno stavbno zemljišče predstavlja dobrino velike vrednosti, s katero je treba zaradi zagotavljanja njegove trajne uporabne in razvojne funkcije racionalno gospodariti. *Prostor oziroma zemljišče, bodisi kot grajeno okolje ali kot predmet dela, je dobrina, ki je ni mogoče neomejeno uporabljati.*

Celostno urejanje prostora terja obravnavo z vidika dveh sovisnih dejavnikov: zemljišča kot sredstva človekovega dela in predmeta lastniških razmerij ter prostora kot vsebine grajene strukture, kot pogoj prebivanja in dela, pa tudi kot prostor družbenih odnosov. *Zemljišča služijo hkrati različnim funkcijam, načrtovanje pa je neposredno povezano s funkcijsko razsežnostjo prostora.* Proučevanje razvojnih problemov v prostoru je možno le na osnovi opredelitve pojma prostora kot predmeta prostorskega načrtovanja. Zemljišče, na katero so vezane lastninska pravica, renta in vrednost, je predvsem ekonomski dejavnik, šele odnos do prostora je vsestranski, saj obsega tako ekonomsko, socialno in okoljsko komponento razvoja. *Če je namen normativne ureditve usklajevanje interesov v prostoru ter njegova racionalna raba, je treba izhajati iz družbeno-ekonomske ureditve, ki se kaže v odnosu do prostora in zemljišča.*

### 2.3 Cilji načrtovanja rabe zemljišč z družbeno-ekonomskega vidika

Ekonomska teorija se ukvarja s problematiko rabe zemljišč v analizah razmerij med ekonomijo in načrtovanjem namenske rabe zemljišč. Evans (2004) pravi, da je za analizo potrebna izhodiščna opredelitev ciljev načrtovanja rabe zemljišč. Za to naj bi obstajali trije razlogi: (1) zanima nas, ali ekonomske analize prispevajo k doseganju teh ciljev; (2) radi bi vedeli, ali so bili ti cilji tudi doseženi; (3) zanimajo nas možne nepredvidene posledice v prizadevanju za doseg teh ciljev. Evans se sprašuje o smiselnosti razprave o ciljnih načrtovanja rabe zemljišč, upošteva, da je odgovor na dlani: namen in cilj mora biti načrtovanje rabe zemljišč, ne glede na to, ali se to imenuje načrtovanje rabe zemljišč, okoljsko načrtovanje, urbanistično načrtovanje, prostorsko ali regionalno načrtovanje. Še vedno pa ostaja odprto vprašanje glede omejitev načrtovanja rabe zemljišč in obsega njenih ciljev: je cilj estetika, večja uporabnost, zagotovitev kapitala ali trajnosti, in če so vse to cilji, kako jih med seboj uravnotežiti?

Družba je vselej imela poleg bolj ali manj naključnih tudi nekatere jasne cilje, s katerimi je načrtovala svoj razvoj. Človek je od vsega začetka živel v prostorskih okvirih, jih tudi spreminjal in na ta način tudi načrtoval. Zgodovinsko gledano je jasno, da izvira načrtovanje rabe zemljišč iz dejavnosti umeščanja stavb v prostor oz. oblikovanja mesta (civic design). Evans pravi, da so bili cilji v prvi vrsti estetski (zasnova Haussmanovih bulvarjev in avenij v Parizu), čeprav so bili včasih vključeni tudi politični in vojaški vidiki (Ringstrasse na Dunaju). V drugi polovici 19. stoletja so velike prezidave evropskih mest, za razliko od parcialnih posegov v strukturo mesta, ki so bili značilni za prvo polovico 19. stoletja, temeljile na enotnem urbanističnem načrtu za mesto in včasih tudi za širše območje.

Že v daljni preteklosti so bili pomembni tudi drugi vidiki načrtovanja mest. Najbolj očiten problem je predstavljala infrastruktura, ki je z rastjo naselij postajala vse bolj pomembna. Cestne povezave, vodooskrba ter odvajanje odpadnih voda so bili bistveni elementi načrtovanja infrastrukture. Druga temeljna skrb zgodnjih urbanističnih načrtov je bila posvečena javnemu zdravju, kar ekonomisti povezujejo z eksternimi učinki. Oblikovanje naselij, zagotavljanje infrastrukture in nadzor vplivov na okolje so značilnost načrtovanja rabe zemljišč v preteklosti, čeprav je okoljski vidik danes precej bolj pomemben kot v preteklosti. Vse manj prisotni so vojaški cilji, medtem ko imajo politični cilji še vedno močan vpliv na načrtovanje.

Zgodnji urbanizem je pomenil poskus reševanja problemov, ki so nastajali s koncentracijo prebivalstva in industrije v mestih. Razvoj urbanističnega planiranja je povezan s problemi, ki jih je povzročila prevlada kapitalističnega produkcijskega načina in njegove 'prostorske forme' – industrijskega mesta. Ta je dobil zagon v drugi polovici 18. stoletja z industrijsko revolucijo. Med problemi, ki so sprožili zahteve po ukrepanju, so bili: (i) veliko povečanje števila prebivalcev v mestih je povečevalo gostoto v stanovanjskih predelih in prebijalo meje mesta; (ii) reševanje stanovanjskega vprašanja delavskega razreda je bilo v rokah špekulantov; (iii) slabe higienske razmere so bile značilne za vse mesto (Gantar, 1985).

Od tridesetih let 18. stoletja se pojavijo zametki državne intervencije v sfero razvoja mest. Država še ni delovala kot 'planska instanca', temveč je na to področje posegala z omejevalnimi ukrepi in tako nadzorovala dejavnost industrialcev in zemljiških lastnikov. Tedanje občine niso imele finančnih resursov za posodobitve in novogradnje, ki sta jih zahtevala povečan promet in nastajajoče tržišče. Prehod infrastrukture v privatne roke oz. podeljevanje koncesij je povzročil probleme, kot so: podvajanja kapacitet, infrastruktura ni bila enako dostopna vsem ekonomskim subjektom, pojavile so se tudi težnje po monopolizaciji infrastrukture. Država je zato poskušala poenotiti način upravljanja in plačevanj prispevkov.

V prvi polovici 19. stoletja so si države postopoma izborile pravico poseganja v privatno lastništvo zemljišč. Od sredine 19. stoletja so zakoni o razlaščenju postali temelj za velike prezidave mest in posege v infrastrukturo. Posebej pomembno je bilo uvajanje zakonodaje na področju higiene in zdravja, ki je imela velik pomen za razvoj urbanističnega planiranja. Pojavi se urbanizem, ki temelji na domeni, da je z dejavnostjo urejanja prostora mogoče urejati družbene odnose in procese v prostoru. Z izločanjem te dejavnosti iz območja umetniškega oblikovanja je povezan nastanek urbanizma kot teorije o 'urejanju naselij'. Sistemski pristop poudarja proces planiranja, ne pa 'končnega rezultata' planiranja. V prvih dveh desetletjih 20. stoletja se arhitektura kot umetnost oblikovanja stavb in mest usmeri k urbani-stični dejavnosti. Njen predmet postane prostorska organizacija družbenega življenja.

Ekonomska kriza tridesetih let 20. stoletja je povzročila razmah fizičnega planiranja. Poudarjati so začeli regionalno raven, na kateri bi usmerjali in usklajevali razvoj fizične strukture mest z ekonomskim razvojem. Na nivoju države in mestnih uprav se pričnejo ustanavljati

planske institucije. Za hiter razvoj urbanističnega planiranja po drugi svetovni vojni sta bila pomembna dva vzroka: obnova porušenih mest in gospodarska ekspanzija. Visoka gospodar- ska rast je vse do 80. let pospeševala koncentracijo prebivalstva in industrije v mestih, s tem pa so se oblikovala velika zgostitvena območja, v katerih sta potekala procesa: koncentracija v območja vplivnih regij ter izseljevanje iz mestnih predelov. To je pogojevalo razvoj planerskih institucij na lokalni, regionalni in nacionalni ravni z zakonodajo, ki je zajemala gospodarjenje s prostorom in zemljišči, gradbene in tehnične norme ter postopke planiranja.

V 90. letih so se evropske države soočile z dolgoročnejsimi procesi globalizacije. Grožnja pomanjkanja prostora za določene rabe je povzročila organizirano dejavnost urejanja naselij. Čeprav so urbanistično načrtovanje razumeli predvsem kot tehniko, ki se izogiba socialno- političnim vprašanjem, pa vendar dokazuje, da je s prostorskim redom mogoče dosegati določene družbene cilje, predvsem pa racionalizacijo in ekonomizacijo družbenega življenja. Razvoj urbanizma je odprl vrata 'teoriji organizacije'. *Hitra gospodarska rast, občutljivost na ravnovesje med proizvodnjo in javno potrošnjo ter socialne in ekonomske razlike so postavile v ospredje različne oblike družbeno-ekonomskega načrtovanja.*

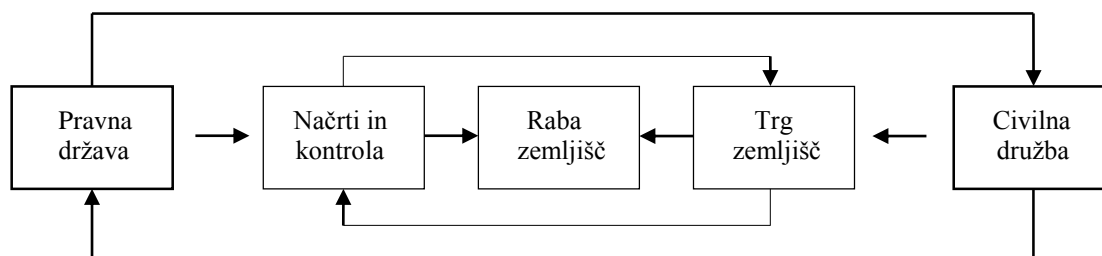
Uvodoma je bil poudarjen pomen razprave o ciljih načrtovanja rabe zemljišč. Če so cilji znani, pa ostaja odprto vprašanje doseganja cilja kot merila uspeha. Cilj načrtovanja je dosežen, če vnaprej znani stroški niso preseženi, saj so previsoki stroški lahko eden od pomembnih razlo- gov za odstop od prizadevanj za dosego cilja. *Stroški doseganja načrtovalskega cilja so lahko ovrednoteni šele, ko so vključeni tudi eksterni stroški.* Merilo uspeha je lahko tudi ekonomski kriterij, po katerem koristi presegajo celotne stroške, ali tržni kriterij, kjer prihodki presegajo odhodke. Včasih sta kriterija zamegljena, po enem je dosežek uspeh, po drugem pa neuspeh.

Čeprav je načrtovalski cilj dosežen, bi bilo potrebno analizirati stroške in koristi za dosego cilja. Pred desetletji je postalo jasno, da bi morala biti ekonomska orodja uporabljena v sistemu načrtovanja kot pogoj za povečanje družbene blaginje. Izpostavilo se je vzroke za 'nepopolnosti trga' in razloge za intervencijo prek sistema načrtovanja. V 90. letih so sledile analize, ki so proučevale vse vidike urbane ekonomije, ne le načrtovalskega. Tako so na primer izpostavili, da je pri določenih resursih in odsotnosti informacij bolje prepustiti trgu, da se sam uravnava. *Za utemeljitev posamezne oblike državne intervencije, s pomočjo katere*

*bi dosegali boljše rezultate, bi morali ovrednotiti tudi vplive načrtovalskih odločitev na spremembe družbene blaginje, upoštevajoč pri tem posledice, ki bi lahko nastale.*

## 2.4 Ekonomika načrtovanja rabe zemljišč v tržnem gospodarstvu

V prejšnjem podpoglavju je obravnava pokazala, da je prostorsko načrtovanje z določanjem rabe mestnih zemljišč najpomembnejši instrument prostorske regulacije. Vendar pa je načrtovanje rabe zemljišč pogosto razumljeno kot proces, v katerem načrtovalci določijo, kaj se sme graditi na določenem zemljišču, in to ne glede na potrebe in interes investitorja za gradnjo in izvedljivost takega projekta. Zaradi vse večje omejenosti zemljiških virov je treba načrtovati različne vrste rabe na najbolj racionalen možen način tako, da pri izbiri možnosti spodbuja vse uporabnike zemljišč k povečanju produktivnosti, trajnosti in izpolnjevanju potreb družbe. *Opredelitev označuje smotrno in racionalno delovanje sodobne tržne družbe oz. njenih med seboj povezanih institucionalnih oblik: pravne države, tržnega gospodarstva in civilne družbe.* Pri tem nas zanima: kaj določa rabo mestnih zemljišč v tržnem gospodarstvu? Odgovor na to vprašanje, ki terja spreminjanje odnosa do urejanja prostora, je mogoče poiskati na podlagi poznavanja relacij med državo, trgom zemljišč in civilno družbo (grafikon 1).



Grafikon 1: Regulacija rabe zemljišč s prostorskimi akti in prek trga zemljišč (vir: Dekleva, 2010b)

Na rabo mestnih zemljišč v tržnem gospodarstvu vplivajo tako fizični kot socialni in ekonomski dejavniki. Taka opredelitev izhaja tudi iz grafikona 1, ki prikazuje relacije med državo, trgom zemljišč in civilno družbo. Pove nam, da regulacija rabe zemljišč poteka s prostorskimi načrti in prek trga zemljišč, kar si lahko razlagamo tako, *da je pri načrtovanju rabe zemljišč treba upoštevati delovanje trga povsod, kjer to ne ogroža javnih interesov in trg daje boljše rezultate.* Seveda pa to pomeni preseganje običajne prakse urejanja prostora: 'izdela se načrt,

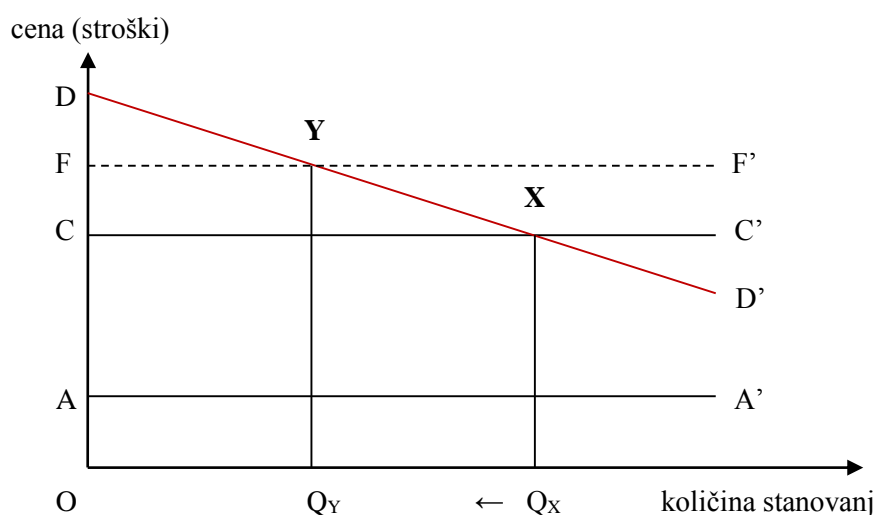
ne da bi vedeli, kako ga uresničiti'. Večkrat je bilo omenjeno, da prostorsko načrtovanje v tržni družbi ni le proces določanja namenske rabe in pogojev za posege v prostor, temveč tudi sooblikovanje ukrepov za uresničevanje prostorskih aktov. Analiza trga stavbnih zemljišč oziroma ocena ponudbe in povpraševanja po stavbnih zemljiščih mora zato postati sestavni del priprave prostorskega načrta za večje posege.

Med pomembnejšimi tujimi deli, ki se ukvarjajo z analizami načrtovanja rabe mestnih zemljišč, sta deli J. Harveyja v 'Urban Land Economics' (Sixth Edition, 2004) in A.W.-ja Evansa v 'Economics and Land Use Planning' (2004). Evans je na primer analiziral ekonomske učinke dveh značilnih oblik načrtovanja rabe zemljišč, ki se razlikujeta po razpoložljivosti oz. ponudbi zemljišč za potrebe urbanega razvoja: (1) ponudba zemljišč je relativno neomejena – elastičnost ponudbe zemljišč je visoka; (2) ponudba zemljišč je omejena s planskimi pogoji in omejitvami. Evans ekonomske učinke načrtovanja analizira na primeru izgradnje stanovanj v nekem določenem območju in času.

Odnos med stroški (ceno) in količino stanovanj pri relativno neomejeni ponudbi zemljišč za stanovanjsko gradnjo je prikazan na sliki 1, pri omejeni ponudbi zemljišč pa na sliki 2. Zaradi poenostavitve so uvedene te predpostavke: (i) stanovanjske enote so enotnega tipa – na primer stanovanje v individualni hiši, (ii) ponudba zemljišč za stanovanjsko gradnjo je določena s prostorskimi akti, (iii) v ceni stanovanjske enote so poleg stroškov izgradnje zajeti tudi stroški urejanja in nakupa zemljišča, (iv) strošek nakupa zemljišča je enak tržni ceni zemljišča za kmetijsko rabo, (v) plačilo stroškov urejanja zemljišč (prostorski akti, komunalno opremljanje, dajatve in prispevki ipd.) je pogoj za izdajo gradbenega dovoljenja.

Za presojo ekonomskih učinkov načrtovanja rabe zemljišč na primeru stanovanjske gradnje je treba poznati način določanja stroškov urejanja zemljišč. Uveljavili so se ti trije načini: (1) stroški urejanja zemljišča se financirajo preko sistema lokalnih davkov, (2) višina stroškov je vnaprej določena s fiksnim razmerjem skupnih stroškov izgradnje, (3) višina stroškov je vnaprej določena na osnovi ocene stroškov, ki bi lahko nastali z urejanjem zemljišč. V praksi je pogost način s pogajanjem. Ker velik del stroškov odpade na urejanje zemljišč, se bo investitor skušal pogajati z lokalno skupnostjo. Na plačilo stroškov bo pristal, če to pomeni zagotovilo za izdajo gradbenega dovoljenja. Rezultat pogajanj je višina plačila, ki je odvisna od

pogajalskih sposobnosti investitorja oz. predstavnikov lokalne skupnosti. Pri tem pogosto prihaja do zamegljevanja ciljev načrtovanja, kar tudi otežuje presojo ekonomske učinkovitosti načrtovanih posegov (koristi presegajo stroške). V nadaljevanju je prikazan način določanja višine stroškov, ki temelji na načelu transparentnosti oz. enakopravnosti in sorazmernosti.



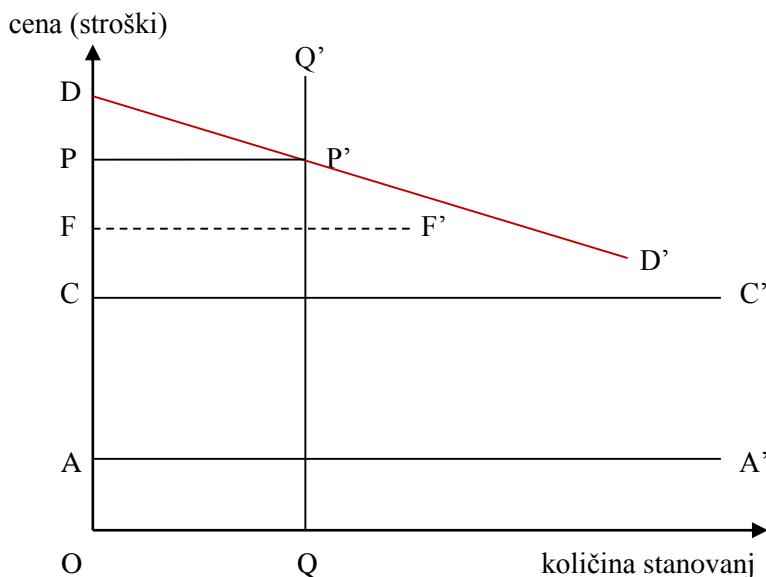
Slika 1: Odnos med ceno in količino zgrajenih stanovanj pri neomejeni ponudbi zemljišč (vir: Evans, 2004)

Na sliki 1 so stroški prikazani na vertikalni osi, količina zgrajenih stanovanj Q pa na horizontalni osi. Linija AA' predstavlja hipotetični primer neomejene ponudbe zemljišč za gradnjo stanovanj, kjer je strošek nakupa zemljišča označen z OA. Strošek gradnje stanovanjske enote je označen z AC tako, da znašajo skupni stroški gradnje OC ( $OA + AC$ ). Povpraševanje po stanovanjih predstavlja opadajoča linija DD', ki seka linijo CC' v točki ravnovesja X. Pri doseženem ravnovesju bo v nekem časovnem obdobju  $OQ_X$  enot zgrajenih in prodanih. Ob upoštevanju stroškov urejanja zemljišča CF, na katere investitor nima vpliva, se linija CC' premakne na višjo raven – linijo FF', ki seka krivuljo povpraševanja DD' v točki Y. Ekonomski učinek uvedbe plačila stroškov urejanja zemljišč CF, kljub neomejeni ponudbi zemljišč, rezultira v zmanjšanju količine zgrajenih stanovanj na  $OQ_Y$ , ki se jim cena poveča od OC na OF.

Drugi značilen primer predstavlja situacijo, ko je ponudba zemljišč za stanovanjsko gradnjo omejena s strožjimi planskimi omejitvami (slika 2). Nagib krivulje povpraševanja DD' ostane enak kot v prejšnjem primeru, enaki ostanejo tudi: strošek nakupa zemljišča OA, gradnje AC in urejanja zemljišča CF. Količina zgrajenih stanovanj, ki bi jo lahko še dosegli na razpo-



ložljivih zemljiščih, je omejena na  $OQ$ . Presek krivulje povpraševanja  $DD'$  z navpično linijo  $QQ'$  v točki  $P'$  določa skupne stroške gradnje oziroma končno ceno stanovanj  $OP$ .



Slika 2: Odnos med ceno in količino zgrajenih stanovanj pri omejeni ponudbi zemljišč (vir: Evans, 2004)

V opisanem primeru bo investitor lahko določil končno ceno stanovanj  $OP$  na podlagi cene, ki jo lahko doseže na trgu. Z izločitvijo stroškov izgradnje  $AC$  bo preostanek stroškov ( $OA + CP$ ) predstavljal vrednost zemljišča. Zaradi plansko omejene količine zemljišč so stroški zemljišča veliko višji od stroška nakupa zemljišča  $OA$ , ki bi bil enak ceni zemljišča za kmetijsko rabo. Če stroški za urejanje zemljišč  $CF$  ne bi bili previsoki, bo investitor pripravljen plačati stroške zemljišča ( $OA + FP$ ). Ker so ti stroški še vedno višji od  $OA$ , to ne bi vplivalo na končno ceno in količino zgrajenih stanovanj. Zato pa bi višji stroški urejanja zemljišč  $CF$ , ki bi nastali zaradi komunalnega opremljanja ali drugih pogojev, povzročili dvig cene stanovanj.

V praksi se pogosto pojavi situacija, da investitor kljub dovolj visoki elastičnosti ponudbe zemljišč in ne previsokim stroškom  $CF$  ni pripravljen plačati stroškov zemljišča ( $OA + FP$ ). Strošek nakupa zemljišča  $OA$  zaradi špekulativnega odnosa lastnika pomeni nesorazmerno velik del teh stroškov. Do povečane vrednosti zemljišča, ki so posledica delovanja lokalne skupnosti, na primer spremembe rabe iz kmetijske v stavbno rabo ali drugih vlaganj, lastnik ni upravičen. *Z ekonomskega vidika bi bilo normalno, da se plačilo 'planskega dobička' prevali na lastnika zemljišča, če zemljišče proda ali pa sam posega v prostor. Z uvedbo plačila dovolj visokega zneska bi se zmanjšal tudi pritisk na kmetijska zemljišča na obrobju mest.*

Analiza dveh značilnih oblik načrtovanja urbanega razvoja je pokazala, da je ekonomski (alokativni) učinek plačila stroškov za urejanje zemljišča CF odvisen od posamezne situacije. V primeru manjših mest, kjer je kontrola prostorskega razvoja manj operativna in učinkovita, je uvedba plačila stroškov urejanja zemljišč CF rezultirala v višji ceni in počasnejši izgradnji stanovanj in s tem tudi počasnejši urbani rasti. Pri dovolj visoki elastičnosti ponudbe zemljišč planske omejitve (kontrola gostote, coning, kontrola etažnosti, izraba zemljišč, zeleni pasovi), kjer so kontrole strožje, bolj operativne in učinkovite, nimajo večjega vpliva na končno ceno zgrajenih stanovanj in ne pomenijo ovire razvoju mest. *Poleg alokativnih ima načrtovanje tudi porazdelitvene učinke, pa naj gre za neomejeno ali pa omejeno ponudbo zemljišč.*

Kot rečeno, uvedba stroškov urejanja zemljišča 'CF' rezultira v višjih cenah novih stanovanj oz. stanovanjskih hiš. Iz istega vzroka se povečajo cene obstoječim hišam, ki tako postanejo konkurenčne novim. Praksa kaže, da imajo lastniki obstoječih hiš, ki jim ni bilo treba plačati fiksnih stroškov 'CF', koristi zaradi porazdelitvenih učinkov. S prehodom na plačevanje stroškov po načinu 3, ki se vse bolj uveljavlja v razvitih državah, postavlja nove prebivalce v neenakopraven položaj s prebivalci obstoječih stanovanjskih hiš, ki so urejanje zemljišč financirali preko lokalnih dajatev. *Prednost se kaže tudi v postopku pridobivanja dovoljenj, kjer lahko lastniki hiš s participacijo izsilijo izboljšave komunalnega urejanja zemljišč, kar nesorazmerno povečuje stroške gradnje, povečuje pa se tudi neenakopravnost.* Načini financiranja preko sistema lokalnih davkov (način 1) so v večini primerov sorazmerni z vrednostjo nepremičnine in zato sorazmerni z dohodki gospodinjstev (pavšalni zneski).

Pomembni so tudi drugi vidiki prehajanja na opisan način financiranja fiksnih stroškov 'CF'. *Načelo sorazmernosti učinkuje tako, da je povečanje cen hišam na območjih z višjo gostoto manjše, na območjih z nižjo gostoto pa višje.* Rezultat coniranja kot sredstvo načrtovanja, ki ima predvsem ekonomsko funkcijo, pa glede na to, kakšno ceno stanovanja oz. hiše je novi prebivalec pripravljen in sposoben prenesti, je prostorska segregacija (zapostavljanje določenega sloja), ki je družbeno nezaželena. Manj regresiven v primeru različnih gostot je 'urbanizacijski prispevek', kjer je prispevek približno sorazmeren s stroški izgradnje hiše glede na lokacijo (način 2). Obstaja vrsta korektivov, ki lahko zmanjšajo regresivni učinek 'CF', s tem pa tudi porazdelitveni učinek. *Eden od teh je, da se na nacionalni ravni uvede enoten način plačila stroškov urejanja zemljišč za določena območja ali celoten urbani sistem.*

## 2.5 Mestna renta v funkciji urbane zemljiške politike

Zapostavljanje rentnih odnosov nad zemljišči in s tem povezanih pravic lokalnih skupnosti se odraža v počasnejšem urbanem razvoju. Urbana zemljišča, ki imajo zaradi svojega položaja in družbenih vlaganj veliko vrednost, po površini pomenijo le nekaj odstotkov nacionalnega ozemlja, po vrednosti pa daleč presegajo delež vrednosti vseh preostalih zemljišč. Z ekonomskega vidika uporaba zemljišča, ki se ureja za izgrajevanje mest in drugih urbanih naselij, prinaša posebno materialno korist, ekstra dohodek, ki ga imenujemo mestna renta. Klemenčič (1997) v zvezi s pojmom mestne rente pravi: "O stavbni renti govorimo, ko imamo v mislih na rento, ki jo daje stavbno zemljišče skupaj s stavbo, medtem ko o mestni renti govorimo, če je stavbno zemljišče v sestavu urbanega naselja, ki z dodatno vloženim kapitalom, lokacijo in podobnim ustvarja posebno ugodne pogoje za nastanek rente. Ker je renta zvezana z obstojem in razvojem urbanega naselja, ima atribut mestna."

Hitro naraščajoči 'urbani stroški', ki so spremljali pospešeno urbanizacijo po drugi svetovni vojni, so sprožili vprašanje zajemanja mestne rente. Vse bolj je postajalo jasno, da ima urbanistično urejanje mest velik vpliv na nastanek in razvoj mestne rente. Klemenčič ugotavlja, da pri njenem nastajanju igra odločilno vlogo vse dražje komunalno opremljanje, ki hitro spreminja in dviguje uporabnost zemljišča za urbane namene. V odvisnosti od stopnje urbaniziranosti se mesta opremljajo s sodobnimi transportnimi potmi, komunalnimi objekti, telekomunikacijami in drugo infrastrukturo, zaradi česar postajajo mesta središča celotnega družbenega razvoja. Na uporabnost zemljišča vse bolj vpliva tudi 'družbena' infrastruktura s koncentracijo izobraževalnih, kulturnih, zdravstvenih, športnih in drugih ustanov v mestu. *Uporabnikom infrastrukture in storitev so omogočeni kvalitetnejši življenjski in delovni pogoji, kar jih obvezuje, da trajno plačujejo del stroškov urejanja zemljišč v obliki povračila.*

Na višino mestne rente odločilno vplivajo ugodnosti, ki izhajajo iz komunalne opremljenosti mestnega zemljišča. Prebivalci, ki uživajo ugodnosti opremljenega zemljišča s komunalnimi objekti in napravami individualne porabe (npr. vodovod, kanalizacija, električno omrežje), imajo prednosti pred tistimi, ki teh ugodnosti nimajo, ker njihovo naselje ni opremljeno s takimi napravami. Ugodnosti in prednosti se še povečajo s komunalnimi objekti in napravami skupne (kolektivne) porabe, kot so: ulično omrežje, javna razsvetljava, pešpoti, parkovne in rekreacijske površine. Hitro narašča tudi delež komunalne porabe, ki odpade na gospodarstvo.

Uporaba objektov in naprav zlasti skupne komunalne porabe omogoča gospodarskim subjektom doseganje višjega dohodka – ekstra profita. V ekonomskem smislu je upravičeno, da uporabniki opremljenih zemljišč sorazmerno prispevajo k financiranju te (u)porabe. *Ko govorimo o zajemanju mestne rente za pokrivanje stroškov izgradnje mest, mora ta renta tudi dejansko obstajati oziroma mora biti realizirana.*

Temeljne pojme mestne rente je opredelil W. Petty v drugi polovici 17. stoletja. Po Pettyju s presežkom vrednosti razpolaga lastnik zemljišča v obliki rente. Ugotovil je, da ugodnejša lega zemljišča v naselju prinaša višjo rento pri isti kakovosti zemljišča. Teorijo mestne rente so dalje razvijali A. Smith, D. Riccardo in K. Marx, z analizami pa so se začeli ukvarjati šele ekonomisti v 20. stoletju. Marx je izhajal iz stališča, da se po analogiji s kmetijsko zemljiško rento v primerih, pri katerih se pojavlja absolutna renta, hkrati pojavlja tudi diferencialna renta. Po Marxu si lastnik zemljišča povsod tam, kjer je naravne danosti mogoče monopolizirati in slednje določajo presežek vrednosti, prisvaja ta presežek v obliki monopolne rente. *Možnost zajemanja presežka vrednosti izhaja iz pravice lastnine nad zemljiščem, v kasnejših fazah razvoja kapitalizma pa tudi iz drugih pravnih oblik razpolaganja, kot na primer pravica lokalne skupnosti, ki nosi največje breme urbanega razvoja, do ekspropriacije.*

Z vlaganji družbe v urejanje zemljišč narašča tudi mestna renta, ki jo lastniki zemljišč skušajo realizirati v ceni, kar je vprašljivo tako s stališča ekonomske učinkovitosti kot socialne pravičnosti. 'Zidanje' cen zemljišč zaradi monopola lastnine povečuje stroške urbanega razvoja, še zlasti ko gre za urejanje novih zemljišč za gradnjo stanovanjskih, poslovnih in proizvodnih objektov. Ti stroški bremenijo lokalno upravo, ki problem visokih cen zemljišč v mestnem jedru (draga prenova) postavlja kot enega od argumentov za širitev mesta na kmetijska in druga zemljišča. Iz preteklosti nam je dobro znan problem rasti mest v njihova vplivna območja, ki je imel za posledico nastanek 'spalnih naselij' ali 'satelitskih mest'.

*Ekonomski cilj, ki ga zasledujemo pri zajemanju mestne rente, je zagotavljanje učinkov, ki pozitivno vplivajo na zniževanje proizvodnih stroškov, kar pospešuje gospodarski razvoj in prispeva k racionalnejši uporabi zemljišča. Če želimo vzpostaviti normalna tržna razmerja, realizacija 'normalne' mestne rente ne sme presežati dejanske vrednosti predmeta zajemanja – načelo popolnosti zajemanja mestne rente. Klemenčič (1997) poudarja, da plačila mestne*

rente, ki je rezultat družbenih vlaganj v urbano infrastrukturo, ne smemo razumeti kot stroška, ki se samo vgrajuje v stroške proizvodnje ali storitve, ker bi takšno obravnavanje zajetih plačil mestne rente imelo za posledico 'zidanje cen'. Z vidika družbene presoje tudi nima vsaka mestna renta enak pomen in vlogo. Zajemanje celotne monopolne mestne rente je utemeljeno, glede diferencialne rente pa stroka predlaga, da bi bilo to zajemanje manjše. To bi spodbudilo uporabnika mestnega zemljišča za najbolj racionalno uporabo mestnega zemljišča, s tem pa tudi nadaljnjo rast diferencialne mestne rente.

Glede namena zajemanja rente Klemenčič (1997) pravi: "Namen zajemanja mestne rente je, da s tem vzpostavimo normalen pretok sredstev med investicijskimi vlaganji v opremljanje mestnega zemljišča in uporabo tega rezultata v obliki mestne rente za nadaljnje opremljanje mestnega zemljišča. Zato je potrebno, da čim večji del zajete mestne rente ta pretok tudi izpolni. To pa je v veliki meri odvisno od stroškov zajemanja rente...Namen zajemanja mestne rente lahko uresničimo le, če se plačilo rente ne prevale na tretjega, ki te rente ne realizira.". Klemenčič ugotavlja, da administrativno določeno in ne dovolj diferencirano nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča kot fiskalnega instrumenta za zajemanje mestne rente ne kaže tendence realne rasti in premika v ekonomski instrument konsistentne zemljiške politike in učinkovitega zajemanja mestne rente od uporabnikov zemljišč.

V Sloveniji smo imeli v drugih družbenopolitičnih razmerah monopol družbene lastnine nad mestnimi zemljišči. 'Zakon o razlastitvi' iz leta 1957 je znatno olajšal pridobivanje zemljišč za potrebe gradnje stanovanj in komunalne infrastrukture. Da bi pospešili razvoj urbanizacije, je bil leta 1958 sprejet še 'Zakon o nacionalizaciji najemnih zgradb in gradbenih zemljišč', po katerem so zazidana in nezazidana zemljišča v ožjih gradbenih okoliših mest in naselij postala družbena lastnina. Na teh zemljiščih je prenehala zasebna lastnina, s tem pa tudi pojavljanje mestne rente na najpomembnejšem delu mest in naselij mestnega značaja. Inštitut za ekonomska raziskovanja je že leta 1966 ugotavljal, da 'prispevek za uporabo mestnega zemljišča', v katerem so nekateri videli zajemanje mestne rente, ne izhaja iz mestne rente. Prispevek ni imel namena razčistiti vprašanja zajemanja mestne rente, temveč uveljaviti posebno davščino, katere glavni namen je bil, da se zagotovijo namenska sredstva za razvoj komunalnih služb. Vloga zasebne lastnine je bila namreč z nacionalizacijo in možnostjo razlastitve omejena do te mere, da mestna renta ni več pomembnejše prihajala v poštev (Klemenčič, 1966).

Finančna dajatev, ki jo danes poznamo kot nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, je bila prvič uvedena leta 1966 z Zakonom o prispevku za uporabo mestnega zemljišča (Uradni list SRS, št. 42-217/1966). Kot ugotavlja Rakar (1994), sta se pomen in vloga te dajatve od leta 1966 dalje spreminjala. Spremenil se je naziv: nadomestilo namesto prispevka, razširilo se je območje plačevanja na stavbna in ne več le na mestna zemljišča. Razširila pa se je tudi namembnost uporabe sredstev: pridobivanje in komunalno opremljanje stavbnih zemljišč, namesto prvotnega financiranja izgradnje primarnih objektov in naprav skupne komunalne porabe. Po mnenju Rakarja kriteriji, po katerih se danes določa višina nadomestila, dajejo slutiti, da se je z nadomestilom zajemala tudi mestna renta. Kriterij lege zemljišča, njegove oddaljenosti in prometne povezanosti s središčem naselja asociira na diferencialno rento I, stopnja komunalne opremljenosti pa na diferencialno rento II.

Z ukinitvijo skladov stavbnih zemljišč leta 1998 se sredstva, zajeta iz nadomestila, stekajo v proračun občin, njihova uporaba pa ni več namensko vezana. Rakar (2008) pravi: "S tem je bil tudi dejansko prekinjen finančni tok, ki je imel naslednjo vsebinsko podstat: vlaganja → povečana vrednost → ugodnost → zajemanje ugodnosti → nova vlaganja. Nadomestilo ni bilo več samo finančni vir za nova vlaganja v gradnjo komunalne infrastrukture in opremljanje zemljišč, ampak je prevzelo vlogo pomembnega nedavčnega prihodka lokalnih skupnosti, s katerim te zagotavljajo svojo finančno samostojnost.". Po letu 2003 naj bi nadomestilo poleg fiskalne pridobilo tudi pomembno vlogo pri izvajanju aktivne zemljiške politike. *Obračunavanje nadomestila za nezazidana stavbna zemljišča naj bi tako vplivalo na povečanje ponudbe zemljišč in s tem na umirjanje cen stavbnih zemljišč, ki bodo v prometu.*

Mestna renta kot specifična oblika zemljiške rente je dohodek lastnika zemljišča, ki izkorišča monopol lastnine oz. prednosti uporabe zemljišča. Ker je presežek vrednosti, ki izvira iz mestne rente, rezultat vlaganj družbe v razvoj urbanih naselij, in ne vlaganj lastnika zemljišča, se mora del čistega dohodka vrniti lokalni skupnosti, ki nosi glavno breme izgradnje urbanega naselja. Občine v Sloveniji že na podlagi obstoječih predpisov razpolagajo z instrumenti, s katerimi lahko vplivajo na znižanje stroškov urejanja zemljišča oz. cene nepremičnin. Med obstoječimi fiskalnimi instrumenti za zajemanje mestne rente prihajajo v poštev: nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, davek na promet nepremičnin, davek na dobiček od premoženja, davek od dohodka z oddajanjem poslovnih prostorov, občinska taksa ipd.

## 2.6 Infrastruktura kot temeljna sestavina mest in generator sprememb

Mesta se lahko prostorsko razvijajo le ob ustrezni infrastrukturni opremljenosti. Pojem infrastruktura mnogi razumejo poenostavljeno s tem, da infrastrukturo obravnavajo le v tehničnem smislu (npr. ceste, komunalne naprave). Infrastrukture kot dejavnika razvoja mest ni mogoče obravnavati z vidika urejanja prostora, na primer opremljanje zemljišč s komunalno in drugo gospodarsko infrastrukturo (ZPNačrt), ne da bi pri tem upoštevali vidik ekonomske in družbene organizacije, ki sta sprva ustvarili, zdaj pa usmerjata razvoj mest. Pojem infrastruktura se uporablja na različnih področjih ekonomije: regionalni ekonomiji, javnih financah, teoriji organizacije ipd. Med ekonomisti obstaja splošni konsenz, da je infrastruktura tisto področje, kjer se upravičeno vključuje ekonomska politika države. Različni avtorji pri proučevanju dejavnikov ekonomskega razvoja infrastrukturo definirajo kot vsoto materialnih, institucionalnih in personalnih zmogljivosti, ki prispevajo k normalizaciji investicijskih faktorjev, s tem pa tudi višji stopnji ekonomske aktivnosti.

Po Kwinterju z izrazom infrastruktura zajemamo vse vidike tehnologije delovanja racionalne administracije, ki naša življenja povezuje z dejanji in lastnino lokalnih ter končno tudi globalnih ustanov. Infrastruktura je sistemski izraz kapitala, finančnih instrumentov, tržnih pogodb, tržnih sil in institucij, ki jih uveljavljajo. Infrastruktura so tudi zbiralniki za vodo, kanalizacija, gorivo in elektrika, telefonski sistemi, kabelska televizija, oskrbovalne poti, parkirne hiše, razsvetljava, javna stranišča, tržnice, parki ter upravljanje z njimi, mokrišča in vodni zatoki, omrežja za odstranjevanje odpadkov, železnice in avtoceste, letališča in distribucijska vozlišča, pristanišča in turistične agencije, hoteli, športni stadioni, knjižnice, objekti za evakuacijo, sistemi za zaščito in reševanje, vojaški objekti, zapori, podjetja za obdelavo in distribucijo podatkov, alarmni sistemi, poštna storitve, bančni avtomati, šolski sistemi, katastrske tehnike, pravni postopki, svetovni splet idr. (zbornik 'O urbanizmu', Ljubljana, Krtina, 2007).

Vrišer (1978) pravi, da večina teorij o prostorskem in regionalnem razvoju obravnava infrastrukturo kot faktor napredka in gospodarski dejavnik, ni pa še sposobna v celoti ovrednotiti njenega pomena. Izvajanje prostorske politike z načrtovanjem infrastrukturnih naprav zadeva ob temeljno oviro: kako izmeriti infrastrukturne učinke in na osnovi takšnega vrednotenja presoditi, katera naložba bo prinesla najboljše rezultate. Ena od možnosti, ki se vse bolj uve-

ljavlja, so stroškovno-dohodkovne analize (cost-benefit analysis). S pojmom infrastruktura skušamo zajeti vse tiste materialne in institucionalne naprave, opremo in danosti, ki so v prostoru na voljo gospodarstvu za proizvodnjo ter za njeno integracijo in oskrbo. Infrastrukturne naprave v širšem smislu služijo tudi prebivalstvu in njegovi socialni varnosti, ko mu zagotavljajo družbeno enake razvojne možnosti in življenjske pogoje.

Infrastrukturo v ekonomskem pogledu opredeljujejo tri osnovne komponente: tehnična, ekonomska in družbeno-ekonomska. Tehnična komponenta infrastrukturo opredeljuje kot 'input' v proizvodnem procesu, ima daljšo življenjsko dobo, ni predmet menjave na trgu, njena opustitev ni tehnično vzdržna. Božić (2009) ugotavlja, da infrastruktura vodi k zmanjšanju transakcijskih stroškov, ima tendenco naravnega monopola, stroški nevzdrževanja so visoki, njena konkurenčnost v potrošnji pa je nizka. Te značilnosti veljajo predvsem za sisteme oz. omrežja, kot so telekomunikacijsko, elektroenergetsko, vodovodno in druga omrežja. Družbeno-ekonomska značilnost se odraža v dejstvu, da infrastruktura predstavlja obliko državljskih pravic, ki naj bi jih zagotavljala država. To v večini primerov pomeni centralizirano politiko planiranja kot tudi tesno sodelovanje med javnim in privatnim sektorjem. Normativna ekonomija predpostavlja obstoj optimalnih institucionalnih razmer – svobodni trg s privatnim lastništvom in decentraliziranim sistemom ekonomske izbire.

Vprašanje, ali lahko infrastrukturna politika upošteva tržne mehanizme, je predmet nenehnih razprav. Pri iskanju odgovora ekonomist Božić razlikuje tri nivoje infrastrukturne politike: (1) mrežno planiranje, ki zajema dolgoročno načrtovanje razvoja infrastrukture na centralni in regionalni ravni, (2) financiranje infrastrukture, (3) izgradnja, uporaba in vzdrževanje. Božić ugotavlja, da z vidika infrastrukturne politike obstajajo številni razlogi, ki nasprotujejo tržni orientaciji, bodisi zaradi normativnih oziroma političnih razlogov bodisi zaradi nestabilnosti trga. Značilni razlogi, zaradi katerih pri infrastrukturi ni mogoče dosledno upoštevati tržnih principov, pa so: (i) konflikti s splošnimi političnimi cilji, kot je na primer kriterij enakih življenjskih pogojev, (ii) konflikti glede distribucije storitev ali minimalnih infrastrukturnih standardov, (iii) varnostni in strateški vidiki. Božić meni, da vsi ti razlogi nastajajo zaradi nerazumevanja alokacijske in distribucijske vloge infrastrukture. *Z vidika ekonomije je sicer mogoče in zaželeno povezovati financiranje in uporabo infrastrukture s tržnimi mehanizmi, medtem ko je načrtovanje razvoja infrastrukture predvsem vloga regulatorja, to je države.*



S prostorskega vidika je infrastruktura pomemben integracijski dejavnik, ki lahko tvori nove proizvodne komplekse in povezuje več prostorskih enot v nove večje združbe. Infrastruktura lahko funkcionira edino v omrežju, hkrati se tudi omrežja povezujejo med seboj in tvorijo obsežne infrastrukturne sisteme, za katere je treba zavarovati obsežna zemljišča. Infrastrukturna omrežja so tudi pomemben lokacijski dejavnik pri namestitvi industrije in drugih objektov, z zmogljivostmi pa hkrati določa njihovo velikost in tehnologijo (Vrišer, 1978).

Pri planiranju, financiranju kot tudi pri izgradnji, uporabi in vzdrževanju infrastrukture je potrebno upoštevati tudi bistvene družbeno-ekonomske značilnosti infrastrukture, ki jih Vrišer (ibid.) vidi v tem, da: (a) je na voljo vsem uporabnikom za proizvodnjo ali potrošnjo pod enakimi pogoji, in da je uporaba njenih storitev vezana na kraj in čas; (b) je kapitalno intenzivna in izkazuje visok kapitalni koeficient, tehnološko nedeljivost in dolgo življenjsko dobo, zato je v večini držav v javni lasti ali pod nadzorom države oz. lokalnih skupnosti; (c) izkazuje nizko produktivnost kapitala ob visokih naložbah - investicijski pragovi; (d) ima izrazito javni značaj, to pa pomeni trajno zagotavljanje varne in zadostne oskrbe. Glavni problem predstavlja zmogljivost infrastrukture, ki se kaže s prometnimi zastoji, v premajhni kapaciteti vodovoda ipd.; (e) trg ne more biti uporabljen kot regulator njenega delovanja in razvoja. Zaradi uporabe načela enakosti in razumne obremenitve uporabnikov pri oblikovanju cen storitev, sta alokacija in financiranje infrastrukture v domeni države ali lokalnih skupnosti; (f) je močno udeležena v gradbenih stroških, kar se še posebej občuti pri izgradnji naselij.

Z vidika infrastrukturne politike je še posebej pomembno vprašanje (tržne) vrednosti stavbnega zemljišča. Na njegovo vrednost poleg lokacijskih dejavnikov (velikost in lega, namenska raba in izraba) pomembno vplivata tudi infrastrukturna opremljenost in razvojna stopnja zemljišča. Rakar (1999a) pravi, da infrastrukturno opremljanje stavbnih zemljišč v tehničnem smislu pomeni gradnjo omrežja, objektov in naprav s področja tehnične infrastrukture komunalnih dejavnosti, prometa in zvez ter energetike. Na podlagi teh aktivnosti, ki predstavljajo vlaganje kapitala v zemljišča, se v tehničnem smislu zemljišča spreminjajo iz kmetijskih v stavbna, v ekonomskem smislu pa iz 'terre matiere' v 'terre capital'. Šele oprema zemljišč z napravami tehnične infrastrukture, bolj poznana kot komunalna oprema zemljišč, daje zemljiščem tisto uporabno vrednost in sposobnost, da lahko na njih zgradimo posamezne stanovanjske, poslovne in industrijske objekte ter objekte splošnega družbenega pomena.

Šubic-Kovač (1997) pravi, da na tržno vrednost stavbnega zemljišča vplivajo drugi faktorji kot na vrednost kmetijskega zemljišča. V tem kontekstu izpostavlja razvoj zemljišča od kmetijskega do stavbnega, ki ga v Nemčiji opredeljujejo s temi razvojnimi stopnjami: (1) kmetijsko zemljišče, (2) zemljišče, za katero so znane samo namere načrtovanja gradnje, (3) zemljišče, za katero je določena namenska raba, (4) zemljišče, za katero je sprejet zazidalni načrt, (5) zemljišče, ki je pripravljeno za urejanje, (6) zemljišče, ki se ureja po zazidalnem načrtu, in končno (7) zemljišče, ki je urejeno (pripravljeno in opremljeno) in je zanj plačan prispevek za urejanje. Zemljišče v razvoju od druge do četrte stopnje pomeni 'stavbno zemljišče v nastajanju', ki bo v določenem času namenjeno gradnji. Zemljišče četrte in pete stopnje je 'surovo stavbno zemljišče', ki je po zazidalnem načrtu namenjeno za določeno vrsto gradnje. Zemljišče šeste stopnje se ureja po zazidalnem načrtu, za urejanje pa je treba plačati prispevek. S sedmo stopnjo urejanja postanejo stavbna zemljišča pripravljena za gradnjo. To so torej zemljišča, ki so po predpisih uporabna za določeno vrsto gradnje.

V prispevku z naslovom 'Pomen in vloga opremljanja stavbnih zemljišč za gradnjo objektov in prostorsko širjenje naselij' Rakar (2002) navaja, da razvite države poskušajo z instrumenti zemljiške politike predvsem povečati ponudbo zemljišč za gradnjo ter pospešiti njihovo pripravo in opremljanje. Z naraščajočo urbanizacijo se je tudi v Sloveniji vse bolj uveljavljala zahteva po zadostnem obsegu komunalno opremljenih zemljišč. Komunalna oprema daje zemljiščem sposobnost, da lahko na njih zgradimo objekte, kar hkrati pomeni, da razvoja v nekem območju ni mogoče načrtovati, ne da bi prej analizirali možnosti komunalnega opremljanja zemljišč. *Stavbnih zemljišč torej ne opremljamo šele potem, ko objekte že zgradimo, ampak je opremljeno zemljišče pogoj, da objekte lahko začnemo graditi.*

Ne glede na to, da smo v Sloveniji od začetka 60. let sprejeli vrsto predpisov, ki so urejali to problematiko, so imeli ti normativni akti te skupne rešitve (ibid.):

- objekte je dovoljeno graditi samo na urejenih oz. opremljenih stavbnih zemljiščih;
- komunalno opremo na zemljiščih zagotavlja lokalna skupnost – v obdobju do leta 1990 komunalna SIS ali stavbno-zemljiška skupnost;
- komunalno opremljanje zemljišč izvajamo na podlagi sprejetih prostorskih aktov in investicijskih programov oziroma programov opremljanja stavbnih zemljišč;
- del stroškov priprave in opremljanja stavbnih zemljišč krijejo investitorji.

## 2.7 Ekonomija trajnostnega razvoja – problem izgube vrednosti

V razvitem svetu je pojem vrednosti zemljišč povezan z novimi dognanji različnih znanosti, predvsem z ekonomsko vedo, kjer se s pojmom trajnostnega razvoja poudarjata družbena in ekološka vrednost zemljišč. *Slovenska ustava iz leta 1991 določa, da mora biti pri pridobivanju in uživanju lastnine zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija.* S pojmom vrednosti zemljišč se je že zelo zgodaj srečala večina kultur v svojem razvoju, njegovo dojetje pa se je spreminjalo z družbeno-ekonomskim razvojem. Pojem poznajo vse države, razlike izhajajo predvsem iz dojetanja tega pojma. Lisec (2007) pravi, da se je pojem tržne vrednosti zemljišč pojavil šele z dojetanjem zemljišča kot vira prihodkov, ki je tesno povezano z dojetanjem razporejanja sredstev in upravljanja s kapitalom ter z razvojem teorije vrednosti v kapitalistični družbeni ureditvi.

Med prvimi teoretiki, ki so se ukvarjali s teorijo vrednosti in delovanjem zemljiškega trga so W. Petty, A. Smith, D. Riccardo, J. S. Mill, J. B. Say. Kot začetnik delovne teorije vrednosti je Petty trdil, da je vloženo delo tisto, ki določa vrednost. 'Naravna' cena, ki pomeni vrednost potrebnega vložka dela, ni enaka 'politični' ceni, ki jo določa država (danes je to tržna vrednost). Po Pettyju delavci dobe le mezdo za preživetje, presežek vrednosti pa se deli na lastnika zemljišča (renta) in lastnika kapitala (obresti). Smith je v delu 'Raziskava vzrokov in narave narodnega bogastva' (izšlo leta 1776) analiziral glavne probleme, s katerimi se kasneje ukvarja ekonomska znanost. Kot zagovornik delovne teorije vrednosti izpostavlja idejo, da so delavci upravičeni do dela presežka, s tem pa privede do nastanka teorije o proizvodnih faktorjih – delo, zemlja in kapital. Njegova trditev, da institucije ovirajo razvoj gospodarstva in se zato država ne sme mešati v gospodarstvo, pomeni začetek liberalizma.

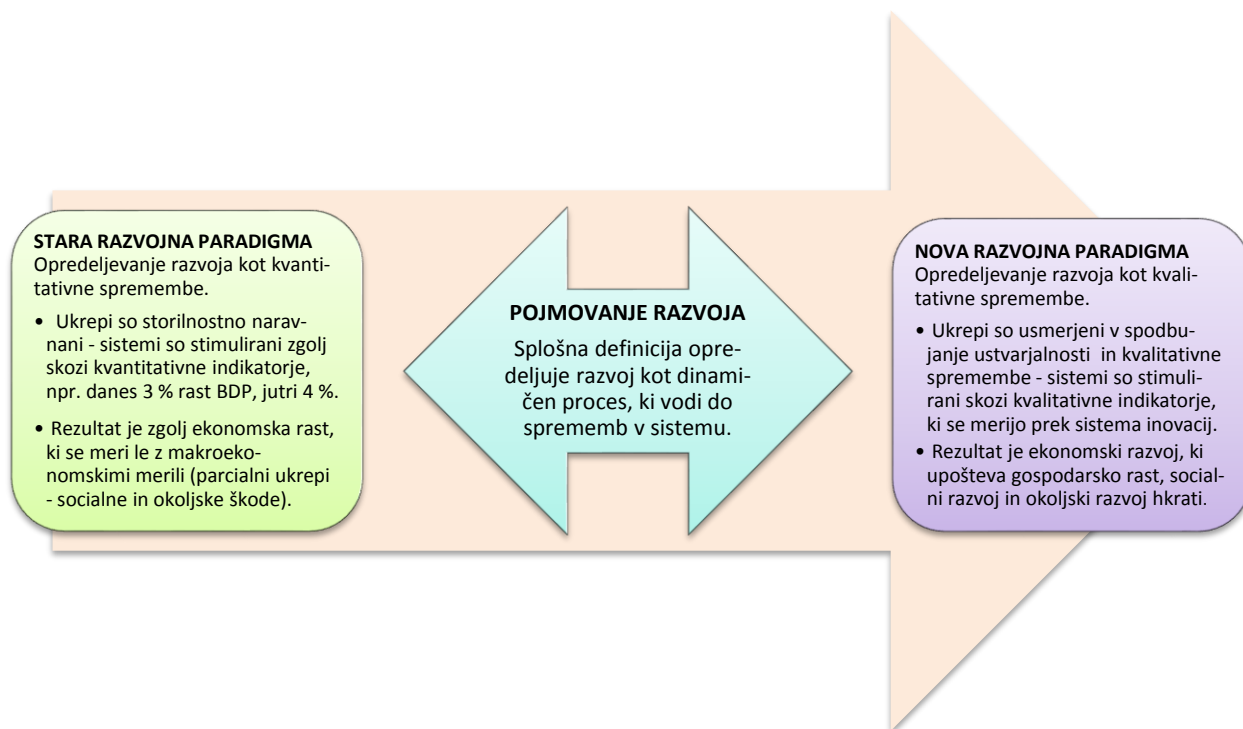
Stališče Smitha do nepopolnosti trga zemljišč je, da so cene zemljišč zaradi fizične omejenosti in počasnega odziva ponudbe višje od dolgoročnega ravnovesja. Riccardo je zagovarjal stališče, da fizična omejenost ponudbe zemljišč omogoča posestnikom prisvajanje koristi tehnološkega napredka. Mill je trdil, da dobiček zemljiškega posestnika nastaja brez prevzemanja rizika. Sayeva teorija vrednosti je temeljila na redkosti surovin. *Skupna značilnost zagovornikov klasične teorije vrednosti pa je bila, da v glavnem niso dvomili o zmožnosti trga. Cene so kasneje začeli pojasnjevati s ponudbo (proizvodnjo) in povpraševanjem.*

*V prvi polovici 20. stoletja J. M. Keynes izoblikuje osnove sodobne makroekonomije, pri kateri bo pomembno vlogo imela država. Keynes je spoznal, da mikroekonomija, ki temelji na principu optimizacije (maksimiranje profita), ni bila sposobna pojasnjevati vzroke svetovne gospodarske depresije, ki jo je napovedoval že K. Marx (zniževanje stroškov → nižje mezde → pomanjkanje kupne moči → ni realizacije → vsesplošna kriza). Marx (1818–1883), ki se je ukvarjal z zakonitostmi razvoja družbe in protislovji kapitalizma, je poudarjal pomen enakosti pri prerasdeljevanju proizvedenih dobrin - v kapitalizmu sta si cilja dobiček in zadovoljevanje splošnih potreb družbe v nasprotju, kar privede do nerealizacije. Tudi Keynes vidi problem kapitalizma v realizaciji, zato naj bi država z davki uravnavala porazdeljevanje dohodka. Menil je, da zaradi protislovij kapitalizma rešitev ni v razlaščenju, temveč v preprečevanju ciklične nestabilnosti gospodarstva. Naša nekdanja skupna država je sledila Marxovi teoriji tako, da je nacionalizirala privatno lastnino, z uvedbo družbene lastnine in planskega gospodarstva pa je prišlo do ukinitve prostega trga in s tem izničenja njegovih pozitivnih učinkov.*

*Z vključitvijo v tržno gospodarstvo si samostojna Slovenija prizadeva, da bo z ustreznimi instrumenti fiskalne in monetarne politike zasledovala makroekonomske (stabilizacijske) cilje, kot so: nizka brezposelnost, visoka gospodarska rast, uravnoveženost javnih bilanc ipd. Neučinkovitost prostorske regulative v postsocialističnem obdobju, ki ga v Sloveniji označuje pospešen razvoj tržnega gospodarskega sistema in prevlada zasebnega sektorja, lahko pripišemo nepremišljenemu sprejemanju tržnih vrednot in zgledovanju po neoliberalnih konceptih upravljanja. Za izhod iz gospodarske krize bi si država morala prizadevati predvsem za višjo gospodarsko rast, njena razvojna politika pa bo na krizo morala odgovoriti s programom prestrukturiranja, ki naj bi segal tudi na področje urejanja prostora.*

*Dognanja ekonomske vede, ki je predvsem veda o državnem oz. družbenem gospodarjenju, so pomembna za napovedovanje prihodnosti. Cilj ekonomskega sistema je povečanje družbene blaginje (in njene pravičnejše porazdelitve), ki pa ga ni mogoče uresničiti brez trajnostno naravnega gospodarstva. Z vidika prostorskega razvoja sta varovanje in koriščenje naravnih virov razvojno enakovredna procesa, če zagotavljata usklajevanje razvojnih potreb z varstvenimi zahtevami v prostoru. Racionalen odgovor na vse večje izkoriščanje naravnih virov zato ni zaustavljanje gospodarske rasti, temveč iskanje modelov razvoja, ki temeljijo na dolgoročni uravnoveženosti komponent sistema: gospodarstvo, družba in okolje.*

Danes se uveljavlja spoznanje, da bosta bodoči družbeni razvoj in s tem višina porabe za zagotavljanje višje kakovosti življenja odvisna od lastne razvojne učinkovitosti. Čelan (2009) meni, da nas doseganje ciljev EU odmika od 'upravno oblastvene organiziranosti države' v pozicijo 'inovacijske organiziranosti države'. Pod pojmom razvoja se pri nas še vedno razumejo tiste aktivnosti, ki prinašajo kvantitativne spremembe. V takšnih primerih pa ne gre za razvoj, temveč za 'rutinske' investicije. Gre torej za kvalitativne spremembe v obliki inovacij (novost, prenovitev) ter invencij (odkrivanje in vnašanje novih elementov v ustvarjanje). Uravnotežen razvoj, ki temelji na drugačni razvojni paradigmi, kot jo danes zastopa neoliberalna ekonomija, zagovarja prednosti endogenega regionalnega razvojnega koncepta. Po stari razvojni paradigmi nas rutinske investicije vodijo zgolj k gospodarski rasti, po novi pa smo priča gospodarskemu razvoju, ki hkrati upošteva socialni, okoljski in etični vidik (slika 3).



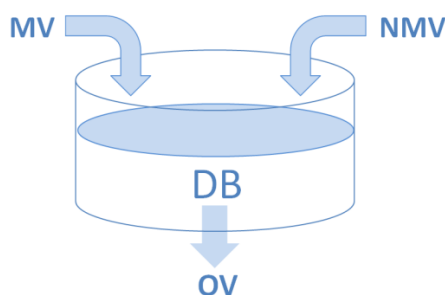
Slika 3: Pojmovanje razvoja – stara in nova razvojna paradigma (prirejeno po viru: Čelan, 2009)

Razvoj v naravi ali družbi je prehajanje kvantitativnih v kvalitativne spremembe, sam proces pa je dvosmeren – povraten. Brez kvantitativnih tudi kvalitativne spremembe niso mogoče. Znanost je že v prejšnjem stoletju zavrnila kvantitativno načelo, po katerem naj bi postale naše zamisli zanesljive šele, ko bi postale izmerljive. S stališča teorije se vsaka stvar, misel ali dejanje spreminja in razvija, odvisno od razmerij med objektom in subjektom, pogojev okolja ter prostora in časa. Pod različnimi vplivi se dinamični sistemi spreminjajo in razvijajo ali pa

propadajo in nastajajo novi. S kvantitetami skupnega prebivanja in dela ljudi nastajajo nove kvalitete njihovega sožitja in ustvarjanja, iz teh kvalitete nastajajo nove kvantitete družbene reprodukcije. Čisto kvantitativnih ali kvalitativnih pojavov ni, vsaka sprememba, napredek ali nazadovanje pojava in stvari je hkrati kvantitativna in kvalitativna (Tepina, 1985).

Alternativa tradicionalni ekonomiji rasti (če ni gospodarske rasti, tj. rasti BDP, ni razvoja) je trajnostna ekonomija, ki v sodobnih družbah s 'postmaterialnim' vrednostnim sistemom ne stremi k rasti, temveč k višji kakovosti življenja, zdravemu okolju in socialni varnosti ob upoštevanju zmogljivosti naravnih virov. Kljub zaupanju v sporočilo trajnosti, *kvalitativni razvoj namesto kvantitativne rasti*, ostaja odprto vprašanje, kako izbirati razmerje med njima.

Koncept trajnosti odpira vprašanje družbene pravičnosti porazdeljevanja tako koristi (benefits) kot stroškov (costs), ki izhajajo iz naravnih virov bogastva. Negativni zunanji učinki, ki spremljajo stihijske spremembe v prostoru kot posledica neučinkovitosti formalnega urejanja prostora, pomenijo na daljši rok realno tveganje in nevarnost za izgubo vrednosti družbenega bogastva. Z vidika ekonomije je iskanje novih modelov razvoja oteženo brez poznavanja zunanjih dejavnikov, ki povzročajo izgubo vrednosti družbenega bogastva (slika 4).



Slika 4: Padanje vrednosti družbenega bogastva zaradi negativnih zunanjih vplivov (vir: ICAM,1998).

Ekonomija trajnostnega razvoja je koncept, ki temelji na trajnosti in zaščiti družbenega bogastva (DB), torej odgovornosti pred bodočimi rodovi. V storitveni ekonomiji bi to pomenilo ugotavljanje celotne vrednosti družbenega bogastva na način (Rimski klub, Orio Giarini):

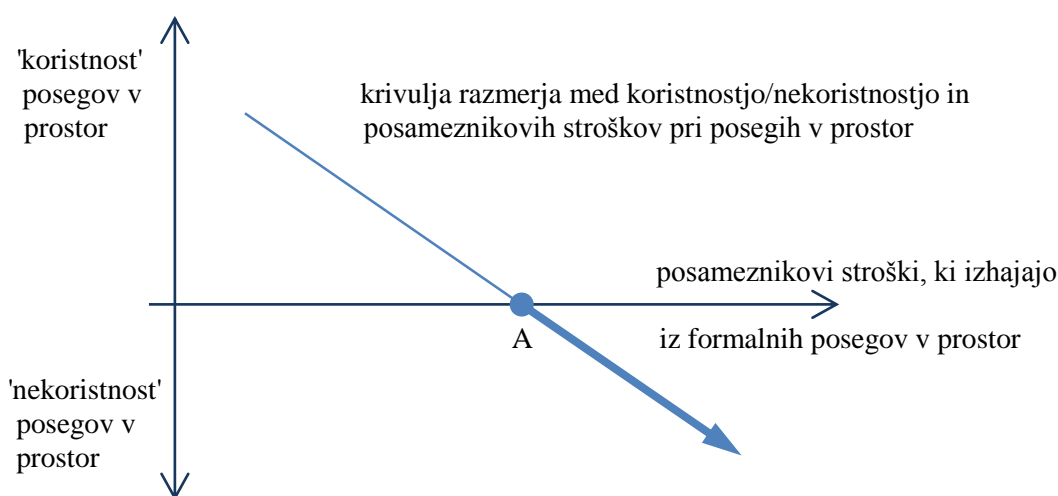
$$DB = MV + NMV - OV$$

Pri tem oznaka MV pomeni monetarizirano, NMV pa nemonetarizirano vrednost. Oznaka OV pomeni odvzeto vrednost zaradi negativnih zunanjih vplivov (onesnaženost, odpadki, obraba

oz. amortizacija, druge izgube vrednosti). Tradicionalna ekonomija, za razliko od koncepta trajnostne ekonomije, operira le z monetarizirano vrednostjo, to je konceptom denarnih tokov:  $BDP = \text{potrošnja} + \text{investicije} + \text{vladni izdatki} + \text{izvoz} - \text{uvoz}$ . Indikator BDP služi za ugotavljanje gospodarske aktivnosti države, njenega razvoja in stopnje njene rasti (ICAM, 1998).

Formalno urejanje prostora s tem, da koristi in stroške, ki izhajajo iz formalnih posegov v prostor, porazdeljuje nepravilno in neracionalno, povzroča posameznikom in širši skupnosti nevarnost in tveganje za izgubo koristnosti. Posledice neracionalnega delovanja formalnega sistema se kažejo v zniževanju ravni koristnosti, ki so jo uživali posamezniki in širša skupnost pred poseganjem v prostor in okolje, na daljši rok pa tudi v padanju vrednosti družbenega bogastva (npr. vrednosti nepremičnin).

Z ekonomskega vidika ocenjevanje ravnotežja med koristnostjo in nekoristnostjo posegov v prostor lahko privede do bolj racionalnega delovanja, to je iskanja stroškovno ugodnejše možnosti izrabe prostora. Pomen usklajevanja koristi in stroškov v formalnem urejanju prostora so izpostavili raziskovalci Oddelka za geografijo Filozofske fakultete in UI RS v raziskovalnem projektu št. V5-0302: 'Povezovanje kriterijev in ukrepov za doseganje trajnostnega prostorskega razvoja mest in drugih naselij v širšem mestnem prostoru' – Zvezek 2, Urbanistični pogoji, 2008. Slika 5 kaže, kako se z vidika posameznika zmanjšuje koristnost posegov v prostor skladno z naraščanjem stroškov, merjenih s časom, naporom ali denarjem.

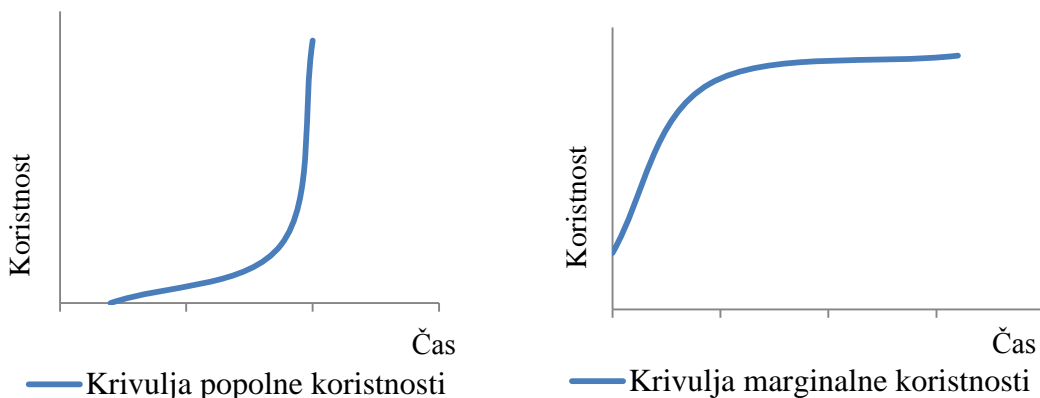


Slika 5: Usklajevanje koristi in stroškov, ki izhajajo iz formalnega urejanja prostora (vir: UL FF-UI RS, 2008).

Ko sistem urejanja prostora s posegi v prostor prekorači mejo med koristnostjo in nekoristnostjo (točka ravnotežja A) in se posameznikovi stroški še naprej povečujejo, se posameznik zave, da obstajajo alternative, to je stroškovno ugodnejše možnosti izrabe posega v prostor. Z vidika posameznika bi to pomenilo, da je vsako nadaljnje vlaganje časa, napora ali denarja nesmotrno. Ko je posamezniku poseg 'vsiljen' od formalnega sistema in prevladajo stroški nad koristnostjo, se ta odloči za pogajanja ali celo blokado formalnih procedur.

Druga ugotovitev avtorjev projekta je, da neposredna korist posameznika pri izkoriščanju prostora lahko škodi širši skupnosti, še zlasti če gre za uresničevanje dolgoročnih ciljev prostorskega razvoja. Analiza družbene koristi bo zato morala vsebovati napoved dolgoročnih učinkov razvoja in časovno opredelitev eksternih stroškov, ki se ne odražajo v ekonomski ceni dobrine. Avtorji še omenjajo, da se ta vidik redko upošteva pri urbanističnem načrtovanju predvsem iz političnih razlogov, saj bi zavestno vključevanje možnih negativnih vplivov v formalne odločitve lahko sprožilo nasprotovanje pri posameznih skupinah in potencialnih volivcih. *Iz navedenega lahko sklepamo, da morajo biti stroški in koristi enakopravno porazdeljeni med vse uporabnike prostora, v postopku načrtovanja je zato treba zagotoviti enakomerno in enakovredno zastopnost interesov: ekonomskih, političnih in socialnih.*

Ozko naravnano urbanistično načrtovanje posameznih posegov v prostor, ki ne upošteva različnih vidikov, prinaša velike koristi zgolj posameznikom, medtem ko dejansko prihaja do nesmotrne rabe prostora in degradacije urbanega sistema kot celote. Avtorji omenjenega projekta zato posebej izpostavljajo pomen dolgoročnosti v prostorskem načrtovanju, ki ga ponazarjata krivulji 'popolne koristnosti' in 'marginalne koristnosti' (slika 6).



Slika 6: Krivulja (a) popolne in (b) marginalne koristnosti pri posegih v prostor (vir: UL FF – UI RS, 2008).



Avtorji projekta ugotavljajo, da prostorsko načrtovanje, ki je povezano s kratkoročnimi cilji maksimizacije ekonomskih učinkov (velika začetna donosnost) in zanemarjanjem eksternih učinkov, vodi do pojava zmanjšane donosa, ki ga ekonomisti označujejo s 'krivuljo marginalne koristnosti' (krivulja b). V primeru popolne koristnosti (krivulja a) je začetna donosnost vloženega kapitala nizka, a s časom narašča in omogoča, da se temeljito preverjajo koristi in stroške ter sproti odpravljajo negativni zunanji učinki. *Če s krivuljami koristnosti ponazorimo uspešnost posameznih urbanih sistemov, nam koncept popolne koristnosti kaže, kako pomembna je izbira pravilne strategije prostorskega razvoja na daljše časovno obdobje.*

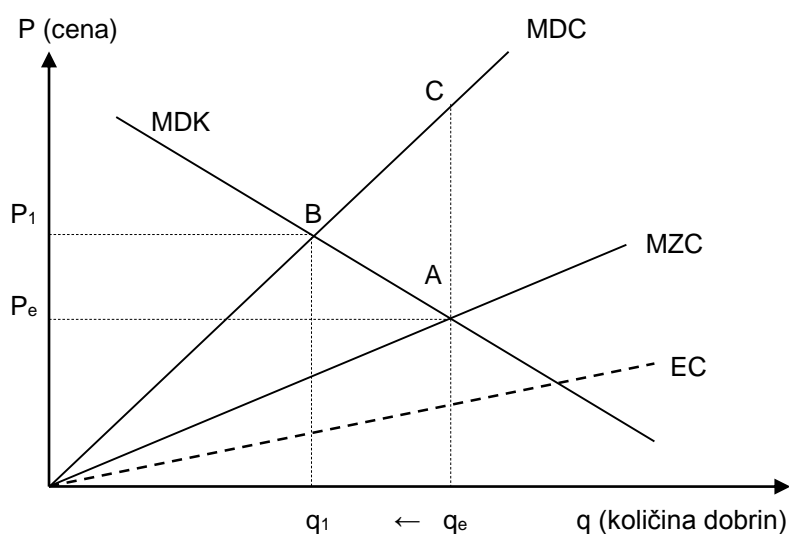
Ekonomska teorija pojav izgube vrednosti oz. koristnosti zaradi negativnih zunanjih učinkov (eksternalij) obravnava tako z vidika posameznih uporabnikov prostora kot tudi širše skupnosti oziroma družbe kot celote. S sociološkega vidika Kos (1993) meni, da je individualna analiza stroškov in koristi (cost-benefit analysis) pomemben mehanizem, ki pojasnjuje posameznikovo navidez nesmotrno oz. neracionalno ravnanje. Odnos prizadetih prebivalcev do posegov v prostor in okolje, ki so posledica formalnih procedur, je odvisen od dostopnosti informacij ter izkušenj, na podlagi katerih si posamezniki določajo svoje prioritete in stroške, ki bi jih imeli s posegom v prostor. Posamezniki, ki se na spremembe v prostoru odzivajo v skladu s svojimi vrednotami (zdravo okolje, lokalne posebnosti, tradicija, kultura, estetika), niso pripravljeni sprejemati vseh mogočih stroškov in formalnemu sistemu dopuščati posegov, ki bi utegnili vplivati na njihovo kvaliteto življenja.

Ekonomsko uspešne države svojo razvojno politiko uresničujejo z učinkovito institucionalno ureditvijo načrtovanja in izvajanja razvojnih politik. Naloga prihodnjega razvoja je v iskanju predstave o prihodnosti, za katere mora veljati, da morajo biti verjetne, imeti morajo vizionarski značaj, omogočati morajo alternative, odgovarjati morajo na vprašanja o prevladujočih predstavah in so združevalne (Čelan, 2009). Čeprav Slovenija že dolga leta vodi samostojno razvojno politiko, je leta 2007 prvič vzpostavila institucionalno ureditev področja oblikovanja in spremljanja razvojnih politik na ravni države in lokalnih skupnosti. Murnova (2009) ugotavlja, da se sodobne razvojne politike načrtujejo ob upoštevanju splošno uveljavljenih načel. Načelo upoštevanja ekonomskih, socialnih in prostorskih možnosti in omejitev je usmerjeno k povezovanju razvojnega in prostorskega načrtovanja, ki se v Sloveniji po mnenju Murnove medsebojno ne povezuje.

## 2.8 Vloga države in lokalnih skupnosti na trgu mestnih zemljišč

Optimalna ponudba lokalnih javnih dobrin in z njimi povezanih storitev ima velik vpliv na raven blaginje v mestih. Država oz. lokalne skupnosti z različnimi oblikami intervencije lahko odločilno vplivajo na učinkovitost alokacije resursa oz. na povečanje blaginje. Ker je mestno zemljišče osnovni predmet sistema urbanističnega načrtovanja, se mu pripisuje ključno vlogo regulatorja procesa tržne alokacije mestnega zemljišča. Pogoje za ustrezno ponudbo javnih dobrin lahko urbanistično načrtovanje zagotovi tako, da določa rabo površin oz. alokacijo javnega dobrega. Z obdavčenjem in drugimi mehanizmi država tudi vpliva na zmanjševanje ekonomske neenakosti, to je s pravičnejšo prerazdelitvijo resursov oz. dohodka. Obravnava se v nadaljevanju nanaša prav na ti dve temeljni funkciji javnega sektorja.

Pareto optimum je ekonomsko stanje, pri katerem je optimum alokacije resursa oz. povečanja družbene blaginje dosežen z izenačenjem mejne družbene koristnosti in mejnih družbenih stroškov, ki vključujejo mejne zasebne stroške in negativne eksterne stroške (slika 7).



Slika 7: Prikaz fenomena optimalnosti alokacije resursov po Paretu (vir: Evans, 2004)

Na sliki 7 oznaka MZC predstavlja mejne zasebne stroške, EC negativne eksterne stroške, oznaka MDC ( $MZC + EC$ ) pa mejne družbene stroške. Oznaka MDK predstavlja mejno družbeno koristnost v ponudbi, ki je padajoča funkcija cene in količine dobrin. Površina trikotnika A-B-C predstavlja povečanje družbene blaginje, družbeno zaželen optimum oz. maksimiranje družbene blaginje po Pareto pa dosežemo pri ponudbi dobrin  $q_1$  (točka ravnovesja B).

V ekonomski teoriji se vloga sodobne države osredotoča na opravljanje dveh temeljnih nalog: (1) določanje pravnega okvira za učinkovito izvajanje regulatorne funkcije in (2) makroekonomske naloge, ki zajema alokacijsko, prerazdelitveno in stabilizacijsko-razvojno funkcijo. Nalogi država opravlja ob pomoči nacionalnih politik (tudi zemljiško), med katerimi so v ospredju razvojne, njihovo število pa je v tesni povezavi z zastavljenimi cilji. Z regulatorno funkcijo, ki jo omenjamo le v povezavi z alokacijsko funkcijo, država zagotavlja in skrbi za institucije in pravni red, ki so potrebni za nemoteno delovanje zasebnega sektorja. To se kaže v tem, da država predpisuje in nalaga zasebnemu sektorju spoštovanje tehničnih norm in standardov, kar znatno vpliva na stroške in učinkovitost zasebnega sektorja. Za razumevanje vloge javnega sektorja na trgu zemljišč je treba izhajati iz osnovnih ekonomskih pojmov.

Razpoložljivi viri/resursi omogočajo družbi ustvarjanje nove vrednosti. Vire, s katerimi ta razpolaga, razvrščamo v tri skupine: (a) naravni viri, ki so primarni proizvodni vir – zemlja oziroma zemljišče v širšem pomenu, (b) človeški ali delovni viri, ki so prav tako primarni proizvodni vir - predstavljajo delo, ki ga v proizvodni proces vloži človek s svojim znanjem in izkušnjami, (c) kapital, ki je za razliko od naravnih in delovnih virov izvedeni proizvodni vir, so proizvedene dobrine, ki so na razpolago v raznih oblikah in služijo proizvodnji. Kapital se povečuje z investicijami. Prav glede razpoložljivosti kapitala se razvita družba razlikuje od nerazvite. Pomanjkanje kapitala v nerazvitih družbah onemogoča, da bi te ustrezno izkoristile svoje naravne in delovne vire, kar vpliva na njihovo nižjo proizvodno sposobnost.

Javne dobrine so tiste dobrine in storitve, za katere je izključevanje sicer tehnično možno, ni pa zaželeno, ker so mejni stroški oskrbe dodatne osebe enaki nič, izključitev osebe iz oskrbe pa bi imela za posledico izgubo blaginje. Za razliko od javnih so zasebne dobrine tiste dobrine, pri katerih je izključevanje tehnično enostavno in zaželeno (neničelni stroški oskrbe dodatne osebe). Stanovnik (2008) glede na položaj dobrin, ki ga določata tehnična možnost in 'zaželenost' izključevanja, dobrine razvršča v: čiste javne dobrine, javne dobrine, zasebne dobrine, mešane in meritorne dobrine oz. dobrine posebnega družbenega pomena. Pri čistih javnih dobrinah ne obstaja tehnična možnost izključitve osebe iz potrošnje, ta tudi ni zaželena, ker so mejni stroški oskrbe dodatne osebe enaki nič (npr. zagotavljanje javnega reda in miru). Mešane dobrine (zmes javnih in zasebnih) in delno meritorne dobrine poleg pozitivnih povzročajo tudi negativne eksternalije, kar pomeni 'javno-značajski' del teh dobrin.

Trg zemljišč (angl. land market) pomeni okolje, v katerem se svobodno srečujejo ponudniki in povpraševalci, oz. okolje, v katerem kupci in prodajalci prek mehanizma cen trgujejo s stvarnimi pravicami na zemljiščih. V procesu, ki temelji na vzpostavljanju ravnovesne cene, ponudniki težijo k maksimizaciji profita, ki ga prisvajajo, povpraševalci pa skušajo maksimirati koristnost, ki jo uživajo. Tržni mehanizem zagotavlja učinkovito alokacijo resursov pod določenimi pogoji: da je na danem trgu mnogo kupcev in prodajalcev, da je produkt homogen, da mejni stroški naraščajo, da potrošnja ali proizvodnja ne povzroča eksternih učinkov in da je na voljo popolna informacija. Če trg zemljišč teh pogojev ne izpolnjuje, ne moremo govoriti o učinkoviti alokaciji resursov oz. povečanju blaginje v skladu s Paretovim optimumom.

Alokacija resursov (angl. allocation of resources) je proces načrtnega razdeljevanja resursov na produkcijo zasebnih dobrin, ki so namenjene izmenjavi na trgu, in produkcijo javnih dobrin in storitev. Če tržni mehanizem ne zagotavlja učinkovite alokacije resursov, govorimo o nepopolnosti trga (market failure). Glavni vzroki za nepopolnost trga mestnih zemljišč so: (i) monopol, (ii) eksterni učinki, (iii) javne dobrine, (iv) nepopolna informiranost in tveganje, (v) nezaželene ekonomske neenakosti. Obstoj prvih štirih vidikov nepopolnosti, ki onemogočajo učinkovito alokacijo resursov, odpira prostor za alokacijsko intervencijo države, katere cilj je povečanje blaginje. Če je blaginja maksimirana po Paretu, pa obstaja možnost, da je njena porazdelitev družbeno nesprejemljiva, kar odpira prostor za prerazdelitveno intervencijo države s ciljem pravičnejše prerazdelitve (redistribucije) blaginje.

V ekonomski teoriji ima pojem monopol strogo definicijo: monopol je situacija, pri kateri obstaja na strani ponudbe samo en gospodarski subjekt. Znano je, da monopolno obnašanje, ki omogoča monopolistu prisvajanje monopolnega profita, vodi do neučinkovite alokacije resursov – izgube družbene blaginje. Z vidika obravnave nas posebej zanima institucionalni monopol, pri katerem država opravljanje določene dejavnosti dovoli le enemu subjektu. Raziskave kažejo, da je ekonomska učinkovitost odvisna od povprečnih (opadajočih) stroškov produkcije po enoti proizvoda. Če se z vidika povprečnih stroškov pokaže, da je tak pristop učinkovitejši od obstoja dveh ali več subjektov na istem trgu, govorimo o naravnem monopolu.

Obstoj neke oblike nepopolnosti trga še ni tudi zadosten razlog za poseganje države s pravno regulativo, javno oskrbo ali pa javnim financiranjem, meni Stanovnik (2008) ter pojasnjuje:

"Spreminja se tudi način poseganja države. Nekoč je država pri naravnih monopolih zagotavljala javno oskrbo, danes pa se v mnogih primerih država zadovolji le s tem, da ustrezno regulira naravne monopole. Sicer pa tudi monopoli 'niso več tisto, kar so nekoč bili'; tehnološki razvoj in globalizacija sta napravila svoje in sedaj so ekonomsko in tehnološko učinkovite tudi manjše enote in tudi zniževanje mejnih stroškov ni več tako izrazito."

Mnoge dobrine, ki se porajajo bodisi na strani proizvodnje bodisi na strani potrošnje, imajo pozitivne ali negativne zunanje učinke (externalities). Medtem ko pozitivni zunanji učinki povečujejo raven koristnosti proizvodnje ali potrošnje, jo negativni zunanji učinki zmanjšujejo. Pri negativnih eksternih učinkih je proizvodnja ali potrošnja določene dobrine višja od družbeno zaželene, ker trg ni zmožen upoštevati dejstva, da ta zvišuje stroške ali znižuje raven koristnosti drugim subjektom. Država problem eksternih učinkov rešuje tako, da pri pomembnih eksternalijah obdavi proizvodnjo ali potrošnjo ali skuša z mehanizmi regulacije, na primer postavitve emisijskih standardov, zmanjšati te učinke.

Begović (1995) meni, da so eksterni učinki najbolj intenzivni v urbanem razvoju. Negativni eksterni učinki, kot npr. onesnaževanje zraka zaradi prometa, postajajo stalnica velikih mest. Najpogostejši negativni eksterni učinki, ki so vezani na posamezno lokacijo (zemljišče), se pojavljajo pri stanovanjskih stavbah, odražajo pa se v zniževanju ravni koristnosti, ki jo uživa stanovalec neke stavbe (razgled, zelene površine, parkiranje). Raven koristnosti se lahko tudi poveča, če se na primer z gradnjo druge stavbe doseže zaščita pred vetrom, zmanjšanje stroškov gretja in odvoza smeti, izboljšanje opremljenosti okolice ipd.

Primer kaže na to, da je obstoj negativnih eksternih učinkov pomemben ekonomski razlog za alokativno intervencijo države na trgu mestnih zemljišč s ciljem povečanja družbene blaginje. Med možnosti alokacijske intervencije prek urbanističnega načrtovanja Begović izpostavlja: (i) prepoved gradnje, (ii) prestavitev motečega objekta na drugo lokacijo, (iii) omejitev števila nadstropij, (iv) investitorju se pripišejo dodatna vlaganja za zmanjšanje oz. odpravo negativnih eksternih vplivov. V primeru stanovanjske ali poslovne stavbe bi to pomenilo zmanjševanje etažnosti glede na etažnost, ki jo pogojuje delovanje prostega trga. Begović pravi, da pretirano 'vsiljevanje' pozitivnih eksternih učinkov od formalnega sistema lahko pripelje v nasprotno smer, to je, da se investitor, ki ne pristaja na urbanistične omejitve, raje odloči za

odstop od investicijske namere ali pa poskusi poiskati alternativno lokacijo z manjšimi ekster-nimi učinki. Tako možnost omogoča urbanistična praksa 'coniranja', ki prepoveduje izgradnjo objekta določene namembnosti v posameznih mestnih conah.

Z ekonomskega vidika so še posebej pomembni aglomeracijski učinki, ki nastajajo zaradi koncentracije (gostote) raznovrstnih dejavnosti oz. prebivalstva in fizičnih struktur v mestih. Čim večje je mesto, intenzivnejši so aglomeracijski učinki. Poleg aglomeracijskih učinkov v proizvodnji (produktivnost) in potrošnji (koristnost), so z vidika obravnave še zlasti pomem-bni družbeni aglomeracijski učinki, ki vplivajo na vse segmente družbe. Dejstvo, da se z rastjo mesta povečuje učinkovitost in obseg komunalnih in drugih javnih storitev, izhaja iz ekono-mije obsega (opadajoči stroški). Pri določeni velikosti mesta pa se pojavljajo tudi negativni aglomeracijski učinki, ki se kažejo v povečanih emisijah (promet, hrup, odpadki ipd.), s tem pa tudi večjih stroških, ki jih morajo nositi vsi prebivalci mesta.

Čeprav se večja pozornost posveča negativnim eksternim učinkom, se ekonomska teorija nagiba k pozitivnim eksternim učinkom, ki jim pripisuje zasluge za nastanek in razvoj mest. Rakar (1981) pravi: "Zaradi aglomeracijskih in produkcijskih prednosti so mesta vedno bolj privlačna tudi za investicijska vlaganja, in to v proizvodne in neproizvodne dejavnosti. Tako cenimo, da je kar od 60 % do 80 % vseh investicijskih vlaganj usmerjenih na mestna območja. Mesta postajajo tako področja vse večjega gospodarskega ustvarjanja vrednosti v celotnem narodnem gospodarstvu in s tem dejansko generatorji gospodarskega in družbenega razvoja."

Ključno ekonomsko vprašanje je, kako povečati družbeno blaginjo z vidika širše skupnosti oz. celotne družbe in v kakšnih primerih in na kakšen način naj država posreduje oz. intervenira na trgu mestnih zemljišč. Urbanistično načrtovanje kot regulator procesa tržne alokacije mestnega zemljišča vključuje kontrolo namenske rabe, stopnje izkoriščenosti zemljišča, veli-kosti in oblike parcele ter druge omejitve in prepovedi, normative izgradnje objektov ali urbane rekonstrukcije ipd. Druge prav tako pomembne komplementarne in dopolnilne oblike intervencije države na zemljiškem trgu so: obdavčenje, subvencije, omejitve ali odvzem lastninskih pravic ipd. Spoznanje, da mesta generirajo celotni gospodarski in družbeni razvoj države, pa odpira konkretno vprašanje: v kolikšni meri lahko urbanistično načrtovanje vpliva na ustvarjanje nove vrednosti oziroma na povečanje družbenega bogastva?

Poleg nepopolnosti trga namreč obstaja tudi nepopolnost intervencije javnega sektorja na trgu mestnih zemljišč. Begović (1995) med vzroke nepopolnosti navaja: javni sektor ne razpolaga s popolnimi informacijami o trgu, težave so z definiranjem ciljev, stroške intervencije je treba pokriti z dodatnim obdavčenjem, problem so tudi motivi politikov in javnih uprav. Raziskave kažejo, da interesi politikov niso identični interesom družbe, ki jo zastopajo – njihov osnovni interes je, da ostanejo na oblasti. Na izgrajevanje in izvajanje sistema urejanja prostora pa ne vplivajo samo predstavniki ljudstva s sprejemanjem predpisov, močan vpliv ima tudi birokracija oz. javni uslužbenci v državni in še zlasti v lokalnih upravah. Ta vidik se odraža v nepopolnosti urbanističnega načrtovanja. Po eni od teorij se javni uslužbenci ukvarjajo bolj s problemi, kot so njihova plača, ugled in moč v družbi. Tak motiv uslužbenec vodi do odstopanj od optimalnega obsega javne intervencije. Od njihovih odločitev, npr. izdaje ali neizdaje soglasij in dovoljenj, je pogosto odvisen ekonomski rezultat gospodarskih subjektov.

Alternativa normativnemu poseganju države je sistem lokalnih javnih financ, to je obdavčitev investitorja oz. lastnika zemljišča, ki bi povzročila ravnovesje med mejnimi zasebnimi in mejnimi družbenimi stroški. S teoretičnega vidika ima ta fleksibilnejša oblika alokacijske intervencije znatne prednosti pred normativno (urbanistično načrtovanje). Subvencije kot protiutež obdavčevanju so učinkovit način intervencije, če se s tem doseže pozitivne eksterne učinke. Za te oblike državne intervencije je ključna realna ocena eksternih učinkov. Končno je lahko vzpostavitev javnega lastništva nad mestnimi zemljišči, z nacionalizacijo ali razlastitvijo (ekspropriacija), tudi učinkovita oblika alokacijske intervencije. V ospredje vse bolj prihaja tudi komasacija stavbnih zemljišč. *Danes se vse bolj poudarja pomen komplementarnih oblik intervencije, kjer se v primeru lokalnih javnih dobrin skupaj pojavljajo urbanistično načrtovanje, lokalne javne finance in javno lastništvo nad mestnim zemljiščem.*

Z obdavčenjem lahko pomembno vplivamo tudi na zmanjševanje ekonomske neenakosti, to je, s pravičnejšo prerazdelitvijo resursov oz. dohodka. Za razliko od čistih javnih dobrin, ki jih zagotavlja država, so lokalne javne dobrine specifična oblika eksternih učinkov. Zasebno podjetje, ne glede na to, da obstaja povpraševanje po lokalnih javnih dobrinah, teži k maksimiranju profita, zato nima nikakršnega motiva, da bi ponujalo javne dobrine – ne obstaja konkurenca, ničelni stroški, slabo definirana pravica ekskluzije. Ob predpostavki, da obstaja možnost izključitve oseb iz uživanja javnih dobrin (nečisto javno dobro), taka ponudba ne bi

bila optimalna po Paretu. Obstaja torej majhna verjetnost, da bi trg zagotavljal lokalno javno dobro in bi stroške njenega zagotavljanja nosili potrošniki oz. uporabniki te dobrine. *To je tudi osnovni razlog, da se ponudba javnih dobrin financira iz sistema lokalnih javnih financ oziroma prihodkov, ki jih javni sektor pridobiva na osnovi obdavčenja občanov.*

Pod določenimi pogoji po mnenju Begovića (1995) obstaja možnost, da se tržna ponudba javnih dobrin zagotavlja iz proračuna oz. programa financiranja lokalnih javnih dobrin. Vzpostavitev ravnovesne alokacije lokalnih javnih dobrin, ki bi bila optimalna po Paretu, je možna po izpolnitvi pogojev, kot so na primer: popolna mobilnost potrošnikov, popolna informiranost posameznikov o programih financiranja (prihodki-odhodki), posamezniki lahko izbirajo med več lokalnimi skupnostmi, kamor bi se lahko preselili, za vsako skupino javnih dobrin obstaja optimalna velikost lokalne skupnosti (v številu prebivalcev) ipd.

Ker delovanje svobodnega trga ne zagotavlja optimalne ponudbe javnih dobrin, jo mora zagotavljati javni sektor iz sistema javnih financ (obdavčenje potrošnje). V ekonomski teoriji in praksi se potrjuje teza, da sta tako regulacijska kot makroekonomska funkcija države nujno potrebna mehanizma upravljanja razvoja, saj trg ni ustrezeni alokator z vidika javnih interesov in potreb. Ker ima javni sektor odgovornost za financiranje teh potreb, javne dobrine ne morejo biti predmet tržne menjave. Rezultat delovanja trga so zasebne dobrine, ki so namenjene tržni menjavi, kjer stroške njihovega zagotavljanja nosijo potrošniki. Za razliko od podjetniškega planiranja, ki je predmet podjetniškega odločanja oz. delovanja trga, je družbeno-ekonomsko planiranje predmet delovanja in odločanja države.

Obraznava vloge javnega sektorja na trgu mestnih zemljišč je pokazala, da razpoložljivost zemljiških virov v odnosu do neomejenosti potreb pogojuje vrsto problemov, ki jih mora razrešiti sodobna družba. Ponudba javnih dobrin v naseljih, ki jo zagotavljajo lokalne skupnosti, je odvisna od mnogih dejavnikov. Dejstvo je, da se povpraševanje po lokalnih javnih dobrinah, kot so na primer urejene javne površine, komunalno opremljena zemljišča in storitve, stalno povečuje. *Sodobna družba si mora prizadevati za povečanje obsega teh dobrin in z njimi smotrno gospodariti. Ko je njihova razpoložljivost nižja od družbeno zaželene, pa je to razlog za javno intervencijo. Pri tem pa bi se lahko zgledovali po razvitem svetu, kjer se potrebe po javnih dobrinah zadovoljujejo na mnogo višji ravni od eksistenčnega minimuma.*



### 3 DRUŽBENO-EKONOMSKI VIDIKI UREJANJA PROSTORA

*Vsakršno upiranje postmodernizmu je nedemokratično.  
(Rem Koolhaas, 'Generic city', 1995)*

#### 3.1 Institucionalni vidiki težav pri urejanju urbanega prostora Slovenije

Uvajanje novih pristopov pri načrtovanju in urejanju urbanega prostora sovpada z obdobjem hitrih družbenih sprememb, ki so jih povzročile nove sile racionalizacije: globalizacija in individualizacija, demokratizacija sfere javnega, spreminjanje tradicionalnih razmerij med javnim in zasebnim, vzpon tržnega modela organizacije družbe ter razvoj informacijske tehnologije. Med odločilnimi dejavniki sprememb v prostoru so globalne oblike upravljanja kapitala, ki na lokalnem nivoju iščejo priložnosti za razvoj. V sodobnih pogojih se namesto načrtovalskih nalog vedno bolj postavljajo v ospredje načini upravljanja, ki pomagajo usmerjati različne interese k določenemu cilju (O urbanizmu – Kaj se dogaja s sodobnim mestom?, 2007).

Novi procesi urbanizacije so priložnost za hitrejši razvoj mest, odpirajo pa tudi nove dileme v urejanju prostora. V Sloveniji smo zaradi centralizacije oblasti, manjkajoče regionalne organiziranosti in sistema financiranja, ki je spodbujal ustanavljanje razvojno šibkih občin, zanemarili dolgoročne interese prostorskega razvoja. Sistemske in institucionalne ovire mestom (občinam) onemogočajo, da bi bila čim manj odvisna od države ter čim bolj usmerjena v razvoj in povezovanje. Koželj (2007): "Sodobna mesta se širijo proti robovom v odprto krajino, in to brez prekinitev... Pogoje za trajnostni razvoj je mogoče zagotoviti tako v mestnih središčih kot v predmestjih, tako v strnjem kot razpršenem mestu."

Značilnost razvoja slovenskega mesta je 'mestna razpršenost', ki je le na prvi pogled podobna razvoju sodobnega razpršenega mesta. Glede mestne razpršenosti je zgovoren citat iz Agende Habitat (1996): "Številna mesta potratno uporabljajo predmestna zemljišča za namene, povezane z urbani dejavnostmi. Ob tem so obstoječa, komunalno urejena zemljišča in infrastruktura pogosto nezadostno razvita in uporabljena. Da bi se izognili takšni neuravnoteženi in netrajnostni rasti naselij, se je treba zavzemati za take rabe tal, ki vplivajo na čim večje zmanjšanje prometnih potreb, varčevanje z energijo in ki varujejo odprte in zelene površine. Izjemno pomembne so ustrezna gostota poselitve in smernice za mešano rabo tal".

Za slovenska mesta je značilno nenadzorovano širjenje na neopremljena zemljišča namesto zgoščanja grajene strukture. Proces označujejo pojavi: neracionalna raba stavbnih zemljišč, pritiski na druge rabe, šibka ponudba zemljišč za gradnjo, visoke cene zemljišč, drago infrastrukturno opremljanje ter pomanjkanje finančnega kapitala za investicijske potrebe mest. *Vse to se odraža v razvojnem zaostajanju in nizki stopnji urbane konkurenčnosti, kot vmesne oblike konkurenčnosti med konkurenčnostjo podjetij in države.* Danes urbane konkurenčnosti ne opredeljujejo samo ekonomski dejavniki, vse bolj postajajo pomembni socialni, politični, pravni, organizacijski in drugi neekonomski dejavniki, ki tudi vplivajo na konkurenčnost mest z motivacijo akterjev, stopnjo participacije, učinkovitostjo, življenjskim standardom, modernizacijo družbe, razvitostjo demokracije vključno z lokalno avtonomijo (EPRP, 2000).

Po spremembi družbenega sistema se tudi v Sloveniji srečujemo z novimi urbanizacijskimi procesi in s tem povezanimi težavami, ki se kažejo na področju formalnega sistema urejanja in načrtovanja prostora. Pomembnejši institucionalni vidiki težav pri urejanju prostora so:

- *'urbani primanjkljaj'*, ki izhaja iz nedokončane modernizacije družbe;
- *nepremišljeno sprejemanje tržnih vrednot v postsocialističnem obdobju*, ki ga označuje odsotnost jasno določenih razvojnih ciljev ter instrumentov za njihovo uresničevanje, kar je imelo za posledico neučinkovitost regulacije s prostorskimi akti;
- *prenova prostorske zakonodaje po letu 2003 prinaša številne novosti*, ki pa zaradi zapletenega sektorsko naravnane sistema (številni postopki, pogoji in omejitve), prinašajo precejšnje težave, od katerih rešitev je odvisen uspeh implementiranja sistemskih rešitev;
- *dolgotrajni postopki usklajevanja lokalnih potreb z nacionalnimi interesi*, ki s tem, ko omejujejo ponudbo zemljišč za gradnjo v prostorskih načrtih, otežujejo izvajanje javnih programov in zavirajo gospodarsko pobudo;
- *neracionalna raba stavbnih zemljišč*, ki se kaže v infrastrukturni in energetski potratnosti poselitve, povzroča visoke cene komunalno opremljenih zemljišč in s tem visoke stroške izgrajevanja mest in drugih urbanih naselij;
- *administrativne ovire*, ki onemogočajo normalno delovanje nepremičninskega trga;
- *proračunsko financiranje razvoja infrastrukture ne zadovoljuje potreb po opremljenih zemljiščih*, brez katerih se mesta in regije ne bodo mogli prostorsko razvijati;
- *nerazvita urbana zemljiška politika*, ki je posledica odsotnosti strategije in ustrezne institucionalne ureditve na vseh ravneh gospodarjenja s stavbnimi zemljišči.

Med pomembnimi vidiki težav pri urejanju urbanega prostora je nizka stopnja urbaniziranosti, ki ima neposreden vpliv na (ne)razvitost ekonomskega prostora in s tem socialnega okolja. V Sloveniji podoba omrežja mest in naselij ni izrazita, saj je ni mogoče ovrednotiti niti kot urbano niti kot ruralno. To se na primer kaže pri lociranju industrijskih in trgovskih con v ruralnih okoljih. *Dosedanja prizadevanja države za preusmeritev v urbano naravnano prostorsko politiko (z zamejevanjem širitve mest) in s tem uveljavljanje spoznanja, da so mesta središča inovacij in družbeno-ekonomskega napredka, niso bila uspešna.*

Prostor Slovenije označuje relativno visoka stopnja suburbanizacije ob relativno nizki stopnji urbane koncentracije. To temeljno specifiko, ki naj bi izhajala iz nedokončane modernizacije slovenske družbe, Kos (2007) v članku Neurbana nacija označi za 'urbani primanjkljaj'. Meni, da sta suburbanizacija in dezurbanizacija precej več kot zgolj prostorski problem: "Z upadanjem fizičnega obsega urbanosti se zmanjšuje absorpcija drugačnosti, to pa je v kulturno in družbeno relativno zaprtem okolju precej neugodna okoliščina. Veliko je primerov, ki kažejo, da se zapleta celo pri uveljavljanju formaliziranih načel odprte družbe, da torej obstaja precejšen razkorak med formalnimi in neformalnimi normami." Kos v nizki stopnji urbanosti vidi strukturni primanjkljaj, ki ga je treba pri urejanju prostora posebej upoštevati, kar pomeni, da je kljub težnjam k razsrediščenju, brisanju meja in spontanemu umeščanju programov v prostor še vedno treba racionalno načrtovati vse, kar je v dolgoročnem javnem interesu (na primer območja varstva in prenove, omrežja naselij, omrežja javnih storitev itn.).

Neučinkovitost sistema urejanja prostora v prvem postsocialističnem obdobju, ki ga označujeta pospešen razvoj tržnega gospodarskega sistema in prevlada zasebnega sektorja, lahko pripišemo nepremišljenemu sprejemanju tržnih vrednot in zgledovanju po neoliberalnih konceptih upravljanja ter premajhni politični volji za oblikovanje jasnih (merljivih) razvojnih ciljev ter instrumentov za njihovo uresničevanje. Po ukinitvi družbene lastnine in razveljavitvi določb ZSZ (1984), ki so posegale v lastninsko pravico na stavbnih zemljiščih (odločba US, Ur. list RS, št. 24/92), smo usmerjanje prostorskega razvoja prepustili instrumentom prostorskega načrtovanja. Da se učinkovitost izvajanja prostorskih aktov ni bistveno izboljšala tudi po uvedbi t. i. prostorskih ukrepov (ZUreP-1, 2002), *pritrjuje tezi, da prostorskega razvoja v novih pogojih ni mogoče več usmerjati brez uporabe komplementarnih oblik državne intervencije, s katerimi lahko pomembno vplivamo na ravnanje subjektov na trgu.*

Prenova sistema urejanja prostora leta 2003 je pomenila poizkus uzakonitve novih načel. Vendar pa zapleten sistem, katerega rešitve so se po letu 2003 pogosto spreminjale, še preden so se uveljavile v praksi, prinaša več administrativnih ovir kot rešitev težav. Parcialno spreminjanje krovnega ZUreP-1 brez celovitih analiz (zadnja celovita ocena stanja in teženj v prostoru je bila leta 1999!) je eden od glavnih vzrokov za neuspeh implementiranja novih sistemskih rešitev *Kljub nekaterim izboljšavam zakonodaje se negativni trendi nadaljujejo, kar kaže na to, da glavni problem urejanja prostora ni prostorsko načrtovanje, temveč implementacijski primanjkljaj pri izvajanju pravnih norm in prostorskih načrtov.* To potrjujejo tudi letna poročila o izvajanju SRS, v katerih UMAR ugotavlja, da ključni ukrepi na področju gospodarjenja s prostorom niso uresničeni. Svoj delež so prispevali tudi krovni dokumenti, pomembni za urejanje prostora: Politika urejanja prostora RS (2001) in Strategija prostorskega razvoja Slovenije' (2004) s pomanjkljivimi ukrepi ter Prostorski red Slovenije (2004) s pravili za urejanje prostora, ki se omejujejo le na sistem prostorskega načrtovanja.

*Glede na omenjene institucionalne vzroke težav v urejanju prostora preseneča dejstvo, da urbana zemljiška politika v prostorski zakonodaji ni ustrezno obravnavana.* Po letu 1984 je to področje urejal posebni Zakon o stavbnih zemljiščih, ki je bil skupaj z Zakonom o urejanju prostora in Zakonom o urejanju naselij in drugih posegov v prostor usklajen sistem prostorske regulacije. Vlada RS v izhodiščih normativnih sprememb na področju urejanja prostora in graditve (nov. 2013) ugotavlja, da je področje urejanja prostora razpršeno v več krovnih zakonih (ZUreP1, ZPNačrt, ZUPUDPP) in velikem številu sektorskih predpisov. Celovita prenova zakonodaje naj bi sledila ciljem, opredeljenim že v obstoječi zakonodaji in dokumentih razvojnega načrtovanja (SPRS). Prenova zakonodaje naj bi se zato nanašala na odpravo tistih pomanjkljivosti sistema, ki doseganje ciljev SPRS onemogočajo.

V izhodiščih Vlada med drugim ugotavlja, da se je v prostorski zakonodaji zanemarila zemljiška politika, ki pomeni temeljni mehanizem učinkovitega izvajanja prostorskih aktov in urejanja razmer na trgu. *V izhodiščih pa se nikjer ne omenja področje finančno-ekonomskih instrumentov zemljiške politike, kjer je drobljenje ureditve še posebej izrazito.* Te instrumente urejajo številni zakoni: ZSZ (NUSZ), davčni zakoni, ZPNačrt (komunalni prispevek), Zakon o financiranju občin, Zakon o hipotekarni in komunalni obveznici, Zakon o JZP, Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnostih, ZUJF in drugi.

*Skupna značilnost obstoječega sistema finančnih instrumentov je ta, da prevladuje fiskalna nad usmerjevalno funkcijo instrumentov (primer nepremičninskega davka), njihova navezava na urbano zemljiško politiko z izjemo komunalnega prispevka pa je zanemarljiva. O celoviti prenovi prostorskega sistema bi lahko govorili le, če bi ta zajemala tudi institucionalne nosilce instrumentov zemljiške politike ter finančne vire za izvajanje posameznega instrumenta. Predpogoj za vzpostavitev usklajenega in učinkovitega sistema izvajanja prostorskih aktov in urejanja razmer na trgu je sprejetje posebnega zakona, ki bo poleg upravnih ukrepov (prostorski ukrepi, pravila opremljanja zemljišč, odmera komunalnega prispevka itn.) vključeval tudi finančno-ekonomske in druge podporne instrumente zemljiške politike.*

Posledice implementacije formalnega sistema urejanja prostora, ki v Sloveniji deluje 'od zgoraj navzdol', najbolj občutijo na ravni lokalne skupnosti. Vzroke za težave je zato treba iskati predvsem v pomanjkljivih ukrepih izvajanja prostorske politike, v prevladi varovalnega nad razvojnim načrtovanjem in sektorskega nad integralnim upravljanjem prostora. Instrumenti izvajanja razvojnih politik so porazdeljeni med številne nosilce znotraj državne uprave, ki imajo različne interese in cilje, kar ni nujno v skladu s cilji prostorskega razvoja. *Postopki usklajevanja razvojnih teženj občin s 'togimi' sektorskimi izhodišči se nerazumno zavlačujejo, kar sproža konflikte med lokalnimi in nacionalnimi interesi. Z razpršenostjo prostorske zakonodaje so povezani tudi problemi upravljanja, na primer: v državni upravi ni jasnega nosilca 'aktivne' zemljiške politike, prevladuje finančno nad prostorskim ministrstvom, pomanjkljivo je spremljanje učinkov zakonodaje, občine v odsotnosti institucionalnih regij nimajo večjega vpliva na sprejemanje in spreminjanje zakonodaje ipd.*

Odgovornost za stanje v urejanju prostora je tudi na lokalni ravni: neažurni prostorski akti, v prostorske načrte se umešča nerealno širok nabor prostorskih ureditev, javni in zasebni interesi se ne pretehtajo in uskladijo že v fazi priprave prostorskega akta, prakse določanja 'poljubnega' obsega stavbnih zemljišč v prostorskih načrtih tudi nismo prekinili. Na ravni lokalne samouprave se problemi kažejo v omejeni upravljavski sposobnosti občin, redke so tudi medobčinske uprave. Zlasti manjše občine nimajo ustrezne kadrovske sestave zaposlenih, da bi lahko uspešno izvajale zemljiško politiko. *Med glavnimi vzroki za neuspešno vodenje 'aktivne' zemljiške politike je neustrezen pravni okvir, na izvedbeni strani pa neučinkovito zajemanje javnofinančnih prihodkov in nesmotrna raba proračunskih sredstev.*

Neracionalna raba stavbnih zemljišč povečuje stroške infrastrukturnega opremljanja zemljišč, ki se neposredno vgrajujejo v ceno nepremičnin. Premajhno je upoštevanje ekonomskih kriterijev, kjer je treba načrtovane posege v prostor presojeti z vidika družbenih koristi in stroškov oz. tveganja za izgubo vrednosti zaradi negativnih eksternih vplivov. Načelo zagotavljanja javnih koristi zahteva tehtanje med javnim in zasebnim interesom, ki pa je oteženo zaradi nejasnih kriterijev. *Tako kot je za primere škodljivih vplivov posegov v okolje obvezno izvajanje mehanizma presoje vplivov na okolje (PVO), bi za primere, ko se posega v temeljna družbeno-ekonomska razmerja, morala biti obvezna presoja družbenih vplivov (PDV).*

Glavne administrativne ovire potencialnim investitorjem lahko pripišemo: (i) premajhni in neustrezni ponudbi dejansko zazidljivih stavbnih zemljišč v prostorskih aktih, ki so pogosto prepodrobni ali neažurirani; (ii) nezadostni informiranosti o možnostih gradnje; (iii) dolgim rokom pridobivanja dovoljenj; (iv) relativno nizki pravni varnosti, ki povečuje tveganje in transakcijske stroške; (v) premajhni uporabi davčnih in finančnih spodbud za aktiviranje zemljišč, ki so na voljo za gradnjo; (vi) neuporabi finančnih instrumentov za opremljanje zemljišč, kot so na primer komunalne obveznice in odlog plačila s hipotekarnim kreditiranjem.

*Proračunsko financiranje razvoja infrastrukture in opremljanja zemljišč za gradnjo je instrument, ki ga razvite evropske države vse bolj dopolnjujejo s tržno usmerjenimi instrumenti. V Sloveniji so se po letu 1984 (ZSZ) finančna sredstva združevala na računu Sklada stavbnih zemljišč, uporabljala pa so se le za pridobivanje, pripravo in opremljanje zemljišč. Poleg sredstev sklada, tj. NUSZ, prispevka investitorjev in sredstva od prodaje zemljišč so imeli pomembno vlogo samoprispevki, sredstva stanovanjskih in komunalnih SIS in vlaganja podjetij. Po letu 1990 se je sistemsko financiranje prenehalo, od nekdanjih virov pa sta ostala le še komunalni prispevek in NUSZ. Hkrati je država zniževala finančno podporo občinam.*

V času finančne krize in velike brezposelnosti je pričakovati nadaljnje zniževanje finančne podpore občinam, saj bo država morala vlagati v investicije za spodbujanje gospodarske rasti. V finančni perspektivi do leta 2020 bo manjši tudi priliv sredstev iz virov EU. Občine so po ZUrep-1 oziroma ZPNačrt pristojne za urejanje prostora, ki vključuje prostorsko načrtovanje, uveljavljanje prostorskih ukrepov za izvajanje prostorskih aktov ter zagotavljanje opremljanja zemljišč. *Pristojnost občin je tudi vodenje in izvajanje 'aktivne' zemljiške politike, za sprem-*

*ljanje in nadziranje izvajanja nalog pa nimamo ustrezne institucije. Računsko sodišče RS, ki sicer v omejenem obsegu opravlja nadzor nad smotrnostjo poslovanja občin na področju javnofinančnih prihodkov, v svojih revizijskih poročilih ugotavlja, da so občine neučinkovite pri pobiranju prispevkov, NUSZ, taks in drugih dajatev, ki so jih same predpisale.*

Iz razvojnih dokumentov izhaja, da se urbana zemljiška politika šele oblikuje. Ustrezna institucionalna ureditev upravljanja stavbnih zemljišč bi pomenila velik premik na tem področju. Dejstvo je, da: (i) v državni upravi nimamo jasnega nosilca 'aktivne' zemljiške politike – Stanovanjski sklad RS naloge izvaja v zelo omejenem obsegu; (ii) pri uvajanju finančnih instrumentov zemljiške politike MOP nima odločilne vloge; (iii) sodelovanje med državno upravo in lokalno samoupravo je slabo; (iii) občinski skladi se ne ustanavljajo; (iv) skupne uprave niso zaživele, za vzpostavitev pokrajin pa ni konsenza. RRA so le nadomestek za pravo regionalnih razvojnih programov, ki so pogoj za pridobivanje sredstev iz skladov EU. Na podlagi izkušenj razvitih članic EU bo Slovenija težko racionalizirala področje upravljanja zemljišč, če ne bo razvila institucij, ki bi teritorialno sovpadale z (mestnimi) regijami. *Razvoj institucij bi moral iti v smeri ustanavljanja regionalnih agencij/skladov za gospodarjenje s stavbnimi zemljišči, ki bi izvajali naloge 'aktivne' zemljiške politike. V poštev pridejo tudi mešane družbe v različnih oblikah javno-zasebnega partnerstva.*

Glede na dejstvo, da ima večina občin težave že pri financiranju osnovnih nalog na področju urejanja prostora in varstva okolja, je bolj ali manj jasno: *z uveljavljenim sistemom proračunskega financiranja občine ne bodo mogle uresničevati svojih ciljev prostorskega razvoja.* Taka ocena je realna, če razmere na področju financiranja razvoja infrastrukture in opremljanja stavbnih zemljišč presojamo z vidika usmeritve SPRS, ki se glasi: "Finančna sredstva, ki jih lokalne skupnosti pridobivajo iz naslova gospodarjenja s stavbnimi zemljišči, naj se namenijo za izvajanje aktivne zemljiške politike, prednostno pa se zagotavlja izdelava prostorskih izvedbenih aktov in na njihovi osnovi ustrezno opremljanje stavbnih zemljišč."

Ko se je leta 1998 nehala namenska raba sredstev, zbranih z NUSZ in komunalnim prispevkom, so se ta lahko uporabljala za druge namene. Šele leta 2007 je ZPNačrt omogočil, da se gradnja komunalne opreme financira iz komunalnega prispevka, proračuna občine, proračuna države in iz drugih virov. Praksa je pokazala, da se je opremljanje zemljišč financiralo

pretežno iz prispevkov investitorjev, gospodarjenje s stavbnimi zemljišči pa je temeljilo zlasti na prodaji zemljišč zaradi polnjenja občinskih proračunov. Ekonomska teorija NUSZ oziroma davek na nepremičnine ter institut prodaje zemljišč uvršča med instrumente zemljiške politike, s katerimi se zajema povečana vrednost zaradi minulih vlaganj. *Uspešna prostorsko-zemljiška politika se bo opirala na ustrezno zasnovan nabor fiskalnih in finančnih instrumentov, ki ne bo namenjen le polnjenju proračunov, ampak bo usmerjal tržne subjekte k izboljššanju ponudbe zemljišč in vplival na pravičnejšo porazdelitev bremen in koristi.*

Težko bi našli področje, kjer bi bili finančni viri tako raznovrstni, kot so na področju opremljanja stavbnih zemljišč. Med viri financiranja, ki pridejo v poštev, so: proračuni, lastna sredstva komunalnih podjetij, davek na nepremičnine, komunalni prispevek, sredstva od prodaje zemljišč, krajevni samoprispevek, prispevki različnih skladov (stanovanjski, cestni, ekosklad), regionalne spodbude, bančni krediti (Klemenčič, 1997). Medtem ko se je v praksi opremljanje zemljišč financiralo predvsem iz komunalnega prispevka, pa ni mogoče oceniti udeležbe sredstev nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča. *NUSZ je v Sloveniji že desetletja predmet razprav, ki se odmikajo od njegovega temeljnega namena.*

Po mnenju Rakarja (2008) je bil s prenehanjem namenske rabe nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča prekinjen finančni tok: vlaganja → povečana vrednost/korist → zajemanje koristi → nova vlaganja. Klemenčič (1997) NUSZ uvršča med temeljne instrumente za zajemanje mestne rente, ki nastaja iz dohodka oz. uporabe zemljišča, njegov namen pa je financiranje razvoja zemljišč. Ustavno sodišče je leta 2000 presodilo, da Zakon o stavbnih zemljiščih glede NUSZ ni v nasprotju z ustavo, in v obrazložitvi navedlo: "Po Zakonu o financiranju občin je NUSZ do uvedbe davka na nepremičnine finančni vir občinskih proračunov, s katerim se zagotavlja ne le ustrezna opremljenost zemljišč, ampak tudi gospodarski in družbeni razvoj občin. Lavrač (2004a) meni, da bi novi davek na nepremičnine spodbudil razvojno motivacijo občin s povečanjem namenskih sredstev, zmanjšal špekulativno obnašanje zasebnih lastnikov zemljišč in izboljšal delovanje nepremičninskega in kapitalskega trga.

*V Zakonu o davku na nepremičnine, ki ga je ustavno sodišče konec leta 2013 razveljavilo, ni zaslediti potrebne navezave davka na zemljiško politiko - prezrt je bil pomemben vidik lokacijske oziroma mestne rente. Komunalni prispevek, ki za razliko od NUSZ ni fiskalna dajatev, je*



vir za plačilo sorazmernega dela stroškov opremljanja zemljišč. Teorija komunalni prispevek definira kot plačilo dela stroškov tekočih vlaganj, medtem ko se vlaganja, ki izhajajo iz povečane vrednosti zemljišča (zemljiške rente), zajemajo ob prometu s stavbnim zemljiščem in njegovi uporabi. *Nasprotno pa je z uveljavitvijo ZUreP-1 za pridobitev gradbenega dovoljenja investitor dolžan plačati še del komunalnega prispevka, s katerim občina zajema tudi pretekla vlaganja za že zgrajeno komunalno opremo na območju celotne občine.* Rakar (2008) pravi: "Komunalni prispevek, kot se trenutno obračunava in plačuje, ima vse značilnosti davka, ne pa prispevka k dejanskim stroškom opremljanja stavbnih zemljišč. S tega vidika se postavlja vprašanje pravne in tudi ekonomske primernosti tega instrumenta, še zlasti v primeru, da bi bila ta okoliščina upoštevana v ustrezni višini že pri NUSZ."

Občine bi lahko bistveno vplivale na ceno stavbnih zemljišč, če bi financiranje stroškov opremljanja zemljišč potekalo tudi prek cen komunalnih storitev (vodarina, kanalščina). V več občinah tako zbrana sredstva zaradi nadzorovanih cen storitev ne zadoščajo niti za redno vzdrževanje. Pomanjkanje sredstev za investicije nekatere občine pokrivajo iz proračunov, kar ni sprejemljivo z vidika ekonomskih kriterijev. Cene komunalnih storitev bi morale slediti potrebam tako enostavne kot razširjene reprodukcije. *Zaradi vse večjih potreb po vlaganjih v obnovo in razvoj infrastrukture se bodo morale tudi cene storitev usklajevati s potrebami.*

Kot že omenjeno, je bilo opremljanje stavbnih zemljišč v glavnem prepuščeno investitorjem. ZPNačrt, po katerem gradnjo komunalne opreme zagotavlja občina, omogoča investitorju, da z občino sklene pogodbo o opremljanju, po kateri bo na svoje stroške opremil zemljišče. Pokazalo se je, da je sklepanje pogodb postalo redna praksa, ki prinaša tudi negativne učinke. *Investitorju, čigar cilj je pridobitev gradbenega dovoljenja, so pogosto vsiljeni pogoji, ki bistveno povečujejo stroške urejanja zemljišča, s tem pa tudi zvišujejo ceno nepremičnine.*

Zaradi pomanjkanja finančnih sredstev občine k stroškom opremljanja stavbnih zemljišč prištevajo tudi stroške gradnje infrastrukture primarnega in celo magistralnega pomena, kar je nesprejemljivo. Pod pojmom 'opremljanja' se namreč šteje sleherna gradnja komunalne infrastrukture, določene s prostorskim aktom (Rakar, 2008). Instrument pogodbe o opremljanju prinaša koristi tako javnemu kot zasebnemu sektorju le, če je pristop pravno dorečen, transparenten in ekonomsko primeren, pri čemer ocenjeni stroški opremljanja ne bi smeli biti pred-

met pogajanj. *Opredelitev infrastrukture glede na njen namen v razvoju naselij bi moral imeti ključno vlogo pri določanju načina financiranja gradnje infrastrukture.*

V dokumentu Politika urejanja prostora RS (2001) je dana usmeritev, ki pa se ne uresničuje, kot je bila zapisana: vzpostavitev ustrezne zakonske in institucionalne ureditve, oblikovanje na vseh ravneh povezanega sistema ukrepov, vključno s finančno-ekonomskimi, vzpostavitev informacijskega sistema spremljanja stanja in teženj ter krepitev strokovnih in upravnih služb na področju upravljanja prostora, vključno z uveljavitvijo regionalne ravni upravljanja. *Ustrezne rešitve omenjenih težav, od katerih je odvisen uspeh implementiranja prostorske zakonodaje, bi bistveno olajšale uresničevanje javnih programov in zasebnih projektov.*

### **3.2 'Nemoč' formalnega sistema urejanja prostora – iskanje rešitev**

V Sloveniji razmere v prostoru kažejo, da je formalni sistem urejanja prostora zašel v krizo učinkovitosti zaradi navzkrižja interesov in administrativnih blokad. Načelo 'prevlade' javnega interesa (ZPNačrt, 2007) določa, da morajo pristojni organi pri načrtovanju in opremljanju stavbnih zemljišč upoštevati tako javni kot zasebni interes ter ju skladno s cilji prostorskega načrtovanja med seboj skrbno pretehtati, pri čemer zasebni interes ne sme škodovati javnemu. Medtem ko je formalno urejanje prostora v krizi, se nadaljuje proces privatizacije urbanih prostorov, kar se kaže v premiku razmerja javno-zasebno v urbanističnem načrtovanju, vse večji vlogi zasebne lastnine nad mestnimi zemljišči in privatizaciji oz. prisvajanju skupnih (javnih) prostorov. *To kaže, da regulativna sposobnost našega prostorskega sistema ne zagotavlja uspešnega uresničevanja načela usklajevanja interesov v prostoru.*

V vseh sodobnih družbah se ukvarjajo z vprašanjem usklajevanja različnih interesov, še posebej med javnim in zasebnim interesom pri urejanju prostora. To je bila tudi osrednja tema mednarodnega posveta 'Urbanizacija evropskih mest' (UL, Fakulteta za arhitekturo, 2005). V razpravi je A. Pogačnik izpostavil, da so v Sloveniji šli predpisi v smer prevelikega normiranja, partnerstvo med javnim in zasebnim pa ne pomeni podrejanja privatnim investitorjem. B. Meggelen je poudaril, da je treba odgovor poiskati v spremenjenih pogajalskih izhodiščih med kapitalom, javnostjo in stroko, J. Holyoak pa je menil, da so kvalitetni urbani prostori vedno posledica uravnoveženega kolektivnega in zasebnega interesa.

V Sloveniji novi razvojni procesi zahtevajo učinkovit formalni sistem urejanja prostora, ki bo upošteval vse dejavnike sprememb, ki vplivajo na prostor. 'Nemoč' formalnih struktur v razmerju z neformalnimi družbeno-ekonomskimi dejavniki postaja razvojni problem, ki spremlja nosilce načrtovanja prostorskega razvoja. Ob naraščajoči družbeni kompleksnosti postaja vse pomembnejše preverjanje umeščanja posegov v prostor iz več vidikov hkrati – od prostorskih, ekoloških do ekonomskih in socialnih, kar je še posebej pomembno v mestih, kjer vse več akterjev s svojimi interesi in ravnanji vpliva na prostor. Glavna pomanjkljivost uvajanja sprememb pa je v tem, da v procesih načrtovanja in odločanja spremembe niso ustrezno usklajene. *Enostransko usmerjeno umeščanje posegov (dejavnosti) v prostor se kaže predvsem kot odraz moči neformalnih struktur in hkrati 'nemoči' formalnih procesov načrtovanja.*

Po krizi planiranja, ki je bila tesno povezana s prodorom neoliberalne ekonomije, je v zahodnih državah v 90. letih spet oživela podpora planiranju. Kos (2002) meni, da je bilo vnovično uveljavljanje načrtovanja kot načina izogibanja stihiji v prostoru pričakovano. Načrtovanje naj bi preprečevalo in blažilo negativne posledice 'svobodnega trga' in tako omogočalo manj konfliktno prilagajanje velikim strukturnim spremembam, ki jih prinaša proces globalizacije. Načrtovanje tudi najbolje regulira in preprečuje negativne stranske učinke, ki jih ni mogoče tržno regulirati. *Zaradi naraščajoče kompleksnosti, predvsem pa zaradi prerazdeljevanja družbene moči, ne preseneča dejstvo, da je urejanje prostora v Sloveniji zašlo v krizo.*

Sociološke raziskave kažejo, da strokovna argumentacija pri prostorskih in okoljskih problemih ni dovolj prepričljiva. Sociolog Mlinar ('Humanizacija mesta') je že leta 1983 opozoril, da se urbanistične rešitve bolj opirajo na tradicijo svojega strokovnega področja kot na argumentacijo, do katere bi se lahko dokopali na osnovi opravljenih analiz konkretnih razmer iz širše teoretične interpretacije zakonitosti prostorsko-družbenega razvoja. Šele ob koncu 90. let so različni domači avtorji spoznali, da so se s spremembo razmerja med javnim in zasebnim spremenile tudi vrednote ter da obstoječi instrumenti urejanja prostora ne ustrezajo novim potrebam. Prizadevanja stroke so bila omejena na urejanje prostora z vidika planiranja, nezadostno pa je bilo vključevanje socioloških vidikov urejanja prostora.

Sodobna praksa kaže, da je cilje urejanja prostora mogoče uresničiti s sporazumevanjem in usklajevanjem interesov v prostoru, tj. z doseganjem zaupanja v formalne postopke odločanja.

Povezovalno-posredniško vlogo pri uvajanju novih sprememb v prostor mora imeti prostorsko načrtovanje kot glavno orodje upoštevanja in usklajevanja različnih razvojnih kot tudi varstvenih interesov v prostoru. Pri tem pa se soočimo s problemom, kako uskladiti različne interese individualnih in kolektivnih akterjev ob vse manjšem zaupanju v oblast. *Glavni razlog za nezaupanje do formalnega sistema urejanja prostora je v tem, da prostorske vire porazdeljuje nelegitimno, na dolgi rok pa povzroča tveganja za širšo skupnost.*

V razvitih demokracijah se vse bolj uveljavlja spoznanje, da je družbeno tveganje največje pri posegih v prostor in okolje, saj ti najbolj vplivajo na prostorski razvoj in kakovost življenja ljudi. Beck (1986) se sprašuje, kako je mogoče tveganja in nevarnosti, ki nastajajo skupaj z modernizacijskim procesom, preprečiti ali omejiti tako, da ne ovirajo modernizacijskega procesa niti ne prekoračujejo meja ekološko, socialno, zdravstveno in psihološko dopustnega. Porazdelitveni konflikti družbe se v modernizacijskem procesu, ki prehaja od družbe pomanjkanja do družbe materialne preskrbljenosti, povečujejo z razširjenim vedenjem, da so viri bogastva 'onesnaženi' zaradi pretiranega razvoja produkcijskih sil. To pa procesu jemlje legitimetno podlago. Beck pravi: "V kontinuiteti modernizacijskih procesov se socialni položaji in konflikti družbe, ki *razdeljuje bogastvo*, prej ali slej pričnejo prekrivati s socialnimi položaji in konflikti družbe, ki *razdeljuje tveganja*."

V sociološki stroki ni dvomov o tem, ali je problem legitimnosti povezan z nastajanjem 'post-moderne' družbe, za katero je značilno vse večje odzivanje posameznikov (javnosti) na odprta razvojna vprašanja. *Individualizacija pomeni nadomeščanje načinov življenja industrijske družbe z novimi načini, v katerih se morajo posamezniki sami odločati o načinu življenja.* Tveganja, ki spremljajo modernizacijske procese, so spodbudili Becka (1986), da je družbe visoke moderne označil kot rizične družbe. Meni, da je reflektivnost modernizacijskega procesa mogoče razložiti na primeru razmerja med produkcijo bogastva in produkcijo tveganja. Beck idejo razvija v dveh smereh: enkrat na podlagi logike porazdelitve tveganj, drugič pa na podlagi individualizacijskega teorema. Individualizacijski proces je mišljen kot produkt reflektivnosti, v kateri z državo blaginje zavarovani modernizacijski proces detradicionalizira življenjske norme, vgrajene v industrijsko družbo. Za Kosa (2002) je vprašanje učinkovitosti načrtovanja tudi vprašanje legitimnosti oziroma zaupanja v državne institucije, kar je problem v 'postmodernih' družbah, še bolj pa v tranzicijskih družbah.

Posledica togega formalnega delovanja, v katerem oblast sicer zahteve prepozna, pa se nanje ne zna ustrezno odzvati, so nelegitimne odločitve, ki v realnem življenju ne zaživijo. Pričakovanja in zahteve posameznikov do oblasti, ki izhajajo iz procesa družbene preobrazbe ter s tem povezanimi potrebami po soudeležbi in soodločanju, so se močno povečale. Doseganje legitimnosti formalnega urejanja prostora je zato eden od ključnih problemov systemskega delovanja v kompleksnih družbah. *Medtem ko je zagotavljanje legitimnosti odločevalskih postopkov samoumevno v razvitih državah, se v Sloveniji tega problema še ne zavedajo dovolj v državnih in občinskih institucijah za načrtovanje in urejanje prostora.*

V Sloveniji je formalni sistem urejanja prostora zašel v legitimitetno krizo in s tem krizo učinkovitosti zaradi sprememb, ki spremljajo prehajanje v postmoderne decentralizirani sistem urejanja družbenih zadev. Razraščanje prostorske regulacije je marsikje tolikšno, da prihaja do nezaželenih učinkov. Zatečeno stanje ne omogoča potrebnega usklajevanja in koordinacije raznovrstnega delovanja, zato tudi prihaja do številnih blokad. To se jasno kaže v praksi, ko civilna sfera preprečuje prostorske odločitve, ki imajo legalno podporo, ne pa tudi potrebne legitimnosti (Kos, 1994). Formalno systemsko delovanje zaostaja za družbenimi spremembami v evropskem prostoru in deluje kot mehanizem blažitve oz. 'gašenja' potencialnih kriz. *Zanašanje zgolj na formalni sistem urejanja prostora se ne zdi več popolnoma samoumevno in lahko vodi v nepotrebne konflikte (Mlinar, 1995).*

Kos (2002) pravi, da so urejanje prostora zaznamovali specifični problemi, ki izvirajo iz zapoznelega nastanka nove države, obremenjenost s preteklostjo in usmerjenost v prihodnost pa sta zameglila pogled v sedanost. Z izboljšanjem možnosti za doseganje legitimnosti formalnega delovanja pa bi se povečala tudi možnost za učinkovito urejanje prostora. Ugotavlja, da je v Sloveniji velik obseg neformalnih in nelegalnih, vendar za velik del prebivalstva legitimnih posegov v prostor, zgovoren kazalec razmerja med tradicionalizmom in postmodernizmom na področju urejanja prostora. Neuspeh pri zagotavljanju legitimnosti pa lahko zelo oteži racionalno - smotrno urejanje prostora, zato je treba zagotoviti razmere za uveljavitev in prevlado substancialne racionalnosti nad formalno. Do tega cilja naj bi vodile tri temeljne poti: (i) posodobitev formalnih mehanizmov upravljanja, (ii) prestrukturiranje razmerij med pristojnostmi trga, države in civilne družbe ter (iii) decentralizacija ali prenos upravljanja in načrtovanja na nižje ravni, bliže neposrednim uporabnikom teh 'storitev'.

*Legitimnost načrtovalskih postopkov, ki jo lahko razumemo tudi kot zaupanje v prostorske akte, je treba ločevati od legalnosti, ki temelji na pravu. Če nasprotovanja civilne sfere legalnost podredijo legitimnosti, smo dejansko v brezpravju oziroma še v predmoderni družbi. Postmoderni pristop v urejanju prostora pa ne pomeni samo zagotavljanja legalnosti, temveč tudi uveljavljanje demokratičnosti in odprtosti formalnih postopkov, kar terja uporabo novih orodij kot alternativo tradicionalnim orodjem, čeprav se ta morajo ohraniti v primeru ogrožanja javnega interesa (Kos, 1994). Vse večja kompleksnost prostorskih procesov, negotovost prostorskih trendov, omejenost mehanizmov javnega nadzora in fiskalnih instrumentov pa so elementi, ki zahtevajo nove pristope in orodja. Uveljavljanje postopkov presoje vplivov na okolje (PVO) - njihov cilj je zmanjšanje nevarnosti in tveganja – je predpogoj za doseganje legitimnosti formalnega sistema načrtovanja. Hkrati je treba krepiti tudi funkcijo presoje družbenih vplivov (PDV) oziroma presoje družbene sprejemljivosti posegov v prostor.*

Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Aarhus, 1998), ki jo je Slovenija ratificirala šele leta 2004, je prvi pravno obvezujoči mednarodni dokument, ki je v celoti namenjen spodbujanju razvoja participativne demokracije. Temelji na doktrini okolje ohranjajočega razvoja, pri katerem je eden od postulatov doseganje družbenega konsenza pri okoljskem odločanju z vključevanjem vseh interesnih skupin v odločevalski proces, tj. javnih oblasti, civilne družbe in gospodarstva. "Aarhuška konvencija je najambicioznejši podvig na področju okoljske demokracije, izveden pod okriljem ZN" (izjava Kofija Anana, nekdanjega generalnega sekretarja OZN).

Konvencija celovito ureja vprašanje sodelovanja javnosti pri sprejemanju odločitev organov javne oblasti, povezanih z okoljem. Prinaša pomembne zahteve, kot so (Pličanič, 2002):

- sodelovanje v postopkih za izdajo gradbenega dovoljenja za konkreten poseg v okolje (decision-making), pri čemer so najpogostejši t. i. posegi v prostor;
- sodelovanje v postopkih priprave aktov (policy-making), kjer gre za: (a) oblikovanje politike varstva okolja, kot je na primer priprava Nacionalnega programa varstva okolja, in (b) oblikovanje politike poseganja v okolje, kot je na primer priprava prostorskih planskih in izvedbenih aktov ter sektorskih načrtov gospodarjenja z naravnimi dobrinami;
- sodelovanje v postopkih priprave izvršilnih (podzakonskih) predpisov in/ali splošno pravno obvezujočih dokumentov, ki lahko vplivajo na okolje (law-making).

Številne raziskave potrjujejo potrebo po povečanju odprtosti in koordinacijskih kapacitetah formalnega sistema urejanja prostora. S tega vidika se kaže potreba po fleksibilnih ter transparentnih načrtovalskih postopkih, ki omogočajo sprotno prilagajanje okoliščinam. Doseganje široke podpore pri konkretnih posegih v prostor terja aktivno sodelovanje mnogih akterjev, vendar se zdi, da se pot do skupne rešitve (konsenza) zaradi vse večje reflektivnosti javnosti in hkrati počasnega odzivanja formalnega sistema daljša. Pri tem se postavlja vprašanje, kako vključevati tako različne interese v odločevalske postopke. Mušič (2002b) na primer predlaga 'trikotniško shemo' integracije treh postopkov: prostorskega načrtovanja, presoje vplivov na okolje in ocene tveganja. Ta kaže na nastanek informacijsko-interakcijskega prostora, v katerem gre tudi za udeležbo zainteresirane javnosti.

Klenovškova (2003) je v svoji magistrski nalogi 'Legitimnost prostorskega planiranja' zapisala: "V Sloveniji se javnosti in različne interesne skupine vključujejo v postopke odločanja predvsem na okoljskem področju, v prostorskem planiranju pa so te možnosti omejene. Problematike legitimnosti planiranja naj bi se zavedale predvsem družboslovne stroke in vse premalo nosilci odločanja na lokalni in državni ravni, kar pa preseneča glede na vse večjo razširjenost informacijske tehnologije, ki omogoča dostop do informacij.". Klenovškova vidi rešitev problema legitimnosti v odprtem in fleksibilnem planiranju, ker meni, da ni druge alternative. Opozarja, da se je treba zavedati ugotovitev, ki jih ponujata teorija in praksa, npr.: (i) akterji, ki se v postopke planiranja vključujejo z določenimi interesi, pričakujejo zanje ugoden rezultat; (ii) z odpiranjem postopkov prostorskega planiranja širši javnosti se povečuje tudi število akterjev, s tem pa tudi število strategij; (iii) rezultat doseganja konsenza oziroma uravnoveženosti različnih interesov je odvisen od strategij in tipa iger, ki jo igrajo akterji.

Varljenova (2008) v svoji magistrski nalogi z naslovom 'Prispevek k učinkovitejšemu sodelovanju javnosti in drugih akterjev v urejanju prostora' poskuša odgovoriti na vprašanje, kako izboljšati možnosti formalnega urejanja prostora za aktivno sodelovanje uporabnikov prostora. Predpostavlja, da so novi družbeni odnosi, ki jih po osamosvojitvi Slovenije označujeta demokratizacija in tržna ekonomija, povzročili nazadovanje na področju prostorskega in urbanističnega načrtovanja. Med vzroki izpostavlja premajhno učinkovitost postopkov sprejemanja prostorskih aktov, ki naj bi bila v veliki meri odvisna od sodelovanja prizadete javnosti.

Varljenova meni, da so izgrajevanje novega sistema urejanja prostora zaznamovali konflikti interesov, ki so jih generirali kratkoročni ekonomski in politični interesi, med drugim tudi zaradi omejenih prostorskih možnosti. Predlaga večji nadzor nad izvajanjem prostorskih aktov, fleksibilnejše načrtovanje namesto togega normiranja, odprtost mestnih upravljavcev za različne pobude in zamisli, vključitev presoj družbenih vplivov že v pripravo prostorskih načrtov in programov, uvajanje sodobnih metod in strategij informiranja, komuniciranja ter koordinacije, krepitev javno-zasebnega partnerstva, kvalitetnejše izobraževanje idr.

Ravbar (2009) ugotavlja, da Slovenija ne izkorišča dovolj instrumentov pospeševanja in spodbujanja ustvarjalnega okolja – 'učječih se regij'. Sodobne metode pospeševanja odpirajo nov spekter planerskih postopkov in možnosti za preseganje normativnih ovir, kot so: urbani (regionalni) menedžment in marketing, procesna moderacija, komunikacijsko in mediacijsko planiranje, kooperativno razvojno pospeševanje. V participativnih procesih ima regionalni menedžment ključno posredniško vlogo med prostorskim/regionalnim planiranjem, podjetniškim menedžmentom in pospeševanjem regionalnega razvoja. Bačlija (2010) v svoji knjigi 'Urbani menedžment: koncept, dimenzije, orodja' poudarja vlogo urbanega menedžmenta kot ključnega dejavnika za optimizacijo upravljanja mest. Pojem urbanega menedžmenta povezuje z novo vlogo lokalnih oblasti v 80. in 90. letih. Bačlija izhaja iz koncepta, da je urbani menedžment reforma delovanja lokalnih uprav, njegova glavna naloga pa je ustvarjanje ravnovesja med družbenim in ekonomskim razvojem.

Potrebna krepitev prostorske regulacije v kompleksnih družbenih odnosih je zahtevna naloga tudi v razvitih zahodnih družbah. Prostorsko načrtovanje in urejanje postajata zaradi raznovrstnosti interesov (trg - javni sektor - civilna družba) vse težje obvladljiva in običajno presežena regulativne sposobnosti formalnega sistema urejanja prostora. S povečevanjem števila možnih alternativ, ki jih omogočajo sodobne planerske metode, se hkrati pojavi pomanjkljiva sposobnost vsebinske presoje. V formalnih procedurah vse večjo vlogo igrajo neformalni odnosi med akterji, kar pa terja jasnejšo postavitev formalnih pravil. *Da bi obvladovali nove razmere in dosegli razvojne cilje, pa morajo načrtovalska orodja postati 'mehkejša' in 'fleksibilnejša' v primerjavi s prevladujočim stroгим in vseobsežnejšim orodjem predpisovanja. Fleksibilizacija načrtovanja prostorskega razvoja pa odpira tudi vrsto vprašanj, med katerimi je tudi vprašanje razmerij med formalnim in neformalnim delovanjem v prostoru.*



### 3.3 Neizbežnost formalnega in neformalnega delovanja v prostoru

Vse večja osveščenost posameznikov in javnosti povzroča konflikte, ki ogrožata funkcioniranje družbe. Kos (1993) ugotavlja, da mora formalni (legalni) sistem zaradi neprepričljivosti stalno tekmovati z neformalnim poseganjem v prostor. *Z vidika modernizacije družbe ni videti druge alternative kot nadaljnje osamosvajanje individualnih in kolektivnih akterjev v odnosu do formalnega redukcionalističnega delovanja, ki utesnjuje raznovrstnost pomenov in rab prostora.* Za izhodišče načrtovanja bodočega prostorskega razvoja Slovenije Kos (1998) postavlja 'postmoderni premik' od modernih k postmodernim vrednotam. Ena od najpomembnejših značilnosti postmodernih družb je povečevanje števila razvojnih dejavnikov. Z vidika družbenega in prostorskega planiranja to pomeni, da razvoja ni več mogoče pojasnjevati monokavzalno. Vrednotni premik, do katerega je prišlo v razvitih družbah, se na eni strani kaže v povečevanju ekonomske varnosti, na drugi strani pa zmanjševanju neposrednega vpliva ekonomije na družbeni razvoj.

Fizični prostor je bil prvo področje regulacije, ki ima začetek že v zgodnjih kulturah, intenzivnost družbene regulacije pa je dosegla najvišjo stopnjo z urbano eksplozijo, ki je prostorsko neizmerno zgostila družbeno dogajanje in s tem zelo povečala potrebe po regulaciji. Prostor je zaradi svoje omejenosti in redkosti postal najpomembnejši razvojni dejavnik. Z ekonomskega vidika je njegovo upravljanje postalo nujnost, prostorska regulacija pa eden najpomembnejših vzvodov ekonomske moči. Neizbežna nujnost prostorskega reguliranja v sodobni družbi izhaja iz treh razlogov trajnostnega razvoja: fizičnega, ekonomskega in socialnega. *Kjerkoli imamo opraviti s prostorom, je zato nujno treba upoštevati tudi socialni element, t. j. zagotoviti vsaj približno enakopravne možnosti dostopa do te redke dobrine.*

Po mnenju Kosa (1994) je določena stopnja regulacije socialne distribucije prostora pogoj za stabilno delovanje družbe, vprašanje pa je, kolikšni sta optimalna količina in vrsta regulacije. Mnoge infrastrukturne dejavnosti je treba še vedno administrativno urejati na višjih ravneh, povečuje pa se delež vprašanj, ki jih je mogoče reševati na lokalni ravni ali celo na individualni ravni. Povečevanje števila funkcij je ena od bistvenih značilnosti postmodernega urbanega prostora. Velike produkcijske sisteme vse bolj nadomešča učinkovitejša individualna fleksibilna samoprodukcija dobrin in storitev. Pojavile so se nove oblike delovanja v urbanem

prostoru (npr. delo na domu). Nove komunikacijske tehnologije, ki bistveno poenostavljajo postopke, pospešujejo nove oblike urbanega združevanja za reševanje lokalnih problemov.

Z vidika formalnega delovanja (regulacije) neformalno delovanje v prostoru sproža nove probleme, vendar pa je pri tem bistveno zniževanje ravni regulacije (deregulacija). Kos (1994) na vprašanje, ali dopuščanje neformalnega delovanja lahko deluje preventivno, to je, ali lahko prepreči blokade, odgovarja pritrdilno, še več, neformalne oblike delovanja so lahko vir inovacij. Kos meni, da je neformalno delovanje v prostoru eden od mogočih izhodov iz blokad, ki nastajajo zaradi hiperkompleksnosti formalnega sistema regulacije. Razlikuje dva vidika neformalnega delovanja: (1) kot znak nepravilnega delovanja ali nedelovanja formalnih regulacijskih mehanizmov – najbolj nazoren primer takega (ne)delovanja je razširjena črnograditeljska praksa; (2) kot znak nastajanja potenciala neformalnega delovanja, ki lahko prispeva k deregulaciji oz. zmanjšanju potreb po regulaciji in s tem znižanju kompleksnosti sistema in družbe. Prav ta dvojnost je po mnenju Kosa osnovni razlog težav v vsakodnevni prostorski regulaciji, kar kažejo številni zapleti med oblastmi in interesnimi skupinami.

Ko je govor o odnosu med formalnim in neformalnim delovanjem v družbi, je treba izhajati iz koncepta delovanja, ki ga Weber hierarhično razvršča glede na stopnjo racionalnosti v: smotrno-racionalno, vrednotno-racionalno, afektualno in tradicionalno. Smotrno-racionalno delovanje je tisto, ki zadovoljuje vse štiri kriterije racionalnosti. Pri Webru obstaja tudi alternativna tipologija, ki kombinira stopnjo racionalnosti glede na vrsti reguliranja: interesno in normativno: (i) delovanje v skladu z običaji, (ii) strateško delovanje, (iii) pogodbeno delovanje in (iv) postkonvencionalno delovanje na osnovi sporazumevanja. Habermasov koncept modernih družb, ki je nastal kot kritika Webrove tipologije, ločuje 'kulturno racionalnost' in 'societalno racionalnost'. Kulturna racionalnost pomeni normativno ureditev, ki ustvarja pogoje za preskok na societalno racionalnost, ki jo Habermas razdvoji na: sistem kot formalno sfero, ki ga predstavljajo institucije moderne družbe, in 'svet-življenja', ki predstavlja neformalno sfero, za katero je značilno komunikacijsko delovanje (Kos, 1993).

*Postmoderno delovanje družbe temelji na aktivni participaciji prizadetih in zainteresiranih, kar si razlagamo tako, da bi morala razprava o racionalnosti delovanja v prostoru potekati v smeri razvoja participativnega načrtovanja. Z vidika modernizacijskih procesov vse bolj v*

ospredje stopajo razlogi, povezani z velikimi pričakovanji in zahtevami posameznikov ter potrebami po soudeležbi in soodločanju. V procesu načrtovanja je zato treba upoštevati, da imajo ljudje v zvezi s prostorom različne vrednote, ki se s časom spreminjajo. Vstopanje vse več različnih akterjev ter interesov v formalne postopke pa močno otežuje iskanje rešitev, ki bi zadovoljilo vse interese. *Izhodišče reševanja problema načrtovanja v novih družbenih odnosih je v spoznanju, da je formalni sistem urejanja prostora zašel v težave, ker se ni uspel spriti odzivati na vse zahtevnejše pogoje delovanja na prehodu v postmoderno družbo.*

Če je formalno tisto, kar deluje znotraj formalnih institucij, to je zakonov in pravil, potem je neformalno delovanje tisto, ki ni opredeljeno s formalnimi institucijami. Prisotnost neformalnih dejavnosti v družbi je odvisna od dosežene stopnje družbenega razvoja. Če je za predmoderne družbe značilna prevlada neformalnega nad formalnim, so temeljne značilnosti moderne družbe formalizacija, standardizacija in birokratizacija, pri čemer so neformalne dejavnosti marginalnega in le izjemoma funkcijskega pomena. Toda raziskave kažejo, da neformalne dejavnosti postajajo sestavni element modernih družb oz. sistemov, saj nastajajo fleksibilnejše meje med formalno in neformalno sfero. Zaradi neustreznosti in nelegitimnosti formalnih dejavnosti se pogosto oblikujejo alternativni načini zadovoljevanja potreb, kar privede do oblikovanja neformalnih paralelnih prostorov (Kos, 1993, Kušar, 2008).

Kušar (2008) v doktorski disertaciji z naslovom 'Vloga prostorskega planiranja pri lociranju proizvodnih dejavnosti v Sloveniji' pravi, da je na osnovi Habermasovega koncepta modernih družb ter njenih kritik in dopolnitev mogoče sklepati, da je pričakovati neformalne vidike prostorskega delovanja povsod tam, kjer: (i) formalni planerski sistem ne deluje zadovoljivo ali sploh ne deluje – je nastala institucionalna praznina, tudi zaradi prevelike kompleksnosti sistema; (ii) je prišlo do časovnega zamika med normativno ureditvijo posegov v prostor in ponotranjenjem teh pravil v 'svetu-življenja' - tj. pri ljudeh; (iii) sistem nima legitimnosti – ni usidran v 'svetu-življenja!'; (iv) prihaja do srečevanja formalnega in neformalnega planiranja.

Na osnovi Habermasovega koncepta modernih družb ter njenih kritik in dopolnitev je neformalne vidike prostorskega delovanja mogoče opredeliti kot (Kušar, *ibid.*):

- *neformalne dejavnosti v prostoru*: potekajo izven sfere normativnega sistema planiranja – kljubovanje 'sveta-življenja' sistemu, oblikovanje vzporednih neformalnih prostorov;

- *neformalni vplivi na planiranje*: zajema neformalne vidike znotraj formalnega planerskega sistema/procesa, kot so lobiranje, izsiljevanje, klientelizem ter vključevanje javnosti v proces planiranja v širšem obsegu, kot je to opredeljeno v normativnih pravilih – paralelne neformalne strukture znotraj formalne systemske sfere in polivalentni prostori;
- *neformalno planiranje*, s katerim se premagujejo omejitve, na katere trči formalno planiranje – interpenetracijski prostor, kjer se srečujeta in dopolnjujeta formalno in neformalno.

Profesionalni planerji izvajajo formalno planiranje v obliki, kot se je izoblikovalo v akademski sferi in kot je bilo legitimizirano z zakonodajo. *Planiranje pa ni samo stvar profesionalnih planerjev, temveč je univerzalna človekova dejavnost, ki ni nujno omejena na javni sektor.* Tudi ni nujno, da je institucionalizirana, saj človek vedno prilagaja prostor svojim potrebam tudi izven okvira formalnega sistema planiranja. Najširša opredelitev neformalnega planiranja tako zajema vse postopke, povezave in dejavnosti, ki niso opredeljeni v formalno predpisanim okviru prostorskega planiranja in jih ne izvajajo profesionalni planerji. Neformalno planiranje so torej dejavnosti, ki niso institucionalizirane, vseeno pa vodijo do načrtovanega rezultata, ki služi specifičnim interesom, lahko pa tudi širšim družbenim interesom. Neformalno planiranje je proces z vsemi značilnostmi formalnega planiranja (Kušar, 2008):

- skupina posameznikov poskuša doseči svoje cilje;
- odločajo se racionalno znotraj obstoječih omejitev;
- pri svojem delu uporabljajo pripomočke in pristope;
- če jih formalno planiranje ovira, ga obidejo;
- njihovo delovanje je dosledno in predvsem vztrajno;
- proces neformalnega planiranja se zaključi, ko je dosežen zastavljeni cilj.

Udeleženci imajo v okviru neformalnega planiranja skupne cilje in potrebe, ki bi jih bilo mogoče doseči tudi znotraj formalnega planerskega sistema, vendar to iz različnih vzrokov ni mogoče. Udeleženci niso nujno formalno organizirani, delujejo lahko tudi v okviru neformalnih povezav. *Neformalno planiranje ima s formalnim planiranjem več skupnih točk, obstajajo pa tudi razlike. Glavna razlika je v tem, da neformalno planiranje omogoča doseganje ciljev posameznika ali interesne skupine.* Čeprav imata obe obliki planiranja veliko podobnosti, ju je v praksi težko ločiti. Formalno in neformalno planiranje se razlikujeta v določenih vidikih, vendar so razlike bolj količinske kot kakovostne narave (Kušar, *ibid.*).

Neformalno delovanje v demokratični družbi, ki je odvisno od razmerij med javnimi in zasebnimi interesi, odpira vprašanje ustvarjanja ravnovesja med raznovrstnimi interesi: trg – javni sektor – civilna družba. Spodbujanje različnih oblik neformalnega delovanja zainteresiranih subjektov je še zlasti pomembno za tranzicijsko družbo. Vloga neformalnega delovanja, ki mora delovati znotraj formalnih okvirov, je v tem, da skušamo z vplivanjem na politične in ekonomske odločevalce preseči nepopolnosti trga in državnega intervencionizma. *Pri oblikovanju formalnih odločitev nam le sodelovanje in soodločanje nosilcev interesov zagotavlja ustrezno zastopanje interesov. Legitimno neformalno delovanje, ki bo transparentno, javno in celo legalizirano, naj bi prispevalo k povečanju učinkovitosti delovanja formalnih institucij.*

Eden od problemov, ki se ga v Sloveniji še ne zavedamo dovolj, se nanaša na zastopanje interesov posameznika ali interesne skupine pri formalnem odločanju, za katerega se je uveljavil izraz 'lobiranje'. Ekonomist B. Kovač (1997) ugotavlja, (i) da trgi in država kot institucionalni mehanizem ne delujejo popolno; (ii) da posamezniki pri svojih odločitvah niso vedno racionalni in (iii) da ne obstajajo merila in mehanizmi za hkratno racionalno in demokratično odločanje. *Čeprav so vse od Adama Smitha zagovarjali, kako trg na najboljši način zagotavlja učinkovito reševanje ekonomskih problemov, so nova dognanja razkrila, da prosto delovanje trga ne pripelje vedno do optimalnih rešitev.* Tudi poseganje države na trgu, ki naj bi zagotavljalo pravičnejšo porazdelitev virov in preraždelitev dobrin, je zaradi pomanjkljivosti državne uprave lahko neuspešno. Trgi so torej odvisni od institucij, ki njihovim subjektom omejujejo možnosti izbire, zato ti pogosto posegajo po drugih mehanizmih.

Institucije naj bi torej pomagale reševati nepopolnost trgov in države, najpomembnejše vprašanje po mnenju Kovača pa je, kako spreminjati institucije. Prav tu postajajo odločujoče tudi neformalne oblike vplivanja na ravnanje družbenih subjektov. Družba potrebuje lobiranje kot obliko preseganja 'informacijskega problema' (nepredvidljivost in nepopolnost informacij) in kot obliko nadomeščanja pomanjkljivosti demokratičnega odločanja (pomanjkanje neposredne demokracije). V Sloveniji področje lobiranja ni posebej urejeno, vendar se je v zadnjih letih več posameznikov in podjetij registriralo za svetovalno dejavnost. *Potrebo po vzpostavitvi institucionalnega okvira neformalnega delovanja bi lahko utemeljili tudi za področje urejanja prostora, kjer imajo formalne odločitve lahko pomembne ekonomske posledice za posameznika in poslovne subjekte.*

### 3.4 Ekonomsko-socialne vsebine v kompleksnih modelih urbane prenove

Novi razvojni procesi terjajo prestrukturiranje urbanih območij, ki so z vidika fizične, socialne, ekonomske ali ekološke degradiranosti razvrednotena ali pa z vidika neustreznega urbanistično-arhitekturnega standarda ne zagotavljajo ustrezne kvalitete življenja. Mesta so dinamični sistemi v stalnem preoblikovanju, pri čemer lahko vsak del oziroma dejavnost stagnira in propada. Prednostna območja prenove so stara mestna jedra, ki so se razvijala in gradila v različnih obdobjih in jih je z vidika velike kulturne vrednosti treba varovati. Kompleksni modeli prenove mest, ki vključujejo tako razvrednotene urbane strukture kot tudi načrtovane soseske na nepozidanih zemljiščih, so se pokazali za uspešne po organizacijskih, programskih in tudi urbanističnih kriterijih. *Zaradi omejenosti prostorskih / zemljiških virov vse bolj v ospredje prihaja urbana prenova, katere cilj je zgoščanje in ustvarjanje novih rab in s tem ustvarjanje potenciala za preusmerjanje razvoja mest.*

Koželj (1998) pravi, da urbana ekonomika lahko razloži, kdaj nastane v procesu padanja vrednosti nepremičnin tisti mejni manko oz. razvrednotenje, ko mehanizmi trga samodejno ne zmorejo spodbuditi procesa prenove. Meni, da je spodbujanje in aktiviranje urbane prenove/sanacije naloga in dolžnost javnega sektorja, ki lahko izhaja le iz uveljavljanja javnega interesa pri usmerjanju racionalnega razvoja mest. Začetni vložek iz javnih financ za pokrivanje manka, ki je potreben za začetek in izvajanje procesa sanacije, je tisti partnerski vložek, s katerim se poleg splošnih razvojnih učinkov lahko pri reaktiviranju degradiranih urbanih območij (DUO) trajno zagotavljajo javne potrebe in zazidljiva zemljišča za nedonosne rabe.

Prenovo degradiranih urbanih območij Koželj (ibid.) uvršča med kompleksne razvojne programe, ki poleg sodelovanja različnih strok zahteva tudi usklajeno delovanje številnih akterjev, vključenih v zahtevne upravne postopke. Koželj meni, da se celovita prenova obsežnejših degradiranih območij, ki temelji na pogodbenem urejanju medsebojnih obveznosti, pristojnosti in odgovornosti (javno-zasebno partnerstvo), lahko izvaja le v prostorsko sklenjenih območjih, v katerih je mogoče v javnem interesu uveljavljati ustrezne davčne in lastninske instrumente spodbude oziroma prisile. *Program celovite prenove je torej tisti pravno-formalni instrument, ki pomeni prostorsko oz. zemljiško-lastniško zaokroženo kot tudi postopkovno, finančno in časovno opredeljeno izvajanje posameznih korakov sanacije.*

Projekt urbane preнове je kompleksna naloga, ki zahteva spremembe načrtovalskih in upravljaljskih praks mestnih institucij. Za uspešno vključevanje interesnih skupin in prebivalcev je treba vzpostaviti zaupanje v institucije oblasti. V prispevku 'Soodločanje prebivalcev pri urbani regeneraciji' (21. Sedlarjevo srečanje, 2009) Cerar in Peterlin ugotavljata, da so za neuspešno vključevanje javnosti v urejanje prostora odgovorne institucije, ki sodelovanje podcenjujejo oz. se mu celo izogibajo. Primeri uspešnega sodelovanja med mestnimi institucijami, prebivalci, civilnimi iniciativami so redki. Civilne iniciative večinoma sestavljajo skupine nezadovoljnih krajanov, ki nasprotujejo spremembam v domačem okolju. Menita, da pristojne institucije na lokalni in državni ravni ne naredijo dovolj za izboljšanje stanja. Manjkajo vzvodi spodbujanja sodelovanja ter instrumenti za vzpostavljanje medsebojnega zaupanja. *Vzrok je tudi slaba komunikacija znotraj mestnih institucij, nezadostno informiranje, vključevanje javnosti v postopke načrtovanja pa je običajno zreducirano na javne razgrnitve.*

Sedanjo nezadostno raven participacije, ko so ovire prisotne tako pri institucijah kot pri lokalnih pobudah, bi bilo mogoče preseči. Priložnost za premoščanje medsebojnega nezaupanja so projektna partnerstva, v katera bi bili vključeni tako prebivalci, civilnodružbene skupine, investitorji ter javna uprava in politiki. Po celovitosti obravnave izstopata primera systemske preнове v Dublinu in Londonu.

Primer urbane preнове območja Dublin Docklands Area – DDA (povzeto po Bassin, 2009) je eden od najuspešnejših primerov trajnostne preнове, tako po organizacijskih, programskih, socialnih kot po prostorskih kriterijih. DDA obsega ozemlje velikosti 526 ha, ki se razteza južno in severno od izliva reke Liffey v Dublinski zaliv. Na njenem severnem obrežju se današnje pristanišče razvija s postopnim umetnim podaljševanjem kopnega v Dublinski zaliv. Temeljna značilnost modela preнове je v tem, da cilj načrta ni bila samo prenova z vidika gradbenih posegov, temveč tudi temeljita socialna prenova v pogledu ustvarjanja kvalitetne skupnosti s široko ponudbo stanovanj in delovnih mest ter možnostjo izobraževanja. Posebna skrb je posvečena zdravemu okolju in urejenim površinam, ki omogočajo dostopnost do zelenih, vodnih in drugih površin za rekreacijo, športne aktivnosti in zabavo.

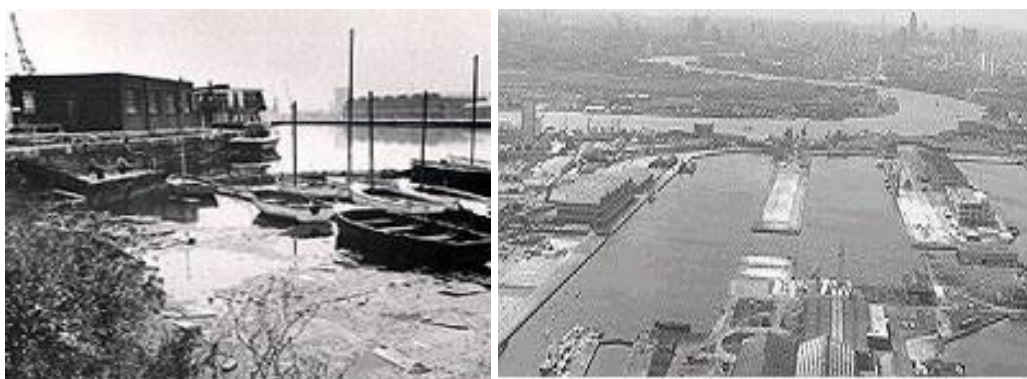
Med pomembnejšimi vsebinami urbane preнове območja DDA so:

- prenova se je začela z ustanovitvijo 'Dublin Docklands Development Authority', ki je v

letu 1997 pripravil 'načrt prenove', ki sta mu sledila načrta v letih 2003 in 2008;

- v območje DDA so vključene obstoječe in novo načrtovane soseske, prazna in še neprenovljena območja pa bodo prenovljena najkasneje do leta 2018;
- načrt temelji na jasno postavljenem cilju: iz zapuščenih in propadajočih pristaniških naprav ter opustelih skladiščnih in proizvodnih hal ustvariti pomembno finančno središče;
- bistveni element prenove je bilo zagotoviti poslovno okolje, ki bo omogočalo propulzivni gospodarski razvoj. Ustrezne lokacije za nova podjetja, predhodno zagotovljena prometna in druga infrastruktura, široka ponudba finančnih storitev, izobraženi strokovnjaki, stanovanja, urbanistično oblikovanje ter turistične in zgodovinske zanimivosti so postavljeni kot pogoj za pritegnitev podjetij in kapitala.

Primer urbane regeneracije območja London Docklands, ki zajema 16 km<sup>2</sup> ozemlja ob reki Temzi, mnogi ocenjujejo kot enega bolj uspešnih projektov 'kapitalističnega prestrukturiranja' mesta. Pred regeneracijo je obstoječa struktura obsegala območja pristanišča, skladišč in tovarn ter delavska stanovanjska območja. S preselitvijo pristaniške in energetske infrastrukture je območje pričelo stagnirati in propadati (slika 8).



Slika 8: Območje London Docklands pred urbano regeneracijo (<http://www.lddc-history.org.uk/>)

Poskus laburistične vlade v sredini 70. let, da se z javnimi sredstvi zgradijo poceni stanovanja, novi industrijski obrati in skladišča, se ni uresničil zaradi pomanjkanja javnih sredstev. Po prevzemu oblasti ob koncu 70. let so konservativci radikalno spremenili koncept prenove. Ta je namesto neprofitnih stanovanj predvidel gradnjo luksuznih stanovanj z marinami, trgovinami in drugimi dejavnostmi. V organizacijskem smislu učinkovit projekt urbane rege-



neracije je temeljil na leta 1981 ustanovljeni urbani razvojni korporaciji 'London Docklands Development Corporation' – LDDC (vir: [www.lddc-history.org.uk/](http://www.lddc-history.org.uk/)).

Velja izpostaviti pomembnejša izhodišča, ki so vplivala na učinkovitost izvedbe projekta:

- cilj projekta je bil degradirani prostor nekdanjega pristanišča spremeniti v tržno zanimiv predel, ki bo pritegnil stanovalce, trgovino, rekreacijo in izboljšal kvaliteto življenja;
- na LDDC so bila prenesena javna pooblastila in pristojnosti za izvedbo ključnih nalog, kot so: (i) pridobivanje potrebnih zemljišč s pogodbami kot tudi z razlastitvami, (ii) upravljanje zemljišč v javni lasti, (iii) prostorsko načrtovanje, ki je bilo preneseno z lokalne skupnosti na LDDC, (iv) upravljanje in razvoj infrastrukture v samem območju;
- planiranje je potekalo 'od zgoraj navzdol', pogosto v nasprotju z interesi lokalne skupnosti;
- način prenove je potekal predvsem z enotnim načrtom, ki se je izvajal pod vodstvom razvojne korporacije LDDC;
- projekt je bil zasnovan kot kombinacija vlaganj javnih sredstev (infrastruktura in javni prostori – trgi, ulice, parki) in zasebnega kapitala. Razmerje med porabljenimi javnimi in zasebnimi sredstvi je znašalo 1:6.

Od sredine 80. let pa do danes je predel popolnoma spremenil urbano in socialno podobo – nekoč 'depresivni' predel se je spremenil v prestižno mestno območje z visoko kvaliteto življenja. V začetku se je projekt srečeval z močnim nasprotovanjem, vendar je projekt prinesel tudi koristi prebivalcem s tem, da je ustvaril nova delovna mesta, stanovanja, lahko in hitro železniško povezavo, zgrajeno je bilo tudi manjše letališče (slika 9).



Slika 9: Stanovanjski in poslovni predel po urbani regeneraciji (vir: <http://www.lddc-history.org.uk/>)

Prenova območja Dublin Docklands, ki je poleg ekonomske pomenila tudi temeljito socialno prenavo, je eden od najuspešnejših primerov trajnostne prenave po merilih EU, tako po ekonomskih kot tudi socialnih in prostorskih kriterijih. Model prenave območja London Docklands kaže na nasproten trend, ko javni sektor prostorski razvoj dela mesta prepušča tržnim mehanizmom. Tak model prestrukturiranja je značilen za koncept kapitalizma, ki je svoj vrh v Veliki Britaniji doživel v obdobju vlade Margaret Thatcher.

*Primera sistemske prenave, katere cilj s prostorskega vidika je zgoščanje in ustvarjanje novih rab in s tem ustvarjanje potenciala za preusmerjanje razvoja mest, kaže, da je z ustrezno zemljiško politiko mogoče vzpostaviti pogoje za pritegnitev zasebnega kapitala. Model, ki temelji na prenosu ključnih javnih pooblastil in pristojnosti iz javne v zasebno sfero, pa je z vidika legitimnosti za Slovenijo vprašljiv.*

V 'Socioloških vidikih prenave starih mestnih jeder' Kos (1995) navaja, da je prenova starih mestnih jeder s sociološkega vidika predvsem metodološki problem. Optimalni prenovitveni projekt naj bi dosegel sodelovanje različnih strok in prizadete javnosti, uspeh pa je odvisen od dosežene stopnje vključitve kompleksnih socialno-prostorskih razsežnosti v cilje in postopke prenave. Prenovitveni projekti se pogosto izogibajo kompleksnosti sociološkega pristopa tako, da ne obravnavajo družbenih vprašanj, ki jih ti projekti sprožajo. Kos izpostavlja tveganje, ki je prisotno, tudi če so projekti strokovno utemeljeni, strokovna argumentacija pa ni zadosten pogoj, zato je treba posvetiti posebno pozornost komuniciranju s prizadeto javnostjo.

Stanje duha na področju prenave naših mest kaže prostorski vidik prenave koprškega starega mestnega jedra. V okviru podprojekta 'Prostorska problematika revitalizacije mestnega jedra' (ZRS Koper, 2000) je bila izvedena delavnica 'Prenovimo in oživimo naše mestno središče', katere namen je bilo soočenje zainteresiranih občanov in strokovnjakov. Skupna ugotovitev udeležencev delavnice je bila, da prebivalci radi živijo v starem mestnem jedru in da jih privlači predvsem kvalitetna arhitekturna dediščina, obenem pa je iz razprav razbrati veliko nezadovoljstvo in predvsem nemoč v obvladovanju obstoječega stanja. Ne vidijo ne možnosti ne načina svojega sodelovanja v procesu prenave in revitalizacije. Po njihovem prepričanju so za vse obstoječe probleme in razmere odgovorne predvsem občinske institucije, ki so dolžne te probleme tudi ustrezno rešiti.

Namen izdelave presoje prostorsko-razvojne dokumentacije je bilo ugotoviti, koliko ti dokumenti vplivajo na revitalizacijo historičnega mestnega jedra ter koliko od načrtovanega je bilo dejansko tudi izvedeno. Z vidika dolgoročnih posledic za fizični prostor kot tudi družbenih vsebin je glavna pomanjkljivost gradiva v odsotnosti celostnega pristopa. Razvojni projekt *'Koper 2020'* se sicer loteva problema prostorske revitalizacije, vendar so prispevki avtorjev nepovezani in s ponujanjem delnih rešitev problem še pogloblja. Velik del gradiva pa se bolj kot na prenovo osredotoča na dozidavo mestnega obrobja.

Planski akti se razmeroma malo ukvarjajo s prenovo. Popolnoma neizvedeni so akti v pogledu prometnic, severni obalni rob mesta še vedno zaseda Luka Koper, večji del mestotvornih dejavnosti pa se seli izven mestnega jedra. Tako prostor okoli mestnega jedra čedalje bolj konkurira samemu mestnemu jedru. Cilj 'asanacijskega načrta' iz 60. let, to je oblikovanje historičnega mestnega jedra kot družbenega in gospodarskega središča tako samega mesta kot celotne regije, se ni uresničil. Velja prav nasprotno, historično mestno jedro še naprej izgublja tako dejavnosti kot prebivalce. Sklepna ugotovitev podprojekta je bila, da se večina predlaganih pozitivnih prostorskih ureditev ni izvedla, zato se bo treba prenove lotiti celovito.

V letih 2004-2008 je bila v Kopru izvedena obsežna prenova, ki je z novo severno obvoznico in potniškim pristaniščem staremu mestnemu jedru prinesla sodobnejšo podobo (slika 10).



Slika 10: Podoba Kopra s potniškim pristaniščem in novo obvoznico (vir: [www.podpalmo.si](http://www.podpalmo.si), Ivančič, 2012).

Predstavljena projekta urbane prenove, ki vključujeta tako prenovo stavbnega fonda oz. sanacijo degradiranih površin kot tudi izrabo neizkoriščenih (prostih) površin v urbanih območjih,

vsebujeja nekatere družbeno-ekonomske vsebine, ki so lahko zanimive tudi za naše razmere. Slovenija bo lahko koristila izkušnje članic EU, če jih bo uspešno prilagodila svojim razmeram. Projekt prenove pa bo moral zadostiti tako kriteriju ekonomske učinkovitosti, v smislu čim boljše izrabe tržnih mehanizmov, kot tudi socialnim in prostorskim kriterijem. S tega vidika bi za Slovenijo lahko bil sprejemljiv model trajnostne prenove, kot je bil uspešno uporabljen pri prenovi območja Dublin Docklands. Fister (2001) pa opozarja, da je prenova, ki se jo v Sloveniji poskuša predstaviti kot pomembno novost v urejanju mest, zamolčana oblika urbanistične metodologije, ki jo v razvitih državah uporabljajo že več kot štiri desetletja. *Model prenove je lahko uspešen le, če bo zagotavljal tudi sistemske javno-zasebne vire financiranja. Priložnost so projektna (javno-zasebna) partnerstva, v katera bi bili vključeni tako prebivalci, civilnodružbene skupine, investitorji kot tudi javna uprava in politiki.*

### **3.5 Vloga razvojnega partnerstva pri ustvarjanju prostorske ponudbe mest**

Podpoglavje o razvojnem partnerstvu se oslanja na ugotovitve raziskave 'Sistem planiranja in urejanja prostora: dejavniki razvoja poselitve Ljubljane' (Dekleva et. al., 1991b) in teoretične osnove o mestni renti iz podpoglavja 2.5.

S pojmom 'razvojni sektor' opredeljujemo širok sklop dejavnosti in institucij, ki so zainteresirane za skupno urejanje urbanega prostora. Poleg javnega sektorja in njegovih služb urejanja prostora so to: (i) zemljiški posestniki, med njimi so še posebej pomembni lastniki kmetijskih zemljišč na robu naselij, ki so zainteresirani za spremembo rabe zemljišč; (ii) finančne institucije, kot so zavarovalnice in pokojninski skladi, ki sistematično vlagajo kapital v zemljišča in stavbe kot nerizično dolgoročno naložbo; (iii) investitorji, ki za znanega ali potencialnega kupca realizirajo celotno investicijo, vključno s prodajo ali oddajo prostorov v najem/zakup; (iv) posebne hranilnice, specializirane za dolgoročno kreditiranje stanovanjske izgradnje; (v) emisija obveznic, s katerimi država kreditira dolgoročne naložbe v infrastrukturo; (vi) gradbeni sektor ter (vi) svetovalne in posredniške agencije, ki posredujejo informacije o povpraševanju in ponudbi po prostoru, kar je osnova za delovanje trga zemljišč oz. nepremičnin.

*Pomemben vidik, ki odpira prostor razvojnemu partnerstvu, je dejstvo, da na povečano povpraševanje po mestnih zemljiščih ni mogoče takoj odgovoriti s povečanjem ponudbe, ker sta*

*priprava in opremljanje zemljišč z infrastrukturo dolgotrajen proces. Zaradi nepopolnosti trga razvoja grajenega prostora tudi ni mogoče prepustiti tržnim mehanizmom. Od pomanjkanja zemljišč na nekem območju imajo korist samo lastniki zemljišč, ker tako lahko realizirajo monopolno rento. Zahteva po stoo odstotnem zajemanju monopolne rente je zato upravičena, glede diferencialne mestne rente pa se v razvitih državah vse bolj nagibajo k temu, da bi bilo to zajemanje manjše. Le tako bi se ohranil interes uporabnikov za kar najbolj racionalno uporabo mestnega zemljišča, s čimer se pospešuje nadaljnja rast rente. V stroki je prevladalo mišljenje, da je pravilno zasnovano zajemanje mestne rente močan stabilizacijski ukrep, ki pospešuje konkurenčnost ter prispeva k enakopravnejšemu položaju subjektov na trgu. V zajemanju mestne rente se odpira tudi pomemben sistemski vir za razvoj naselij.*

Sodobna mesta vlagajo velike napore v povečanje prostorske ponudbe, da bi tako povečala konkurenčno prednost. V 70. letih so zahodnoevropske države uspešno izvedle prestrukturiranje gospodarstva, ki je zajelo tudi prestrukturiranje področja urejanja prostora in urbane zemljiške politike. Tehnološki razvoj vsekakor omogoča javnemu in zasebnemu sektorju fleksibilnost pri izboru lokacije, fleksibilni način produkcije pa postavlja mesta v nove odnose v konkurenčni tekmi za dohodkovno zanimive projekte. Vendar pa izkušnje družbenega sistema (industrijskega mesta), ki je temeljil na 'državi blaginje', prinašajo tudi spoznanje, da pod pojmom prostorske ponudbe ne smemo razumeti samo povečevanja ponudbe lokacij, temveč splošno izboljšanje urbanega okolja v ekološkem, gospodarskem, socialnem in tehnološkem smislu. *Danes se čedalje bolj posveča skrb okolju, povečanju svobode zasebne iniciative ter večji podpori vsem oblikam partnerstva med javno in zasebno sfero.*

Izboljšanje prostorske ponudbe mesta zahteva inovativne pristope na področju institucionalne organiziranosti urejanja urbanega prostora kot tudi sposobnosti zagotavljanja potrebnih finančnih sredstev, ki jih ni mogoče zbrati s tradicionalnimi proračunskimi viri, še zlasti v razmerah gospodarske recesije. Kot rečeno je prisvajanje mestne rente močan kohezijski faktor mestne politične koalicije, glede razlogov za prestrukturiranje sistema urejanja prostora pa se odpira vprašanje sposobnosti lokalne ravni, da združuje sredstva za izboljšanje prostorske ponudbe. *Tu gre namreč za temeljno vprašanje, ali so na lokalni ravni sposobni doseči tako politično oz. razvojno koalicijo interesov, ki zagotavlja možnost, da se presežek vrednosti, ki izhaja iz mestne rente, v realiziranem deležu vrača v sistem javnih financ.*

Ekonomska teorija razlaga, da se v fazi gospodarske ekspanzije delež sredstev za intervencije države poveča in tako se povečajo tudi možnosti za poseganje države na trgu zemljišč. Ker ni večje brezposelnosti, ki bi državo silila, da poveča interes kapitala za določeno območje s ponudbo grajenega prostora, bi pričakovali, da si večji del mestne rente prilašča skupnost. Obratno se v fazi gospodarske recesije zmanjša javna poraba tako, da večji del akumulacije ostaja gospodarstvu za naložbe, ki so pogoj ohranjanja konkurenčnosti. Tedaj bi pričakovali, da bo v bitki za delovna mesta skupnost pripravljena prepustiti večji del mestne rente razvojnemu sektorju, kar bi povečalo interes kapitala za povečanje ponudbe grajenega prostora.

Vprašanju deleža mestne rente, ki bi pripadal lastniku zemljišča (investitorju) glede na njegov prispevek h kapitalizaciji mestne rente, v svetu namenjajo veliko pozornost. Vprašanje delitve mestne rente ni le gospodarsko, ampak tudi politično vprašanje s širšimi socialnimi posledicami. V tržnem gospodarstvu poleg trga zemljišč oblikuje razvoj grajenega prostora tudi država, ki želi z različnimi ukrepi zemljiške politike doseči sprejemljivo razmerje med ekonomsko učinkovitostjo (menjalna vrednost prostora) in družbeno pravičnostjo (uporabna vrednost prostora). To politično ravnotežje je v vsaki družbi in v vsaki fazi razvoja drugačno. Dejstvo je, da trg registrira samo tisti del potreb, ki se manifestirajo v menjalni vrednosti zemljišča. *Mestno zemljišče kot lokacija ima za gospodarske subjekte predvsem menjalno vrednost, ki jo je mogoče realizirati na trgu. Ista lokacija ima lahko za druge subjekte nenaдомestljivo uporabno vrednost, ki jim omogoča obstoj in razvoj. To je tudi temeljni razlog, da razvoja grajenega prostora ne smemo v celoti prepustiti tržnim mehanizmom.*

Na osnovi kriterijev ekonomike blaginje lahko sklepamo, da javni sektor v Sloveniji ne more učinkovito posegati na trg zemljišč, ne da bi bile pred tem odpravljene nepopolnosti obstoječega sistema prostorske regulacije, ki so nezdržljive s tržnim sistemom regulacije. Uspeh javne politike bo odvisen predvsem od javne izbire (public choice) oziroma pripravljenosti in zmožnosti države, da uveljavi pravni in institucionalni okvir, ki bo omogočal učinkovito delovanje trga zemljišč. V pogojih enakopravnosti zasebnega lastništva in realnega trga bo to mogoče uresničiti le z decentralizacijo sistema odločanja in odgovornosti. *Za razliko od centraliziranega sistema prostorske regulacije, kjer pretežni del projektov urbanega razvoja uresničuje javni sektor, je za razviti tržni sistem regulacije značilno, da prek številnih oblik partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem omogoča in vzpodbuja delovanje trga.*

### 3.6 Institucionalni okvir za izvajanje urbane zemljiške politike

V državah s tržnih gospodarstvom so razvili različne institucije z namenom, da pospešijo razvoj določenega območja ali regije. Te institucije so praviloma pristojne za izvajanje urbane zemljiške politike, vendar je treba posebej poudariti, da njihovo delovanje izhaja iz gospodarskih in političnih razmer v posamezni državi. Pri oblikovanju primernega institucionalnega okolja za izvajanje urbane zemljiške politike moramo zato izhajati iz problemov, ki so značilni za Slovenijo kot tranzicijsko državo. Zaradi globalizacijskih procesov je treba upoštevati tudi izkušnje tujih zemljiških politik in praks upravljanja zemljišč, kar opozarjajo tudi v mednarodnih institucijah, strokovnih združenjih in nevladnih organizacijah.

V Sloveniji nimamo institucij, ki bi se ukvarjale s produkcijo ponudbe lokacij za nepremičninski trg, kar v razvitih državah nagrajujejo s prilaščanjem dela mestne rente. V sistemu, ki smo ga podedovali, tega tudi ni bilo pričakovati, saj je temeljil na monopolu družbene lastnine nad mestnimi zemljišči. *S spreminjanjem odnosa do lastnine se povečuje tudi možnost aktivnejše vloge zasebnega sektorja pri urejanju urbanega prostora.* Da bi izboljšali prostorsko ponudbo, bo treba vzpodbuditi zasebni sektor za skupna vlaganja v infrastrukturo. Zato pa je treba razviti sistem upravljanja, ki bo izhajal iz deljene pristojnosti in odgovornosti. Sodelovanje, ki bo temeljilo na partnerstvu, in ne na moči oblasti, označujemo z javno-zasebnim partnerstvom. Vprašanje je, ali tako sodelovanje tudi dejansko omogoča Zakon o javno-zasebnem partnerstvu iz leta 2006. *Pogoj za razvojno partnerstvo je ustrezna organiziranost upravljanja stavbnih zemljišč. Da bi zadostili pogoju, pa morajo biti izpolnjeni trije elementi: stabilna politična podpora, ustrezna zakonodaja in primerno institucionalno okolje.*

Za vstop zasebnega sektorja v kapitalske (infrastrukturne) projekte je potrebna stabilna politična podpora, ki običajno presega nekajletni mandat političnih odločevalcev – ti nimajo motivacije za dolgoročne učinke partnerstev. Problem je tudi znanje odločevalcev, ki je omejeno zgolj na vzpostavljanje, ne pa tudi zagotavljanje dolgoročne učinkovitosti projektov. Tako politično podporo lahko zagotovi le ustrezna zakonodaja, ki bi morala biti dovolj fleksibilna, da ne zavira inovativnih projektov, hkrati pa dovolj rigidna, da ne dopušča zlorab. Pogosta sistemska oviro je ločeno izvajanje različnih projektnih faz, za doseganje dolgoročne učinkovitosti projektov je zato treba zagotoviti njihovo integracijo (Pintar, 2009).

Druga sistemska ovira je omejena možnost prenosa pristojnosti na razvojno (javno-zasebno) institucijo, tretja pa nezadostna varnost posojilodajalcev – manjša varnost pomeni tudi višje obresti, kar zmanjšuje možnost, da bi zasebni sektor z ugodnimi krediti oz. cenejšim kapitalom financiral projekte. Pravice in dolžnosti akterjev, kot so pravice posojilodajalcev, različne oblike državne pomoči projektom in podobno, bi zato morale biti sistemsko urejene. Finančne institucije so bolj naklonjene partnerskim projektom, poleg tega raje spodbujajo državo k sprejemanju tveganj namesto k podelitvi subvencij, kar pomeni ohranitev tistih tveganj, ki jih bolje upravlja zasebni sektor. Institucionalno okolje mora vsebovati ustanove z ustreznimi pristojnostmi in znanji. Če javni sektor nima potrebnih znanj, lahko pridobi zunanje strokovnjake, poskrbeti pa mora za nosilce odločanja (Pintar, 2009).

Avtorji raziskave 'Zemljiška politika kot instrument izvajanja prostorskih planov: Institucije za izvajanje zemljiške politike' (Dekleva et. al, 1994) so analizirali izkušnje tistih institucij v razvitih evropskih državah, ki so najbolj pomembne za naše razmere. Institucije, ki bi lahko prišle v poštev v Sloveniji za izvajanje zemljiške politike, so predvsem:

- *republiški sklad za zemljiško politiko*, ki ga ustanovi vlada za zagotavljanje skladnega in celovitega razvoja mest in drugih poselitvenih območij na celotnem teritoriju države;
- *javne agencije za gospodarjenje z zemljišči*, ki se ustanovijo na državni in/ali regionalni ravni za izvajanje posebnih razvojnih programov (npr. urbana prenova);
- *mešane družbe* v različnih oblikah javno-zasebnega partnerstva;
- *'zaloge zemljišč'*, ki imajo pomembno vlogo pri usmerjanju poselitve in regulaciji trga zemljišč. Treba je upoštevati, da v času gospodarske recesije ne gre za ustvarjanje dolgoročne ponudbe, temveč za zaloge zemljišč, ki so namenjene javnim projektom.

Republiški sklad za zemljiško politiko naj bi s finančnimi in drugimi ukrepi podpiral občine pri izvajanju njihove zemljiške politike – ZUreP-1 je pristojnost izvajanja nalog v 13. členu podelil Stanovanjskemu skladu RS, ki pa te naloge izvaja le v zelo omejenem obsegu. Javne agencije za gospodarjenje z zemljišči, ki so jih razvili v tržnih gospodarstvih, se razlikujejo po pristojnostih, organizacijski strukturi in obsegu delovanja. Njihova vloga je praviloma vezana na pridobivanje, opremljanje ter oddajanje zemljišč, ki so potrebna za uresničitev specifičnih javnih projektov, kot so prenova mestnih predelov in prestrukturiranje degradiranih industrijskih območij (glej primera v podp. 3.4), neprofitna stanovanjska gradnja ipd.



Zasebni sektor je pripravljen vlagati v te projekte, če so izpolnjeni določeni pogoji, to je, da javni sektor zmanjša tveganje za naložbe in z začetnim vložkom (urbanistični načrt, komunalna oprema ipd.) spodbudi povpraševanje po zemljiščih na obravnavanih območju. Vloga javne agencije pa je, da inicira razvoj takega območja in z organizacijskimi in ekonomskimi posegi spodbuja uresničitev zastavljenega projekta. *Razvojne agencije so lahko pooblašcene tudi za izvajanje različnih upravnih instrumentov zemljiške politike, kot na primer: predkupna pravica, razlastitev (kot zadnji ukrep) in tudi izvajanje urbanističnega nadzora.* Za razvite evropske države je značilen prenos pristojnosti iz državnih na regionalne agencije, kar je potrdila tudi omenjena analiza primerov agencij v Veliki Britaniji, Franciji in Nemčiji.

V drugi polovici 70. let so se najbolj razvite države znašle v razmerah, v katerih so bile vedno glasnejše zahteve po zniževanju davkov, na drugi strani pa vse večje potrebe po zmanjševanju proračunskega primanjkljaja. Vlade so bile prisiljene finančno odgovornost za uresničevanje razvojnih programov postopno prenašati na lokalne oblasti in zasebni sektor. Vprašanje prostorskega razvoja, ki je zahteval vse večja finančna vlaganja, se je pričelo reševati v okviru različnih oblik partnerstev oziroma z ustanavljanjem mešanih družb. Razvojna javno-zasebna partnerstva so pomembna, ker se na osnovi skupnih interesov lahko uresniči določen projekt, za katerega posamezen partner nima interesa ali pa ga sam ni sposoben uresničiti. *Glavna prednost partnerstva je v tem, da se združijo instrumenti zemljiške politike, s katerimi razpolaga javni sektor, in finančno tveganje, ki ga je pripravljen prevzeti zasebni sektor.*

Izkušnje z ustanavljanjem mešanih družb v Franciji, Veliki Britaniji in ZDA (Dekleva et. al, 1994) kažejo, da so bili razvojni projekti vsaj posredno namenjeni blaginji prebivalstva, njihovo delovanje pa se je prilagajalo gospodarskim in političnim razmeram v posamezni državi. V 70. letih se je uporaba instrumenta partnerstva najbolj razširila v ZDA, ko je predsednik Reagan razširil proces deregulacije in zmanjšal proračunske izdatke. Istočasno je v Veliki Britaniji premierka Margaret Thatcher sprožila proces privatizacije velikih javnih podjetij. Partnerstva so se hitro razširila tudi v drugih državah s tržnim gospodarstvom. Tako so se v Nemčiji in Franciji ustanavljala mešana podjetja za razvoj in prenavo urbanih območij, za katera pa je bila odgovorna lokalna in ne centralna oblast. Na gospodarsko krizo so se države odzvale različno. Medtem ko je za ZDA in Veliko Britanijo značilna večja liberalizacija trga zemljišč in omejitev zemljiške politike na manj razvita območja in regije, so v Franciji in

Nemčiji prilagodili cilje zemljiške politike in s tem tudi delovanje institucij.

Upravljanje zemljišč/nepremičnin, ki zajema njihovo rabo in vzdrževanje za določene namene, je naloga upravnih organov države in lokalnih skupnosti ali neposrednih uporabnikov. Upravljanje kot dejavnost, ki se ukvarja z urejanjem prostora ter usmerjanjem in regulacijo trga zemljišč, je nedvomno glavna naloga javnega sektorja. Pojem 'menedžment' zemljišč oz. nepremičnin v tržnem gospodarstvu pomeni dejavnost, ki jo za potrebe zasebnega sektorja opravlja podjetnik (developer). *'Menedžment', ki presega okvire upravljanja, zahteva povsem drugačna znanja in odgovornosti za prevzete odločitve, zato so agencije, ki se ukvarjajo z menedžmentom nepremičnin, praviloma družbe z mešanim kapitalom.*

'Urbani menedžment', kot ga opredeljuje Bačlija (2010), je reforma delovanja lokalnih uprav, njegova glavna naloga pa je ustvarjanje ravnovesja med družbenim in ekonomskim razvojem. Mestne oblasti lahko s svojim načinom delovanja ustvarjajo ugodne razmere za vlagatelje, podjetja in visoko specializirano delovno silo. Ekonomski učinkovitosti se kot protiutež pojavlja urbana problematika. Problemi, kot so neenakomerna polarizacija (družbe, dobrin), visoka stopnja onesnaženosti, razkrajajoča se infrastruktura ipd., so skoraj nerešljivi zaradi prevelike heterogenosti, kar onemogoča usklajeno načrtovanje in oblikovanje javnih politik, in prevelike centralizacije, ki onemogoča fleksibilno mestno upravo. Če želi mesto privabiti nove vlagatelje, morajo imeti na voljo ustrezno infrastrukturo in usposobljeno delovno silo, ki ji je treba zagotoviti delovna mesta in kakovostno bivanje. *Ravnovesje med družbenim in ekonomskim razvojem lahko vzpostavimo s petimi dimenzijami koncepta: decentralizacijo, participacijo, ustreznim menedžmentom, konkurenčnostjo in trajnostnim razvojem.*

Za države v tranziciji, kot je Slovenija, so izkušnje z razvojnimi partnerstvi v razvitih tržnih gospodarstvih pomembne, ker ponujajo različne modele partnerstev, ki jih je mogoče razvijati v različnih socialnih, ekonomskih in političnih razmerah. Izkušnje tudi kažejo, da je instrument ustvarjanja zaloga zemljišč lahko učinkovit, če ga izvajajo mešane družbe ali javne agencije in je njihovo delovanje usmerjeno v uresničevanje razvojnih projektov. *S postopno decentralizacijo odločanja se bo tudi v Sloveniji povečevala možnost, da zasebni sektor aktivneje sodeluje pri izboljšanju prostorske ponudbe, proces pa bo zahteval daljše prehodno obdobje prilagajanja gospodarskim in tržnim razmeram.*

## 4 EKONOMSKI INSTRUMENTI URBANE ZEMLJIŠKE POLITIKE

*Davčna politika se mora osvoboditi izključno fiskalnega značaja in postati sredstvo ekonomske politike. (T. Klemenčič, 1997)*

### 4.1 Javnofinančna politika in načrtovanje ekonomskih instrumentov

Učinkovita javna politika se v pogojih zasebne lastnine nad zemljišči ne bo oslanjala samo na javne aktivnosti, temveč bo težišče aktivnosti prenesla na uporabnike oz. lastnike zemljišč (nepremičnin). Ekonomska teorija pravi, da se bo uspešna javnofinančna politika opirala na ustrezno zasnovan nabor fiskalnih instrumentov, ki ne bo namenjen zgolj polnjenju proračunov, ampak bo pošiljal jasne signale subjektom na trgu nepremičnin. Načrtovanje ekonomskih instrumentov terja zahtevno strokovno delo, ki bo izhajalo iz jasno postavljenih ciljev, ki so rezultat političnih odločitev. Za uspeh javne politike na področju urejanja prostora je odločilen dobro zasnovan in uravnotežen nabor ekonomskih instrumentov, kot so davki in prispevki, davčne olajšave, finančne spodbude in pomoči, ugodna posojila in podobno.

*Urbana zemljiška politika se ukvarja s problematiko zagotavljanja ustrezne ponudbe stavbnih zemljišč, ki jih je treba pravočasno komunalno opremiti skladno s programi razvoja mest in naselij. Dejstvo, da opremljanje zemljišč za neki stanovanjski, poslovni ali proizvodni kompleks traja tri leta in več, kaže na to, da je treba aktivnosti in finančne vire za pripravo in opremljanje stavbnih zemljišč programirati po možnosti za eno, dve ali celo za tri srednje-ročna obdobja. V daljšem časovnem obdobju (pet, deset in več let) se pojavijo tudi potrebe po gradnji ali obnovi velikih primarnih objektov in naprav, kot so mestne vpadnice, kanalizacijski vodi in podobno, ki zahtevajo tudi ogromna finančna sredstva (investicijski pragovi).*

Šubic-Kovač (2004) v članku 'Nekateri vidiki reševanja zemljiškega vprašanja v RS' analizira problematiko pravočasnega pridobivanja zemljišč: "V vseh mednarodnih pogodbah, ki jih je Slovenija podpisala, sprejetih zakonih, podzakonskih aktih in nacionalnih programih, pomembnih za urejanje prostora in razmer na trgu nepremičnin, vključno z obdavčenjem nepremičnin, se omenja pridobivanje zemljišč za gradnjo kot pomemben dejavnik za izvedbo načrtovanega.". Na podlagi analize ugotavlja, da si Slovenija prizadeva za reševanje problematike pravočasnega pridobivanja zemljišč z novo zakonodajo na področju urejanja prostora, obdav-

čenja nepremičnin in nepremičninskega posredovanja. Šubic-Kovač meni, da bo v ZUreP-1 deklarirana aktivna zemljiška politika zaživela šele, ko bodo zbrani osnovni podatki o površini in razpoložljivosti zemljišč za gradnjo. 'Navodilo o vodenju podatkov nepremičninskih družb o sklenjenih poslih pri prometu z nepremičninami' določa posredovanje in vodenje podatkov, ne pa tudi analize podatkov in javnosti izsledkov analize, ki je pomembna za izboljšanje preglednosti trga stavbnih zemljišč.

*Načrtovanje ekonomskih instrumentov zemljiške politike v sistemu prostorske regulacije, ki je temeljil na družbeni lastnini, ni imelo pomembnejše vloge.* Prevladovalo je mišljenje, da je mogoče prostorske plane prenesti v realni prostor neposredno. Zapletov s pridobivanjem zemljišč za gradnjo se ni razumevalo kot odraz konflikta med javnimi in zasebnimi interesi, pri urejanju zemljišč pa je bil pogost način s pogajanja, ki so se odvijala v kontekstu prisilnih mehanizmov. V takih razmerah se tudi niso mogli razviti številni tržno usmerjeni instrumenti, ki jih teorija uvršča v zemljiško politiko. Zaostanek Slovenije na tem področju kaže na nezavedanje tesne povezanosti med razvitostjo instrumentov regulacije trga zemljišč in nujnim povečanjem učinkovitosti instrumentov prostorske regulacije (Dekleva, 1996).

Pešić (2010) pravi, da je treba ekonomske instrumente načrtovati znotraj razmerij med financiranjem in kakovostjo grajenega prostora in življenjskega okolja. Primerjava različnih instrumentov na podlagi kriterijev, ki poleg gospodarskih vključuje politične, okoljske in druge kriterije, pa ni mogoča brez poznavanja lastnosti instrumentov in problemov, povezanih z njihovo uporabo. Ekonomska stroka poudarja zlasti te lastnosti teh instrumentov:

- *učinkovitost*, ki je lahko ekonomska ali stroškovna, ter *zanesljivost*, to je, v kakšni meri se lahko zanašamo na določeni instrument, da bi lahko dosegli načrtovani cilj;
- *raven informacij*, ki jih mora imeti oseba javnega prava, da bi se pravilno uporabil instrument, ki ima pomemben vpliv na stroške pridobivanja informacij;
- *dolgoročne posledice* v smislu, ali učinek določenega instrumenta s časom slabi, se povečuje ali ostaja nespremenjen;
- *uporabnost* glede na to, kakšna stopnja nadzora je potrebna, da bi bil instrument učinkovit oziroma kolikšni so stroški uporabe določenega instrumenta;
- *dinamična učinkovitost* glede na to, kakšen je vpliv uporabe instrumenta na konkurenčnost v daljšem časovnem obdobju, in ali njegova uporaba ustvarja spodbude

za povečanje kakovosti proizvodnje, po drugi strani pa zmanjšanje eksternih učinkov;

- *fleksibilnost* v smislu, ali se uporaba instrumenta lahko hitro prilagaja spremembam;
- *neprotislovnost in združljivost*, to je, da ekonomski instrumenti ne zavirajo zelenih učinkov drugih instrumentov, temveč morajo biti v skladu s cilji trajnostnega razvoja kot tudi ekonomske politike na splošno; in ne nazadnje
- *pravičnost* v smislu posledic, ki jih ima uporaba instrumenta na porazdeljevanje dohodka.

Mesta in druga urbana naselja se lahko prostorsko razvijajo le ob ustrezni ponudbi opremljenih zemljišč. *To dejstvo obvezuje državo in še posebej lokalne skupnosti, da si prizadevajo za ustvarjanje zadostne količine opremljenih zemljišč.* Da bi lahko temu zadostili, morajo javne oblasti v skladu z zakonskim okvirom in mednarodnimi obveznostmi (Habitat II, 1996):

- decentralizirati oziroma ustrezno porazdeliti odgovornost do upravljanja zemljišč;
- oblikovati programe ustvarjanja zaloge zemljišč za gradnjo gospodarske infrastrukture (ceste, vodovod, kanalizacija) kot tudi družbene infrastrukture (stanovanja, šolstvo, zdravstvo), v katerih je priznana vloga vseh zainteresiranih strani;
- uporabiti različne oblike obdavčitve zemljišč za aktiviranje finančnih sredstev, s katerimi bodo lokalne uprave lahko komunalno opremile zemljišča in izvajale storitve;
- uveljaviti fiskalne ukrepe za spodbujanje učinkovitega delovanja trga prostih zemljišč in tako zagotoviti zadostne količine zemljišč za gradnjo;
- uvesti komasacijo zemljišč z namenom, da se z novim lastniškim stanjem na območju prostorskega akta pridobijo zemljišča za javne potrebe. S komasacijo se uredijo odnosi med lastniki nepremičnin in lokalno skupnostjo na določenih območjih (npr. pri prenovi);
- vzpostaviti prostorsko politiko, ki bo usmerjena k aktiviranju več sredstev, potrebnih za razvoj mest in naselij tako, da spodbudijo vlaganje zasebnega sektorja v mestno infrastrukturo in storitve (javno-zasebno partnerstvo).

## 4.2 Od uporabe direktivnih k uporabi nedirektivnih instrumentov

*V teoriji prostorskega urejanja velja javno lastništvo nad zemljišči za najučinkovitejši instrument uresničevanja javnih interesov.* Ker je vsak poseg v prostor tudi poseg v zasebno lastnino in s tem v ekonomski interes lastnika zemljišča, je po mnenju Rakarja (1998) treba direktivne mehanizme na področju zemljiške politike dopolniti oz. zamenjati s kooperativnimi. Da

bi bili instrumenti te vrste uspešni, pa morajo biti predhodno izpolnjeni ti pogoji: (i) legitimni nosilci instrumentov zemljiške politike, ki so lahko lokalna skupnost, lastniki zemljišč ali specializirano podjetje; (ii) neprekinjeno sosledje potrebnih aktivnosti: nakup zemljišč, oblikovanje kompleksa zemljišč, ureditev zemljiškega kompleksa za potrebe gradnje, prodaja oz. oddaja gradbenih parcel ter (iii) zagotovljena finančna sredstva za izvedbo posameznega instrumenta, kot so redna ali izredna proračunska sredstva ali sredstva investitorjev.

V Nemčiji, po kateri se tudi Slovenija zgleduje pri oblikovanju zakonodaje na področju stvarnega prava, poznajo te nedirektivne instrumente pri pridobivanju, opremljanju in oddajanju zemljišč oziroma kompleksov zemljišč za gradnjo: (i) nakup zemljišč na zalogo; (ii) nakup zemljišč za tekoče potrebe – praviloma z namenom kasnejše prodaje; (iii) izvajanje predkupne pravice; (iv) izvajanje pridržane oz. izgovorjene pravice do nakupa zemljišč za določene namene oz. določene socialne skupine; (v) komasacija stavbnih zemljišč; (vi) nakup in opremljanje stavbnih zemljišč preko zasebnopravnih družb; (vii) nakup in opremljanje stavbnih zemljišč preko mešanih družb na podlagi posebnih pogodb (Rakar, 1998).

Poleg predkupne pravice postaja razlastitev vse pogostejši način pridobivanja zemljišč za skupne potrebe hitro razvijajočih se mest. Z naraščajočimi cenami stavbnih zemljišč, ki so pogosto predmet špekulacij, je vse bolj otežena gradnja, ki je v javnem interesu. To je tudi razlog, da država z zakonodajo poseže v zasebno lastnino. Nacionalizaciji kot obliki državne intervencije na trgu zemljišč smo se odpovedali z Ustavo RS (1991) in Zakonom o denacionalizaciji (1991). Z vidika urbane zemljiške politike so pomembne te ustavne opredelitve: (i) pravica do zasebne lastnine je zagotovljena; (ii) pridobivanje in uživanje lastnine se izvaja na način, da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija; (iii) lastninska pravica na nepremičnini se lahko v javno korist odvzame ali omeji ob nadomestilu v naravi ali proti odškodnini; (iv) gospodarska pobuda je svobodna, pri tem se gospodarska dejavnost ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo; (v) premoženjskopravni odnosi temeljijo na javni lastnini, to je na premoženju, ki je namenjeno izvrševanju javnih zadev.

*Varovanje stvarnih pravic na zemljiščih predstavlja osnovo smotrnemu upravljanju zemljišč, vendar je zasebna lastnina nad zemljiščem, tako kot v demokratičnih družbah, omejena z njegovo socialno in ekološko funkcijo. Poseg v zasebno lastnino je možen, če gre za doseg*

ustavno dopustnega cilja, tega pa ni možno doseči na drugačen način. Lastninska pravica se torej omeji ali odvzame le pri obstoju javnih koristi, ki jih opredeljuje zakon. Pojem javne koristi namreč zahteva tehtanje med javnim in zasebnim interesom. Šubic-Kovač (2009a) pa ugotavlja, da je tehtanje med javnim in zasebnim interesom opredeljeno dokaj abstraktno. ZUreP-1 (2002) na primer ustavno nedopustno enači koristi in interes. ZPNačrt (2007) naj bi to neskladje odpravil v 7. členu: "Pri prostorskem načrtovanju in opremljanju stavbnih zemljišč morajo pristojni državni in občinski organi upoštevati tako javni kot zasebni interes ter ju skladno s cilji prostorskega načrtovanja med seboj skrbno pretehtati, pri čemer zasebni interes ne sme škodovati javnemu". Šubic-Kovač meni, da taka opredelitev pod naslovom 'načelo prevlade javnega interesa' lahko pomeni le, da je javni interes pomembnejši od zasebnega oziroma da šele pri prevladi javnega nad zasebnim interesom lahko govorimo o javni koristi. Poleg tega je tudi praksa pokazala, da se ustavno zagotovljena zasebna lastnina ne spoštuje.

V družbenem sistemu, ki je do osamosvojitve leta 1991 veljal tudi na ozemlju sedanje Republike Slovenije, sta bila temeljna mehanizma usmerjanja prostorskega razvoja prostorski (dolgoročni in srednjeročni) plan in mestna zemljišča v družbeni lastnini. Če učinkovitost prostorskega planiranja merimo z odstopanji med dejanskim stanjem v prostoru in predvidenim v prostorskem planu, lahko ugotovimo, da je bilo tedanje planiranje prostorskega razvoja na zemljiščih v družbeni lastnini razmeroma učinkovito – *zaradi prevlade družbene nad zasebno lastnino ni bilo posebnih težav pri pridobivanju zemljišč za gradnjo.*

Po osamosvojitvi leta 1991 so stavbna zemljišča prešla ali se vrnila v zasebno lastništvo. Poleg tega je Ustavno sodišče leta 1992 razveljavilo določbe Zakona o stavbnih zemljiščih (ZSZ, 1984), ki so se nanašale na predkupno pravico občine ter dopuščale, da občine z odlokom razlastijo zemljišča, namenjena za stanovanjsko in drugačno kompleksno graditev. Z odpravo družbene lastnine nad mestnimi zemljišči pa nismo uvedli ustreznih instrumentov zemljiške politike. *Nadzor nad prostorskim razvojem je bil prepuščen zgolj sistemu prostorskega planiranja, ki pa v odsotnosti javne lastnine nad mestnimi oziroma stavbnimi zemljišči ni več učinkovito uresničevalo javnih interesov.*

Občinam je šele Zakon o stavbnih zemljiščih (ZSZ, 1997) omogočil boljše možnosti pridobivanja zemljišč za določene namene. Država in občine so (ponovno) dobile predkupno

pravico na nezazidanem stavbnem zemljišču, na katerem je bila s prostorskim izvedbenim načrtom predvidena gradnja objektov javne infrastrukture, socialnih in neprofitnih stanovanj ter objektov za potrebe zdravstva, socialnega varstva, šolstva, znanosti, kulture, športa, javne uprave ter obrambe. Za te namene je bila dovoljena tudi razlastitev v korist občine ali države, občina pa je lahko zemljišče prodala ali oddala (tudi zamenjala) brez javnega razpisa. Občinam, ki gospodarijo s stavbnimi zemljišči v javno korist, naj bi ZSZ (1997) omogočil hitrejše opremljanje zemljišč s tem, da ni izrecno prepovedal sklepanja pravnih poslov z zasebnim sektorjem. Pomemben premik je pomenila tudi zahteva, da je gradnja dovoljena samo na opremljenem zemljišču, za katero so zagotovljeni najmanj priključki na: (1) javno vodovodno omrežje, (2) javno kanalizacijsko omrežje, kolikor ni dovoljena gradnja greznic, (3) javno elektroenergetsko omrežje in (4) javno cesto.

*Z vidika približevanja sodobnim davčnim načelom, enakovrednosti dajatve in protidajatve, ekonomske sposobnosti zavezanca, čim manjšega poseganja v ekonomske odločitve, je še zlasti pomembno določilo ZSZ, da se opremljanje zemljišč izvaja na podlagi programa. Vsebinsko in pogoje opremljanja je določil podzakonski akt 'Navodilo o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč' (1999). Program opremljanja za določeno območje sprejme občina, s katerim se: (i) usmerjajo in koordinirajo vse aktivnosti, (ii) zagotavljajo finančna sredstva, potrebna za izgradnjo komunalne opreme, ter (iii) zagotavlja priključevanje komunalne opreme na oskrbovalne sisteme. Območje opremljanja po tem aktu je ožje območje naselja, za katerega je s prostorskim aktom določeno, da je treba komunalno opremo na novo zgraditi oz. je treba obstoječo komunalno opremo rekonstruirati. Po 'Navodilu za izračun komunalnega prispevka' (1999) je program opremljanja podlaga za izračun komunalnega prispevka, ki mora vsebovati tudi merila za delitev stroškov komunalne opreme med zavezance in občino.*

Posebnost zakona je bila ta, da je ukinil sklade stavbnih zemljišč, sredstva za gospodarjenje s stavbnimi zemljišči pa so prešla v proračune občin. Drugače od prejšnjih predpisov ZSZ sredstev, zbranih s komunalnimi prispevki, ni opredelil za namenska sredstva. Z ukinitvijo skladov stavbnih zemljišč se tudi sredstva nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, ki so do leta 1998 pomenila pomemben vir za financiranje skupne komunalne porabe, stekajo neposredno v proračun občin in njihova uporaba ni več namensko vezana. Zakon o javnih skladih (Ur. list RS, št. 22/2000) naj bi občine spodbudil k ustanavljanju skladov, pri uresni-



čevanju aktivne zemljiške politike pa bi se povezovalo več občin. ZJS je občinam sicer omogočil ustanavljanje skladov, ni pa mogoče trditi, da je vloga nekdanjih skladov stavbnih zemljišč enaka vlogi skladov, ki naj bi se po ZUreP-1 ustanavljali za izvajanje aktivne zemljiške politike. *To potrjuje tudi dejstvo, da se občine niso odločale za ustanavljanje skladov po Zakonu o javnih skladih (ZJS, 2000 in ZJS-1, 2008).*

Na splošno se lahko strinjamo, da je ZSZ (1997) v pogojih zasebne lastnine skušal zapolniti nastalo praznino, toda *rigorozna sredstva, kot sta razlastitev in predkupna pravica, sama po sebi niso zadoščala za aktivnejšo vlogo občin pri pridobivanju, opremljanju in oddajanju stavbnih zemljišč*. Praksa je tudi pokazala, da predpisani postopki niso bili v celoti prilagojeni novi ustavni opredelitvi lastnine, s tem pa je bilo izvajanje prostorskih aktov močno oteženo, odprte so bile tudi možnosti špekulativnih teženj. S sprejetjem Zakona o urejanju prostora (ZUreP-1, 2002) je prenehala veljavnost ZSZ z izjemo določil, ki so se nanašala na NUSZ in urejanje grajenega javnega dobra. ZUreP-1 je v poglavju o prostorskih ukrepih predvidel instrumente za uresničevanje prostorske politike in izvajanje prostorskih aktov, ki jih dotlej zakonodaja ni poznala ali pa so bili urejeni pomanjkljivo. S tem naj bi bila dana pravna podlaga za procesno urejanje razmerij med nosilci planiranja in lastniki nepremičnin oziroma razmerja med zasebno lastnino in javnim interesom.

V skupino 'začasnih' ukrepov, ki jih ZUreP-1 namenja za zavarovanje prostorskih ureditev, se uvrščata instrumenta: (1) začasni ukrepi za zavarovanje prostora in (2) zakonita predkupna pravica občine. Prvi ukrep je namenjen zavarovanju državnega oz. občinskega prostorskega načrtovanja. Podobne ukrepe, kot jih je poznal že Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (ZUN, 1984), je ZUreP-1 natančneje definiral, razširil primere uporabe ter pravico sprejemanja teh ukrepov prisodil tudi državi. ZUreP-1 pa ni povzel ureditve ZSZ (1997), po katerem sta lahko predkupno pravico za izvajanje javne koristi uporabljala tako država kot občina. Ta instrument je ostal le občinam, medtem ko je državi omogočena le razlastitev.

Med 'izvršilne' prostorske ukrepe, ki jih ZUreP-1 namenja za izvajanje sprejetih prostorskih aktov, se uvrščajo (1) razlastitev in omejitve lastninske pravice, (2) komasacija stavbnih zemljišč in (3) ukrepi pri prenovi. Glede postopkov razlaščenja je ZUreP-1 sledil ustavnemu načelu, da lastniku za razlaščeno nepremičnino pripada ustrezna odškodnina oz. enakovredna

nadomestna nepremičnina. V poglavju o vrednotenju nepremičnin (105. člen) namreč določa, da ocenjevalci uporabljajo standarde, ki jih na področju ocenjevanja določajo predpisi o revidiranju, vendar le do uveljavitve standardov za tržno vrednotenje nepremičnin.

*Komasacija stavbnih zemljišč, ki je po mnenju stroke eden od najbolj obetavnih nedirektivnih instrumentov za pridobivanje zemljišč v javno last, je novost v pravnem sistemu Slovenije. Pred osamosvojitvijo, ko so bila zemljišča v mestih in naseljih mestnega značaja v družbeni lasti, razdrobljena parcelna in lastniška struktura ni bila ovira pri graditvi ali širitvi naselij. Za zagotavljanje zemljišč za gradnjo ter preoblikovanje parcelnih struktur v skladu s prostorskimi akti je bilo mogoče uporabiti direktivne instrumente zemljiške politike (nacionalizacija, razlastitev). V ZUreP-1 je komasacija uvedena z namenom, da se z novim lastniškim stanjem omogoči racionalno načrtovanje in izvedba občinskega lokacijskega načrta. ZUreP-1 definira sam pojem komasacije in pogoje v zvezi z njenim urejanjem, Zakon o evidentiranju nepremičnin – ZEN (2006) pa določa način spreminjanja meja parcel v postopku komasacije. Zakona obravnavata dve vrsti komasacije: pogodbeno in upravno. Pogodbena komasacija pomeni preoblikovanje parcel, ki se izvede na podlagi sklenjene pogodbe med lastniki.*

Prenova, ki je povsem nov ukrep, je uvrščena med prostorske ukrepe zaradi urejanja odnosov med lastniki nepremičnin in občino oz. izvajalci prenove na določenih območjih, kjer se izvaja prenova. Nov instrument je tudi 'urbanistična pogodba', ki jo je ZUreP-1 uvedel za realizacijo lokacijskih načrtov. Občina in investitor lahko skleneta pogodbo o izvedbi načrta, s katero se sporazumeta o izgradnji objektov, ki so v javno korist, kakor tudi o pogojih za izgradnjo komunalne infrastrukture na takem območju v skladu s programom opremljanja. Zakon pa ni natančno določil same vsebine in pogojev sklepanja pogodbe. Te pomanjkljivosti je odpravil ZPNačrt (2007), ki je določil podrobno vsebino 'pogodbe o opremljanju'. *Sklepanje pogodb o opremljanju je tako postala redna praksa opremljanja zemljišč v Sloveniji, ki pa prinaša tudi negativne učinke, saj pogosto prihaja do zamegljevanja ciljev načrtovanja, kar otežuje presojo ekonomske učinkovitosti načrtovanih posegov.*

Napoved, da bo ZPNačrt (2007) bistveno zmanjšal pomanjkljivosti sistema prostorske regulacije, se ni uresničila. Nad parcialnim spreminjanjem prostorske zakonodaje se je poleg stroke odzval tudi UMAR v Poročilu o razvoju 2011, kjer navaja: "ZPNačrt je sicer uvedel manjše

popravke zakonodaje, vendar ne zmanjšuje bistveno pomanjkljivosti sedanjega sistema: ni pravih podatkov o stanju v prostoru, zakonodaja je nepregledna in se hitro spreminja, brez analitične priprave. Investitorji se srečujejo s prepočasnimi in neučinkovitimi postopki odobritve umestitve projektov v prostor in so brez zavezujočih informacij o možnosti gradnje, preden kupijo zemljišče in pripravijo dokumentacijo za pridobitev gradbenega dovoljenja."

Ustrezna fiskalna politika sama po sebi ne bo rešila problema pomanjkanja stavbnih zemljišč, ugotavljajo avtorji raziskave 'Zasnova stavbnih zemljišč v prostorskem planu Slovenije in državna stavbnozemljiška politika' ter izpostavljajo uvedbo dveh pomembnih mehanizmov v zemljiško politiko (Bogataj et. al., 2002): "(1) Ovrednotiti je treba notranje in zunanje stroške selitve na podeželje in ponotranjiti stroške teh selitev, namesto da nekritično z zakonom varujemo kmetijske površine ... Prav v veliki zaščiti kmetijskih površin poleg pomanjkanja investicijskih sredstev za komunalno opremljanje občine vidijo največjo težavo v pridobivanju in opremljanju zemljišč; (2) če nam bodo komasacije ter partnerstva lokalnih skupnosti in lastnikov zemljišč pomagali pri pridobivanju zemljišč, bo to korak naprej k aktivni zemljiški politiki, kar pa ne bo rešilo pomanjkanja finančnih sredstev za samo opremljanje zemljišč. Brez aktivnejšega vstopa finančnih institucij na nepremičninski trg, investicijskih odlogov v komunalnem opremljanju in pozidavi prostora ne bomo obvladali. Tako je nujno vpeljati hipotekarno bančništvo in pritegniti sklade k dolgoročnemu vlaganju v nepremičnine."

Lavrač (2004a) ugotavlja, da je ZUreP-1 aktivno zemljiško politiko opredelil ozko tudi z vidika regulative in instrumentov. Tako niso zajeti regulativa in instrumenti drugih resorjev (prometna, denarna, komunalna politika), niti posredna davčna spodbuda drugih udeležencev na trgu zemljišč. Meni, da koncept reševanja težav na zemljiškem trgu izhaja iz vzrokov teh težav, ki jih je treba iskati v pogojih oblikovanja ponudbe opremljenih zemljišč. Postavlja se vprašanje, zakaj je ponudba premajhna, še zlasti v urbanih aglomeracijah, kjer obstaja povpraševanje po zemljiščih. Glavni institucionalni vzroki so premajhna količina ustreznih zemljišč v planskih aktih, špekulativno obnašanje zasebnih lastnikov zemljišč in premalo javnih sredstev za odkup, pripravo in opremljanje zemljišč. Iz tako videnih vzrokov težav na zemljiškem trgu izhajajo potrebne smeri javnega ukrepanja, ki jih Lavrač vidi v treh med seboj povezanih finančnih instrumentih: (i) predlogu republiškega sklada za zemljiško politiko, (ii) konceptu urbanistične pogodbe ter (iii) davku na nepremičnine v funkciji zemljiške politike.

Šubic-Kovač (2008) meni, da je Slovenija v preteklem desetletju naredila bistven premik od prevladujoče posredne ali neposredne uporabe direktivnih k uporabi nedirektivnih instrumentov zemljiške politike. Po več kot 80 letih ponovno uvedena upravna komasacija stavbnih zemljišč naj bi zagotavljala racionalno parcelacijo zemljišč na območju kompleksne gradnje, pri čemer naj bi bila v največji možni meri zaščiten interes lastnika zemljišč in javni interes. Pri tem naj bi imela lokalna skupnost izjemno pomembno vlogo, saj bi lahko ob strokovni pomoči in s finančnimi sredstvi stimulirala lastnike zemljišč k realizaciji prostorskih aktov. Vendar pa Šubic-Kovač ugotavlja, se upravna komasacija stavbnih zemljišč v praksi še ni uveljavila, zato se tudi vsebina marsikaterega prostorskega akta ni realizirala.

Po več kot desetletju od uveljavitve Zakona o urejanju prostora (2002) lahko ugotovimo, da nekateri pomembni direktivni instrumenti izvajanja prostorskih aktov niso dovolj operativni oziroma da prostorski ukrepi sami po sebi ne zagotavljajo aktivnejše vloge občin pri pridobivanju stavbnih zemljišč. Ustavno zagotovljeno pravico do zasebne lastnine lahko razlagamo tako, da se direktivni instrumenti za realizacijo prostorskih aktov uporabljajo kot skrajno sredstvo in le v javnem interesu ter pod pogojem, da je ta v sorazmerju s posegom v zasebno lastnino. Z vse večjimi potrebami po opremljenih zemljiščih za gradnjo hitro narašča tudi potreba po mobilizaciji razpoložljivih javnih in zasebnih virov financiranja. *Nedvomno so zato potrebni tudi nedirektivni instrumenti urbane zemljiške politike, ki temeljijo na kooperativnem sodelovanju med javnim sektorjem, lastniki zemljišč in kapitala oziroma investitorji.*

Obravnava je pokazala, da je ustrezna prostorska regulacija pogoj za uresničevanje javnih interesov in zaščito javnih koristi. Samo z direktivnimi instrumenti pa ni mogoče zagotavljati finančna sredstva za ustvarjanje zadostne ponudbe opremljenih zemljišč. To potrjuje pravilnost uvodoma postavljene hipoteze: *Obstoječi sistem urejanja prostora v pogojih zasebne lastnine ne zagotavlja učinkovitega izvajanja prostorskih aktov, zato je prostorski razvoj treba regulirati tako s prostorskimi akti in drugimi upravnimi ukrepi kot s širokim naborom ekonomskih in drugih posrednih instrumentov 'aktivne' zemljiške politike.* Te instrumente je treba razviti v okviru javnofinančnega sistema, še zlasti na področju:

- obdavčenja nepremičnin z vidika tesnejše navezave na zemljiško politiko,
- financiranja razvoja zemljišč po načelu odloga plačila stroškov (kreditna politika),
- razvojnega partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem.

### 4.3 Obdavčenje nepremičnin z vidika tesnejše navezave na zemljiško politiko

Med ekonomskimi instrumenti nas še posebej zanimajo instrumenti obdavčenja, to so davki (taxes) in prispevki (fees), ki imajo pomemben vpliv na zemljiško politiko. Lokalna skupnost pridobiva finančna sredstva z davčnimi, transfernimi in drugimi prihodki. Transferni prihodki vključujejo prihodke, ki jih lokalna skupnost prejema iz proračuna države oz. skladov EU. Drugi prihodki so lahko v obliki taks, pristojbin, sredstev od prodaje premoženja, prodaje blaga in storitev ter dohodkov od premoženja (dividende, obresti, najemnine). Pri obravnavi davčnih prihodkov je zlasti pomembno, da razlikujemo med davki in prispevki. Za razliko recimo od davka na nepremičnine (zemljišča, stavbe, stanovanja), ki je redna dajatev in se pobira praviloma enkrat letno, se komunalni prispevek plača v enkratnem znesku.

Stanovnik (2008) pravi, da je razlika med davkom in prispevkom predvsem ta, da smo s plačilom prispevka deležni določljivih pravic (primer: s plačilom komunalnega prispevka lahko zavezanec priključi objekt na infrastrukturna omrežja). *Ker so davki prisilna oblika odvzema prihodka, mora davčni sistem temeljiti na pravičnem in učinkovitem pobiranju davkov ter čim manjšem vpletanju države v ekonomski proces.* Sodobni davčni sistem mora upoštevati lastnosti oziroma načela, kot so: (1) pravičnost, (2) ekonomska učinkovitost ter (3) minimizacija stroškov davčne administracije. Z vidika pravičnosti (izenačenosti) obstajata dve davčni načeli: (a) načelo koristi, ki pravi, da se davčni zavezanci obdavčijo v skladu s koristmi, ki jih imajo od uporabe javnih dobrin ali storitev; (b) načelo ekonomske sposobnosti, ki pravi, da je davčne zavezance treba obdavčiti v skladu z njihovo ekonomsko zmožnostjo. Ta se lahko meri s sposobnostjo zavezanca, da pridobiva dohodek, ali pa v dejanski realizaciji te sposobnosti, ki se kaže v dohodku ali vrednosti premoženja oziroma kombinaciji le-teh.

Z vidika teorije javnih financ se zapostavljanje pomena mestne rente v zemljiški politiki ter s tem povezanih pravic in dolžnosti države oz. lokalnih skupnosti odraža v počasnejšem razvoju mest. *Naraščajoči urbani stroški, ki spremljajo pospešeno urbanizacijo, odpirajo vprašanje zajemanja mestne rente, ki mu v svetu namenjajo veliko pozornost.* Pogledi na ta problem se razlikujejo, vendar obstaja soglasje o teh opredelitvah (Klemenčič, 1997):

- mestna renta je dohodek lastnika oz. uporabnika mestnega zemljišča, ki izkorišča monopol lastnine oziroma ugodnosti in prednosti uporabe mestnega zemljišča;

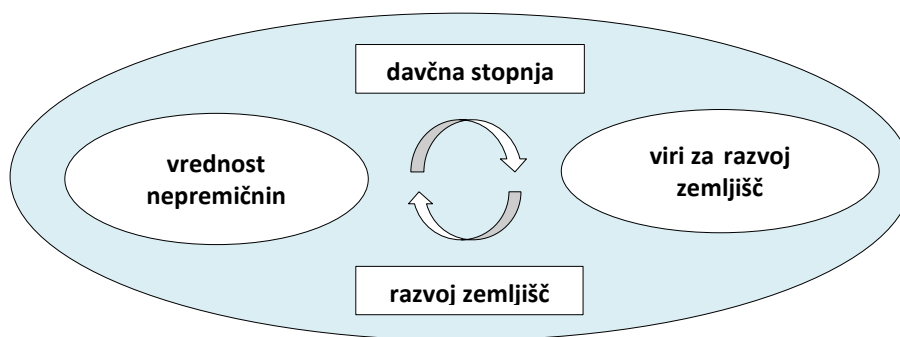
- zajemanje mestne rente pomeni zajemanje tistega dela čistega dohodka, ki izvira iz rente, ta pa je rezultat urbanega naselja kot družbene tvorbe oziroma družbenih vlaganj v javno gospodarsko in družbeno infrastrukturo;
- z zajemanjem mestne rente se del dohodka, ki izhaja iz rente, vrača družbeni skupnosti (lokalni skupnosti, mestu), ki nosi glavno breme izgradnje urbanega naselja.

Uporaba mestnega zemljišča, opremljenega z urbano infrastrukturo, prinaša veliko materialno korist oziroma ekstra dohodek lastniku zemljišča, ki si presežek vrednosti zemljišč prisvaja v obliki monopolne rente. Posledica neupravičenega prisvajanja presežka vrednosti zemljišč, ki izhaja iz monopola zasebne lastnine, je 'zidanje' cen stavbnih zemljišč, kar močno povečuje stroške opremljanja zemljišč, s tem pa tudi urejanja naselij. *Iz teorije izhaja, da se mora del dohodka, ki izvira iz mestne rente, vrniti skupnosti, ki nosi največje breme financiranja urbane razvoja.* V zadnjih nekaj desetletjih se je pojmovanje javne koristi urbanega razvoja zelo razširilo in danes vključuje 'urbano' infrastrukturo kot celoto. Na višino mestne rente torej odločilno vplivajo posebne ugodnosti in prednosti zaradi vlaganj družbenih sredstev v urbano infrastrukturo oziroma urbano 'opremo' mestnih zemljišč, ki jo sestavljajo:

- gospodarska javna infrastruktura (komunalni objekti, omrežja in naprave);
- družbena infrastruktura (izobraževalne, kulturne, zdravstvene, športne in druge ustanove);
- druga javna infrastruktura, ki ima splošen družbeni pomen.

Uporabnikom urbane infrastrukture so omogočeni kvalitetnejši življenjski in delovni pogoji, kar jih obvezuje, da odvisno od kriterijev, kot so lega, kakovost, ekološka vrednost, dodatno vloženi kapital v razvoj zemljišč, trajno plačujejo del stroškov urbanega razvoja v obliki povračila. Z vidika ekonomske učinkovitosti in socialne pravičnosti sta mesto oz. lokalna skupnost upravičena do povrnitve dela mestne rente, ki je bil realiziran z vlaganji družbe v opremljanje zemljišč. *Porast vrednosti zemljišč (nepremičnin) tako odpira možnost lokalni skupnosti, da zajema sredstva prvenstveno za pridobivanje in opremljanje zemljišč za splošne potrebe mesta oz. izvajanja prostorskih aktov.* Klemenčič (1997) pravi, da lahko od zajemanja mestne rente pričakujemo učinke, kot so: (i) ustvarjanje rednega vira sredstev, potrebnih za izgradnjo urbanih naselij; (ii) večja zainteresiranost uporabnikov za racionalnejšo uporabo mestnih zemljišč; (iii) odpravljanje špekulacij z mestnimi in primestnimi zemljišči ter (iv) dopolnjevanje sredstev za storitve, še zlasti na področju skupne komunalne porabe.

Z vidika finančnih učinkov zajemanja povečane vrednosti nepremičnin, ki izhaja iz mestne rente, nas zanima odnos med vrednostjo nepremičnin in finančnimi viri za razvoj zemljišč. Avtorji projekta 'Zemljiška politika kot instrument izvajanja prostorskih planov: Ekonomski instrumenti zemljiške politike' (Dekleva, 1993) izhajajo iz hipoteze, da je davek na premoženje, ki je tudi po Zakonu o lokalni samoupravi (1993) eden od osnovnih virov financiranja lokalne samouprave, temeljna podlaga za uveljavljanje ekonomskih kriterijev gospodarjenja s prostorom. Avtorji hipotezo ponazarjajo z vzročno-posledičnim zaporedjem dejavnosti v določeni lokalni skupnosti in na trgu nepremičnin: vrednost nepremičnin → višina davčne stopnje, ki jo določa lokalna skupnost → obseg finančnih virov → razvoj zemljišč (slika 11).



Slika 11: Odnos med vrednostjo nepremičnin in finančnimi viri za razvoj zemljišč (vir: Dekleva, 1993)

Pod pojmom 'razvoj mestnih zemljišč' razumemo vse dejavnosti, ki omogočajo mestno rabo zemljišč: pridobivanje zemljišč za gradnjo, opremljanje zemljišč z urbano (gospodarsko in družbeno) infrastrukturo, vzdrževanje in druge dejavnosti, kot so financiranje, trženje ipd. Avtorji omenjene raziskave ugotavljajo, da smo iz preteklega obdobja podedovali davčni sistem, v katerem je davek na dohodek organizacij združenega dela pomenil najpomembnejši vir financiranja javne porabe. Številni drugi davčni instrumenti, kot na primer davek na premoženje (nepremičnine), davek na dobiček od kapitala, davek na zemljišča oziroma nepremičnine, iz ideoloških ali pa bolj pragmatičnih razlogov niso obstajali.

Da bi zagotovili pozitivne finančne učinke zajemanja povečane vrednosti nepremičnin, je treba povečano vrednost zajemati povsod tam, kjer se pojavlja. To zajemanje naj bi zadevalo vse lastnike oz. uporabnike zemljišč, ki si prisvajajo rento in jo koristijo za druge namene kot pa za to, od koder izvira. Z učinkovitim zajemanjem povečane vrednosti nepremičnin se del dohodka, ki izhaja iz mestne rente in je rezultat družbenih vlaganj, vrača lokalni skupnosti za

potrebe izgradnje urbanih naselij. Klemenčič (1997) pravi, da je pri obravnavi davčnih instrumentov, ki bi jih lahko uporabili za zajemanje mestne rente, treba razlikovati med:

- zajemanjem mestne rente, vsebovane v vrednosti oziroma ceni mestnega zemljišča, in
- zajemanjem mestne rente v dejavnosti, to je v dejanski ali potencialni uporabi mestnega zemljišča, ne glede na to, ali gre za proizvodne ali neproizvodne, gospodarske ali negospodarske, tržne ali netržne, gradbene ali negradbene, zasebne ali javne namene.

#### **4.3.1 Zajemanje mestne rente, vsebovane v vrednosti oziroma ceni zemljišča**

Mestno rento, vsebovano v vrednosti oz. v ceni mestnega zemljišča, je mogoče zajemati pri prodaji zemljišča – po odbitku vrednosti, ki izhaja iz lastnih investicijskih vlaganj prodajalca. Prav novorealizirana mestna renta, če se zemljišče proda po višji ceni (dobiček = cena prodaje – cena nakupa), je že dolgo predmet obdavčenja v večini zahodnoevropskih držav (Klemenčič, 1997). *Premoženje daje lastniku koristi, ki se ne morejo izraziti samo skozi dohodek (donos), ki ga to premoženje prinaša. Za razliko od davka na dohodek od premoženja gre pri rednem davku od premoženja za koristi. To naj bi bil argument, da se poleg obdavčitve dohodka (to je toka) upošteva tudi premoženje (to je stanje).* Od obstoječih premoženjskih davkov pridejo še zlasti v poštev: davek na promet nepremičnin, davek na dediščine in darila, davek na dobiček iz kapitala in davek od premoženja (Stanovnik, 2008).

Davek na promet nepremičnin se plačuje od dohodka, doseženega s prodajo nepremičnin. V Sloveniji se ta davek vodi med prometnimi davki, čeprav spada med premoženjske davke. Zakon o davku na promet nepremičnin (ZDPN-2, 2006) ureja obdavčitev tistega dela prometa nepremičnin, ki ni obdavčen z davkom na dodano vrednost. V ZDPN-2 so zajeti vsi posli (transakcije), katerih predmet so nepremičnine. Prihodki od davka na promet nepremičnin pripadajo občini. Bistvena novost je ta, da je davčna osnova vezana na posplošeno tržno vrednost, ki je bila na podlagi ZMVN (2006) nepremičnini pripisana v registru nepremičnin. *Davek sicer omogoča zajemanje povečane vrednosti nepremičnine, realizirane z njeno prodajo, kot instrument za zajemanje mestne rente pa nima večjega pomena.*

S prenosom lastninske pravice na nepremični, ki izhaja iz dedovanja ali darilne pogodbe, se prenaša tudi povečana vrednost mestnega in primestnega zemljišča kot rezultat mestne rente.



Po Zakonu o davku na dediščine in darila (ZDDD, 2006) plačuje davek na dediščine in darila fizična oseba ali pravna oseba zasebnega prava, ki prejme premoženje (nepremičnine, premičnine, denar, vrednostni papirji ipd.) na podlagi dedovanja ali darovanja. Prihodki od tega davka pripadajo občini, kjer je nepremičnina. *Pri odmeri davka so predpisane številne davčne oprostitve, odbijajo se tudi dolgovi, stroški in bremena, poleg tega se ne ugotavlja povečanje vrednosti od prejšnje spremembe lastnine do nove, zato je ta davek manj uspešen kot instrument za zajemanje mestne rente.*

Davek na dobiček iz kapitala poznajo v vseh državah s tržnim gospodarstvom, med državami pa obstajajo razlike tako v namenu davka kot izvedbi davka. S tem davkom se zajema del dobička, ki je nastal zaradi porasta vrednosti nepremičnine oz. zemljišča in ga nekatere države imenujejo davek na dobiček od zemljišča (land profit tax). Obstajajo tudi druge razlike, na primer v načinu zajemanja, v davčnih stopnjah, v določanju davčne osnove, v davčnih olajšavah ter izkušnjah z izvajanjem tega instrumenta (v kombinaciji z elementi drugih davkov). *Ne glede na to, ali se davek uvršča v posebne davke na dobiček od zemljišča ali splošne davke na dobiček od kapitala, lahko ta davek uvrščamo med fiskalne instrumente, s katerimi se zajema povečana vrednost oziroma nezasluženi kapitalski dobički (Dekleva, 1993).*

V Sloveniji se davek na dobiček iz kapitala plačuje na podlagi Zakona o dohodnini (ZDoh-2, 2006), ki obdavčuje dohodke fizičnih oseb. Za razliko od obdavčenja dohodkov, ki jih fizična oseba pridobi v davčnem letu, je pri tem davku obdavčen dobiček, dosežen z odsvojitvijo kapitala. Del dohodnine se kot odstopljeni vir državnega proračuna nakazuje občinam. Po zakonu se pobira davek od kapitalskih dobičkov, doseženih s prodajo nepremičnin v lasti fizičnih oseb. Davčna osnova je razlika med vrednostjo kapitala ob odsvojitvi in vrednostjo ob pridobitvi. Pri pravnih osebah, ki so zavezanci za plačilo davka, je davčna obravnava dobičkov od nepremičnin urejena v predpisih, ki urejajo obdavčitev dohodkov pravnih oseb. *Davek je fiskalni instrument, s katerim se zajema povečana vrednost (dobiček). Ker se ta zajema ne glede na razloge njenega nastanja, nima večjega vpliva na zemljiško politiko.*

Z letnim 'davkom od premoženja', ki je pravi premoženjski davek na nepremičnine, se obdavčuje premoženje fizičnih oseb. Po Zakonu o davkih občanov (ZDO, 1988) se davek plača na posest oziroma uživanje nepremičnega premoženja (stavbe, prostori za počitek in rekreacijo).

Stopnje davka so nizke, davčna osnova pa ni tržno ugotovljena vrednost premoženja, temveč vrednost, ki jo ugotovi upravni organ. Stanovnik (2008): "Ker je treba plačevati letni davek na premoženje ne glede na to, ali premoženje daje donos ali ne, naj bi ta davek dal spodbudo za učinkovitejšo rabo oziroma alokacijo premoženja. Ker je osnova za davek kumulirano varčevanje iz preteklosti, naj bi bili učinki tega davka na prihodnje varčevanje skromni. Negativni učinki tega davka bi bili še izrazitejši, če bi se obdavčevala tudi podjetja". Ne preseneča torej, da je donos tega lokalnega davka skromen. *Izrazito fiskalni davek ne izhaja iz povečane vrednosti zemljišča, zato praktično nima vpliva na zemljiško politiko.*

#### **4.3.2 Zajemanje mestne rente v dejavnosti oziroma uporabi mestnega zemljišča**

Od obstoječih dajatev, ki jih lahko uvrstimo med instrumente za zajemanje mestne rente iz uporabe zemljišča, pridejo v poštev nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, davek od dohodkov iz oddajanja premoženja v najem ter občinska taksa. *Najpomembnejša dajatev je nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča. Čeprav ima NUSZ, tako kot vsi davki, predvsem fiskalni pomen, je lahko tudi učinkovit instrument za zajemanje mestne rente v dejavnosti, to je v dejanski ali potencialni uporabi stavbnega zemljišča.* Klemenčič (1997) ugotavlja, da je lahko ta zelo različna, saj se zemljišče uporablja v številne gospodarske ali negospodarske namene. Nekatere uporabe zahtevajo bolj raznovrstno opremljenost zemljišča, razlike so tudi v intenzivnosti uporabe zemljišča. S tega vidika lahko velikost mestne rente opredelimo kot funkcijo uporabe in opremljenosti zemljišča. Mestno rento povečujejo tudi okoliščine, kot so lega in kakovost mestnega zemljišča, njegova prometna povezanost in podobno.

Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča po Zakonu o stavbnih zemljiščih (1984) določi občina v skladu z dogovorom o usklajevanju meril in območij, na katerih se plačuje NUSZ. Tak dogovor sklenejo občine, pri čemer upoštevajo zakonska merila. NUSZ se plačuje za uporabo zazidanega in nezazidanega zemljišča. Nadomestilo za uporabo zazidanega zemljišča se plačuje od stanovanjske oz. poslovne površine. Zavezanci za plačilo NUSZ so uporabniki zemljišča oz. stavbe ali dela stavbe (lastnik, najemnik, imetnik stanovanjske pravice). Višina NUSZ se določa skladno z merili, ki so jim posamezne občine dodale še druga merila. Uporaba kriterijev in njihovih kombinacij se med občinami zelo razlikuje, znatne pa so tudi razlike v deležih zbranih sredstev v skupnih prihodkih občin. Vse to kaže na nekonsistentnost

administrativno določenega nadomestila. *Kljub temu je zakonska ureditev NUSZ le pomenila premik v smeri približevanja instrumentu za zajemanje mestne rente v dejavnosti.*

V ZSZ (1997) je prehodno ohranjena obveznost plačevanja NUSZ do sprejetja novega zakona, ki bo urejal davek na nepremičnine. Pomemben mejnik glede NUSZ je pomenila razsodba ustavnega sodišča iz leta 2000, da določbe ZSZ (1984), ki urejajo to finančno dajatev, niso v nasprotju z novo slovensko ustavo. *Ustavno sodišče je presodilo, da zakonodajalec v prehodnem obdobju ni mogel enostavno ukiniti enega od najpomembnejših finančnih virov občinskih proračunov po Zakonu o financiranju občin iz leta 1994, s katerim se zagotavlja ne le ustrezna opremljenost stavbnih zemljišč, ampak tudi gospodarski in družbeni razvoj občin.* Po novem zakonu o financiranju občin (ZFO-1, 2006) se do uvedbe davka na nepremičnine kot lastni vir financiranja občine štejejo prihodki od NUSZ in od davkov na premoženje.

Davek na nepremičnine (property tax) je fiskalna dajatev in ga teorija pripisuje k instrumentom financiranja urbanega razvoja. V državah s tržno ekonomijo ima ta vrsta splošnega davka dolgo tradicijo, njegova osnovna funkcija pa je zagotavljanje sredstev za financiranje lokalne ravni. Davek, ki temelji na tržni vrednosti nepremičnin, je eden od temeljnih virov za splošno financiranje proračunov lokalnih skupnosti, ki tudi odločajo o davčnih stopnjah. Razlog, da je ta davek prihodek lokalnih skupnosti, Lavrač (2004a) vidi v tesni povezavi med vrednostjo nepremičnine z lokalnimi javnimi storitvami. Meni, da obstaja kar nekaj razlogov, ki govorijo v prid tesnejše navezave davka na zemljiško politiko, na primer: spodbudil bi razvojno motivacijo občin s povečanjem namenskih sredstev, zmanjšal špekulativno obnašanje zasebnih lastnikov zemljišč in izboljšal delovanje nepremičninskega in kapitalskega trga.

Slovenija je ena od redkih tranzicijskih držav, ki še nima davka na nepremičnine, kot ga poznajo v tržnih gospodarstvih. V letu 2006 sta bila sprejeta Zakon o evidentiranju nepremičnin (ZEN) in Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin (ZMVN). Na podlagi ZEN je bil leta 2007 izveden množični popis nepremičnin. V registru nepremičnin, ki ga je v letih 2008 in 2009 vzpostavila Geodetska uprava RS, so bile nepremičninam pripisane tudi posplošene tržne vrednosti, ki bodo služile za potrebe uvedbe davka na nepremičnine. Z izvedbo množičnega vrednotenja nepremičnin, določenih v registru nepremičnin, se je leta 2010 prvič odprla možnost uvedbe davka na nepremičnine. Odprto ostaja predvsem vprašanje namena

davka in omejitve višine davčne stopnje kot tudi delitve prihodka od nepremičninskega davka med državo in lokalnimi skupnostmi.

Glede namena davka Lavrač (2010) v analitično strokovnem delu 'Predlogi nekaterih usmeritev in rešitev za zakon o davku na nepremičnine' zapiše: "Mednarodna praksa in teorija je jasna, to je splošen proračunski vir. Nekateri so si zaradi imena predstavljali, da bi NUSZ bil lahko namenski za urejanje zemljišč, vendar ni tako.". Tak namen je imel NUSZ do leta 1997. Na vrednost nepremičnin ne vplivajo samo komunalna urejenost urbanega okolja oziroma storitve gospodarskih javnih služb, vse večji vpliv na vrednost nepremičnin imajo tudi storitve družbenih dejavnosti (šole, zdravstvene in druge ustanove), vsaj v tistem delu, kjer občine zagotavljajo nadstandardno kvaliteto storitev in presegajo zagotovljeno primerno porabo. Po mnenju Lavrača je to razlog, da naj bo davek na nepremičnine splošen vir proračuna občine.

V zvezi s fiskalnimi posledicami, ki se nanašajo na zgornjo in spodnjo mejo prihodka od davka, Lavrač pravi, da bi nas predpostavljena zgornja meja letnega prihodka 0,54 % BDP uvrstila v povprečje držav EU, ne bi pa omogočila vseh pozitivnih učinkov davka. Spodnja meja prihodkov bi se lahko izenačila s prihodkom od NUSZ, kar je nekoliko nad 0,43 % BDP. V primeru, da se obdavčitev že sedaj obdavčenih nepremičnin ne spremeni, pa bi s povečanim zajetjem nepremičnin za četrtno dosegli zgornjo mejo prihodka od novega davka. Glede ciljev davka pa pravi: "Če bi v prihodnosti občine ali država želele večje prihodke, kot jih nudijo sedanji davki na nepremičnine, pa bi bilo treba utemeljitev iskati v prednostih tega davka pred drugimi davki ali pa v boljših javnih storitvah."

Glede delitve prihodka od davka med državo in občinami Lavrač ugotavlja, da obstajajo različna možna stališča. Čeprav nasprotuje delitvi, v analizi možnih kriterijev za delitev prihodka izpostavlja dejstvo, da tudi država dejansko opravlja veliko storitev, od katerih imajo koristi lastniki vrednejših nepremičnin, ki se jim zaradi teh storitev vrednost povečuje. Dopušča možnost, da bi se del prihodkov namenil za pokrivanje administrativnega bremena in razvoj evidenc. Po njegovem mnenju bi to lahko imelo učinek za razvoj evidenc le, če bi bil to namenski vir GURS. *Ker bi bil za državo tak delež prihodkov nepomemben, pa Lavrač predlaga, da davek ostane izključno prihodek občin. Tem bi se povečala samostojnost in odgovornost za lastni razvoj, saj je že sedaj delež njihovih lastnih virov med najnižjimi v Evropi.*

*Čeprav je razvojna funkcija davka na nepremičnine kot prostorskega in okoljskega instrumenta v teoriji znana, je v Sloveniji relativno šibka. Z nizko obdavčitvijo z NUSZ, ki je posledica slabše komunalne opremljenosti na perifernih območjih občine, se spodbuja razpršena gradnja. Lastniki nepremičnin na ta način dosežejo, tudi z ustanavljanjem novih občin, da se kasneje taka območja komunalno opremijo. Naše lokalne skupnosti imajo tudi relativno malo pristojnosti. Pri večini pristojnosti s področja družbenih dejavnosti se storitve ne razlikujejo bistveno od nacionalnih normativov, več diferenciacije pa je prisotne na področju komunalnih storitev, kjer lahko občine vodijo aktivnejšo politiko. Nekatere občine vodijo aktivno davčno politiko tako, da z višjo obdavčitvijo na razvrednotenih območjih mesta (zastarela industrija) dosežejo sprostitev zemljišč za nove rabe oziroma za gradnjo poslovnih in stanovanjskih nepremičnin.*

*V Sloveniji občani povsod težijo k najmanjšemu obdavčevanju, ker ne vidijo prave povezave med sedanjim NUSZ in kvaliteto lokalnih storitev. Ena od možnih razlag je ta, da pri nas ni prisotna tako močna prostorska diferenciacija kot na primer v ZDA, kjer delovanje trga povzroča močno diferenciacijo lokalne skupnosti. V bogatih območjih, kjer je vrednost nepremičnin višja, praviloma glasujejo za relativno visoke davčne stopnje, saj želijo in zmorejo plačati kakovostne lokalne javne storitve. Prav obratno pa je v revnejših območjih.*

Po predlogu zakona, ki ga je predstavilo Ministrstvo za finance sredi leta 2010, naj bi prihodki od davka pripadali občini, na območju katere je nepremičnina, pri čemer mora občina najmanj 10 % prihodkov nameniti gradnji, vzdrževanju in urejanju grajenega javnega dobrega. Zavezanec za plačilo davka je lastnik nepremičnine, ki je fizična ali pravna oseba. Davčna osnova je 80 % posplošene tržne vrednosti nepremičnine. Letni davek se plačuje od davčne osnove po davčni stopnji, ki jo določi občina v višini najmanj 0,03 %, te pa so lahko različne za posamezne skupine nepremičnin. Predlog poleg določenih oprostitev omogoča tudi izvršbo na nepremičnini ali sklenitev dogovora o konverziji neplačanega davka v lastniški delež.

*Zakon o davku na nepremičnine naj bi izhajal iz načela, da se z višjo ravniyo storitev povečuje vrednost nepremičninam, s tem pa bi se občinski zemljiški politiki odprle nove možnosti zajemanja sredstev za prostorski razvoj. V tem kontekstu je treba izpostaviti, da se Ministrstvo za okolje in prostor v pripravi zakona ni posebej opredelilo do uporabe davka kot prostorskega in okoljskega instrumenta.*

K instrumentom za zajemanje mestne rente iz dejavnosti prištevamo tudi davek na dohodek iz oddajanja premoženja v najem (zemljišča, stanovanja, garaže, poslovni prostori in prostori za rekreacijo). Za oddajanje premoženja v najem se po Zakonu o dohodnini (2006) šteje vsako oddajanje premoženja na podlagi pogodbe, s katerim najemodajalec prepusti najemniku določeno premoženje v uporabo, najemnik pa mu je zato dolžan plačati ustrezno najemnino ali drugo nadomestilo. *Z razširitvijo kroga zavezancev tudi na pravne osebe bi se pomen tega instrumenta za zajemanje mestne rente še povečal.*

Med instrumente za zajemanje mestne rente v dejavnosti lahko uvrstimo tudi občinske takse. Ta vir prihodkov občin, ki smo ga dobili z Zakonom o komunalnih taksah iz leta 1965, doslej ni imel večjega pomena. Razloga sta po mnenju Klemenčiča (1997) dva: 1) da so se takse pobirale v nepopolnem obsegu in 2) da so se takse pobirale po nizki tarifi. Zakon o financiranju občin (ZFO-1, 2006) prihodke od taks uvršča med lastne vire občine. Zakon izrecno določa, da lahko občina predpiše občinsko takso le za: (i) uporabo javnih površin za prirejanje razstav in zabavnih prireditev, (ii) oglaševanje na javnih mestih, (iii) parkiranje na javnih površinah ter (iv) uporabo javnega prostora za kampiranje. Občina z odlokom predpiše vrsto in višino takse ter zavezance za plačilo takse. *V primeru občinskih taks še zdaleč niso izkoriščene možnosti za zajemanje mestne rente.*

### **4.3.3 Instrumenti za zajemanje 'posebne' povečane vrednosti zemljišča**

Pri obravnavi instrumentov za zajemanje mestne rente ne smemo prezreti drugih okoliščin, ki tudi pomembno vplivajo na povečanje vrednosti zemljišč za urbane namene. Ker davek na nepremičnine zajema manjši del povečane vrednosti zemljišč, so v mnogih državah posebno pozornost namenili davkom za zajemanje posebne povečane vrednosti zemljišča (betterment land value). Potreba po posebnih davkih, s katerimi bi dopolnjevali tradicionalne javno-financične vire, in še posebej potreba po vlaganju zasebnega sektorja v razvoj zemljišč sta danes tudi zaradi gospodarske recesije nujnost, ki se je moramo zavedati tudi v Sloveniji.

V naboru ekonomskih instrumentov, ki so ga oblikovali avtorji raziskave 'Ekonomski instrumenti zemljiške politike' (Dekleva et al., 1993), se nekateri od teh instrumentov v Sloveniji uporabljajo že daljše obdobje, treba pa jih bo prilagoditi novim razmeram. Avtorji opozarjajo,

da se novi davki, ki terjajo daljše prehodno obdobje priprave, ne uvajajo, dokler se ne zagotovijo določeni pogoji (evidence, metode vrednotenja, smernice za implementacijo, usposobljeno osebje ipd.). Avtorji povečano vrednost zemljišč glede na izvor njenega nastajanja definirajo kot splošno ali 'posebno'. *Splošna povečana vrednost je rezultat urbanega naselja kot družbene tvorbe oz. gospodarskega razvoja kot posledici družbenih vlaganj in delovanja svobodnega trga.* 'Posebna' povečana vrednost zemljišča pomeni vsakršno povečanje vrednosti, ki je rezultat vlaganj družbe v zemljišča, infrastrukturo, planskih odločitev in še posebej neposrednih intervencij javnega sektorja, namenjenih boljšemu delovanju trga zemljišč.

Osnovni namen zajemanja 'posebne' povečane vrednosti zemljišč je, da se vložena sredstva povrnejo ob realizaciji projekta ali v določenem obdobju. Povečana vrednost se ocenjuje na osnovi pričakovanj, zato jo je treba natančno ovrednotiti. Davek na 'posebno' povečano vrednost zemljišča (betterment tax) je le ena od možnih oblik za zajemanje povečane vrednosti, ki so ali bodo rezultat družbenih vlaganj. Ker se davek izterja v enkratnem znesku, ga označujejo s prispevkom k povečani vrednosti (betterment levy). Zaradi razlogov, kot so skromen učinek, visoki stroški odmere, so ga v večini držav nadomestili z drugimi davki, s katerimi se pridobivajo sredstva predvsem za vlaganja v razvoj infrastrukture. *V Sloveniji za uvedbo tega davka ni večjih možnosti, dokler se ne uveljavi davek na nepremičnine.*

Zakon o stavbnih zemljiščih iz leta 1984 je določil, da se povečana vrednost, ki je posledica družbenih vlaganj, lokacijskih in drugih ugodnosti, zajema ob prometu s stavbnim zemljiščem in pri njegovi uporabi. Povečana vrednost zemljišča je pripadala občini, ki naj bi tudi določala višino in način zajemanja povečane vrednosti, sredstva iz tega vira pa so se lahko namenjala le za pridobivanje in urejanje stavbnih zemljišč. Sklad stavbnih zemljišč je lahko zemljišče oddal ob plačilu cene tega zemljišča, ki je zajemala stroške pridobitve zemljišča in povečano vrednost zaradi minulih vlaganj, in plačilu prispevka investitorjev k stroškom tekočih vlaganj. Po ZSZ sta torej zajemanje povečane vrednosti zemljišča in plačilo prispevka ločeni finančni kategoriji. *Občine so doslej povečano vrednost zemljišča zajemale le prek nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, ki so ga določale v skladu z omenjenim dogovorom.*

Uvedba davka za zajemanje posebne povečane vrednosti, ki je oziroma bo rezultat družbenih vlaganj v razvoj zemljišča, zahteva natančno in objektivno ovrednotenje. Znano je, da je vred-

nost zemljišča odvisna od razvojne stopnje zemljišča, na porast njegove vrednosti pa odločilno vpliva komunalno opremljanje. To povečanje vrednosti se določa glede na različne ravni opremljenosti: od popolnoma opremljenega zemljišča; delno opremljenega zemljišča, kjer je možen priključek na vodovodno, električno in cestno omrežje; do neopremljenega zemljišča z možnostjo priključka na cestno omrežje. *Iz dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja in načrtov razvojnih programov občinskih proračunov naj bi bilo razvidno, ali bo neko zemljišče komunalno opremljeno v srednjeročnem obdobju in bo služilo gradnji objektov oz. razvoju naselja ali pa bo ostalo dolgoročno komunalno neopremljeno.*

Avtorji omenjene raziskave (Dekleva et al., 1993) med instrumenti za zajemanje posebne povečane vrednosti, ki bi v Sloveniji terjali resno politično in strokovno obravnavo, izpostavljajo: (a) davek na povečano vrednost zazidljivega zemljišča, (b) davek na neuporabljena zemljišča ter (c) davek za spodbujanje izvajanja prostorskih aktov.

#### **a) Davek na povečano vrednost zazidljivega zemljišča**

Povečano vrednost zazidljivega (stavbnega) zemljišča si lahko poenostavljeno razlagamo kot pozitivno razliko med vrednostjo zemljišča in vrednostjo objekta. Davek se v tem primeru odmeri od povečane vrednosti zemljišča, zmanjšane za stroške realizacije posega, kot so stroški nakupa zemljišča, različne takse, vložena sredstva v opremljanje zemljišča in drugi stroški. Pomemben vidik tovrstnega obdavčenja je ta, da povečane vrednosti nima samo zemljišče, za katero je pridobljeno gradbeno dovoljenje, temveč tudi zemljišče, za katero je tako dovoljenje mogoče pridobiti. Pri tem se investitor, ki kupuje zemljišče, izpostavlja tveganju, da ne bo pridobil dovoljenja za gradnjo – v tem primeru ima zazidljivo zemljišče samo potencialno vrednost. Konflikti v zvezi z obdavčenjem tako ustvarjenega dobička nastajajo, ker investitor ni zainteresiran za prevzem tveganja brez ustreznega dobička. *Mnenja se razhajajo o tem, ali se investitorju prizna del dobička iz realizirane povečane vrednosti zemljišča (rente) kot spodbudo za vlaganje v razvoj zemljišč.*

Za Slovenijo so lahko zanimive izkušnje z uvajanjem posebnih davkov na povečano vrednost v razvitih državah. Posebej zanimive so izkušnje Francije, ki je pred letom 1980 izvedla številne davčne reforme, na primer: (i) obdavčili so zgradbe, ki pri opremljenem zemljišču niso dosegale planirane izrabe zemljišča; (ii) pri večjih projektih se je davek na zazidljivo



zemljišče določal v pogajanjih z investitorji; (iii) z lociranjem naložb v posebne razvojne cone so bili investitorji deležni davčnih olajšav. Ker so te oblike obdavčitve imele nepričakovane posledice, jih je državna oblast ukinila in prednost dala oblikam dogovarjanja z investitorji, kar pa je sprožilo nasprotni učinek pri investitorjih. Za uspešno se je pokazala šele ponovna uvedba dopolnjenega davka leta 1985. Lokalni nivo je pridobil pristojnost, da: (a) pripravi oceno stroškov opremljanja zemljišča po določenih razvojnih conah in (b) naknadno določi, kateri del realizirane vrednosti se obdavči. *Kljub nekaterim prednostim se v večini držav davek na povečano vrednost zazidljivega zemljišča ne izvaja v taki obliki.*

#### **b) Davek na neuporabljeno zemljišče**

Pod pojmom neuporabljeno zemljišče je mišljeno zazidljivo zemljišče v javnem ali zasebnem lastništvu, ki se ne uporablja v skladu s prostorskim planom in drugimi predpisi. Neuporabljeno zemljišče lahko definiramo tudi kot zemljišče, ki je nezazidano ali nezadostno opremljeno in katerega izraba glede na lokacijo ni dovolj intenzivna. Davek na neuporabljeno zemljišče sicer uporabljajo mnoge države, vendar se ga uvršča med različne kategorije davkov. Tako je lahko ta davek (i) samo ena od oblik davka na nepremičnine, kjer je davčna osnova vrednost zazidljivega zemljišča; (ii) alternativa davku na nepremičnine; (iii) oblika davka na dobiček, ki se realizira na dani lokaciji glede na izrabo; (iv) vključen v kategorijo instrumentov za realizacijo planov. *Z uvedbo davka na neuporabljeno zemljišče naj bi predvsem povečali ponudbo zemljišč in s tem omejili rast cen.*

Neuporabljena zemljišča pogosto zasedajo atraktivne ter infrastrukturno opremljene lokacije. Glavni razlog za uvedbo davka je vse večji delež neuporabljenih in celo degradiranih zemljišč, še zlasti v mestih, kar pomeni veliko breme za lokalne proračune. Z vidika racionalne rabe zemljišč lokalna oblast ne bi smela, kot je to pogosta praksa v Sloveniji, dopuščati 'preskakovanja' takih zemljišč (urban sprawl), ki jih lastniki ne želijo ponuditi na trgu. Z obdavčitvijo bi prisilili lastnike, da taka zemljišča prodajo, oddajo ali sami vlagajo sredstva v zemljišča skladno s prostorskim aktom. Davek na neuporabljeno zemljišče bi bilo potrebno uvesti tudi v našo zakonodajo. Od obstoječih instrumentov bi lahko imelo podobno funkcijo le nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča. Za uspešno izvajanje tega davka pa bi morali biti izpolnjeni pogoji, kot so visoke davčne stopnje, redno pobiranje davka, objektivno vrednotenje, spremljanje učinkov in podobno.

### **c) Davek za spodbujanje izvajanja prostorskih aktov**

Z davkom za spodbujanje izvajanja prostorskih aktov se želi pospešiti izvajanje prostorskih aktov na način, da se z razmeroma visoko davčno stopnjo povečuje stroške vzdrževanja lastninske pravice oz. namembnosti zemljišča. Tako kot pri davku na neuporabljena zemljišča se tudi pri tovrstnem obdavčenju poskuša vplivati na lastnika, da zemljišče proda ali uporabi skladno s prostorskim aktom. Povečano vrednost zemljišča zaradi planskih odločitev označujemo s planskim dobičkom. Značilnost davka na planski dobiček je ta, da obdavčuje povečano vrednost, ki je ni ustvaril lastnik zemljišča, temveč je rezultat planskih odločitev, pridobljenih dovoljenj za posege, dogovorov z investitorji ipd. Izkušnje z davkom za spodbujanje izvajanja prostorskih aktov so med državami različne ter ni enotnih pravil. *Za izpeljavo tega davka v Sloveniji bi morali biti izpolnjeni določeni pogoji, kot so ustrezna podatkovna baza, objektivno vrednotenje, spremljanje cen nezazidanih zemljišč ipd. Tudi ta davek je potrebno obravnavati skupaj z drugimi instrumenti (npr. davkom na nepremičnine).*

Med fiskalnimi instrumenti za zajemanje povečane vrednosti zemljišča, ki je rezultat planskih odločitev, pride v poštev tudi odškodnina zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča. Glede namena se ta instrument pogojno uvršča med davke za spodbujanje izvajanja prostorskih aktov. Zakon o kmetijskih zemljiščih (1996) je določil, da se odškodnina plačuje od površine zemljišča, ki je po predpisanem dovoljenju določeno za gradnjo objekta, in od površine, namenjene za njegovo redno rabo. Sredstva so se stekala v državni proračun, 30 % teh sredstev pa je pripadalo občini. Po spremembi zakona leta 2011 se odškodnina plačuje za zemljišča, ki so s planom določena za stavbna. Odškodnina, ki je eden od pogojev za izdajo gradbenega dovoljenja, je tako postala prihodek proračuna države. Klemenčič (1997) meni, da je v odškodnini zaradi spremembe namembnosti kmetijskih zemljišč zasežen del mestne rente, saj so cene teh zemljišč nižje. Postavlja se vprašanje: ali ne bi bilo primerno del teh sredstev, ki izvirajo iz mestne rente, nameniti tudi za urejanje zemljišč v naseljih?

Z davkom na dobiček zaradi spremembe namembnosti zemljišč, ki ga je na novo uvedel Zakon za uravnoteženje javnih financ (ZUJF, 2012), se obdavči kapitalski dobiček od prodaje zemljišč, ki se ob odsvojitvi štejejo za zemljišča za gradnjo stavb, če se je njihova namembnost od pridobitve spremenila. Davčni zavezanec je prodajalec zemljišča, torej fizična ali pravna oseba. Davčna osnova je razlika med vrednostjo zemljišča ob odsvojitvi, zmanjšana za

stroške odsvojitve, in vrednostjo zemljišča ob pridobitvi, povečana za stroške pridobitve. ZUJF je uvedel še davek na nepremično premoženje večje vrednosti, ki je tako kot davek na dobiček zaradi spremembe namembnosti zemljišč vir proračuna države.

Iz pregleda razpoložljivih instrumentov za zajemanje mestne rente, vsebovane v vrednosti (ceni) zemljišča ali njegovi uporabi, izhaja pomembna ugotovitev, da je rento oz. povečano vrednost mogoče zajemati z različnimi davki in kombinacijami, vendar jih je treba ustrezno temu prilagoditi. *Namen davčnih instrumentov v tržnem gospodarstvu, ki imajo različen vpliv na prostorsko in zemljiško politiko, ni le pridobivanje potrebnih finančnih virov za razvoj zemljišč (fiskalna vloga), temveč tudi spodbujanje ekonomskih subjektov k racionalnejši rabi zemljišč in izboljšanju prostorske ponudbe urbanih naselij (usmerjevalna vloga).*

#### **4.3.4 Prispevek k stroškom komunalnega opremljanja stavbnih zemljišč**

*Nekatere države se zaradi vse večjega odpora prebivalcev oziroma uporabnikov nepremičnin do splošnega obdavčenja raje odločajo za uvedbo različnih prispevkov, s katerimi želijo povrniti vlaganja v opremljanje zemljišč.* Raziskave Inštituta za komunalno gospodarstvo pri Fakulteti za gradbeništvo in geodezijo so pokazale, da je razmerje med sredstvi, zbranimi s prispevki investitorjev in nadomestilom za uporabo stavbnih zemljišč (NUSZ), s katerimi so se pokrivali stroški urejanja zemljišč, izrazito neugodno. Delež sredstev investitorjev pogosto presega 70 % vseh stroškov urejanja zemljišč, kar odvrča že tako maloštevilne investitorje. S tem, da se bo z davkom na nepremičnine v čim večji meri zajela mestna renta, bo narejen pomemben korak k učinkovitejšemu sistemu financiranja opremljanja zemljišč.

Zakon o stavbnih zemljiščih (1997) je določal, da investitor pred izdajo gradbenega dovoljenja plača občini sorazmerni del stroškov opremljanja stavbnega zemljišča (komunalni prispevek). Po ZSZ občine opremljajo zemljišča na podlagi programa opremljanja, ki je tudi strokovna podlaga za izračun komunalnega prispevka (Navodilo za izračun komunalnega prispevka, 1999). Rakar (2008) na osnovi analize, ki je zajela 37 občin, ugotavlja, da slednje v obdobju od 1999 do 2001 niso sprejemale zahtevanih programov opremljanja. Namesto dejanskih stroškov prve izgradnje komunalne opreme so komunalni prispevek odmerjale na osnovi 'povprečnin' (znesek komunalnega prispevka = povprečnina x korekcijski faktorji).

Anketa iz leta 2004 (Dekleva, 2010b), v kateri sta sodelovali 102 občini, pa je pokazala, da kar 25 % občin ni odmerjalo komunalnega prispevka, v 43 % občin niso odmerjali komunalnih prispevkov na podlagi programov opremljanja, 34 % občin pa je v preteklosti sprejemalo programe opremljanja za manjša območja občine. V letih od 2005 do 2007 je med izvajanjem revizij o smotrnosti poslovanja Računsko sodišče Republike Slovenije v več občinah ugotavljalo, da so neučinkovite pri pobiranju javnofinančnih prihodkov, ki so jih same predpisale. Posebej neuspešne so bile manjše občine pri pobiranju komunalnih prispevkov.

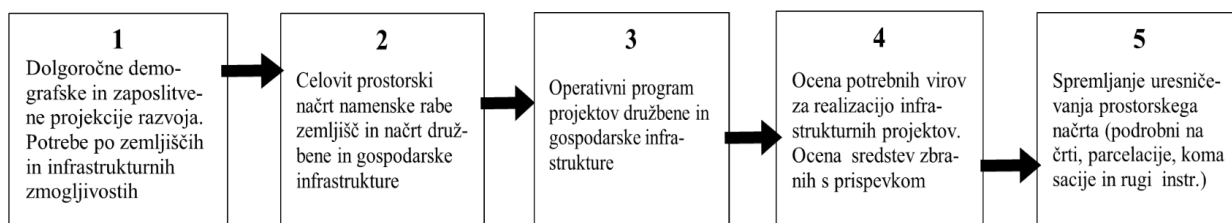
Rakar (2008) je kritičen tudi do Zakona o urejanju prostora (2002) in Zakona o prostorskem načrtovanju (2007): "Komunalni prispevek, kot se trenutno obračunava in plačuje, ima vse značilnosti takse, ne pa prispevka k dejanskim stroškom opremljanja stavbnih zemljišč. Komunalni prispevek naj bi tako investitorji plačevali v dveh delih: (prvič) kot takso za uporabo že zgrajene komunalne opreme, na podlagi 'programa' opremljanja za že zgrajeno komunalno opremo, ter (drugič) kot prispevek k stroškom komunalne opreme, ki jo je treba šele zgraditi skladno s prostorskim aktom in na podlagi programa opremljanja."

Pred Slovenijo je očitno daljše obdobje gospodarske recesije in brezposelnosti, zato je pričakovati, da bo v prihodnosti financiranje infrastrukture v celoti prepuščeno občinam, ki bodo zato morale poiskati dodatne vire. Rešitev se kaže v instrumentih za zajemanje družbenih vlaganj, ki pomenijo razliko med opremljenim in neopremljenim zemljiščem. Med te instrumente sodi 'prispevek za obremenjevanje infrastrukture', s katerim želimo nadomestiti komunalni prispevek in občinam omogočiti vodenje aktivnejše zemljiške politike. *S prispevkom, ki ga tuja literatura označuje z 'impact fee', bi občine zajemale vlaganja tako v komunalno kot tudi v družbeno infrastrukturo. Z uvajanjem novega prispevka bi občine pridobile učinkovit instrument usmerjanja poselitve, usposobile bi se za aktivnejšo zemljiško politiko, povečala pa bi se tudi sredstva, zbrana s prispevkom.*

Za prehod k 'prispevku za obremenjevanje infrastrukture' Dekleva (2010b) predlaga te usmeritve in ukrepe: (i) zemljiške politike različnih resorjev se morajo uskladiti glede skupnih ciljev; (ii) nujno je oblikovanje institucij, ki bodo omogočale razvoj strateškega načrtovanja na regionalni ravni; (iv) obdavčiti je treba dobičke, ki nastajajo s prehajanjem kmetijskih v stavbna oz. neopremljena v opremljena zemljišča; (v) z zadostno ponudbo zemljišč se vpliva

na ceno zemljišč, zato pa morajo biti občine učinkovite pri pobiranju davkov in prispevkov; (v) občine si morajo prizadevati, da z načrti prostorskega razvoja in programi opremljanja povečajo ponudbo opremljenih zemljišč; (vi) zaščito kmetijskih zemljišč se zagotavlja z racionalnim razvojem poselitve; (vii) občine se morajo kadrovske usposobiti za izvajanje aktivne zemljiške politike; (viii) država zagotavlja subvencije za pridobivanje zemljišč in za ta namen ustanovi zemljiški sklad, v katerem se bodo zbirala namenska sredstva iz obdavčenja prirastka vrednosti; (ix) za samograditelje se s komasacijami in oblikami JZP zagotavljajo zemljišča, opremljena z osnovno infrastrukturo, ter se tako preprečuje razpršena poselitve.

Glede na cilje Dekleva (2010b) predlaga rešitev v sočasni pripravi prostorskega načrta in operativnega programa infrastrukturnih projektov, ki obsega 5 zaporednih korakov (grafikon 2).



Grafikon 2: Prikaz sočasne priprave prostorskega načrta in operativnega programa infrastrukturnih projektov.

S 'prispevkom za obremenitev infrastrukture' bi lahko zajemanje sorazmernega dela stroškov pod določenimi pogoji razširili tudi na družbeno infrastrukturo. Tako kot ZPNačrt že sedaj dopušča zajemanje družbenih vlaganj v komunalno infrastrukturo, bi lahko z novim prispevkom omogočili zajemanje vlaganj tako v komunalno kot družbeno infrastrukturo, načrtovano za daljše časovno obdobje. Dekleva meni, da je obravnavani instrument najpopolnejša doslej znana oblika zajemanja družbenih vlaganj v infrastrukturo. *Prehod od komunalnega prispevka k 'prispevku za obremenitev infrastrukture', poleg drugačnega pristopa na področju prostorskega načrtovanja, zahteva tudi razvite metode določanja vplivov posamičnega projekta na infrastrukturo ter usposobljen kader za spremljanje učinkov.*

Ker se izvedbeni prostorski akti praviloma pripravljajo za znanega investitorja, jih ni smiselno pripravljati na podlagi dolgoročnih projekcij. V Sloveniji je razširjena praksa izdelave programov opremljanja za določeno območje, kar naj bi investitorju zagotavljalo 'nerizično' izvajanje prostorskega akta. Občina pa bi lahko sočasno s pripravo prostorskega načrta pripravila

tudi program infrastrukturnih projektov, ki bi zajemal investicije za časovno obdobje pet, deset ali več let ali za celotno plansko obdobje. Po obstoječi ureditvi je v program opremljanja mogoče vključiti le investicije v tekočem in naslednjem proračunskem letu. Pregled več odlokov o programih opremljanja, ki so bili po sedanji zakonodaji pripravljene za celotno območje občine, pokaže, da so občine programe opremljanja za že zgrajeno infrastrukturo dojemale zgolj kot nujno podlago za odmerjanje komunalnega prispevka.

Neuravnovešen sistem obdavčenja sproža nenehne polemike o tem, kako naj se bremena urbane razvoja pravično porazdelijo med obstoječe oz. nove uporabnike zemljišč (investitorje). Različni poskusi obdavčevanja v razvitih državah kažejo na izjemno pomembno vlogo, ki jo imajo država in lokalne skupnosti pri porazdeljevanju stroškov gradnje urbane infrastrukture. Pogosto nastane problem, da skupnih stroškov ni mogoče natančno razmejiti na neposredne in posredne. *Neposredne stroške, to je tiste, ki so vezani na določen projekt oz. zemljišče, naj bi praviloma preko prispevkov pokrivali neposredni uporabniki zemljišč, posredne stroške pa bi morala pokrivati širša skupnost po načelu financiranja iz davčnih prihodkov.*

Izkušnje z uvajanjem novih davkov kažejo na potrebo po zagotavljanju dodatnih sredstev za urbani razvoj. Znano je, da splošno obdavčenje sproža odpore prebivalcev in podjetij, ki so v gospodarski recesiji vse manj pripravljeni prispevati k razvoju, če od tega nimajo koristi. Obravnava sistema obdavčenja, ki je zajemala davke kot prispevke, je pokazala, da pomeni ustrezno zasnovana javnofinančna politika nujno dopolnitev normativne ureditve. *Fiskalni instrumenti, ki bodo tesneje navezani na zemljiško politiko, lahko pomembno prispevajo k urbanemu razvoju. Z obdavčenjem, ki ne bo namenjeno zgolj polnjenju proračunov, lahko usmerjamo tržne subjekte k izboljšanju prostorske ponudbe mest ter vplivamo na pravičnejšo porazdelitev resursov oz. dohodka. To je tudi glavni namen ekonomske politike države.*

#### **4.4 Financiranje stroškov razvoja zemljišč po načelu odloga plačila**

V podpoglavju 4.1 je bilo omenjeno, da opremljanje stavbnih zemljišč z infrastrukturo in še zlasti novogradnja ali obnova primarnih objektov zahtevajo dolgoročna obdobja financiranja, kar je treba upoštevati pri določanju načina financiranja. Čim daljša je ta doba, toliko ustrežnejše in tudi nujnejše je, da se celotni investicijski stroški krijejo po načelu odloga celot-

nega plačila teh stroškov. V prid taki usmeritvi govorijo te značilnosti: (i) gradnja infrastrukture oz. opremljanje stavbnega zemljišča obsega kompleksna dela, za katera izvedbo so potrebna razmeroma velika finančna sredstva, (ii) opremljanje zemljišč se izvaja v več etapah, kar pogojujejo dinamika razvoja naselja in potrebe po prenovi obstoječih delov naselja, (iii) v času načrtovanja se infrastrukturni objekti, omrežja in naprave praviloma dimenzionirajo na dolgoročne (planske) potrebe, (iv) potrebe po opremljenih stavbnih zemljiščih s splošnim napredkom naraščajo hitreje, kot narašča kupna moč prebivalstva.

*V državah z razvitim tržnim gospodarstvom se usmerjajo od proračunskih metod financiranja k metodam financiranja po načelu samofinanciranja – iz cene storitev.* Te metode se v čedalje večjemu obsegu uveljavljajo na področju individualne komunalne porabe. Še naprej pa ostaja odprto vprašanje, ali so take metode spričo dinamičnih procesov urbanizacije dovolj uspešne tudi na področju splošne komunalne porabe. Po mnenju Klemenčiča (1997) bi pri iskanju odgovora na to vprašanje morali upoštevati, (i) da je graditev komunalnih objektov in naprav vezana na dolgi rok njihovega trajanja; (ii) da je treba pri načrtovanju komunalne infrastrukture upoštevati tudi bodoče potrebe; (iii) predimenzioniranost komunalne infrastrukture pomeni nepopolno izkoriščenost zgrajenih kapacitet, ki v eksploataciji ne pridejo do polnega ekonomskega učinka; (iv) načelo samofinanciranja ne more zagotavljati rednega financiranja tistega, kar se ne eksploatira s polnim ekonomskim učinkom.

Pri opredeljevanju načina financiranja objektov in omrežij splošne komunalne porabe (ulična omrežja, trgi in druge javne površine) je treba upoštevati posledice dinamičnega procesa urbanizacije, ki vključuje tudi obsežne rekonstrukcije obstoječe infrastrukture. V večjih mestih, ki postajajo regionalna središča celotne družbene infrastrukture, postaja delež rekonstrukcij vse večji. Kljub uveljavljanju ekonomskih metod financiranja namreč v večjih mestih ugotavljajo, da infrastrukturne potrebe presegajo finančno zmogljivost komunalnih podjetij in celo gospodarsko moč mesta ali lokalne skupnosti. *Mesta zato pri reševanju večjih infrastrukturnih problemov, kot je na primer prometna povezanost znotraj mestne regije, poskušajo priti do dolgoročnejših oblik finančne pomoči na višjih ravneh (regija, država, EU).*

Za Slovenijo je značilno, da komunalni prispevki, ki so bili v prejšnji družbenopolitični ureditvi manj pomembni, postajajo edini vir financiranja razvoja zemljišč. Občine tako pridobijo

znatna sredstva, ne da bi pri tem obremenjevale proračun, medtem pa cene komunalnih storitev zaostajajo za ekonomskimi. Za tako stanje je odgovorna država, ki področja ne ureja celovito. *Sredstva za financiranje urejanja zemljišč bodo morale občine zagotavljati tudi s prispevkom za razširjeno reprodukcijo, ki se plača v ceni komunalne storitve.* Poleg davčnih instrumentov, ki izhajajo iz povečane vrednosti nepremičnin, je treba manjkajoča sredstva za izgradnjo komunalne infrastrukture zagotavljati tudi s tržno usmerjenimi finančnimi instrumenti (subvencije, obveznice, krediti). *Na ta način bi se razbremenili investitorji, ki že sedaj z nesorazmerno velikimi prispevki v opremljanje zemljišč povečujejo cene nepremičnin.*

Dolgoročno kreditiranje naložb v izgradnjo infrastrukture postaja vse bolj pomemben instrument zemljiške politike. Z ekonomskega vidika so odlogi financiranja pogoj, ki ga brez udeležbe finančnih institucij ne bo mogoče doseči. Glede na to se postavlja vprašanje ekonomske upravičenosti enkratnega plačila investicijskih stroškov (komunalni prispevek), ko ti nastanejo z opremljanjem zemljišča. Pri določenem sistemu odplačevanja, pri tem imamo v mislih kreditiranje, investitorja bremeni vračilo prispevka v nekem daljšem časovnem obdobju. V tem primeru bo investitor ob izvajanju investicij potreboval bistveno manj lastnih sredstev. *Na podoben način bi investitorje lahko razbremenile lokalne skupnosti v Sloveniji, ki jim sedanja zakonodaja omogoča zaračunavanje nesorazmerno velikih prispevkov.*

*Ekonomske značilnosti infrastrukture – dolga življenjska doba in znatna sredstva, potrebna za njeno izgradnjo – v veliki meri odločajo o samem načinu financiranja.* Ohranjanje vrednosti nepremičnin omogoča financiranje s hipotekarnimi posojili, saj lahko nepremičnina služi kot zavarovanje in tako zmanjšuje tveganje. Ena od oblik financiranja nakupa in opremljanja zemljišč so dolgoročna posojila, ki jih po ugodnih obrestnih merah nudijo hipotekarne banke in hranilnice. Hipotekarno bančništvo tvori primarni trg, na katerem hipotekarne ustanove nudijo kredite, in sekundarni hipotekarni trg, preko katerega se te ustanove financirajo. V Sloveniji smo z razvojem nepremičninske in prostorske infrastrukture, ki naj bi zagotavljala hitrejši, zanesljivejši in cenovno sprejemljivejši dostop do podatkov za uporabnike (lastnike zemljišč, najemnike, banke), omogočili nastajanje primarnega trga hipotekarnih posojil. *Kljub napredku pa različne ovire še vedno zavirajo razvoj 'pravega' hipotekarnega kreditiranja. Dodaten zastoj prinaša tudi finančna kriza, saj posojilodajalci, še zlasti banke v pretežni državni lasti, nimajo na voljo dolgoročnih virov po ugodnih obrestnih merah.*



V Sloveniji ni institucij, ki imajo nalogo zmanjševati tveganje in s tem nižanje obrestne mere pri posojilodajalcih. Trgu hipotekarnega kreditiranja bi lahko dodaten razmah dala uvedba ustreznih zavarovanj in državnih garancij. Brez vključitve na tuje trge je zaradi majhnosti slovenskega trga otežen tudi razvoj sekundarnega trga. Odsotnost programa, ki bi sistemsko urejal in podpiral stanovanjsko varčevanje in zbiranje sredstev posojilodajalcev na kapitalnem trgu, še dodatno povečuje dvome. Izjema je nacionalna stanovanjska varčevalna shema, ki jo je Stanovanjski sklad RS preko bank začel izvajati leta 1999. Pogosta oblika dolgoročnega financiranja v tujini je lizing, ki pa se pri nas redkeje uporablja pri nepremičninah. Za razliko od financiranja z bančnim posojilom, kjer so pridobljena sredstva pogosto majhna v primerjavi z vrednostjo nepremičnine, je pri lizingu potreben bistveno manjši začetni del lastnega kapitala (Cirman, 1999).

Evropska unija veliko pozornost posveča finančnim instrumentom, zlasti razvoju trga hipotekarnih posojil, ki naj bi pomenil ključni vidik celotnega njenega gospodarstva. Evropsko komisijo še posebej skrbi, da nacionalni trgi niso integrirani in vse različice hipotekarnih storitev niso na voljo v vseh članicah EU. To pomeni, da imajo potrošniki na voljo manjši izbor storitev oziroma da so celo popolnoma izločeni z nacionalnega hipotekarnega trga. Zemljiške knjige so neposredno povezane s trgi hipotekarnih posojil, zato morajo članice težave, povezane z dostopnostjo podatkov, visokimi stroški, dolgotrajnimi vpisnimi postopki in nepopolnostjo zemljiških knjig, rešiti v razumnem roku. Evropska komisija tudi opozarja, da lahko velika finančna kriza prinese dodaten zastoj in povečanje tveganja na trgih kapitala, kar bo vplivalo na delovanje nepremičninskih sistemov (Lipej, 2008).

Hipotekarne obveznice, ki imajo dolgo tradicijo v Evropi, zaradi svoje varnosti pomenijo učinkovit instrument dolgoročnega financiranja. Bistvo sistema je v zagotavljanju kapitala za dolgoročno hipotekarno zavarovana posojila na osnovi izdaje in prodaje vrednostnih papirjev (obveznic). S temi posli se ukvarjajo finančne ustanove na podlagi zakonskih pooblastil. V Sloveniji smo ta instrument uvedli leta 2006 z Zakonom o hipotekarni in komunalni obveznici (ZHKO), ki specializiranim bankam omogoča izdajo hipotekarnih in komunalnih obveznic. S spremembo zakona leta 2009 je pri določanju vrednosti nepremičninam omogočena uporaba splošene tržne vrednosti. *Zakon, ki naj bi spodbujal banke, zavarovalnice in sklade k nakupu obveznic, še ni zaživel, vendar ponuja možnosti za olajšanje posojilnih pogojev.*

#### 4.5 Razvojno partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem

V svetu obstaja splošen trend, da se poskuša zasebni sektor privabiti k sodelovanju tudi na področju prostorskega razvoja. Namen sodelovanja je, da se združijo izkušnje in znanja različnih partnerjev na način, ki zagotavlja največje koristi z najboljšimi finančnimi učinki. V Sloveniji je pravni okvir za skupno delovanje javnega in zasebnega sektorja podal šele Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (2006). Oblike JZP je zakon povzel po 'Zeleni knjigi o javno-zasebnih partnerstvih in o zakonodaji Skupnosti o javnih naročilih in koncesijah' (Evropska komisija, 2004), ki deli partnerstva na pogodbeno in statusna. Pogodbeno partnerstvo je oblika JZP, ki se izvaja kot koncesijsko ali javnonaročniško partnerstvo.

V okviru Ekonomske komisije Združenih narodov za Evropo (UNECE) se posebne ekspertne skupine ukvarjajo z vlogo JZP na področju urejanja prostora. Za namene dokumenta 'Vodilna načela za javno-zasebna partnerstva v upravljanju zemljišč' je podana ta opredelitev JZP: "Partnerstvo med javno organizacijo in zasebnim podjetjem v obliki srednje do dolgoročne povezave, v kateri sta se partnerja dogovorila za tesno sodelovanje s ciljem izboljšanja storitev v interesu javnosti. Predvidevajo se dogovori glede porazdelitve tveganja, koristi in nagrad ter uporabe multisektorskih zmožnosti, strokovnega znanja in financiranja. Ponavadi taka partnerstva spodbujajo in podpirajo vladne politike" (Lipej, 2008).

Ekspertna skupina BOT, ki deluje pod okriljem UNECE, je v publikaciji 'Public-Private Partnerships; A New Concept for Infrastructure Development' navedla, da bodo javno-zasebna partnerstva imela pomembno vlogo pri izvedbi infrastrukturnih projektov v osrednji in vzhodni Evropi. Pavlin (2004) v svoji magistrski nalogi z naslovom 'Javno-zasebno partnerstvo na področju izgradnje in vzdrževanja cest' ugotavlja, da JZP-projekti, poleg tehnoloških, socialnih in političnih, prinašajo tudi gospodarske koristi, kot so:

- *fiskalne koristi*, ki se kažejo predvsem v izogibanju proračunskim omejitvam. Pri JZP je javni sektor prisoten le z manjšimi prispevki iz proračuna - investicijski stroški projekta se običajno ne pripisujejo k javnemu dolgu. JZP prinaša celo prilive v proračun (delitev dobička, koncesijske dajatve). Med fiskalne koristi štejejo tudi 'boljša vrednost za denar', 'boljša razdelitev tveganj', omogočena je tudi natančnejša ocena stroškov projektov; ter

- *ekonomske koristi*, ki se kažejo v hitrejši izvedbi projektov in v izvedbi projektov, ki brez vključevanja zasebnega sektorja ne bi bila mogoča. JZP prinaša modernizacijo zaradi nove in posodobljene infrastrukture in večjo časovno/stroškovno zanesljivost zaradi boljšega upravljanja tveganj. Med ekonom. koristmi so večja učinkovitost, dostop do mednarodnih financ, pospeševanje lokalnih trgov kapitala in posredne koristi, kot so večja produktivnost zasebnega sektorja, večje povpraševanje po infrastr. produktih in storitvah ipd.

Lipejeva (2008) pravi, da obstaja veliko praktičnih izzivov pri uspešnem vodenju JZP, kot je hkratio doseganje odgovornosti, zaupnosti in poštenosti. Zaradi postopkov, ki zagotavljajo široko odgovornost, je javni sektor relativno počasen in tog, nasprotno pa je zasebni sektor bolj prožen in učinkovit, ker njihovo sprejemanje odločitev ni pod vplivom enake ravni nadzora. To bi bil lahko optimalen način za skupno sodelovanje, ki bi koristil obema stranema, zato pa morata obe strani prilagoditi svoja pričakovanja. Pri Ministrstvu za finance, ki je izdalo potrebne podzakonske predpise, priročnike in navodila, je bil ustanovljen Sektor za javno-zasebno partnerstvo, katerega naloga je spremljanje, analiziranje in spodbujanje vseh oblik sodelovanja javnega in zasebnega sektorja. Lipejeva ugotavlja, da so odzivi zlasti na lokalni ravni spodbudni, ob primerni podpori in svetovanju bi javno-zasebno partnerstvo postala prevladujoča oblika financiranja večjih projektov. Za uresničitev tega cilja pa bo treba izboljšati tudi kakovost investicijskih programov ter opraviti analizo stroškov in koristi.

Pintar (2009) v knjigi 'Javno-zasebna partnerstva' deli partnerstva na programska in projektna. Programska partnerstva, ki pomenijo odziv na globalne probleme in jih akterji (vlade, podjetja, fundacije, donatorji) niso sposobni rešiti sami, imajo poudarek na sodelovanju sektorjev in uporabi skupnih resursov za doseganje določenih ciljev. V Sloveniji si pod pojmom partnerstva nekateri predstavljajo vsako sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem, ki naj bi prinašalo finančna sredstva. Prav na to opozarja Pintar, ko ugotavlja, da se med partnerstva, kjer je dan poudarek na sodelovanju enakovrednih partnerjev, pogosto omenjajo skupna lastništva v nekem podjetju ali skupne ustanove, če jo ustanovita javni in zasebni sektor. Čeprav gre za neke vrste javno-zasebnega sodelovanja, to niso projektna partnerstva. Prav tako niso 'prava' oblika JZP-projektov: pogodbeno izvajanje javnih storitev, ki jih v celoti financira javni sektor, pogodbeno zasebno upravljanje in najemne pogodbe (lizing). Partnerstvo tudi ni vsaka zasebna izgradnja javne infrastrukture, saj so to navadna javnonaročniška razmerja.

*V Sloveniji nimamo izkušenj s partnerstvi, zato pa bi jih morala država spodbujati, da bi lahko ugotovili njihove prednosti. Zakon o JZP glede načinov spodbujanja določa, da mora javni partner pri izbiri načina izvajanja projekta oceniti (izdelati oceno upravičenosti izvedljivosti projekta in primerjavo variant), ali ga je mogoče izvesti kot JZP, in da javni sektor v primeru vrednosti nad 5.278.000 evrov naročilo gradnje ali storitve izvede kot javno naročilo samo v primeru, da projekta ni mogoče izvesti v eni izmed oblik JZP ali to ekonomsko ni upravičeno. Pintar (2009) meni, da je tako pravilo lahko problematično vsaj iz dveh razlogov: (a) izdelava ocene oziroma primerjave povzroča velike agregatne stroške in porabo časa, njeni rezultati ne bodo natančni, prej špekulativni, (b) odpira se manevrski prostor za manipulacije – zasebno podjetje bo za neki javni projekt, s katerim bi lahko ustvarilo visoke dobičke, poskušalo dokazati, da bi bil njihov JZP-projekt cenejši, kasneje pa bi izstavilo visok račun.*

Postavljen je torej zakonski okvir, vprašanje pa je, zakaj se instrument ne uveljavlja v praksi. Pintar (ibid.) pravi: "Zgolj znati vzpostaviti mehanizem, katerega trajanje se meri v desetletjih in ki ima nepojmljive finančne posledice, nikakor ni dovolj. Manjkata nam znanje in razumevanje, kaj je partnerstvo, kako deluje, kdo so partnerji, kaj so prednosti in slabosti uporabe JZP ter kakšni so rezultati dosedanje prakse, da ne bomo ponavljali enakih napak drugih ... Zakon o partnerstvih ne pove nič konkretnega, kljub temu pa odpira možnosti za inovativne projekte, čeprav ni jasno, za kakšne projekte dejansko gre... Je morda krivo to, da Slovenija še ni maksimalno zadolžena in lahko namesto zasebnih še vedno koristi javna sredstva?".

#### **4.6 Nov pristop v financiranju urbanega razvoja – 'impact fee policy'**

S finančnimi instrumenti, kot so lastna sredstva lokalnih skupnosti, nepovratna sredstva države, dolžniško financiranje, v tržni družbi ni mogoče zagotavljati zadostne ponudbe opremljenih zemljišč za razvoj mest, zato so lokalne skupnosti prisiljene poiskati dodatne vire. Med novejšie instrumente na področju javnih financ sodi pristojbina pod nazivom 'impact fee', ki se je v 90. letih pričela uveljavljati v ZDA in kasneje v nekaterih drugih razvitih državah. Nov instrument so v ZDA začeli razvijati po odporu davkoplačevalcev, ki so na referendumu dosegli zamrznitev davčnih stopenj na premoženje. *Sistem financiranja urbanega razvoja, ki so ga uvedli v 16 zveznih državah, se je v praksi izkazal z uravnoteženjem interesov skupnosti in novih uporabnikov, to je s pravično porazdelitvijo stroškov infrastrukturnih izboljšav.*

Obravnavo novega regulativnega instrumenta je zanimiva predvsem z vidika novega pristopa v načrtovanju in financiranju urbanega razvoja. G. E. Peterson (Unlocking Land Values to Finance Urban Infrastructure, 2009) je v inovativni analizi soodvisnosti med rabo zemljišč in financiranjem urbane infrastrukture pokazal na širši pomen financiranja urbanega razvoja in vlogo 'impact fee'. Peterson ugotavlja, da nov instrument postaja vse pomembnejši element financiranja razvoja infrastrukture v hitro razvijajočih se mestih in regijah. 'Impact fee', za razliko od fiskalnih instrumentov, ki izhajajo iz vrednosti, temelji na stroških kapitalskih izboljšav (capital improvements). Odnos med kapitalizirano vrednostjo zemljišč in infrastrukturnimi stroški si je mogoče razlagati kot pokazatelja ekonomske učinkovitosti.

Avtorji James C. Nicholas, Artur C. Nelson in Julian C. Juergensmeyer (1991) so v svojem delu z naslovom 'A Practitioner's Guide to Development Impact Fees' predstavili celovit pristop pri financiranju urbanega razvoja, ki teži k višji kakovosti življenja – zelena višja stopnja razvoja pomeni tudi višje stroške. Avtorji ugotavljajo, da je učinkovitost sistema financiranja urbanega razvoja v tržno-planskih gospodarstvih odvisna od potrebne povezanosti in usklajenosti med tremi komponentami kompleksnega sistema:

- celostnim planiranjem namenske rabe zemljišč (comprehensive land use planning),
- programiranjem kapitalskih izboljšav (capital improvements programming – CIP) ter
- financiranjem kapitalskih oz. infrastrukturnih izboljšav (development impact fees).

'Impact fee' je vezan le na stroške tistih izboljšav javne infrastrukture, ki so določene v omenjenih načrtih, investitorju pa se zaračuna le sorazmerni delež stroškov teh izboljšav. Za pokrivanje stroškov izboljšav se zato ne bi smeli povečevati davki, plačila 'impact fee' pa ne bi smela presegati zneska za kritje teh stroškov. 'Impact fee', ki predstavlja samo dodaten vir za pokrivanje primanjkljaja in se ne zaračunava za že opremljena območja, predstavlja 'pristojbino za razvoj', ki jo lokalna oblast predpiše z namenom, da zbere del ali celotna sredstva za financiranje načrtovanih infrastrukturnih izboljšav. *Pri tem se pojem 'razvoj' (new development) nanaša na zemljišče in pomeni vsak poseg v zemljišče z namenom spremembe njegove uporabe (parcelacija, gradbena dela ipd.).*

'Impact fee' (IF) temelji na pristopu, da država določa standarde in enotne postopke za izdelavo programov infrastrukturnih izboljšav, na podlagi katerih si bodo lokalne oblasti prizade-

vale za minimizacijo stroškov (tudi cen zemljišč) in za ta namen zagotovile dodatna sredstva. Lokalna oblast izdelala 'študijo', ki je po pristopu podobna PVO, s katero se določijo posredni (okoljski, socialni, gospodarski) in neposredni stroški izboljšav ter predlagajo finančni viri za pokrivanje teh stroškov. Osnova za program sta celostni plan rabe zemljišč in načrt infrastrukturnih izboljšav za določeno obdobje. S plani se določi nivo storitev za vsako vrsto infrastrukturne oskrbe, ki je predmet 'IF'. Avtorji kot glavni argument za uvedbo IF navajajo, da je nova dajatev politično bolj sprejemljiva od povečevanja davkov, saj prebivalci zahtevajo, da stroške infrastrukturnih izboljšav nosijo novi uporabniki, ki so povzročili dodatne stroške razvoja zemljišča. 'IF' naj bi tudi olajšal pritiske na lokalne finančne vire, ki so namenjeni javnim investicijam za spodbujanje gospodarske rasti.

Zagovorniki uvedbe 'impact fee' trdijo, da je mogoče na ta način zagotoviti sredstva tudi za zahtevnejše infrastrukturne projekte, če je to potrebno in so ti projekti zakonito vključeni v programe 'CIP'. Lokalne vlade ugotavljajo, da izvajanje programa spodbuja interakcijo med načrtovanjem razvoja in funkcijo javnih financ. Lokalna pristojnost nad načrtovanjem financiranja 'razvoja' v skladu s programi 'CIP' lahko omogoči doseganje višje stopnje zanesljivosti in stabilnosti v ponudbi opremljenih zemljišč. Če se je ta povečala, bi lahko sklepali, da je uvedba 'IF' vplivala na znižanje cen zemljišč. Ker se cene odražajo v stroških infrastrukture, bi podcenitev teh stroškov pomenila njeno neučinkovito uporabo. *Z uvedbo 'IF' lahko spodbujamo racionalnejšo rabo zemljišč (zgostitve) in razvoj na slabše opremljenih območjih. Argument je tudi ta, da je lokalni skupnosti omogočeno zagotavljanje ustreznih služb za podporo razvoju. Končno bi uvedba 'IF', ki zahteva višje standarde tudi v pogledu racionalnosti in preglednosti v upravljanju zemljišč, pozitivno vplivala na celotno lokalno samoupravo.*

Glede spoštovanja pravila, da stroški 'razvoja' (new development) ne bi smeli povečevati fiskalne obremenitve skupnosti, se ameriška sodišča oslanjajo na načelo, da mora lokalna oblast določiti relativno fiskalno obremenitev zaradi stroškov 'razvoja', ki so nastali v preteklosti in bodo nastajali v prihodnosti. Plačila 'IF' tako naj ne bi presejala predpisanega zneska, ki bi zadoščal za izravnavo razlike do te fiskalne obremenitve. Treba je torej ugotoviti, kako je bila infrastruktura financirana v preteklosti in v kolikšnem obsegu se bo morala financirati še v prihodnosti. V konkretnih primerih sodišče postavlja sedem kriterijev za presojo, ali je bilo pri določitvi višine 'IF' upoštevano načelo sorazmernosti stroškov. Ti kriteriji so:

(1) stroški obstoječe infrastrukture; (2) metode, po katerih so se v preteklosti financirale izboljšave obstoječe infrastrukture; (3) v kolikšnem obsegu je 'razvoj' že prispeval k stroškom izboljšav obstoječe infrastrukture; (4) v kolikšnem obsegu bo 'razvoj' v prihodnosti pokrill stroške izboljšav obstoječe infrastrukture preko davkov uporabnikov, plačil za servisiranje dolgov in drugih plačil; (5) v kolikšnem obsegu bodo 'razvoju' (investitorjem) naloženi stroški izgradnje nove ali/in izboljšav obstoječe infrastrukture, kot pogoju za pridobitev gradbenih dovoljenj; (6) izredni stroški, če so povezani z razvojem ter (7) časovno diferencirana cena, ki naj bi izhajala iz poštene primerjave zneskov, plačanih v različnih časovnih obdobjih.

Da bi lahko ugotovili, na kakšen način bo 'razvoj' prispeval k financiranju infrastrukturnih izboljšav, je treba na osnovi navedenih dejavnikov analizirati fiskalno strukturo skupnosti. *Tak pristop je nujen iz razloga, da investitor oz. bodoči uporabnik ni obremenjen dvakrat: enkrat s plačilom za že zgrajeno obstoječo infrastrukturo in drugič s plačili za isto kapitalsko vrednost opreme v prihodnosti.* Z vidika določanja višine 'impact fee' je treba ločevati med dajatvami za razvita in nerazvita (neopremljena) zemljišča. 'IF' je utemeljen, če imata ocena stroškov za isto vrsto infrastrukture in plačilo 'IF' isti namen. Na primer, če strošek za podaljšanje kanalizacije ni vključen v dajatev, potem ni osnove za plačilo tega stroška. Ocena stroškov se obravnava neposredno, saj so stroški izgradnje infrastrukture znani.

Problem so 'nerazvita' zemljišča, ki so predmet posebne ocene. Značilno je, da so edini prihodki iz nerazvitih oz. neuporabljenih zemljišč premoženjski davki. Ti davki se stekajo v splošne proračunske sklade za financiranje javne opreme, ki jo koristijo obstoječi uporabniki, ne pa tudi nerazvita zemljišča, ki so predmet obdavčitve. Seveda pa se bo zaradi obstoja javne opreme in storitev tem zemljiščem v prihodnosti povečala vrednost, ki jo bodo novi uporabniki lahko vključili v ceno zemljišča. Vprašanje pa je, ali naj se plačila davkov za neuporabljen zemljišča upoštevajo pri izračunu 'IF'. Ker so bila sredstva uporabljena za zagotavljanje splošne blaginje, ki je v korist tako razvitim kot nerazvitim zemljiščem, se ta plačila naj ne bi upoštevala pri izračunu 'IF' – ni povezave med dajatvami in protidajatvami.

Koncept 'IF' pomeni uspešno metodo financiranja urbanega razvoja, ki se uporablja v kombinaciji z drugimi instrumenti (davki na premoženje, prihodki od njegove prodaje, posebne dajatve). Pri določanju metod, je treba upoštevati značilnosti trga, obseg potreb po

infrastrukturnih zmogljivosti ter učinek metode na zagotavljanje dostopnosti do zemljišč. V svetu se je v zadnjih letih zelo povečala uporaba metode 'IF'. Temu je botrovala nižja finančna podpora države, s tem pa se je zmanjšal obseg tradicionalnih virov za financiranje urbanega razvoja. Nezdostni viri bodo imeli trajne posledice, zaradi česar bodo lokalne skupnosti vse težje privabile nova podjetja. Višji stroški, ki so posledica neustreznih načinov financiranja, preprečujejo dostopnost do cenovno ugodnih nepremičnin. *Občine v Sloveniji bi lahko z novim instrumentom pomembno vplivale na znižanje cen zemljišč in tako omogočile širitev ponudbe zemljišč za potrebe razvoja. Končno bi z lokalnimi 'programi infrastrukturnih izboljšav' lahko dosegali uravnoteženost interesov skupnosti oz. obstoječih in novih uporabnikov.*

Namen opisa nove metode financiranja je bilo pojasniti argumente za prehod od komunalnega prispevka na 'IF'. Z ekonomskega vidika so potrebne tudi spodbude zasebnemu sektorju, da z naložbami v gospodarsko in družbeno infrastrukturo prispeva gospodarski rasti. Tako sodelovanje tudi omogoča zasebnemu sektorju, da si prilasti del mestne rente, pri oblikovanju katere sodeluje. Končno je lahko vzpostavitev javnega lastništva nad mestnimi zemljišči (komasacija, ustvarjanje zaloge zemljišč) tudi učinkovita oblika alokacijske intervencije. V Evropi se vse bolj poudarja pomen kooperativnih oblik delovanja javnega sektorja na trgu, kjer se v primeru lokalnih javnih dobrin skupaj pojavljajo urbanistično načrtovanje, lokalne javne finance in javno lastništvo nad mestnim zemljiščem. *V Sloveniji bo moralo priti do spoznanja, da stroškov 'prihodnega' razvoja ne bo več mogoče pokrivati s povečevanjem davkov, še zlasti, če ti niso neposredno povezani z opremljanjem stavbnih zemljišč.*



## **5 URBANA ZEMLJIŠKA POLITIKA KOT TEMELJNI MEHANIZEM IZVAJANJA PROSTORSKIH AKTOV NA LOKALNI RAVNI**

*Odločitve, sprejete v Carigradu, pomenijo trden temelj za prihodnji napredek, vendar pa jih je treba prenesti v konkretna dejanja. (Butros Butros Gali)*

### **5.1 Vloga urbane zemljiške politike na področju izvajanja prostorskih aktov in urejanja razmer na trgu stavbnih zemljišč**

Prostorsko-zemljiške politike in prakse upravljanja zemljišč so predmet strateških in političnih razprav na mednarodni ravni (ZN, Svet Evrope, Evropska komisija, OECD). V Agendi Habitat (1996) je zapisano, da morajo vlade pri oblikovanju in izvajanju zemljiških politik slediti ciljem, kot so: (i) omogočanje delovanja trgov, (ii) zagotavljanje dostopnosti zemljišč, (iii) mobiliziranje finančnih virov, (iv) zagotavljanje dostopa do infrastrukture in storitev, (v) izboljšanje planiranja, gradnje in prenove. Na 'Svetovnem zboru mest in lokalnih uprav' (1996) so se predstavniki lokalnih uprav v deklaraciji zavezali, da bodo iskali primerne načine za upravljanje zemljišč in primerne metode za financiranje in upravljanje naselij, vključno z ukrepi za prostorsko planiranje. Podpisniki so pozvali vlade, da vzpostavijo politiko, ki bo usmerjena k aktiviranju več sredstev za spodbujanje ponudbe zemljišč, gibljivo delovanje trga ter da spodbujajo vlaganje v javni in zasebni sektor v mestni infrastrukturi in storitvah.

Po 'Riu 1992' se koncept integralnega upravljanja prostora in zemljišč vse bolj uveljavlja tudi v državah EU. V dokumentu Evropske prostorske razvojne perspektive (EPRP) je dana usmeritev, da je treba kritično oceniti različne prostorsko-zemljiške politike in izkušnje v državah članicah, da bi se izognili nepotrebnim družbenim stroškom. Z zemljiškim vprašanjem se danes spopadajo v vseh družbeno-ekonomskih sistemih, razlikujejo se le pristopi reševanja. Slovenija se je v peti razvojni prioriteti (SRS, 2005) zavezala, da si bo prek oblikovanja in izvedbe ukrepov 'aktivne' zemljiške politike prizadevala za izboljšanje gospodarjenja s prostorom in izboljšano delovanje trga nepremičnin. V predlogu SRS do leta 2020 pa se kot glavni vzrok, da Slovenija ni bila uspešna pri doseganju ciljev na področju gospodarjenja s prostorom, postavlja implementacijski primanjkljaj pri izvajanju ukrepov.

V pogojih tržnega gospodarstva je za oblikovanje urbane zemljiške politike treba poleg prostorskih, ekoloških in drugih vidikov upoštevati tudi značilnosti trga zemljišč. *Instrumenti*

*prostorske regulacije ne zadoščajo za vodenje aktivne zemljiške politike, potrebni so tudi ekonomski instrumenti regulacije trga.* Lavrač (1995) ugotavlja, da so značilnosti trga zemljišč ekonomistom dobro znane, vendar so njihove implikacije za vodenje zemljiške politike pri nas premalo upoštevane. Država bi morala zagotavljati boljše pogoje za delovanje trga, kjer ta slabo deluje, ter z davki in drugimi tržnimi instrumenti usmerjati ekonomske subjekte v smeri doseganja družbenih ciljev. *To je še zlasti pomembno, ker se ravno zemljiška politika od vseh ekonomskih politik še edina skoraj v celoti oslanja na instrumente netržne intervencije.*

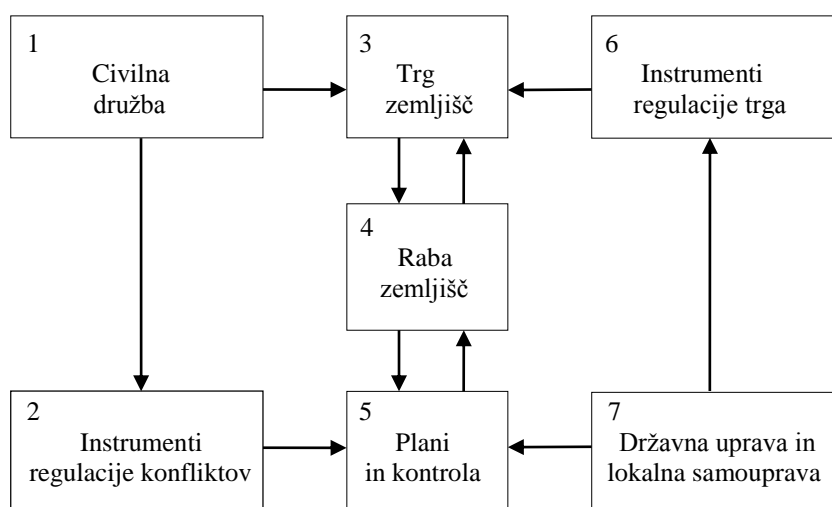
Lipejeva (2008) ugotavlja, da nepremičninski trgi obstajajo v številnih oblikah. Nekateri so formalni in odvisni od administrativnih postopkov, ki jih je določila država, drugi pa neformalni in nestrukturirani, kar je pogosto primer v manj razvitih sistemih. Postopki se v državah razlikujejo: (i) glede na obseg, v katerem podpirajo trg, (ii) kako spodbujajo (tuje) naložbe, (iii) kako hitro odstranjujejo administrativne ovire in s tem spodbujajo gospodarsko rast, (iv) kako spodbujajo javno-zasebna partnerstva. Glede pogojev, ki bi morali biti izpolnjeni, da bi lahko trgi delovali učinkovito, Lipejeva pravi, da bi moral biti dostop do trga zagotovljen za vse udeležence, ki imajo glavno vlogo na trgu (lastniki nepremičnin, najemniki, banke). Da bi bili posli varni in zanesljivi, pa morajo nepremičninski trgi delovati na zakonski podlagi.

V bivši skupni državi, za razliko od držav zahodne Evrope, reforme niso dale ustreznega odgovora na razvojna protislovja. Za razvoj sistema urejanje prostora v Sloveniji so bili pomembni poskusi uvajanja tržnih mehanizmov v obdobju od 1965 do 1975. Ti poskusi sovpadajo z obdobjem, ko se pospešena industrializacija in deagrarizacija v Evropi zaključujeta, s tem pa tudi stabilna rast tržnih gospodarstev. Značilnost teh reform je predvsem prilaganje političnim usmeritvam, zato so se negativni procesi urbanizacije prenašali iz enega v naslednje obdobje, nadaljevali pa so se tudi po letu 1990. *V prvem obdobju samostojne države so pripravljavci zakonov dali prednost reformam na področju privatizacije družbenega premoženja (stanovanj in zemljišč), vzpostavitvi lokalne samouprave, preobrazbi javnih služb idr.*

Leta 1997 so bili v okviru priprave dokumenta 'Prostorska razvojna politika Republike Slovenije' evidentirani ključni obstoječi in pričakovani prostorski problemi na področju poselitve, infrastrukture, krajine ter regionalnega prostorskega razvoja (Ščetinin, 1998). V analizi, ki je zajela najpomembnejše vsebinske sklope problemov, je bila zemljiška politika postavljena na

prvo mesto. Znotraj tega sklopa so bili opredeljeni ti problemi: (i) zemljiška politika je neizoblikovana in neučinkovita; (ii) lastništvo nepremičnin je nedefinirano, njihova vrednost je nejasna; (iii) komercializacija prostora je prevelika; (iv) instrument mestne rente ni vzpostavljen, (v) trg nepremičnin je nerazvit. Šele ob koncu 90. let je tedanja liberalna vlada pristopila k pripravi kompleksne reforme v urejanju prostora. *Leta 2002 smo z Zakonom o urejanju prostora (ponovno) dobili osnovne instrumente zemljiške politike (prostorski ukrepi), ki so sicer v razmerah zasebne lastnine in tržnega gospodarstva nujni za urejanje prostora. Vendar se je kmalu pokazalo, da zgolj upravni instrumenti (prostorski akti in ukrepi) ne zagotavljajo učinkovitega izvajanja prostorskih aktov in urejanja razmer na trgu zemljišč.*

V pogojih tržnega gospodarstva bo Slovenija morala vzpostaviti učinkovit sistem gospodarjenja s stavbnimi zemljišči. Dekleva (1999) ugotavlja, da se je v tržnih gospodarstvih uveljavilo strukturno planiranje, ki omogoča koordinacijo med nivoji javnega sektorja. Na drugi strani pa obstajajo decentralizirane oblike priprave urbanističnih planov, ki omogočajo usklajevanje konfliktov med različnimi interesi. Učinkovit 'tržno-planski' sistem upravljanja mestnih zemljišč v pogojih 'trga' in 'plana', ki temelji na sodelovanju in komuniciranju med državo oz. lokalnimi skupnostmi (plani, kontrola) ter zainteresiranimi akterji, omogoča enakopravno distribucijo mestnih zemljišč ter s tem onemogoča neformalne posege v prostor. V spodnji shemi upravljanja mestnih (stavbnih) zemljišč je podan prikaz relacij med državno upravo oz. lokalno samoupravo ter tržnimi subjekti in civilno družbo (grafikon 3).



Grafikon 3: Tržno-planski sistem gospodarjenja z mestnimi (stavbnimi) zemljišči (vir: Dekleva, 1999)

Učinkovit trg terja regulativne institucije, ki zagotavljajo pregleden okvir, znotraj katerega potekajo transakcije. Storitve in mehanizmi morajo biti jasno opredeljeni, kar omogoča, da se dobrine (zemljišča, stavbe) ponudijo v prodajo ali najem. Trg potrebuje dostop do podatkov in informacij, še zlasti do cen na trgu ter časovnih trendov. Zagotovljeni morajo biti tudi preglednost ter učinkovitost katastrskih in zemljiškoknjižnih sistemov, ki zagotavljajo hiter, zanesljiv in cenovno sprejemljiv dostop do nepremičninskih podatkov za uporabnike. Država z raznovrstnimi instrumenti neposredne in posredne regulacije trga stavbnih zemljišč preprečuje negativne posledice delovanja 'svobodnega' trga, ki jih ni mogoče tržno regulirati. *To vlogo država izvaja tako, da odpravlja monopole, s povečano ponudbo opremljenih zemljišč vpliva na cene, zagotavlja zemljišča na različnih lokacijah za različne družbene skupine, prerazdeljuje mestno rento ter usklajuje konflikte interesov.*

Javni sektor v Sloveniji funkcije regulatorja ne more učinkovito izvajati pri obstoju 'nepopolnosti' sedanjega sistema urejanja prostora, ki so sicer značilne za manj razvite zemljiške trge. Glavni vzroki za to so: nepopolna informiranost o procesih, ki se odvijajo na trgu, težave pri opredeljevanju ciljev državne intervencije, problemi pri izboru oblik intervencije in njenih instrumentov ter problemi, povezani z implementacijo oziroma izvajanjem prostorskih aktov. Rakar (1998) pravi, da je vsak poseg v prostor tudi poseg v zasebno lastnino in s tem v ekonomski interes lastnika zemljišča, direktivne mehanizme na področju zemljiške politike bo zato treba dopolniti oziroma 'zamenjati' s kooperativnimi. *V pogojih enakopravnosti zasebne in javne lastnine morajo država in lokalne skupnosti z instrumenti zemljiške politike sprotno razreševati konflikte med lastniki zemljišč in kapitala, prebivalci in civilno družbo.*

Dejstvo, da v Sloveniji nimamo razvite urbane zemljiške politike, še ne pomeni, da različne institucije ne izvajajo aktivnosti in ukrepov, ki neposredno ali posredno vplivajo na delovanje trga zemljišč, vprašanje pa je, ali so pri tem učinkovite. Vsaj na deklarativni ravni smo dojeli, da je zemljiško politiko treba oblikovati kot sistemsko, institucionalno in instrumentalno podlago za izvajanje prostorskih aktov in urejanje razmer na trgu stavbnih zemljišč. Z vidika vloge urbane zemljiške politike je še posebej pomembna ugotovitev, da ta ne more izpolniti ciljev, če ni vzpostavljen finančni okvir za njeno izvajanje. *Odgovornost lokalne ravni je, da zagotavlja zadostne zaloge zemljišč, ki jih je mogoče komunalno opremiti za potrebe razvoja. Zato pa bi lokalne skupnosti morale prostorski razvoj mest in drugih urbanih naselij*

*usmerjati tako s prostorskimi akti kot z ekonomskimi instrumenti. Usmeritev SPRS je jasna: "Finančna sredstva, ki jih lokalne skupnosti pridobivajo iz naslova gospodarjenja s stavbnimi zemljišči, naj se namenijo za izvajanje aktivne zemljiške politike, prednostno pa se zagotavlja izdelava prostorskih izvedbenih aktov in na njihovi osnovi ustrezno opremljanje zemljišč."*

## **5.2 Razvoj sistema financiranja stroškov opremljanja stavbnih zemljišč**

Pri oblikovanju sistema financiranja opremljanja stavbnih zemljišč s komunalno infrastrukturo ne bi smeli podceniti dejstva, da z naraščanjem potreb po opremljenih zemljiščih vse bolj narašča tudi delež javnih sredstev lokalnih proračunov. Vprašanja financiranja opremljanja zemljišč, še zlasti če gre za potrebe gradnje v javnem interesu, pa ne moremo rešiti samo s prispevki investitorjev. V Sloveniji je opremljanje zemljišč s komunalno infrastrukturo v pristojnosti občin, ki zagotavljajo opremljanje zemljišč v skladu s prostorskimi akti. Finančna sredstva za to dejavnost lahko občine pridobijo iz različnih virov, od katerih sta najpomembnejša komunalni prispevek in nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča.

Zakon o lokalni samoupravi (1993) določa, da občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena, ki jih določi s splošnim aktom ali so določene z zakonom. Med izvirne naloge spada tudi gradnja lokalne gospodarske infrastrukture in opremljanje stavbnih zemljišč. Materialne javne dobrine, ki jih zagotavljajo občine na podlagi Zakona o varstvu okolja (2004), se izvajajo prek obveznih in izbirnih gospodarskih javnih služb (GJS), za katere je treba zagotoviti ustrezno infrastrukturo. Po Zakonu o gospodarskih javnih službah (1993) lahko lokalna skupnost izvajanje GJS zagotavlja v različnih oblikah. Občine v okviru sistema lokalnih javnih financ oz. proračuna financirajo izvajanje nalog iz lastnih virov in iz prenesenih sredstev proračuna države ter iz zadolžitve. Gradnja komunalne opreme se financira iz komunalnega prispevka, proračuna občine, proračuna države in iz drugih virov (ZPNačrt, 2007).

Pomanjkanje finančnih sredstev za opremljanje stavbnih zemljišč je stalnica v razvoju slovenskih mest in naselij, problem pa se še zaostreje z vse večjimi obveznostmi na področju varstva okolja. *Med glavnimi razlogi je na eni strani nerazvita zemljiška politika, na drugi strani pa davčni sistem in formalni trg stavbnih zemljišč, ki ne prispevata dovolj finančnih sredstev, ki bi občinam omogočala izvajati dolgoročno politiko prostorskega razvoja.* V tem kontekstu se

zastavlja temeljno vprašanje: s kakšno zemljiško politiko je mogoče učinkovito izvajati prostorske akte oziroma katere finančne vire je treba zagotavljati v okviru kompleksnega sistema financiranja opremljanja stavbnih zemljišč?

Demšar (2010) ugotavlja, da je komunalna infrastruktura v občinah, ne glede na obliko izvajanja GJS, v slabem stanju. Glavni vzrok vidi v tem, da je bila večina infrastrukture grajena še v času drugačnih razmer, kjer so imeli pomembno vlogo samoprispevki, vlaganja velikih podjetij ipd. Danes, ko se je amortizacijska doba večine komunalnih objektov in naprav že iztekla, so nujni veliki finančni vložki v njihovo obnovo in posodobitev. Demšar meni, da bi financiranje infrastrukture moralo potekati s cenami komunalnih storitev, vendar pa takó zbrana sredstva ne zadoščajo za redno vzdrževanje, kaj šele za investicijsko vzdrževanje, izdelavo projektov, odkupe zemljišč, plačila odškodnin. Pomanjkanje finančnih sredstev v investicije nekatere občine pokrivajo iz svojih proračunov, so pa tudi take občine, ki sredstva iz cene storitev (vodarina, kanalščina) porabijo nenamensko, na primer za vzdrževanje cest, za katere je med svetniki več posluha. Nekatere zakonske spremembe se kažejo v večjih občinah, kjer je zagotavljanje materialnih javnih dobrin na bistveno višji kakovostni ravni.

Zagotavljanje finančnih virov za opremljanje zemljišč s komunalno infrastrukturo je nujen pogoj za prostorski razvoj mest in naselij. V nadaljevanju je podan pregled pomembnejših virov financiranja opremljanja zemljišč po posameznih obdobjih, ki je povzet iz magistrske naloge z naslovom 'Analiza financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo od konca 2. svetovne vojne do vstopa Slovenije v Evropsko unijo' (Kmet, 2007).

V prvem povojnem obdobju od leta 1946 do 1974 se je opremljanje zemljišč za gradnjo financiralo iz virov, kot si sledijo po pomembnosti: (i) proračunska sredstva, (ii) komunalni skladi, (iii) organizacije za urejanje stavbnih zemljišč, (iv) sredstva komunalnih organizacij in bančni krediti, (v) družbeni investicijski skladi, (vi) drugi viri, kot so stanovanjski skladi, stanovanjske zadruge, cestni skladi, krajevni samoprispevki, sredstva gospodarskih organizacij ipd. Takoj po vojni se je opremljanje zemljišč financiralo iz proračunov ljudskih odborov, pozneje pa iz posebnih skladov: komunalni, stanovanjski, cestni ipd. Prvi proračunski skladi, ki so se začeli ustanavljati v začetku 50. let, so bili skladi za stanovanjsko in komunalno graditev. S spreminjanjem načina financiranja opremljanja zemljišč ob koncu 60. let so

ti skladi izgubili pomen. Na podlagi zakonodaje iz leta 1964 so jih nasledili komunalni skladi za urejanje mestnih zemljišč. V komunalne sklade so se poleg prispevkov investitorjev stekala tudi sredstva od prispevkov za uporabo mestnega zemljišča, obresti od danih kreditov, dotacije, posojila in drugih dohodki. Komunalni skladi so delovali do leta 1977, ko so se začele ustanavljati samoupravne interesne skupnosti.

V obdobju od leta 1975 do 1991 so delo, investicije in finančne vire na komunalnem in stanovanjskem področju usmerjali samoupravni sporazumi temeljnih planov. Za to obdobje so bili pomembni viri financiranja: (i) sklad stavbnih zemljišč, (ii) samoupravne komunalne skupnosti, (iii) komunalne organizacije, (iv) drugi viri: samoupravne stanovanjske skupnosti, stanovanjske zadruge, samoupravne interesne skupnosti za ceste, proračunski viri. V samoupravnih sporazumih so bila za gradnjo individualne komunalne infrastrukture predvidena sredstva, ki so se zbirala: s prispevki zaposlenih v temeljnih organizacijah združenega dela, iz dohodka delovnih skupnosti gospodarstva in negospodarstva, s prispevki investitorjev, sredstvi občanov, iz dela cene za enostavno reprodukcijo (plačilo anuitet) ipd. Za kolektivno komunalno potrošnjo so bila namenjena predvsem sredstva, ki so se zbirala: iz pristojbin od motornih vozil, nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, prispevkov iz dohodka temeljnih in drugih organizacij, bruto osebnega dohodka in bančnih kreditov.

V tem obdobju je vse tehnične, upravne in finančne naloge opravljal sklad stavbnih zemljišč. Njegova glavna naloga je bilo pridobivanje zemljišč za gradnjo v javnem interesu. Viri sklada so bili nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča in sredstva investitorjev, ki so se zajemala prek cene za oddano zemljišče. Ta je vsebovala povprečne stroške pridobivanja in priprave zemljišč za gradnjo ter prispevek k stroškom opremljanja zemljišč. Sklad je lahko za določene namene najemal kredite. Prevladovalo je mnenje, da opremljanje zemljišč z individualno komunalno infrastrukturo financirajo komunalne organizacije, ker pa te niso razpolagale z zadostnimi finančnimi sredstvi, so se iskali drugi načini financiranja. Kljub zakonski opredelitvi, da se k stroškom opremljanja šteje samo sekundarna komunalna infrastruktura, se je zaradi pomanjkanja sredstev k stroškom opremljanja pogosto prištevala tudi primarna infrastruktura. Odprava 'komunalnega deficita' v obstoječih soseskah se je praviloma financirala iz nadomestila. Tudi v tem obdobju se je opremljanje zemljišč financiralo s sredstvi proračunov občin, vendar so bila ta sredstva za razliko od predhodnega obdobja bistveno nižja.

Po letu 1991 so bili najpomembnejši viri financiranja: (i) proračunska sredstva lokalnih skupnosti, (ii) lastna sredstva komunalnih organizacij, ki so se zbirala ob ceni storitev; (iii) drugi viri, kot so proračunska sredstva države, sredstva stanovanjskega sklada, skladov EU ipd. Opremljanje zemljišč za gradnjo se je praviloma financiralo iz proračuna lokalne skupnosti, glavna vira pa sta bila prispevek investitorjev in nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča. Sredstva, zbrana s komunalnim prispevkom, vse do leta 2007 niso bila namensko vezana, zato so se lahko uporabljala tudi za druge investicije. Iz proračunov občin so se določena finančna sredstva namenjala javnim podjetjem za potrebe izvajanja gospodarskih javnih služb. Sredstva države in skladov EU, ki so se namenjala za posamezne investicijske projekte, pa niso imela večjega pomena. Po prenehanju temeljnega plana stanovanjskih skupnosti leta 1991 je praktično zastala gradnja stanovanj, s tem pa tudi opremljanje stavbnih zemljišč.

Na podlagi rezultatov analize financiranja opremljanja zemljišč v Sloveniji v predhodnem obdobju in primerjave s sistemi financiranja opremljanja v Nemčiji, Veliki Britaniji in na Nizozemskem L. Kmet (2007) predlaga izboljšave obstoječega sistema financiranja, ki naj bi temeljil na ciljih: (i) vzpostavitvi stabilnega in transparentnega sistema financiranja opremljanja zemljišč, ki bo zagotavljal zadostna finančna sredstva za sedanje in dolgoročno načrtovane potrebe; (ii) opremljanje zemljišč naj bi se financiralo iz vseh razpoložljivih virov s tem, da se nastali stroški enakomerno porazdelijo med davkoplachevalce, investitorje in porabnike storitev; (iii) zaradi pomena, ki ga ima sistem financiranja za prostorski razvoj lokalnih skupnosti in države, ta ne sme biti pod vplivom dnevne politike; (iv) sistem financiranja mora postati temeljni instrument izvajanja prostorskih aktov.

Usmeritve za doseg te ciljev so: (a) področje financiranja opremljanja zemljišč bi morala država urediti s posebnim zakonom, kar je bila praksa že v preteklosti. Zakon bi moral tudi razmejiti financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo in financiranje gradnje preostale komunalne infrastrukture. Do razhajanj prihaja, ker se pojem opremljanja zemljišč povezuje s pojmom komunalne opreme, ki zajema infrastrukturo sekundarnega in celo primarnega in magistralnega pomena. Vire financiranja je treba obravnavati usklajeno, zato prispevka investitorjev ni mogoče reševati ločeno oziroma neodvisno od sistema financiranja komunalnega gospodarstva (cen storitev, amortizacije, odprave 'komunalnega deficita' ipd.). Vprašanje financiranja se mora reševati v okviru načrtovanja opremljanja stavbnih zemljišč oz. progra-



mov opremljanja, ki se izdelajo v fazi priprave prostorskih aktov. Najpomembnejši sistemski viri financiranja, ki bi zagotavljali zadostna finančna sredstva za potrebe opremljanja stavbnih zemljišč, so prispevek ob ceni komunalne storitve, prispevek investitorjev, davek na povečano vrednost zemljišč zaradi spremembe rabe po prostorskih aktih, splošni davek na 'komunalni deficit' in proračunska sredstva (ibid.).

Pomembnejša izhodišča za izboljšavo obstoječega sistema financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo, ki jih v svoji magistrski nalogi predlaga Kmetova (2007), so:

- 1) prispevek za razširjeno reprodukcijo, ki se plača ob ceni komunalne storitve, bi moral biti jasno specificiran. Tako zbrana sredstva bi se morala uporabljati namensko za opremljanje zemljišč za gradnjo. Višina prispevka bi morala biti odvisna od sredstev, pridobljenih iz drugih virov, stroškov komunalnih storitev in družbene sprejemljivosti;
- 2) prispevek investitorjev ne sme presegati dejanskih stroškov opremljanja zemljišč za posamezno investicijo. Veljati bi morala ta pravila: (a) vse skupine investitorjev je treba obravnavati enakopravno in z vidika obveznosti, ki se nanašajo na zahtevano stopnjo komunalne opremljenosti, prostorskih potreb in racionalnosti gradnje; (b) delitev stroškov med uporabnike mora biti enostavna, transparentna in legitimna; (c) sredstva, zbrana s prispevki investitorjev, se lahko namenijo le za opremljanje zemljišč; (d) v izračunu višine prispevka se upoštevajo le stroški gradnje nove komunalne infrastrukture, ki je predmet opremljanja zemljišč in bo služila za potrebe načrtovanega objekta;
- 3) k stroškom komunalnega opremljanja zemljišč se ne všttevajo: (i) stroški izgradnje večjih komunalnih sistemov z izjemo infrastrukture, ki bo služila objektu. Sredstva za gradnjo komunalne infrastrukture primarnega in magistralnega pomena se zagotavljajo iz proračuna lokalnih skupnosti in države, (ii) stroški rekonstrukcije infrastrukture, ki se mora zagotoviti iz amortizacije, (iii) stroški obstoječe infrastrukture, ki pomenijo dejanska vlaganja družbe, (iv) priključnina, ki bi morala vsebovati samo dejanske stroške fizične priključitve na obstoječo komunalno infrastrukturo, in sicer kot strošek storitve;
- 4) obdavčiti je treba povečano vrednost zemljišč zaradi spremembe namembnosti zemljišč po prostorskih aktih (iz kmetijske ali gozdne v stavbno rabo);
- 5) sredstva namenskih virov, kot je na primer davek na 'komunalni deficit', bi morala zagotavljati postopno odpravo posledic razmer iz preteklosti (odkupi zemljišč za ceste, javne poti, zelenice in druge javne površine ter ureditev služnosti);

- 6) namenska sredstva proračunov, ki bi jih morala lokalna skupnost zagotavljati iz nepremičninskih davkov in prispevkov, se v ustreznih deležih namenijo za (a) opremljanje zemljišč za gradnjo, (b) gradnjo ostale komunalne infrastrukture in (c) druge namene;
- 7) določena sredstva bi morala država participirati za opremljanje zemljišč, ki se namenijo predvsem za okoljsko infrastrukturo – čistilne naprave, objekti za ravnanje z odpadki ipd.

O celoviti problematiki financiranja opremljanja stavbnih zemljišč ne moremo govoriti, ne da bi izpostavili specifične probleme financiranja varstva okolja. Hrovatin (2002) v analizi stanja možnih virov financiranja izpostavlja te probleme: (i) cene komunalnih storitev se ne formirajo na način, ki je uveljavljen v EU; (ii) kljub razglašanju svobode pri oblikovanju cen komunalnih storitev je država zaradi obvladovanja inflacije vsa leta omejevala javni sektor pri določanju cen, znotraj katerih je bilo vse manj prostora za vlaganja v razvoj komunalne infrastrukture; (iii) sedanje stanje kaže na to, da se s ceno storitev marsikje ne zagotavlja niti tekoče, kot tudi ne investicijsko vzdrževanje komunalnih oskrbovalnih sistemov; (iv) internalizacija eksternih stroškov je prepočasna, iz naslova onesnaževanja ni zagotovljen stabilen sistemski vir, pa tudi ekološko računovodstvo še vedno ni operativno; (v) občine so omejene pri najemanju kreditov v višini 10 % proračuna. Občine bi morale imeti možnost, da se zadolžijo nad predpisano višino; (vi) Ekološko-razvojni sklad je finančno prešibek. Zaradi sedanjih razmerij med različnimi ravni in subjekti je po mnenju Hrovatinove ogrožena dinamika vlaganj v razvoj okoljske oziroma komunalne infrastrukture.

Nacionalni program varstva okolja (1999) določa te vire financiranja varstva okolja: (1) dolgoročne ekološke rezervacije, (2) proračunska sredstva države, (3) nepovratna sredstva kohezijskih in strukturnih skladov ter programov EU, (4) takse za obremenjevanje okolja, (5) krediti ekološko razvojnega sklada, (6) sredstva občinskih proračunov, med katera se uvrščajo tudi namenska sredstva, ki se zbirajo ob ceni komunalnih storitev, (7) vlaganja privatnega sektorja in (8) drugi viri. Hrovatin (ibid.) pravi, da primerjava z razvitejšimi članicami EU pokaže, da je Slovenija država z najmanj razvitimi tržnimi instrumenti na področju varstva okolja. Glede na razmere ocenjuje, da bo prebivalstvo moralo nositi del stroškov izvajanja NPVO preko višjih cen komunalnih storitev. Možen vir financiranja komunalne infrastrukture so vlaganja privatnega sektorja, ki so praviloma dogovorjena s koncesijsko pogodbo (projekti build-operate-transfer). Po mnenju Hrovatinove se občine ne odločajo za ta instrument,

predvsem zaradi problemov, povezanih z lastništvom, neustrezno zakonodajo, tveganji, nerazumevanjem koncepta, pa tudi zaradi pomanjkanja interesa in podpore javnosti.

Z ekonomskega vidika ne smemo zapostaviti vloge, ki jo ima regionalna infrastruktura v razvoju mest in regij. Gulič in Kukar (1997) opozarjata, da se ceste in druga pomembna infrastruktura gradi, preden se povpraševanje po njih poveča na potrebno raven, zato nekaj let njihove kapacitete niso dovolj izkoriščene. Menita, da bi učinkovita prostorsko-zemljiška politika morala imeti te značilnosti: (i) usmerila naj bi se bolj na gospodarsko kot na družbeno infrastrukturo; (ii) stalnica naj bi bili programi za določene izboljšave okoljske infrastrukturne; (iii) poskušala naj bi maksimirati finančni prispevek zasebnega sektorja; (iv) v pogledu višje kvalitete in obsega infrastrukture naj bi delovala skladno z drugimi instrumenti regionalne politike, s katerimi se spodbuja ustvarjanje novih delovnih mest in prinašajo dodatne koristi regiji. V analizi zapišeta, da morajo instrumenti izvajanja prostorske politike, od prostorskih planov, pravnih ter tehničnih norm, ekonomskih ukrepov pa do institucionalnih in organizacijskih ukrepov, tvoriti enoten sistem, ne pa da gre za posamezne nepovezane člene, kar je ustaljena praksa v delovanju javnih uprav v Sloveniji.

V Sloveniji so po letu 1991 ekonomske, socialne in politične spremembe odločilno vplivale na zemljiško politiko in sistem financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo. *Z ekonomskega vidika bo sistem financiranja opremljanja zemljišč postal učinkovit, če se bo prilagodil tržnim razmeram in bo izhajal iz ustreznega razmerja razpoložljivih finančnih virov: ekonomske cene komunalnih storitev, davka na nepremičnine, prispevka investitorjev in drugih virov.*

Davki, prispevki in druge dajatve so lahko učinkovit instrument 'aktivne' zemljiške politike, če ima poleg fiskalne tudi usmerjevalno funkcijo. Javne dajatve so fiskalni vir za izvajanje zemljiške politike, po drugi strani pa so lahko tudi usmerjevalni instrument. Slednje pomeni, da s premišljenim sistemom javnih dajatev pomembno vplivamo na prostorski razvoj mest in posameznih območij v občini. V naši občinski praksi je fiskalni vidik javnih dajatev mnogo bolj poudarjen kot usmerjevalni. *Vendar pa problemi financiranja razvoja infrastrukture in opremljanja zemljišč potrjujejo uvodno tezo, da z naraščajočimi potrebami po opremljenih zemljiščih za gradnjo in obveznostmi na področju varovanja okolja narašča tudi potreba po aktiviranju vseh razpoložljivih javnih kot tudi zasebnih virov financiranja.*

### 5.3 Aktivna zemljiška politika z vidika prostorske zakonodaje

Zakon o stavbnih zemljiščih iz leta 1984 je v okviru tedanje ustavne ureditve lastnine in planskega gospodarstva celovito urejal pogoje za realizacijo načrtovanih prostorskih ureditev. Danes se zdi, da na področju zemljiške politike oz. izvajanja prostorskih aktov nimamo izdelanega celovitega koncepta, ki bi sledil sodobnim načelom Ustave (1991) in tako omogočal nova razmerja na zemljiškem trgu. Po vključitvi vsebin s področja opremljanja zemljišč in komunalnega prispevka v Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt, 2007), ki v ta zakon ne sodijo, so v Zakonu o urejanju prostora (ZUreP-1, 2002) ostala le še določila o prostorskih ukrepih in 'aktivni' zemljiški politiki. S sprejetjem Zakona o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (2010) pa je postalo jasno, da bo pogoje za izvajanje prostorskih aktov na lokalni ravni urejal težko pričakovani 'Zakon o prostorskih ukrepih za izvajanje aktivne zemljiške politike in celovite prenove naselij'. *Ali bo ta zakon celovito urejal področje 'aktivne' zemljiške politike, je v odsotnosti strategije težko verjeti. Že sedaj pa lahko ugotovimo, da se je z razgradnjo ZUreP-1 drobljenje prostorske regulative še povečalo.*

Medtem ko je ZUreP-1 'aktivno' zemljiško politiko opredelil ozko z vidika instrumentov, si v razvitih evropskih državah prizadevajo s širokim naborom instrumentov zemljiške politike predvsem povečati ponudbo zemljišč za gradnjo ter pospešiti njihovo opremljanje s komunalno infrastrukturo. Glavna 'ovira' pri zagotavljanju ponudbe zemljišč v Sloveniji je po mnenju Rakarja (2002) zasebna lastnina, ki spada med temeljne človekove pravice, pri urejanju zemljišč pa je glavna ovira pomanjkanje finančnih sredstev v proračunih lokalnih skupnosti. V tem pogledu pravi: "Reformatorji prostorske in stavbne zemljiške zakonodaje v naši državi še niso začeli razlikovati obeh problemskih področij, v zameno pa ponujajo univerzalne rešitve v smislu 'aktivne zemljiške politike' ... Temeljno gibalno tako zasnovane aktivne zemljiške politike pa bi predstavljala javno-zasebna partnerstva."

Sedanje razmere v Sloveniji kljub prenovljeni zakonodaji, ki naj bi sledila ustavnim načelom, kažejo na relativno nizko učinkovitost prostorskega sistema. Z vidika teorije in stroke imajo v tržnih razmerah instrumenti za usmerjanje trga zemljišč večjo težo od 'izvršilnih' instrumentov, kot so tako imenovani prostorski ukrepi. *S tega vidika bi bilo treba preučiti možnost, da se področje financiranja pridobivanja in opremljanja zemljišč uredi s posebnim zakonom, kar*

*je bila praksa že v preteklosti.* Primerjava z bivšim sistemom prostorske regulacije ni mogoča, ker so bila mestna zemljišča v družbeni lasti, pri pridobivanju zemljišč za splošne potrebe pa ni bilo posebnih težav zaradi 'prevlade' družbene nad zasebno lastnino.

Danes si učinkovite prostorske regulative ne moremo zamisliti brez celovitega sistema instrumentov urbane zemljiške politike. V Sloveniji bi moral ta ustrezati novim pogojem pridobivanja zemljišč in njihovega opremljanja s komunalno infrastrukturo. V pogojih zasebne lastnine in tržnega gospodarstva so potrebni tako normativni kot tudi ekonomski instrumenti usmerjanja prostorskega razvoja. V tem pogledu ostaja odprto vprašanje: ali sedanja prostorsko-zemljiška regulativa omogoča učinkovito izvajanje prostorskih aktov na lokalni ravni oziroma ali se v praksi zagotavlja pravočasno pridobivanje zemljišč za gradnjo?

ZUreP-1 v 13. členu določa naloge države na področju izvajanja 'aktivne' zemljiške politike:

- (2) Z aktivno zemljiško politiko država: 1) s finančnimi in drugimi ukrepi podpira občine pri izvajanju njihove zemljiške politike pridobivanja zemljišč ter pri ustvarjanju in izboljšanju pogojev za učinkovito gospodarjenje z nepremičninami in njihovo racionalno rabo; 2) zagotavlja in usklajuje pridobivanje ter izkoriščanje finančnih pomoči za stabilnost in razvojno naravnost nepremičninskega trga; 3) za potrebe poselitve izvaja promet z nepremičninami; 4) upravlja finančna sredstva, pridobljena z nepremičninami;
- (3) Naloge iz prejšnjega odstavka izvaja Stanovanjski sklad RS, pri čemer lahko sodelujejo tudi drugi državni organi, druge državne institucije ter nepremičninski in finančni skladi v skladu z zakonom in ustanovitvenimi akti.

Pristojnosti občin pri izvajanju 'aktivne' zemljiške politike ZUreP-1 določa v 12. členu:

- (3) Z aktivno zemljiško politiko občina pridobiva zemljišča in druge nepremičnine, na njih uveljavlja predkupno pravico, vodi prenovo ter uveljavlja in izvaja druge ukrepe iz svoje pristojnosti v javno korist. V ta namen lahko ustanovi sklad, javno agencijo ali druge institucije. Pri izvajanju teh aktivnosti država sodeluje s finančnimi in drugimi ukrepi.
- (4) Občina ali več občin skupaj organizira trajno uresničevanje nalog iz tega člena.

ZUreP-1 na področju vodenja in izvajanja 'aktivne' zemljiške politike nejasno opredeljuje pristojnosti med državo in občinami. Določilo 13. člena, ki naloge države na področju vodenja in

izvajanja 'aktivne' zemljiške politike nalaga Stanovanjskemu skladu RS, je lahko razumeti tako, da zakon daje poudarek stanovanjskemu področju, medtem ko morajo občine skrbeti za vsa druga področja (prenova, gospodarske cone ipd.). Praksa kaže, da država prek Stanovanjskega sklada v zelo omejenem obsegu finančno podpira občine, ki so prve poklicane, da z 'aktivno' zemljiško politiko pospešijo razvoj mest kot generatorjev gospodarskega razvoja.

Kavčič (2004) pravi, da bi na državni ravni potrebovali javni finančni sklad, ki bi s krediti, jamstvi in drugimi oblikami finančne pomoči podpiral občine pri izvajanju njihove 'aktivne' zemljiške politike. Potrebna je tudi institucija, ki bi pomagala občinam pri uveljavljanju prostorskih ukrepov, pripravi urbanističnih pogodb ter pridobivanju sredstev iz različnih virov. Kavčič ugotavlja, da je problematika zagotavljanja zemljišč za gradnjo z vidika normativne ureditve povezana s sistemom financiranja, zato bi bilo nujno preučiti skladnost ZUreP-1 z Zakonom o javnih financah, Zakonom o financiranju občin in Zakonom o izvrševanju proračunov in njihovimi podzakonskimi akti. Meni, da je na izvedbeni ravni očitno izločanje vsebine programa opremljanja iz sistema urejanja prostora. V uredbi opredeljena vsebina programa opremljanja v celoti odstopa od ureditve, ki jo določa ZureP-1. Kljub zahtevi po skladnosti programa s prostorskimi akti ta ne izhaja iz vsebine prostorskih aktov, temveč iz sistema proračunskega financiranja. Zahtevana je skladnost programa z načrti razvojnih programov, ni pa jasno, kakšen je njihov odnos do prostorskih aktov. *Pri programu opremljanja gre očitno za enega od proračunskih instrumentov, in ne za izvedbo prostorskega akta.*

Z vidika 'aktivne' zemljiške politike je pomembna njena opredelitev v 'Strategiji prostorskega razvoja Slovenije' (2004). V poglavju III 'Razvoj prostorskih sistemov z usmeritvami za razvoj na regionalni in lokalni ravni', podpoglavje 1 'Razvoj poselitve', je navedeno:

- (4) Spodbuja se taka aktivna zemljiška politika, ki omogoča uveljavljanje usmeritev na področju poselitve ... Država in lokalne skupnosti omogočajo pogoje za aktivno sodelovanje lastnikov zemljišč in investorjev na področju opremljanja zemljišč v obliki javno-zasebnega partnerstva. Država in lokalne skupnosti skrbijo za pridobivanje zadostne količine zemljišč za neprofitno stanovanjsko gradnjo in za delovanje javnih služb. Finančna sredstva, ki jih lokalne skupnosti pridobivajo z gospodarjenjem z zemljišči, se namenjajo za izvajanje aktivne zemljiške politike, prednostno pa se zagotavlja izdelava prostorskih izvedbenih aktov in na njihovi osnovi ustrezno opremljanje zemljišč.

(5) Del novih zemljišč naj bo v funkciji sanacije obstoječega stanja, ki vključuje aktiviranje prostorskih potencialov obstoječih objektov. Večji obseg zemljišč se nameni razvoju gospodarstva, zlasti na območjih z dobrimi prometnimi povezavami in primernimi prostorskimi možnostmi. Za učinkovito gospodarjenje z zemljišči v okviru aktivne zemljiške politike se v večji meri kot do zdaj uporabljajo informacijski sistemi.

SPRS v poglavju o 'Ukrepih za izvajanje prostorske strategije' med nujne programe na področju razvoja poselitve uvršča tudi program razvoja zemljiške politike in vzpostavljanje pravočasne ponudbe lokacij za gradnjo. V podpoglavju 'Naloge in aktivnosti posameznih nosilcev urejanja prostora za izvajanje prostorske strategije' pa je navedeno:

(2) Nosilec urejanja prostora za področje aktivne zemljiške politike in stanovanjske gradnje:

(a) oblikuje program ukrepov zemljiške politike za spodbujanje delovanja trga zemljišč in s tem razširja dostopnost do zemljišč, namenjenih za gradnjo; (b) spodbuja uveljavljanje različnih vrst ukrepov urbane zemljiške politike v lokalnih skupnostih tako, da se poveča ponudba opremljenih stavbnih zemljišč; (c) oblikuje kriterije za uveljavljanje prostorskih ukrepov; (d) predlaga razvoj finančnih spodbud za nakup in opremljanje stavbnih zemljišč za potrebe neprofitne gradnje in drugih javnih interesov.

Prostorski red Slovenije (2004) določa splošna pravila prostorskega načrtovanja, med drugim:

- 1) da je treba pri pripravi in sprejemanju prostorskih aktov zagotavljati zadostno ponudbo opremljenih zemljišč za gradnjo in ustvarjati pogoje za načrtovane investicije z izvajanjem prostorskih ukrepov ter konkretnimi prostorskimi programi in projekti;
- 2) da mora analiza stanja in teženj v prostoru vsebovati tudi analizo trga zemljišč ter prikaz ključnih problemov in razvojnih teženj v prostoru;
- 3) da se variantne rešitve presodijo in medsebojno primerjajo tudi z ekonomskega vidika s presojo ustreznosti prostora glede stroškov izvedbe prostorske ureditve, vključno s stroški pridobivanja zemljišč, odškodnin, nadomestil, obratovanja in vzdrževanja, omilitvenih ukrepov, koristi za uporabnike, vzdrževanja in sanacije;

PRS glede opremljanja zemljišč za gradnjo v 100. členu določa, da se v postopku izdelave prostorskega akta oziroma ob njegovih spremembah in dopolnitvah:

- (1) presoja smotrnost načrtovane prostorske ureditve tudi z vidika opremljanja zemljišč za

gradnjo. Med podlagami za tako presojo so tudi: ugotovitev potrebnega nivoja opremljenosti zemljišč v skladu z namenom prostorske ureditve in s tem povezanimi zahtevami ter ugotovitev obsega dodatnega opremljanja zemljišč za gradnjo.

- (2) na območjih, ki so opredeljena na podlagi predpisov s področja varstva okolja, preveri stopnja doseganja predpisanih oskrbovalnih standardov oziroma stopnja doseganja zahtev in ciljev, ki so določeni z operativnimi programi s področja varstva okolja.

*Glavna pomanjkljivost SPRS je v tem, da ni potrebnih povezav z načini in pogoji njenega uresničevanja. Zemljiška politika se obravnava na splošni ravni, kar velja tako za usmeritve na področju razvoja poselitve kot tudi pri določanju nalog in aktivnosti nosilcev 'aktivne' zemljiške politike. SPRS se je v celoti izognil ZUreP-1 glede nalog države. Tudi PRS je področje zemljiške politike zožil na nekaj napotkov v zvezi s presojo smotnosti načrtovanih prostorskih ureditev z vidika opremljanja zemljišč.*

Glede SPRS Rakar (2004) pravi: "O prostorskih vidikih razvoja dejavnosti smo se odločili, še preden nam je uspelo ugotoviti, ali se bodo posamezne dejavnosti v novem mednarodnem okolju sploh razvijale. Usmeritve v SPRS predstavljajo v pravnem smislu obvezno izhodišče pri pripravi prostorskih aktov na lokalni ravni. Določbe so opredeljene resolucijsko tako, da jih bo mogoče izpolniti s slehernim prostorskim aktom.". Zavodnik-Lamovškova v 'Oceni izvajanja Strategije prostorskega razvoja Slovenije' ([www.fgg.uni-lj.si](http://www.fgg.uni-lj.si)) navaja, da se poselitvene strukture kažejo kot razpršena poselitev in razpršena gradnja, nezakonite gradnje so še vedno stalen pojav v prostoru, ukrepi zemljiške politike so pomanjkljivi ali pa se ne izvajajo.

Oblikovanje aktivne zemljiške politike zahteva celovito analizo prostorske dimenzije razvoja, ki bo podlaga za spreminjanje in dograjevanje prostorske zakonodaje. Stroka upravičeno opozarja, da je sedanja prostorska regulativa neučinkovita, kar se kaže v težavah pri implementiranju sprejetih ukrepov. K temu prispevajo strateški dokumenti s (pre)splošnimi ukrepi, ker programi, potrebni za njihovo izvajanje, niso konkretizirani. Različne potrebe in interese v prostoru naj bi tudi v bodoče usklajevali s sistemom prostorskega načrtovanja, ki pa sam po sebi ne rešuje problemov v prostoru. *Potrebni so premiki v smeri odprave pomanjkljivosti prostorskega sistema in njegova dograditev s tržno usmerjenimi instrumenti aktivne zemljiške politike. Slovenija v tem pogledu (še) ne sodi v krog razvitih članic EU.*



## 5.4 Izhodišča za oblikovanje urbane zemljiške politike v Sloveniji

Pri obravnavi zemljiške politike je treba izhajati iz splošnega pojma 'politika', ki ga razumemo kot: (a) urejanje razmer in odločanje o njih na določenem družbenem področju, npr. gospodarska politika, razvojna politika, davčna politika ipd.; (b) opredelitev načel za tako urejanje in odločanje; (c) določanje ciljev in ukrepov za izvajanje začrtane politike. Pojem 'politika', kot izhaja iz Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (2010), pomeni zaokroženo celoto programov, ki imajo skupen splošni cilj. Če je večina ukrepov oz. projektov v posamezni politiki usmerjenih razvojno in izpolnjujejo cilje Strategije razvoja Slovenije, lahko tako politiko označimo za razvojno. V tem kontekstu zemljiško politiko tudi opredeljuje Režek (2003), ko pravi: "Pojem zemljiška politika je mogoče opredeliti kot urejanje razmer na področju upravljanja in gospodarjenja z zemljišči in odločanje o potrebnih ukrepih, njen del pa je tudi določanje instrumentov in ukrepov za njeno izvajanje, in to tako za potrebe izvajanja politike urejanja prostora kot tudi določanje pravil in pogojev za delovanje subjektov na trgu zemljišč."

Aktivna zemljiška politika se ukvarja s problemom zagotavljanja zadostne ponudbe zemljišč, ki jih je treba pravočasno komunalno opremiti skladno s programi razvoja. Pojem 'aktivna zemljiška politika' razumemo kot poziv, da začne javni sektor načrtno posegati na trg zemljišč. Z atributom 'aktivna' torej označujemo politiko, ko javni sektor ponudi trgu ustrezno urejena zemljišča in tako prevzame vodilno vlogo, bodisi na področju izvajanja prostorskih aktov bodisi na področju urejanja razmer na zemljiškem trgu. Režek (ibid.) meni, da cilji zemljiške politike v obeh primerih obstajajo, v prvem primeru imajo močan javni značaj, v drugem primeru je ta šibkejši, močnejši pa je značaj zasebnega sektorja. Obe skrajnosti označujemo z 'aktivno' oziroma 'pasivno' (prostorsko) zemljiško politiko.

### 5.4.1 Vloga javne lastnine nad stavbnimi zemljišči v pogojih prostega trga

V prostorski teoriji javno lastništvo nad stavbnimi zemljišči velja za najučinkovitejši instrument uresničevanja javnih interesov. Pridobivanje zemljišč v javno last, namenjenih za tekoče potrebe javnega in tudi zasebnega sektorja (praviloma za namene prodaje ali oddaje), ter nakup zemljišč na zalogo štejemo med najpomembnejše instrumente aktivne zemljiške poli-

tike oziroma sodobnega urejanja prostora. Dekleva (1994) ugotavlja, da se atribut 'aktivna' v zadnjih letih vse bolj pogosto pojavlja v dokumentih in razpravah, v literaturi pa označuje politiko, ki je v Evropi značilna le za nekaj najbolj razvitih držav (npr. Švedska, Nizozemska, skandinavske države). Pristop, da se vsa zemljišča, ki so v izvedbenih načrtih namenjena razvoju mest, z instrumenti zemljiške politike predhodno odkupijo, opremijo in za plačilo oddajo, ima lahko tudi negativne posledice za trg. Znani so primeri prevelikih zalog zemljišč v javni lasti, ki niso temeljile na prognozah razvoja (npr. Helsinki). *Druge države z razvitim tržnim gospodarstvom, kot so na primer ZDA in Velika Britanija, so manj 'aktivne' na trgu in z drugimi ukrepi, predvsem ekonomskimi, uresničujejo cilje zemljiške politike.*

V primeru Slovenije Dekleva (1996) pravi, da v sistemu, ki je temeljil na družbeni lastnini, načrtovanje ekonomskih instrumentov za izvajanje prostorskih aktov ni imelo pomembnejše vloge. Prevladovala je miselnost, da je mogoče plane prenesti v realni prostor neposredno. Zapletov s pridobivanjem zemljišč se ni razumevalo kot odraz konflikta med javnimi in zasebnimi interesi, pri urejanju zemljišč pa je bil pogost način s pogajanjem, ki so se odvijala v kontekstu prisilnih mehanizmov. V takih razmerah se niso mogli razviti številni instrumenti, ki jih teorija uvršča v zemljiško politiko. Zaostanek na tem področju, ki je prisoten še po dveh desetletjih samostojne države, kaže na nezavedanje povezanosti razvitosti instrumentov regulacije trga zemljišč z nujnim povečanjem učinkovitosti instrumentov prostorske regulacije.

Ustava RS (1991) določa, da mora biti pri pridobivanju in uživanju lastnine zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija. Novo zemljiško politiko, ki bo morala zadostiti načelom ustave, je po mnenju Klemenčiča (1997) treba obravnavati s pogledom na: (1) pridobivanje stavbnih zemljišč za potrebe razvoja naselij; (2) pripravo in opremljanje stavbnih zemljišč za gradnjo objektov; (3) organizacijo oz. institucije upravljanja stavbnih zemljišč; (4) problem ocenjevanja vrednosti stavbnih zemljišč, ki jih pridobiva občina; (5) plačilo za uporabo stavbnih zemljišč, ki se nanaša na povrnitev javnih vlaganj; (6) financiranje priprave in opremljanja stavbnih zemljišč; (7) kataster komunalnih objektov in naprav.

Z ustavnega načela pridobivanja in uživanja lastnine slovenska stroka poudarja, da je v pogojih zasebne lastnine treba z instrumenti zemljiške politike hitro razreševati nasprotja med lastniki zemljišč, lastniki kapitala in državo oz. lokalno skupnostjo. Rakar (2002) pravi, da

znotraj tega trikotnika obstajajo številne povezave, med najbolj tipičnimi za področje zemljiške politike pa so: (i) lastnik kapitala praviloma ni lastnik zemljišča, na katerem namerava graditi, (ii) oblika in položaj zemljišča nista primerna za nameravano gradnjo, (iii) zemljišče ni ustrezno komunalno opremljeno, (iv) gradnja objekta je v nasprotju z javnim interesom oz. ne izpolnjuje ustavno opredeljene ekološke in socialne funkcije, ki jo mora zagotavljati lastnina nad zemljiščem. Zahteva lastnikov kapitala po hitrem reševanju neskladij je po mnenju Rakarja objektivna, kapital ima namreč svojo ceno in časovno dimenzijo. V pogojih družbene lastnine so imela ta neskladja drugačne razsežnosti, saj je bil ves kapital dejansko v 'družbeni lasti'. V pogojih enakopravnosti zasebne in javne lastnine pa bo vsak poseg v prostor tudi poseg v zasebno lastnino in s tem v ekonomski interes lastnika zemljišča.

Lavrač (1995) opozarja, da realni trg postaja dejstvo, ki ga zemljiška politika ne more več ignorirati. Državna intervencija ni več alternativa ali nadomestek trga, pač pa ga mora izboljševati in dopolnjevati, kjer ta slabo deluje, ter z davki in drugimi tržno kompatibilnimi instrumenti usmerjati ekonomske subjekte v smeri doseganja družbenih ciljev. Ta ugotovitev je še zlasti pomembna, ker se ravno zemljiška politika od vseh ekonomskih politik še edina skoraj v celoti oslanja na netržne instrumente, to je na planske akte in upravne postopke.

*V Sloveniji se pojem 'aktivna zemljiška politika' razume kot zagotavljanje zadostne količine (zaloge) zemljišč za gradnjo v javnem interesu oz. za potrebe javnega sektorja. SPRS vlogo aktivne zemljiške politike povezuje s pridobivanjem zemljišč predvsem za neprofitno stanovanjsko gradnjo in za delovanje javnih služb. Za obravnavo vloge zemljiške politike v razvoju mest je treba zato ločevati med ponudbo zemljišč za trg, ki je odvisna od številnih faktorjev, in razpoložljivo zalogo zemljišč, potrebnih za gradnjo objektov v javnem interesu in za katera mora lokalna skupnost zagotoviti finančna sredstva za pridobitev lastninske pravice.*

Pri odločanju o tem, kakšno zemljiško politiko bomo razvijali, se moramo zavedati omenjenih skrajnosti. Atribut 'aktivna' še ne daje odgovora na vprašanje, kako intenzivno bosta država in lokalna samouprava posegali na trg zemljišč. Pomembno pa je, da se je o tem začelo razpravljati s prenovljeno prostorsko zakonodajo. *Glede aktivne zemljiške politike, ki jo je zelo splošno opredelil ZureP-1, pa bi težko govorili o jasno določenih ciljih (kaj šele ukrepih), saj na državni ravni še nimamo sprejetega programa ukrepov za aktivnejšo zemljiško politiko.*

#### 5.4.2 Izhodišča za načrtovanje ciljev in instrumentov urbane zemljiške politike

Ne glede na to, kakšno zemljiško politiko bo razvijala Slovenija, bo ta imela večji ali manjši vpliv na gospodarjenje s stavbnimi zemljišči in na delovanje zemljiškega trga. Danes se srečujemo z vse večjimi zahtevami po hitrem reševanju nasprotij med javnimi ter zasebnimi interesi lastnikov zemljišč in kapitala. Nasprotja, povezana z lastninskimi razmerji in svobodnim trgom zemljišč, je zato treba reševati z dobro zasnovanim sistemom instrumentov urbane zemljiške politike. Za obravnavo njenih ciljev in instrumentov pa je še posebej pomembno, da izhajamo iz temeljnih izhodišč za oblikovanje nove zemljiške politike.

V Evropi se je v 90. letih uveljavilo spoznanje, da prostorskega razvoja v tržni družbi ni mogoče regulirati samo s tradicionalnimi instrumenti urejanja prostora, ki se omejujejo na določanje namenske rabe zemljišč oz. fizičnih omejitev. Pristop, ki temelji na predpostavki, da bo prihodnji razvoj v prostoru potekal skladno z namenskimi rabami, je Dekleva (2010b) označil za model fizičnega nadzora prostorskega razvoja (growth control). Sistem prostorskega načrtovanja, ki poleg funkcionalnih ciljev (npr. skladnost rabe zemljišč z zmogljivostjo javnega prometa) upošteva tudi druge cilje in tržne mehanizme, imenujemo model prostorskega menedžmenta (growth management). Tudi v Sloveniji, ki je bližja prvemu modelu, se bo moralo uveljaviti spoznanje, *da prostorskega razvoja, ki mora izhajati iz načel trajnostnega razvoja in racionalizacije prostorskega sistema, ni mogoče usmerjati samo z določanjem namenske rabe, potreben je tudi razvejan sistem davčnih, tržnih, finančnih, institucionalnih ter drugih instrumentov, ki spodbujajo akterje k doseganju skupnih ciljev.*

V pogojih tržnega gospodarstva, pravne in socialne države so prostorski akti, ki temeljijo na monopolu določanja namenske rabe, lahko učinkovit instrument usmerjanja prostorskega razvoja, vendar bo treba povečati učinkovitost prostorskih aktov. Prevladujoče zakonodajno urejanje prostora v Sloveniji zato ni primerljivo s sistemi regulacije prostorskega razvoja v razvitih članicah EU, kjer imajo večjo težo tržni instrumenti in mehanizmi finančne podpore. Tržne mehanizme je mogoče uvesti v obstoječi sistem prostorske regulacije, veliko vprašanje pa je, ali ZUreP-1 pod pojmom 'aktivna zemljiška politika' omogoča tak model prostorskega menedžmenta oziroma tržno-planske regulacije prostorskega razvoja, ki daje prednost ekonomskim instrumentom zemljiške politike.

Tržne zakonitosti in zasebna iniciativa pri posegih v prostor zahtevajo raznovrstne instrumente zemljiške politike, čeprav se morajo tradicionalni instrumenti ohraniti v primeru, da s prostorskimi akti ni mogoče zaščititi javnega interesa. Med sodobnimi instrumenti zemljiške politike postajajo vse bolj pomembni stimulatívni instrumenti, kot so:

- finančni instrumenti za spodbujanje nakupa in opremljanja zemljišč, kot so subvencije, davčne olajšave, finančne pomoči, ugodni krediti ipd.;
- instrumenti za usmerjanje in spodbujanje delovanja trga zemljišč;
- instrumenti za spodbujanje partnerstev med javnim in zasebnim sektorjem;
- instrumenti za spodbujanje sodelovanja razvojnih akterjev z uveljavljenimi načini strateškega načrtovanja (urbani in regionalni menedžment);
- instrumenti presoje vplivov na okolje, prostor in družbo.

Strategije trajnostnega razvoja terjajo uporabo celotnega sklopa normativnih in stimulatívni instrumentov, ki so na razpolago za urejanje prostora in varstvo okolja (Šašek Divjak, 1999):

- normativni instrumenti: (i) zakoni in predpisi, ki urejajo prostorsko načrtovanje, lastniške odnose, varstvo okolja; (ii) strateški in izvedbeni akti; (iii) sistem spremljanja in nadzora;
- davčni instrumenti v funkciji usmerjanja prostorskega razvoja in varstva okolja;
- finančni podporni instrumenti: kreditna politika, davčne olajšave, subvencije;
- instrumenti za soupravljanje oblasti in civilne družbe: udeležba javnosti in vključevanje civilne družbe pri načrtovanju, pripravi standardov, programov, zakonov ipd.;
- informiranje in izobraževanje: izmenjava informacij preko omrežij, primerjalne analize, hiter dostop do virov informacij, bank podatkov, izmenjava izkušenj in znanj ipd.

Sistem instrumentov načrtovanja in urejanja prostora je povezan z okoljsko, infrastrukturno, zemljiško in drugimi politikami. *Predpogoj za usklajeno delovanje sistema je, da so predlagani instrumenti in ukrepi oblikovani v enoten, pregleden in skladno delujoč multisektorski sistem.* Za uveljavljanje trajnostnih načel je poleg mehanizmov na državni ravni pomembna decentralizacija odgovornosti in s tem krepitev lokalnih oblasti. Za izvajanje razvojnih programov in projektov (npr. prenova mestnih središč in degradiranih območij) je pomembno tudi ustanavljanje javnih agencij ali mešanih družb, ki lahko v vlogi iniciatorja razvoja z ekonomskimi in organizacijskimi posegi stimulirajo uresničitev projektov. Nabor uporabljenih instrumentov se lahko razširi glede na posamezne probleme in področja, ki so jim ti instrumenti namenjeni.

Domače in tuje izkušnje kažejo, da v pogojih tržne ekonomije ciljev razvojnih politik ni mogoče uresničevati brez ustreznega sistema instrumentov zemljiške politike. Urbano zemljiško politiko v splošnem definiramo kot program ukrepov, s katerimi želimo doseči jasno postavljene cilje, ki jih trg sam ni sposoben uresničiti. *Med splošnimi cilji urbane zemljiške politike, ki jih povezujemo z razvojem mest in naselij, so: (1) ustvarjanje pogojev za aktiviranje ustrezne ponudbe opremljenih zemljišč za gradnjo, (2) vplivanje na cene stavbnih zemljišč, (3) učinkovito zajemanje mestne rente oz. povečane vrednosti nepremičnin ter (4) zagotavljanje enakopravnega dostopa do zemljišč.* Z vidika teh ciljev je odgovornost državne in lokalne ravni, da oblikujejo programe ukrepov aktivne zemljiške politike, na podlagi katerih bi lahko zagotavljali zadostne količine zemljišč za gradnjo. Za realizacijo sprejetih prostorskih aktov je treba zagotoviti tudi zadostna finančna sredstva, ki pa jih v razmerah gospodarske recesije ni mogoče zbrati s tradicionalnimi proračunskimi viri.

Glede instrumentov za uresničevanje ciljev Šubic-Kovač (2001) pravi: "Instrumenti zemljiške politike so povezani z njenimi cilji ter ustavno opredeljenimi lastninsko-pravnimi razmerji. Ker so se v Sloveniji ta razmerja spremenila, se morajo spremeniti instrumenti. Pri njihovem oblikovanju je treba upoštevati načela, iz katerih izhajajo posamezni postopki. Le ustrezno zakonsko opredeljeni instrumenti lahko zaživijo v praksi in vplivajo na rast in razvoj mest." Cilje zemljiške politike deli na splošne in specifične. Medtem ko imajo splošni cilji dolgoročnejši značaj in niso vezani na državo, pokrajino ali lokalno skupnost, so specifični cilji pogojeni s prostorom in časom, v katerem se oblikujejo. Splošni cilji, ki jih Šubic-Kovač povezuje z rastjo in razvojem mest, so: (1) za gradnjo v imenu javnega in zasebnega interesa pravočasno pridobiti po lokaciji, površini in vrednosti ustrezna zemljišča, upoštevajoč z zakonom opredeljene interese, (2) zagotoviti pogoje za racionalno gradnjo komunalne infrastrukture in izvajanje komunalnih dejavnosti, upoštevajoč tudi racionalno izrabo urbanega prostora, (3) z regulacijo trga zemljišč vplivati na usmerjanje poselitve ter rast in razvoj mest.

Odgovornost politike je uresničevanje ciljev, ki jih je sama določila. *Načrtovanje ciljev urbane zemljiške politike je zahtevno strokovno delo, kjer se vključuje ekonomska politika države, saj gre za pomembno področje, ki je tesno povezano z javnimi financami in razvojnimi prioritetai.* Ko so cilji jasni in konsistentni, ostaja odprt še problem uresničevanja sprejetih ciljev. Med nalogami zemljiške politike je tudi določanje instrumentov za izvajanje njenih ciljev.

Režek (2003) pravi, da opredelitev ciljev zemljiške politike ni enkratno dejanje, temveč gre za kontinuiran proces, ki je odvisen od konkretnih razmer. Določanje ciljev tudi ni samo naloga in odgovornost politike, temveč zahteva vrsto usposobljenih strokovnjakov in raziskovalcev ter učinkovito institucionalno organiziranost tako državne uprave kot lokalne samouprave. Cilje na področju gospodarjenja s stavbnimi zemljišči, ki jih posamezna država na podlagi lastnih izkušenj in potreb načrtuje in udejanja, ni mogoče kar prenesti v druga okolja. Lahko pa dosežemo dobre rezultate na tem področju z uporabo mednarodno uveljavljenih metod.

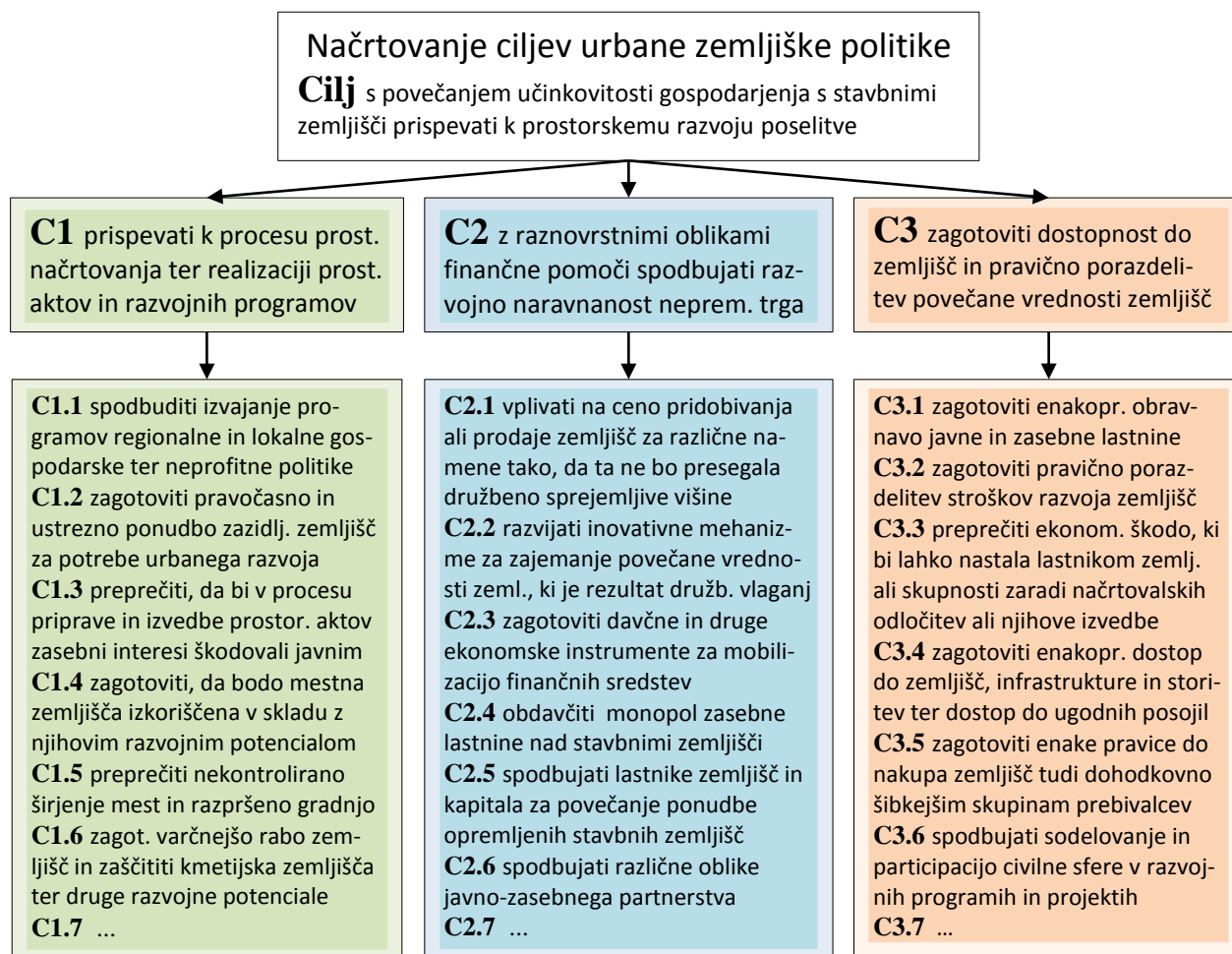
V tuji literaturi obstaja več načinov klasifikacije instrumentov, ki odražajo razlike v pogledih avtorjev oz. izkušnje različnih držav. Metoda klasifikacije instrumentov, ki se je uveljavila tudi v domači stroki, je rezultat dela skupine strokovnjakov mednarodne organizacije 'International Federation for Housing and Planning' (IFHP). Leta 1999 je posebna delovna skupina ekspertov IFHP po večletnem ukvarjanju s problemom klasifikacije instrumentov izdala poročilo, v katerem je predstavila celovit nabor instrumentov (Virtanen, P., Verlaet, J., 1999: Urban Land Policy – Goals and Instruments). Te instrumente uporabljajo v številnih državah odvisno od ciljev, ki jih v posamezni državi zasledujejo. Na to metodo klasifikacije instrumentov, ki jo je predstavil Režek v Geodetskem vestniku št. 47/ 2003-3 in je lahko zanimiva za naše razmere, se obravnava oslanja v nadaljevanju.

V metodološkem smislu je za opredelitev instrumentov zemljiške politike, ki bi zagotavljali doseganje zastavljenih ciljev na ustrezni ravni (državi, regiji, lokalni skupnosti), treba:

- izdelati analizo stanja in trendov na področju urejanja prostora, upravljanja in gospodarjenja z zemljišči ter delovanja trga oziroma prometa z zemljišči,
- opredeliti, opisati in analizirati možne cilje zemljiške politike,
- identificirati in opisati razpoložljive instrumente in ukrepe, ki bi jih bilo mogoče uporabiti za uresničitev postavljenih ciljev zemljiške politike,
- preučiti učinkovitost instrumentov in ukrepov glede na postavljene cilje.

Po omenjeni metodi obstajata dva pristopa k opredeljevanju možnih ciljev zemljiške politike. Pri prvem pristopu, ki je bolj strateško naravnano in zato primernejši za pripravo predpisov in nacionalnih politik, se poskušajo z znanstveno metodo identificirati vsi možni cilji. Nabor ciljev, ki jih izberemo po eni od znanih metod (analiza SWOT, metoda scenarijev), je odvisen

od družbene primernosti za urejanje razmer na ravni države. Pri drugem pristopu najprej identificiramo probleme na področju urejanja prostora, upravljanja zemljišč in delovanja trga in na tej podlagi določimo cilje ter instrumente za odpravo teh problemov. Drugi, enostavnejši pristop je bolj primeren za reševanje problemov urbanega razvoja na mikro izvedbeni ravni (lokalna skupnost, mesto). Primer dvonivojskega nabora ciljev je prikazan v grafikonu 4.



Grafikon 4: Prikaz strukture možnih ciljev urbane zemljiške politike po metodi IFHP (prirejeno po Režek, 2003)

Cilj na najvišjem nivoju ob upoštevanju razmer v prostoru razstavimo na cilje na nižjih nivojih. Pri razvrščanju ciljev je pomembno, da so ti cilji hierarhično razčlenjeni v dva ali več nivojev – cilj na višjem nivoju je vsebovan v podrobnejših ciljeh na nižjem nivoju. V prikazanem (hipotetičnem) primeru strukture možnih ciljev so ti razvrščeni v dva nivoja. Najbolj splošen cilj, tj. 'z učinkovitim upravljanjem in gospodarjenjem s stavbnimi zemljišči prispevati k skladnemu in uravnoveženemu prostorskemu razvoju', izhaja iz zavezujočih razvojnih



dokumentov: SRS, SPRS, Agende Habitat. Najbolj splošen cilj je na prvem nivoju razstavljen na tri splošne cilje: (1) prispevati k pripravi in izvajanju prostorskih planov, (2) ustvariti pogoje za delovanje zemljiškega trga; (3) zagotoviti družbeno pravično porazdelitev povečane vrednosti zemljišč. Cilji na prvem nivoju so nadalje členjeni s cilji na drugem nivoju na način, da vsakemu cilju na prvem nivoju ustreza niz podrobnejših ciljev na drugem nivoju.

Potem ko smo cilje določili in opisali, lahko v drugem koraku oblikujemo nabor instrumentov, od katerih so eni plansko, drugi pa bolj tržno usmerjeni. Nabor 65 instrumentov, ki ga je oblikovala skupina ekspertov IFHP in ga je mogoče dopolnjevati glede na posamezne probleme, temelji na izkušnjah držav z razvitim tržno-planskim sistemom prostorske regulacije. Instrumente, ki bi jih bilo mogoče učinkovito uporabiti na ravni države, regije, lokalne skupnosti ali mesta, razvrščamo glede na namen v šest skupin (Dekleva, 1999, 2003):

- A. *načrtovalski instrumenti*, s katerimi vzpostavimo elemente načrtovanja ter spremljanja in nadzora izvajanja sprejetih prostorskih izvedbenih aktov;
- B. *drugi upravni instrumenti*, s katerimi javni sektor uveljavlja javne interese oz. koristi;
- C. *davčni instrumenti*, s katerimi pridobivamo namenske javnofinančne prihodke proračunov države ali lokalnih skupnosti, pa tudi usmerjamo obnašanje subjektov na trgu;
- D. *tržni instrumenti*, s katerimi usmerjamo ekonomske subjekte k doseganju družbenih ciljev ter spremljamo razmere na trgu z namenom, da omogočimo razvoj določenega območja;
- E. *finančno-razvojni instrumenti*, s katerimi zagotavljamo finančne pogoje za realizacijo določenega razvojnega programa ali projekta;
- F. *podporni instrumenti*, s katerimi spodbujamo k sodelovanju razvojne akterje, zagotavljamo pogoje za izvajanje zemljiške politike, pa tudi omogočamo njen kontinuiran razvoj.

Obsežen seznam instrumentov zemljiške politike je prikazan v matriki ciljev in instrumentov (preglednica 1). Univerzalna struktura matrike omogoča tudi drugačne razvrstitve instrumentov. V njej z vrednostnimi stopnjami ocenimo dejansko oz. potencialno uporabnost posameznega instrumenta za doseganje določenega cilja (grafikon 4). Lahko pa poenostavljeno s simboli označimo stopnjo uporabnosti instrumentov, kot sledi:

- xx – instrument je uveden s predpisi in se uporablja v praksi,
- x – uporaba instrumenta je z vidika obstoječih predpisov možna,
- – uporaba instrumenta bi zahtevala predhodno pravno ureditev.

Ozn	Instrumenti	Cilji (grafikon 4)	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	2.6	3.1
<b>A,B</b>	<b>Načrtovalski in drugi upravni instrumenti</b>														
1	Strateško načrtov/usmerjanje razvoja dol. območja		xx		xx		xx	xx							
2	Načrtovanje namenske rabe (tržna alokacija)		xx		x		xx	x							
16	Obvezna parcelacija – komasacija zemljišč			•	•	•	•	•				•			
17	Obvezna graditev (prodaja) na neizkorišč. zemljišču		•	•		•						•			
<b>C</b>	<b>Davčni instrumenti</b>														
23	Davek na nepremičnine (property tax)		•	•		•			•		•	•			•
24	Davek na posest/uporabo zemljišč (NUSZ)		xx	xx		xx			xx		xx	xx			x
25	Davek na povečano vrednost zemlj. (betterment tax)		•	•		•			•			•			
33	Prispevek za opremljanje zemlj. (betterment charges)		xx	xx				x	x		xx				
<b>D</b>	<b>Tržni instrumenti</b>														
34	Pridobivanje zemljišč na prostem trgu (land banks)		•	•	•	•	•	•	•			•			
35	Menjava zemljišč med javnim in zasebnim sektorjem		x	x	x	x	x	x	x						
36	Prodaja zemljišč z javnim razpisom		xx	xx		x	x	x	x						
37	Prodaja (opremljenih) zemljišč		xx	xx			x	x	x						
38	Prenos pristojn. na javne ali mešane razvojne družbe		x	x		x									
39	Javno-zasebna partnerstva v razvojnem sektorju		x	x	x	x	x								
40	Sklepanje razvojnih dogovorov ali pogodb		x	xx	x	x	x	x							
41	Trženje razvitih (opremljenih) zemljišč		x	x					x						
42	Razvoj tržno usmerjenih produktov		x												
43	Opremljanje zemljišč za graditev (na zalogo)			x			x		x						
<b>E</b>	<b>Finančno razvojni instrumenti</b>														
44	Uravnoteženje finančnih učinkov (stroški-koristi)		xx	x		x									
45	Študija izvedljiv. načrta/programa (feasibility study)		x	x		x									
46	Spremljanje finančnih učinkov med izvedbo projekta		x												
47	Kapital za rizične primere (urbana prenova)		x	x											
48	Porazdeljevanje stroškov/virov na več projektov		x												
49	Upravljanje s proračunskimi sredstvi projekta		xx		x										
50	Državne subvencije in posojila lokalni skupnosti		x	x				x							
51	Ugodna posojila za nakup zemljišč – posebni pogoji		x	x					x						
52	Stanovanjska posojila – maksimirana cena zemljišča		x	x					x						
53	Državne (hipotekarne) in komunalne obveznice		x	x											
<b>F</b>	<b>Podporni instrumenti</b>														
54	Institucije za vodenje in izvajanje zemlj. politike		x	x	x	x				x	x		x	x	x
62	Programi ukrepov zemljiške politike na vseh ravneh		x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	
63	Dostop do informacij o ciljih in ukrepih zemlj. politike		x	x					x						
64	Raziskave na področju razvoja zemljiške politike			x					x	x	x				
65	Participacija civilne sfere v razvojnih projektih		x		x		x	x						x	

Preglednica 1: Prikaz dela matrike ciljev in instrumentov zemljiške politike po metodi IFHP (prir. po Režek, 2003)

V preglednici 1 je prikazana možnost uporabe metode načrtovanja instrumentov zemljiške politike po klasifikaciji IFHP. Pogoji za sestavo matrike, ki je lahko za vsako državo (regijo, mesto) drugačna, je ocenjena dejanska oziroma potencialna uporabnost instrumentov glede na zastavljene cilje. Pri tem se moramo zavedati, da načrtovanje sistema instrumentov za konkretno okolje zahteva analizo stanja in vplivov uvedbe instrumentov. Tu naletimo na problem kompleksnosti sistema, ki ga je treba obravnavati na enak način kot druge podobne sisteme, to je celovito na temelju strokovnosti in uporabe znanstvenih metod. V primerjalni analizi je

treba odgovoriti na vprašanja, kot so: (i) s kakšnimi instrumenti je mogoče uresničiti zastavljene cilje, (ii) ali je mogoče iste cilje doseči na različne načine, (iii) katere instrumente bomo izbrali, da bi dosegli posamezen cilj? Pri načrtovanju sistema instrumentov urbane zemljiške politike je treba izhajati iz primernosti posameznega instrumenta glede na ekonomski, socialni in pravni sistem, v okviru katerega ga nameravamo uporabljati.

Pešić (2009) ugotavlja, da primerjava instrumentov in njihovih kombinacij na podlagi kriterijev, ki poleg gospodarskih vključuje politične, okoljske in druge kriterije, ni mogoča brez poznavanja lastnosti instrumentov in problemov, povezanih z njihovo uporabo. Bistvene lastnosti instrumentov, ki jih poudarja normativna ekonomska teorija (učinkovitost, zanesljivost, uporabnost, pravičnost idr.), so bile predstavljene v podpoglavju 4.1. Begović (1995) izpostavlja pomembno pravilo učinkovitosti sistema instrumentov zemljiške politike, to je, da se načrtuje toliko instrumentov, kot je postavljenih ciljev. Z vidika načrtovanja instrumentov zemljiške politike pa Režek (2003) pravi, da mora sistematična obravnava področja zemljiške politike zajemati: (a) analizo stanja in pričakovanih trendov, (b) cilje, ki jih želimo uresničiti, (c) presojo neposrednih in stranskih učinkov instrumenta ter njegove primernosti za doseganje zastavljenih ciljev, (d) spremljanje učinkov uvedenih instrumentov in na tej podlagi odločanje o potrebnih ukrepih za izboljšanje sistema instrumentov.

S prikazom možnosti uporabe ene od uveljavljenih metod načrtovanja ciljev in instrumentov zemljiške politike smo želeli predvsem opozoriti, da je oblikovanje enotnega, preglednega in usklajenega sistema instrumentov pogoj za učinkovito gospodarjenje s stavbnimi zemljišči. Matrika z znanimi cilji nam lahko pokaže značilnosti sistema instrumentov. Med značilnostmi, ki bi jih lahko pripisali našemu sistemu, izstopajo: (i) sistem se oslanja predvsem na netržne instrumente; (ii) med ekonomskimi instrumenti prevladujejo davčni – nimamo pa še davka na nepremičnine in davka na posebno povečano vrednost zemljišča; (iii) instrumenti komasacije, ustvarjanje zaloge zemljišč za gradnjo in javno-zasebno partnerstvo se v praksi ne uporabljajo; (iv) institucionalno okolje je slabo razvito – ni primernih institucij z ustreznimi pristojnostmi. *Kljub slabostim našega sistema instrumentov zemljiške politike je treba poudariti, da zakonodaja omogoča uporabo obsežnega nabora instrumentov, vendar pa neuporaba tržno usmerjenih instrumentov kaže, da še nismo povsem dojeli vloge ekonomskih instrumentov zemljiške politike pri izvajanju prostorskih aktov in urejanju razmer na trgu zemljišč.*

### 5.4.3 Prednostni instrumenti aktivne zemljiške politike za prehodno obdobje

Z vidika javnih financ sta med prednostnimi nalogami v novi razvojni perspektivi uvedba davka na nepremičnine in dograditev sistema instrumentov financiranja razvoja infrastrukture. Slovenija je ena od redkih držav EU, ki še nima 'pravega' davka na nepremičnine. Prvi predlog zakona o davku na nepremičnine (ZDN, 2010) naj bi odpravil te pomanjkljivosti NUSZ: (i) z njim se obdavčujejo le določene vrste nepremičnin, torej stavbna zemljišča in stavbe; (ii) način določanja njene višine je arbitraren, brez enotnih pravil, kar v praksi povzroča velike razlike v ravni obdavčitve med občinami; (iii) sloni na občinskih evidencah o nepremičninah in zavezancih, ki so nepopolne, neprimerljive in nevzdrževane.

V drugi polovici leta 2013 je bil, očitno zaradi velikega javnofinančnega primanjkljaja, objavljen bistveno spremenjen predlog zakona o davku na nepremičnine (ZDN, 2013). Ta je bil sprejet, vendar ga je ustavno sodišče razveljavilo. Predlog zakona je za prvo leto uveljavitve določal, da bi občine imele v tem letu približno enake prihodke kot v letu 2012, razlika prihodkov pa bi pripadla proračunu države. Na podlagi ocene bi se z uvedbo davka povečali prihodki državnega proračuna za 240 milijonov evrov, medtem ko bi bili prihodki občinskih proračunov višji za približno 40 milijonov evrov. V preglednici 2 so prikazani prihodki občinskih proračunov iz obdavčenja premoženja, ki imajo naravo davka na nepremičnine.

Leto	Zneski v €		
	2010	2011	2012
Davek od premoženja	4.045.967	4.356.332	4.626.655
Pristojbina za vzdrževanje gozdnih cest	2.031.863	1.941.693	1.972.188
Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča (NUSZ)	169.039.004	171.130.537	185.454.669
<b>SKUPAJ</b>	<b>175.116.834</b>	<b>177.428.561</b>	<b>192.053.512</b>

Preglednica 2: Prihodki občinskih proračunov iz obdavčitve premoženja (vir: predlog ZDN, 2013)

V vladni koaliciji, ki je pripravila predlog ZDN (2010), so bili enotni, da uvedba davka ne bi bila smiselna, če se s tem ne bi povečali prihodki občin. Izračuni finančnega ministrstva so pokazali, da bi občine od davka na nepremičnine pobrale še enkrat več sredstev kot pri NUSZ. Na podlagi primerjave med predlogoma zakona lahko izoblikujemo nekatere pomembnejše

zaključke. Glavno breme izgradnje družbene in gospodarske infrastrukture nosijo lokalne skupnosti, kar je glavni razlog, da je davek vir proračuna lokalne skupnosti. Vrednost nepremičnin na nekem območju je namreč v korelaciji z mestno rento, zato se morajo vlaganja povrniti skupnosti za nadaljnjo rast rente. Čeprav ekonomska teorija poudarja razvojno funkcijo davka kot prostorsko okoljskega instrumenta, ZDN 2013 poudarja predvsem fiskalno funkcijo instrumenta. *Obračunavanje davka, ki ima poleg fiskalne tudi pomembno vlogo pri izvajanju zemljiške politike, naj bi vplivalo na povečanje ponudbe zazidljivih zemljišč in s tem na umirjanje cen zemljišč.* S sklicevanjem na koristi, ki jih imajo lastniki nepremičnin od storitev države, pa bo težko utemeljiti predlog zakona, po katerem bi se v proračun države nenamensko stekalo celo 50 % od zbranih sredstev. Tako bi bila zamujena priložnost, da bi lokalnim skupnostim zagotovila bistveno več finančnih sredstev za potrebe urbanega razvoja.

Pred nami je daljše obdobje finančne krize, v katerem bo država z javnofinančnimi viri vlagala predvsem v gospodarski razvoj in delovna mesta. Nerealno bi bilo pričakovati, da bo država s finančnimi sredstvi podpirala občine pri izvajanju njihove zemljiške politike, kot to določa 13. člen ZUreP-1, zato bodo te prisiljene poiskati dodatne vire financiranja. V podpoglavju 4.3.3 so predstavljene davčne rešitve, ki se kažejo v zajemanju 'posebne' povečane vrednosti zemljišča. Med temi bi v Sloveniji prišli v poštev (i) davek na povečano vrednost zazidljivega zemljišča, (ii) davek na neuporabljen zemljišč ter (iii) davek za spodbujanje izvajanja prostorskih aktov. *V Sloveniji za uvedbo 'posebnih' davkov, ki bi terjali resno politično in strokovno obravnavo, ni večjih možnosti, dokler se ne uveljavi davek na nepremičnine.*

V pogledu uvajanja sodobnih instrumentov zemljiške politike so nam lahko v pomoč novi pristopi financiranja urbane infrastrukture, ki se vse bolj uveljavljajo v svetu. Za naše razmere je še posebej zanimiv pristop Petersona (2009), ki zahteva kvalitetno prostorsko načrtovanje, sočasno pripravo prostorskih načrtov in programov infrastrukturnih projektov ter uporabo sklopa 6. prednostnih instrumentov financiranja urbane infrastrukture, ki izhajajo iz razlike vrednosti med neopremljenim in opremljenim zemljiščem (preglednica 3). Med prednostne instrumente, ki izhajajo iz zemljiških virov oziroma razlike vrednosti med neopremljenim in opremljenim zemljiščem, spada tudi 'prispevek za obremenjevanje urbane infrastrukture', s katerim bi občinam omogočili izvajanje aktivne zemljiške politike. Z novim prispevkom bi lahko občine po istem načelu, na katerega se oslanja uvedba davka na nepremičnine, zajemale

vlaganja v gospodarsko kot tudi družbeno infrastrukturo. To dajatev plačajo novi uporabniki, ki so povzročili dodatne stroške razvoja zemljišča. *Novi prispevek je pomemben vir financiranja urbanega razvoja, ki se utemeljuje z rastočim razkorakom med povpraševanjem po dodatnih sredstvih in zahtevami po višji kvaliteti prostora in življenjskega okolja.*

Instrument	Opis	Ključne zahteve
1. Zapoved investitorju ( <i>developer exactions</i> )	Investitorja se zaveže, da na lastne stroške zgradi manjkajočo infrastrukturo	Jasni predpisi; načrtovati in izvajati kapacitete tako, da bo mogoče infrastrukturo priključiti na javne sisteme
2. Prodaja ali najem zemljišč v javni lasti ( <i>sale or lease of publicly held land</i> )	Prodaja ali najem zemljišča je orodje za financiranje investicij v javno infrastrukturo	Pogoji so zaloga zemljišč za prodajo, tržno vrednotenje, najboljša raba zemljišč, prodaja na javni dražbi
3. Javno-zasebno partnerstvo: zasebna vlaganja v 'javno' infrastrukturo ( <i>public – private partnership</i> )	Investitor zgradi javno infrastrukturo v zameno za zemljišča	Veljajo pogoji kot pri prodaji zemljišč; lahko pospeši zasebne naložbe na razvojnih območjih; ključna je konkurenčna izbira partnerjev
4. Davek na povečano vrednost zemljišč ( <i>betterment levies</i> )	Z davkom se zajema del povečane vrednosti zemljišča, ki je rezultat izvedbe infrastrukturnega opremljanja	Zahtevno in drago določanje na parcelo natančno; možen je poenostavljen pristop – nižji administrativni stroški
5. Prispevek za obremenitev urbane infrastrukture ( <i>impact fees</i> )	Investitorji plačajo stroške izboljšav infrastrukturnega sistema, ki so potrebne za rast naselja	Potrebne so načrtovalske in analitične zmogljivosti za vrednotenje stroškov gradnje infrastrukture na različnih območjih; dosledna izvedba investicijskih projektov
6. Pridobivanje in prodaja presežka zemljišč ( <i>acquisition and sale of excess land</i> )	Javni sektor pridobiva zemljišča v vplivnem območju infrastrukturnega projekta in proda zemljišče po zaključku projekta, ko se je povečala vrednost zemljišča	Potreben družbeni sporazum o delitvi porasta vrednosti zemljišč zaradi infrastrukture med: predhodne lastnike, javni sektor, razlaščenca in druge morebitne upravičence

Preglednica 3: Instrumenti financiranja 'urbane' infrastrukture iz zemljiških virov (Peterson, 2009: Tab. 2, 14–15 )

Obrazložitev ekonomskih instrumentov urbane zemljiške politike je pokazala, da pomeni razvejan sistem finančno-ekonomskih instrumentov, ki bodo tesneje navezani na prostorsko in zemljiško politiko, nujno dopolnilo normativnim instrumentom urejanja prostora. Pri instrumentih, ki imajo pretežno fiskalno vlogo, se teži k doseganju finančne učinkovitosti, kar pa ni nujno v skladu s cilji zemljiške politike. Eden od argumentov je ta, da ima lahko posamezni instrument različne lastnosti in zato tudi večfunkcijsko vlogo. *Pristojnost nad fiskalnimi instrumenti ima finančno ministrstvo, kar pa ne pomeni, da ti niso pomembni za zemljiško politiko. V tem pogledu bi moralo ministrstvo, pristojno za prostor in zemljiško politiko, imeti odločilen vpliv na oblikovanje instrumentov, ki so pomembni za urejanje prostora.*

## 5.5 Nacionalni program ukrepov za aktivnejšo zemljiško politiko

Čeprav smo pred spremembo družbenega sistema imeli relativno dobro sistemsko in institucionalno urejeno področje stavbno-zemljiške politike, po tem obdobju očitno ni bilo politične volje za ponovno konstituiranje zemljiške politike kot temeljnega mehanizma učinkovitega izvajanja prostorskih aktov in urejanja razmer na trgu zemljišč. V prispevku 'Zemljiška politika kot manjkajoči del prostorske politike države' Režek (2002) ugotavlja, da vrsta strateških, političnih, pa tudi normativnih dokumentov sicer navaja posamične instrumente zemljiške politike, bodisi ekonomske ali upravne, sistematičnega in celovitega poznavanja in prikaza zemljiške politike pa ni, kar je glavni razlog, da zemljiška politika v politični in laični javnosti še ni ustrezno prepoznana, prav tako ni konkretnije izražena potreba po njeni uveljavitvi.

V 'Izhodiščih normativnih sprememb na področju urejanja prostora in graditve' (nov. 2013) Vlada RS ugotavlja, da se je v obstoječi zakonodaji zanemarila zemljiška politika. Kljub stališču, da je zemljiška politika temeljni mehanizem učinkovitega izvajanja prostorskih aktov in urejanja razmer na trgu zemljišč, se predlog izhodišč ukvarja predvsem s postopkovnim vidikom prostorskega načrtovanja, obstoječim instrumentom zemljiške politike pa namenja le manjše popravke. V začetku leta 2013 so bila na spletni strani vlade objavljena 'Izhodišča za pripravo Strategije razvoja Slovenije za obdobje 2014–2020'. Čeprav že obstoječa SRS 2005–2013 zemljiško politiko povezuje z izvajanjem ukrepov za izboljšanje gospodarjenja s prostorom in zagotavljanjem pogojev za izboljšano delovanje trga zemljišč, preseneča, da v izhodiščih (prioriteta 'zeleno') nikjer ni omenjena zemljiška politika.

*Zapostavljanje urbane zemljiške politike, ki je pomemben del prostorske politike države, bo imelo za posledico, da se stanje na področju gospodarjenja s prostorom ne bo izboljševalo.* Ena od glavnih pomanjkljivosti dosedanjih razvojnih strategij je ta, da se urejanje prostora ne obravnava kot celovit sistem instrumentov prostorskega razvoja, katerega pomemben del so tudi instrumenti prostorskega načrtovanja. Med slabosti urejanja prostora se izpostavlja neustrezno prostorsko načrtovanje (delovni osnutek DRPi), ne pa tudi številni problemi, povezani z izvajanjem prostorskih aktov. Poudarja se javnofinančni pomen ekonomskih instrumentov, kot so okoljski davki, ne pa tudi vloga finančno-ekonomskih instrumentov zemljiške politike, s katerimi lahko zagotavljamo pogoje za učinkovito izvajanje prostorskih aktov.

*Čeprav uradna politika vprašanje decentralizacije potiska v stran, zapostavljanje pomena ustanavljanja pokrajin povečuje bojazen, da bo gospodarska in finančna kriza privedla do še večje centralizacije sredstev in odločanja na ravni države.* Praksa je pokazala, da 'kohezijski regiji' in regionalne razvojne agencije nikakor ne morejo nadomestiti institucionalnih regij. Če želimo doseči evropsko primerljivo konkurenčnost naših mest in regij, je nujna decentralizacija, s tem pa tudi prenos upravljanja razvoja na lokalno oziroma regionalno raven. Razvojna funkcija ni več samoumevna, zato morajo mesta in regije kot nosilci urbanega razvoja sami poskrbeti za uresničitev svojih razvojnih strategij. Šele obstoj 'pravih' regij pa bo zagotavljal večjo avtonomnost in neodvisnost od države, s tem pa tudi učinkovitejšo implementacijo razvojnih programov in nadaljnji regionalni razvoj.

Pogoje za izvajanje prostorskih aktov na lokalni ravni naj bi urejal 'Zakon o prostorskih ukrepih za izvajanje aktivne zemljiške politike in celovite prenovе naselij'. Glede na izhodišča vladne politike lahko domnevamo, da ta zakon ne bo prinesel bistvenih sprememb glede na obstoječo zakonodajo. Glede na sedanje težave pri urejanju prostora prihaja vse bolj do spoznanja, da tržnih mehanizmov v prihodnosti ne bo več mogoče ignorirati, zato bi se morala država, namesto na normativne instrumente (prostorsko načrtovanje in upravni ukrepi), osloniti predvsem na instrumente regulacije trga. To bi pomenilo, da bi izvedbeni zakon poleg prostorskih ukrepov vključeval tudi finančno-ekonomske in druge podporne instrumente zemljiške politike, ki so ključni za učinkovito izvajanje prostorskih aktov.

Glede na sedanje stanje in trende v prostoru preseneča dejstvo, da za občine pomemben zakon o izvajanju prostorskih ukrepov aktivne zemljiške politike še ni bil sprejet. Enako usodo doživlja tudi Nacionalni program ukrepov za aktivnejšo zemljiško politiko, ki ga pristojno ministrstvo za prostor pripravlja že od uveljavitve ZUreP-1. To je tudi eden od razlogov, da občine doslej niso izvajale aktivne zemljiške politike, tako tudi ni bilo pričakovati, da bi sprejemale lokalne programe ukrepov. Pomemben razlog je tudi nerazvito institucionalno okolje, saj nimamo vzpostavljenih institucij z ustreznimi pristojnostmi in znanji (npr. sklad, javna agencija). V državni upravi in lokalni samoupravi primanjkuje tudi kadrov, ki bi bili usposobljeni za vodenje in izvajanje aktivne zemljiške politike.



## **6 PROGRAM OPREMLJANJA KOT INSTRUMENTALNA PODLAGA ZA IZVAJANJE OBČINSKIH PROSTORSKIH AKTOV – PRIMERA IZ PRAKSE**

Obravnavanje instrumentov urbane zemljiške politike je pokazala, da obstoječi sistem instrumentov ne zagotavlja učinkovitega izvajanja občinskih prostorskih aktov, kar lahko povežemo z nerazvito zemljiško politiko. Med glavnimi vzroki so: pomanjkljivi prostorski akti, skromen nabor ekonomskih instrumentov, pomanjkanje finančnih virov za pridobivanje in opremljanje zemljišč, premajhna uporaba instrumenta javno-zasebnega partnerstva, monopolno obnašanje zasebnih lastnikov zemljišč ipd. Dejstvo, da se urbana zemljiška politika šele oblikuje, pa ne pomeni, da ne razpolagamo z instrumenti, s katerimi lahko vplivamo na izvajanje prostorskih aktov. To naj bi potrdila tudi študija dveh programov, ki jih je izdelal avtor naloge prek javnega naročila: programa opremljanja zemljišč za gradnjo na območju OPPN naselja Šared in programa opremljanja stavbnih zemljišč za območje OPN Občine Hrpelje-Kozina.

Program opremljanja zemljišč za gradnjo se je kot eno od temeljnih orodij 'aktivne' zemljiške politike polno uveljavil šele po letu 2007. S programom opremljanja se za območje prostorskega akta načrtuje gradnja gospodarske javne infrastrukture, določijo stroški, finančni viri in roki izgradnje infrastrukture ter podlage za odmero komunalnega prispevka. Uveljavitev instituta programa opremljanja v praksi je primer relativno uspešnega implementiranja prostorske zakonodaje. *Obračunavanje komunalnega prispevka na podlagi programa opremljanja je lahko uspešen instrument financiranja prostorskega razvoja naselij, če temelji na načelih enakovrednosti dajatve in protidajatve ter enakopravnosti zavezancev.*

Izkušnje izdelovalcev programov opremljanja kažejo na nekatere sistemske pomanjkljivosti. Tako na primer zakonodaja dopušča, da občina na podlagi programa opremljanja: (i) finančne obveznosti in tveganja v zvezi z opremljanjem zemljišč s pogodbo o opremljanju prevali na investitorja, ki bo tako prisiljen skleniti pogodbo ali odstopiti od nepremičninskega projekta – pogodba o opremljanju, ki jo lahko uvrstimo med neke vrste javno-zasebnega partnerstva, bi morala temeljiti na aktivnem sodelovanju občine z lastniki zemljišč, investitorji ter zainteresirano javnostjo; (ii) obračunava komunalne prispevke za infrastrukturo primarnega pomena za razvoj širšega območja občine – z ekonomskega vidika bi finančne vire za njeno gradnjo morala občina načrtovati v programih dolgoročnega razvoja infrastrukturnega sistema; (iii) investitorju

poleg komunalnega prispevka za gradnjo manjkajoče infrastrukture na območju prostorskega akta zaračunava tudi prispevek za že zgrajeno komunalno opremo na območju občine. Investitorja zaradi nedorečene zakonodaje bremeni še plačilo dela stroškov gradnje elektroenergetskega omrežja, ki ne spada v infrastrukturo za izvajanje občinskih GJS.

### 6.1 Program opremljanja zemljišč za gradnjo na območju OPPN naselja Šared

Območje OPPN Šared meri 44,6 ha in je hkrati območje zemljišč, ki se bo opremljalo na podlagi programa opremljanja. Šared je pretežno stanovanjsko naselje in lokalno oskrbno in storitveno središče. Stopnja opremljenosti obstoječe pozidave je izjemno nizka. V OPPN so zato predvidene tudi obsežnejše izboljšave opremljenosti zemljišč obstoječih stavb. Opremljanje tako velikega območja bo dolgotrajno in odvisno predvsem od pobud investorjev oz. lastnikov zemljišč ter finančnih zmožnosti občine. V obravnavanem primeru se postavlja vprašanje učinkovitosti urejanja območja z enim samim prostorskim aktom in programom opremljanja.



Slika 12: Predlog zazidalne situacije območja OPPN Šared na digitalnem ortofotu (vir: Urbi, d. o. o., 2013)

V programu opremljanja so skladno s prostorskim aktom predvidene investicije v gradnjo: (1) komunalne opreme, potrebne za izvajanje obveznih lokalnih GJS, ki zajema: rekonstrukcijo lokalnih cest in javnih poti ter gradnjo novih dovoznih cest do objektov, stolpnega vodohrana s povezovalnim cevovodom, razdelilnega vodovodnega in hidrantnega omrežja, fekalne in meteorne kanalizacije ter ureditev mest za ločeno zbiranje komunalnih odpadkov; (2) druge gospodarske infrastrukture, ki ni komunalna oprema in zajema: gradnjo elektroenergetskega, telekomunikacijskega in CATV omrežja ter gradnjo plinovodnega omrežja. Za to infrastrukturo občine ne morejo zaračunavati komunalnega prispevka. V preglednici 4 je podan prikaz 'skupnih' in 'obračunskih stroškov' gradnje komunalne opreme.

Ozn. post.	Opis investicijskih aktivnosti	Skupni stroški (eur)	Obračunski stroški (eur)	Proračun in drugi viri (eur)
1*	Rekonstrukcija JP 640131 (Jagodje–Šared) v dolžini 1790 m in širini vozišča 6 m z navezavo na HC Izola–Lucija v izvenivojskem priključku Jagodje	3.978.603,45	397.860,34 10 %	3.580.743,10 90 %
2*	Rekonstrukcija LC 140020 (Izola–Korte) v dolžini 1321 m in širini vozišča 6 m, vključno z avtobusnimi postajališči ter pešpotmi	2.451.773,62	367.766,04 15 %	2.084.007,58 85 %
3	Rekonstrukcija JP 640290 v dolžini 921 m in širini vozišča 5 m (južna napajalna cesta B)	410.851,65	410.851,65	0,00
10*	Gradnja stolpnega vodohrana RZ Malija višine 25 m, V=72 m <sup>3</sup> , s črpališčem in povezovalnim cevovodom NL DN 250 mm	901.306,78	675.980,08 75 %	225.326,69 25 %
11	Razdelilni cevovodi NL DN 250, 200 in 100 mm znotraj območja OPPN	1.114.663,51	1.114.663,51	0,00
12*	Gradnja glavnega fekalnega kanala "Š" GRP DN 250 za odvajanje komunalne vode iz naselja Šared v sistem javne kanalizacije Izole	583.239,45	437.429,58 75 %	145.809,86 25 %
13	Zbirni fekalni kanal Ø300 s priključnimi kanali, tlačnimi vodi Ø100 in črpališči	577.241,83	577.241,83	0,00
17	Meteorna kanalizacija Ø500–250 z odvodom v povodje Drnice	616.793,06	616.793,06	0,00
18	Platoji za ločeno zbiranje komunalnih odpadkov v ekoloških otokih	180.950,40	180.950,40	0,00
22	Javna razsvetljava cest, ulic, pešpoti in drugih javnih površin	644.304,81	0,00	644.304,81
25	Izdelava OPPN, idejnih načrtov infrastrukturnega omrežja in programa opremljanja	345.799,43	0,00	345.799,43
26*	Odkupi zemljišč, namenjenih za ceste in druge javne površine	3.066.791,40	2.606.772,69 85 %	460.018,71 15 %
<b>Stroški komunalnega opremljanja območja OPPN</b>		<b>20.957.256,86</b> 100 %	<b>13.471.246,68</b> 64,3 %	<b>7.486.010,19</b> 35,7 %

Preglednica 4: Delni prikaz stroškov opremljanja stavbnih zemljišč na območju OPPN Šared (vir: Ivančič, 2013).

Skupni stroški opremljanja zemljišč, povezani s projektiranjem in gradnjo komunalne opreme, so porazdeljeni v 26 investicijskih postavk (zeleno obarvan stolpec). Med temi stroški pa niso zajeti stroški gradnje GJI, ki ne spada v komunalno opremo. Višina obračunskih stroškov na enoto mere, ki bi odpadli na zavezance za plačilo komunalnega prispevka (modri stolpec), bi se lahko bistveno znižala, če bi občina v celoti financirala gradnjo primarne infrastrukture (postavke, označene z zvezdico). Občinska uprava se je odločila za drugo možnost, in sicer da se v čim večji meri optimizira izraba zemljišča (poveča FI) in tako poskuša priti do primerne višine komunalnega prispevka. Na prvi obravnavi odloka o programu opremljanja so se svetniki bolj nagibali k predlogu, da občina v celoti financira gradnjo primarne infrastrukture.

Skladno z Uredbo o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč (2007) se obračunski stroški po posamezni vrsti komunalne opreme preračunajo na enoto mere, to je m<sup>2</sup> parcele in m<sup>2</sup> neto tlorisne površine objekta (preglednica 5). Po Pravilniku o merilih za odmero komunalnega prispevka (2007) se prispevek za posamezno vrsto komunalne opreme KP<sub>ij</sub> izračuna po enačbi:  $KP_{ij} = (A_{\text{parcela}} \cdot C_{p_{ij}} \cdot D_p) + (K_{\text{dejavnost}} \cdot A_{\text{tlorisna}} \cdot C_{t_{ij}} \cdot D_t)$

Zap. števil	Vrsta komunalne opreme	C <sub>pj</sub> (€/m <sup>2</sup> )	C <sub>tj</sub> (€/m <sup>2</sup> )	A <sub>p</sub> · C <sub>pj</sub> · D <sub>p</sub> (€)	K <sub>d</sub> · A <sub>t</sub> · C <sub>tj</sub> · D <sub>t</sub> (€)	KP <sub>j</sub> (€)
1	Cestno omrežje in druge javne površine	34,10	69,77	13.175,13	5.581,88	18.757,01
2	Vodovodno omrežje	9,18	18,78	3.545,59	1.502,15	5.047,75
3	Fekalna kanalizacija	8,76	22,40	3.382,98	1.791,79	5.174,77
4	Meteorna kanalizacija	6,17	15,78	2.384,15	1.262,76	3.646,91
5	Odstranjevanje odpadkov	0,93	1,90	358,29	151,80	510,09
<b>Komunalni prispevek KP<sub>j</sub></b>		<b>59,13</b>	<b>128,63</b>	<b>22.487,86</b>	<b>10.138,58</b>	<b>33.136,54</b>

Preglednica 5: Obračunski stroški, preračunani na enoto mere, s primerom izračuna komunalnega prispevka za gradnjo enostanovanjske stavbe s parcelo velikosti 644 m<sup>2</sup> in stavbo z 200 m<sup>2</sup> neto tlorisnimi površinami.

Po predlogih OPPN, izdelanih po letu 2006, ki so jim močno nasprotovali prebivalci Šareda, se je občinska uprava odločila, da bo zahteve v največji meri upoštevala v novem predlogu. S tem pa se je odprlo vprašanje zakonitosti ter ekonomske in družbene sprejemljivosti zahtev, do katerih se je moral opredeliti pripravljavec OPPN, in sicer:

- (1) da se načrtuje nižja gostota pozidave in hkrati bistveno zniža višina komunalnega prispevka. Rezultati programa opremljanja, izdelanega na novem predlogu OPPN, so bili

pričakovani: nižja gostota pozidave s pretežno individualno stanovanjsko gradnjo pomeni tudi višje stroške opremljanja zemljišč.

(2) *da se stroške izboljšanja opremljenosti zemljišč v celoti pripiše investitorjem, ki naj bi tudi povzročili stroške gradnje nove komunalne opreme.* Taka zahteva, ki postavlja investitorje v neenakopraven položaj, je glavni razlog nesporazumov med lastniki obstoječih objektov in občino. Po pravilniku o merilih za odmero komunalnega prispevka (2007) se lastnikom objekta, ki so predpisane obveznosti za obstoječo komunalno opremo že izpolnili, zaračunajo le stroški opreme, na katero dotlej niso mogli priključiti objekta oziroma jim ni bila omogočena njena uporaba. V opisanem primeru bo občina ravnala nesmotrno, če na podlagi programa opremljanja lastnikom obstoječih objektov ne bo zaračunala prispevka za (obvezno) priključitev na novozgrajeno omrežje odpadnih vod;

(3) *da se podrobneje opredeli lokacija dejavnosti za skupne potrebe naselja.*

Pravi razlog za nasprotovanje predlogu OPPN ni v strokovno utemeljenih 'lokacijskih rešitvah', temveč v nezaupanju prebivalcev, da bo načrtovana 'družbena' infrastruktura tudi izvedena. Občina bi lahko pridobila potrebno zaupanje in podporo k predlogu OPPN, če bi predstavila tudi možnosti vključitve teh investicij v načrte razvojnih programov. Za razliko od našega sistema proračunskega financiranja se v razvitih državah vse bolj uveljavlja nov instrument financiranja infrastrukture (impact fee), ki med stroške opremljanja vključuje stroške gradnje gospodarske kot tudi družbene infrastrukture;

(4) *da bo nezazidana zemljišča, ki so z OPPN namenjena cestam in drugim javnim površinam, občina odkupila po tržni vrednosti.* Interes zasebnega lastnika je, da si s prodajo zemljišča prisvoji presežek vrednosti. Ker gre v primeru gradnje komunalne opreme za javno korist, so za nakup zemljišč občini na voljo zakoniti instrumenti (npr. predkupna pravica, razlastitev), vrednost zemljišč pa mora oceniti pooblaščen cenilec;

(5) *da občina s prodajo zemljišč ne bo spodbujala tržne gradnje z visokimi gostotami.* Taka zahteva kaže na veliko nezaupanje obstoječih prebivalcev naselja. Občina, ki ima na območju OPPN v lasti pomemben del nezazidanih zemljišč, bo lahko izkoristila prednosti instrumenta prodaje opremljenega zemljišča na javni dražbi. Z vlaganjem v opremljanje zemljišč bo tako spodbujala izvajanje prostorskega akta, s tem pa tudi razvoj naselja.

Načrtovanje nizke gostote zazidave oziroma izrabe zemljišč, ki so jo zahtevali prebivalci in zasebni lastniki zemljišč, se je odražalo v višjih stroških opremljanja zemljišč (preglednica 5).

Na višino komunalnega prispevka lahko pripravljavec OPPN vpliva s povečanjem izrabe zemljišč. Lahko pa občina več sredstev predvidi iz proračuna in iz drugih virov, ki jih lahko pridobi za izvedbo komunalne opreme (npr. sredstva od prodaje zemljišč, NUSZ, proračuna države, skladov EU). Vendar je ta možnost odvisna predvsem od ciljev, prioritet in finančne zmožnosti občine. Nesorazmerno veliki stroški opremljanja zemljišč, ki so izhajali iz programa opremljanja, so vplivali na odločitev pripravljavca OPPN, da poveča izrabo zemljišč. To je skupaj z odločitvijo pripravljavca programa opremljanja, da se iz proračuna in drugih virov predvidi več sredstev, vplivalo na občutno znižanje višine komunalnega prispevka.

Študija primera programa opremljanja nam pove, da lahko občina z upoštevanjem zakonitosti, strokovnosti in transparentnosti postopkov pridobi potrebno zaupanje in podporo v postopkih priprave prostorskega akta. Z uspešno realizacijo OPPN oziroma programa opremljanja pa bi lahko v največji možni meri uveljavili javne kot tudi zasebne interese. To pa so: (i) v občini bi se povečala ponudba zemljišč za gradnjo; (ii) z visokim standardom komunalne oskrbe in razvojem storitvenih dejavnosti bi naselje pridobilo privlačnost; (iii) pridobili bi korist tudi lastniki obstoječih stavb, saj bi se jim z izboljšanjem komunalne opremljenosti izboljšali življenjski pogoji; (iv) povečala bi se tudi vrednost nepremičnin. Z rezultati analize programa opremljanja je dosežen tudi eden od ciljev naloge, to je predstaviti prednosti povezovanja in usklajevanja v postopkih priprave prostorskih aktov in programov opremljanja (več v 6.3).

## **6.2 Program opremljanja stavbnih zemljišč za območje Občine Hrpelje-Kozina**

Pri izdelavi programa opremljanja stavbnih zemljišč za območje Občine Hrpelje-Kozina je bilo treba v skladu s prostorskim načrtom določiti obseg zazidanih in nezazidanih stavbnih zemljišč. Kot določa Uredba o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč (2007), mora program opremljanja vsebovati tudi podlage za odmero komunalnega prispevka. Ena od podlag so stroški opremljanja zemljišč, ki jih je treba preračunati na m<sup>2</sup> parcele oz. na m<sup>2</sup> neto tlorisne površine objekta. *Kot vsota površin vseh parcel na območju opremljanja se upošteva površina zemljiških parcel, na katerih je v skladu s prostorskim aktom možna gradnja objektov. Zgolj na podlagi določenega obsega stavbnih zemljišč v OPN (raba zemljišč) pa ni mogoče ugotoviti, ali je na teh zemljiščih gradnja objektov tudi dejansko možna – zemljišča je zato treba določiti z vidika primernosti za gradnjo, za to pa potrebujemo ustrezno metodo.*

### 6.2.1 Pravilnik o določanju zemljišč za gradnjo stavb

Stavbna zemljišča, ki so primerna za gradnjo stavb, so pomemben dejavnik razvoja mest in drugih urbanih naselij, zato njihova tržna vrednost oziroma cena bistveno odstopa od cen kmetijskih, gozdnih in drugih zemljišč. Lokacija, predvidena za nadaljnji razvoj, in namenska raba zemljišča v občinskem prostorskem načrtu sta najpomembnejši lastnosti zemljišča, ki najbolj vplivata na trg zemljišč. Podatki o zemljiščih za gradnjo, ki se lahko uporabljajo v različne namene (npr. davek na nepremičnine), pomembno vplivajo na vrednost nepremičnin v sistemu množičnega vrednotenja. S posredovanjem podatkov na osnovi Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin (ZMVN, 2006) je imela večina občin precejšnje težave, kar pripisujemo dejstvu, da način določanja zemljišč za gradnjo stavb ni bil normativno urejen.

S sprejetjem Pravilnika o določanju zemljišč za gradnjo stavb (2013) je bil narejen odločilen korak k vzpostavitvi evidence stavbnih zemljišč, na katerih je gradnja stavb dejansko možna. S pravilnikom je način določanja zemljišč za gradnjo tudi formalno predpisan, z vidika magistrske naloge še vedno ostaja odprto vprašanje izvajanja pravilnika. Zelo pomembno namreč je, da so podatki pravilno in popolno določeni, zato pa bi potrebovali metodo, ki bi občinam omogočila hitro in enostavno določitev obsega teh zemljišč v občinskem prostorskem načrtu. Zanima torej nas, ali predlagana metoda določanja obsega dejansko zazidljivih zemljišč iz podpoglavja 6.2 ustreza zahtevam pravilnika. Za ta namen si oglejmo bistveni vsebini, na katerih temelji pravilnik, to sta opredelitev pojma zemljišč za gradnjo stavb in način njihove določitve.

Pravilnik v 2. členu določa, da so zemljišča za gradnjo stavb tista stavbna zemljišča, določena v OPN, oziroma stavbna zemljišča v okviru ureditvenih območij naselij, določenih v prostorskih sestavinah dolgoročnih in srednjeročnih družbenih planov občin, na katerih je gradnja stavb dejansko možna in jih določi občina. Opredelitev zemljišč za gradnjo stavb je vsebovana v 3. členu, ki določa, da so zemljišča za gradnjo stavb parcele ali deli parcel, ki tvorijo zaokrožena zemljišča, če so zemljišča na območju stavbnih zemljišč, če niso izločena kot zemljišča, ki niso primerna za gradnjo stavb, in če izpolnjujejo enega od pogojev iz tretjega odstavka: (i) zemljišča, za katera je sprejet občinski podrobni prostorski načrt; (ii) zemljišča, za katera je sprejet državni prostorski načrt; (iii) zemljišča, za katera je pridobljeno gradbeno dovoljenje; in (iv) komunalno opremljena zemljišča po določilih Zakona o prostorskem načrtovanju (2007).

*Ker zemljišč, ki so primerna za gradnjo, ni mogoče neposredno izločiti iz prostorskih aktov, bodo lahko občine ta zemljišča določile na način, ki temelji na postopnem izločanju zemljišč. V prvem koraku se razvrstijo vse parcele na območju občine v pet vrst osnovne namenske rabe: kmetijska, gozdna, vodna, stavbna in druga zemljišča. Tako se kot zemljišča za gradnjo stavb obvezno določijo vsa zemljišča, za katera je sprejet prostorski izvedbeni načrt. V naslednjem koraku se izločijo stavbna zemljišča, ki so glede na dejansko rabo in podrobnejšo namensko rabo prostora trajno ali začasno neprimerna za gradnjo. Med trajno neprimerna zemljišča se uvrščajo zemljišča, ki so pozidana s stavbami ali z objekti gospodarske javne infrastrukture. Kot trajno ali začasno neprimerna se določijo tudi zemljišča, na katerih gradnja ni možna zaradi oblike, površine ali naravnih lastnosti ali ni dopustna zaradi predpisanih varovanj in omejitev.*

Kriterij možne gradnje je tudi opremljenost zemljišča, ki ga je treba razumeti v kontekstu ZPNačrta, t. j., da se stavbno zemljišče v posamezni enoti urejanja prostora šteje za opremljeno, če je v tej enoti urejanja zgrajena in predana v upravljanje komunalna oprema ter objekti in omrežja druge gospodarske javne infrastrukture, ki so določeni v prostorskem aktu občine, ali pa če je v prostorskem aktu občine predvidena komunalna oprema ter objekti in omrežja druge gospodarske javne infrastrukture vključena v občinski načrt razvojnih programov v okviru občinskega proračuna za tekoče ali naslednje leto. Zemljišče je mogoče šteti za opremljeno, tudi če se sočasno z gradnjo objekta zagotavlja tudi opremljanje stavbnih zemljišč po pogodbi ali če investitor zagotovi samooskrbo objekta s posamezno vrsto komunalne opreme.

Pri izvajanju pravilnika bodo občine imele težave, saj ta z uvajanjem novega termina 'zemljišča za gradnjo stavb' povzroča določeno pojmovno zmedo. V Zakonu o graditvi objektov (ZGO-1) je dovolj jasna opredelitev zazidanih in nezazidanih stavbnih zemljišč, za katera se tudi plačuje nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča. Iz odločbe ustavnega sodišča, ki je razveljavilo Zakon o davku na nepremičnine, je razvidno, kako pomembna je jasna opredelitev pojma 'zemljišč za gradnjo stavb', za področje davčnih obveznosti – davčna stopnja za ta zemljišča je bistveno višja. Določitev zemljišč za gradnjo je zahtevno delo, ki terja visoko strokovno usposobljenost občinskih uprav. Eden od problemov pri izvajanju pravilnika je ta, da veliko občin še nima sprejetih prostorskih načrtov, s katerimi bi imele pregledno stanje prostorskih podatkov v digitalni obliki. Občine pri posredovanju podatkov GURS ne bodo imele težav, ko gre za zemljišča, za katera je bil sprejet prostorski akt, ali zemljišča, za katera je pridobljeno gradbeno



dovoljenje. Težave se bodo pojavile pri izločanju zazidanih zemljišč, ki zajemajo zemljišče pod stavbo in urejeno površino, ki služi za njegovo redno rabo. Teh zemljišč ni mogoče določiti na podlagi namenske rabe v OPN in ne na podlagi dejanske rabe oz. katastra zemljišč, kjer so evidentirana zemljišča, na katerih stojijo stavbe, ne pa tudi zemljišča, ki pripadajo stavbam.

Iz opisa vsebine Pravilnika lahko ugotovimo, da ta ozko opredeljuje kriterije, na podlagi katerih morajo občine v OPN 'poiskati' lokacije oz. zemljišča, primerna za gradnjo stavb. Sodimo, da bodo podatki o zemljiščih, določenih na osnovi pravilnika, pomembno vplivali na vrednost nepremičnin, kljub temu pa je njihova uporaba omejena. *Potencialne investitorje zanimajo predvsem zemljišča, ki imajo razvojni potencial. To pa niso nujno stavbna zemljišča, za katera je bil sprejet prostorski načrt, če ta ni usklajen z realnimi potrebami po zemljiščih za gradnjo. Analize trga namreč kažejo, da je zanesljiva in čim bolj popolna informacija o zemljiščih za gradnjo, ki so investitorjem (takoj) na voljo za njihov nadaljnji razvoj, bistvenega pomena.*

## **6.2.2 Metoda ocenjevanja ponudbe zemljišč z vidika primernosti za gradnjo stavb – preizkus uporabnosti metode na primeru OPN Občine Hrpelje-Kozina**

Metoda ocenjevanja ponudbe zemljišč za gradnjo stavb temelji na izločanju nezazidljivih in drugih stavbnih zemljišč, ki so trajno ali začasno neprimerna za gradnjo. Prednost metode, ki jo je avtor izoblikoval v okviru projekta 'Strokovne podlage za pripravo programa opremljanja stavbnih zemljišč za območje Občine Hrpelje-Kozina' (2013), je v tem, da s podrobno lokacijsko analizo določa zazidana stavbna zemljišča, ki pripadajo obstoječim stavbam, ter nezazidana stavbna zemljišča, ki so primerna za zgoščanje obstoječe zazidave. Metoda omogoča tudi združevanje podatkov o lokacijskih lastnostih stavbnih zemljišč: podrobni namenski rabi in merilih izrabe, velikosti zaokroženih kompleksov, infrastrukturni opremljenosti in lastniški strukturi. Poleg tega je na osnovi kriterijev, kot so oddaljenost od obstoječe infrastrukture, razvojni cilji, finančne sposobnosti občine, mogoče oceniti tudi okvirne stroške in roke opremljanja.

V Sloveniji so prve metode ocenjevanja razpoložljivih zalog stavbnih zemljišč razvili na Inštitutu za komunalno gospodarstvo Fakultete za gradbeništvo in geodezijo. Prva tovrstna metoda je bila zasnovana in ocenjena na primeru petih lokalnih skupnosti v okviru ciljnega raziskovalnega programa (CRP) Konkurenčnost Slovenije: 'Analiza trga zemljišč in razpoložljivih

zalogo stavbnih zemljišč' (Šubic-Kovač et al., 2004). Bolj ali manj natančne metode so bile uporabljene tudi v diplomskih nalogah na FGG. Filipčič (2004) na podlagi analize sklepa, da razpoložljiva zaloga stavbnih zemljišč presega dolgoročne potrebe v Občini Sežana. Jevšnik (2004) v nalogi 'Ocena razpoložljive zaloge stavbnih zemljišč v Mestni občini Celje' ugotavlja, da je treba ločevati med zalogo zemljišč, ki je odvisna od številnih faktorjev (planske omejitve, zasebna lastništva, opremljenost), in zalogo zemljišč, potrebnih za gradnjo objektov v javnem interesu in za katera mora občina zagotoviti finančna sredstva za pridobitev lastninske pravice.

Oblikovanje zaloge stavbnih zemljišč je odvisno od konkurence na trgu zemljišč: čim bolj se dejansko stanje odmika od stanja popolne konkurence, tem bolj upravičeno je oblikovanje zaloge zemljišč, njen obseg pa mora biti določen na podlagi ekonomskih principov. Namen oblikovanja zaloge zemljišč kot enega od možnih instrumentov zemljiške politike ni maksimiranje dobička, temveč zagotavljanje potreb. To pa pomeni, da je potrebna najmanj zaloga zemljišč, na katerih je s prostorskimi akti predvidena gradnja v javnem interesu, ki jo je treba zagotoviti pravočasno in z najmanjšimi možnimi finančnimi sredstvi (Rakar, 1998).

Cilj sodobne družbe, ki racionalno upravlja zemljišča kot omejeni naravni vir, je, da z regulatorno in alokacijsko funkcijo države zagotavlja zadostno zalogo zemljišč za gradnjo ter tako usmerja urbani razvoj. Na omejenost oziroma razpoložljivost zemljišč za gradnjo in na cene zemljišč v Sloveniji vplivajo ti dejavniki (Šubic-Kovač, 2004): (i) naraščajoče potrebe po zemljiščih za gradnjo v javnem in zasebnem interesu; (ii) sorazmerno nizka dejanska ponudba zemljišč; (iii) neusklajenost preferenc prebivalstva glede alokacije dejavnosti in razpoložljivih zemljišč; (iv) širitev naselij na obrobje in s tem povezanimi ekološkimi in ekonomskimi problemi; (v) neustrezno izrabljena zemljišča v naseljih in nezmožnost njihove mobilizacije zaradi nepripravljenosti lastnikov za njihovo prodajo. Pri tem je pomembno tudi vprašanje, kdaj naj bi bila ta zemljišča na razpolago za gradnjo.

Javno lastništvo nad stavbnimi zemljišči velja za najučinkovitejši instrument uresničevanja javnih interesov. Pridobivanje zemljišč, namenjenih za tekoče potrebe javnega sektorja, ter nakup zemljišč na zalogo štejemo med ključne instrumente aktivne zemljiške politike. Da bi lahko zagotovili zadostne količine zemljišč, ki jih je mogoče komunalno opremiti, morajo država in lokalne skupnosti vzpostaviti zemljiški informacijski sistem in zagotoviti, da bodo

take informacije takoj in lahko dostopne (Agenda Habitat, 1996). Celovita evidenca stanja stavbnih zemljišč bo služila kot informacijska podpora za: (i) načrtovanje prostorskih ureditev v OPN/OPPN, (ii) pripravo programov opremljanja, (iii) oblikovanje programa ciljev in ukrepov aktivne zemljiške politike, (iv) ocenjevanje vrednosti stavbnih zemljišč, (v) določitvi zemljišč za gradnjo stavb za namene množičnega vrednotenja nepremičnin, (vi) pridobivanju zanesljivih informacij o prostih zemljiščih za potrebe potencialnih investitorjev.

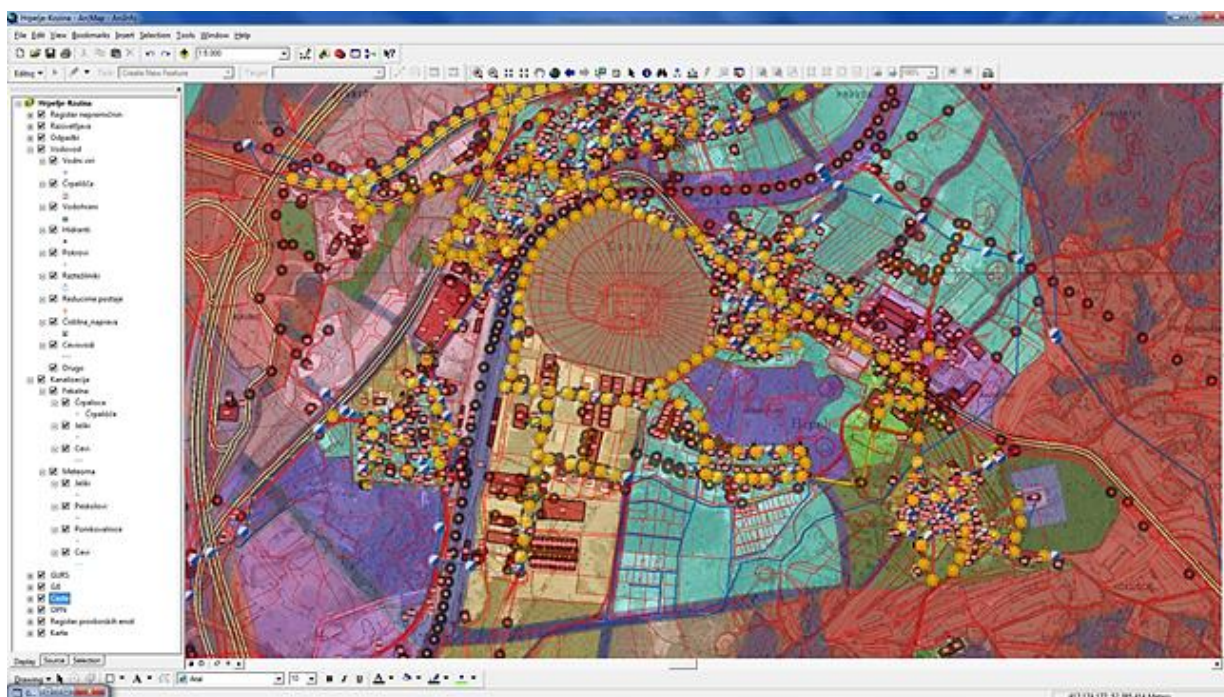
Razpoložljiv obseg stavbnih zemljišč v prostorskih aktih je pomemben lokacijski dejavnik gospodarskega in socialnega razvoja na lokalni ravni. Na številne lokacijske dejavnike ima prostorsko načrtovanje le posredni vpliv, vendar ima neposredni vpliv na fizični prostor. Lokacijski dejavniki, ki neposredno vplivajo na gospodarski razvoj, so: (i) zagotavljanje ustreznih površin, (ii) dostopnost, (iii) lega – položaj, (iv) opremljenost s prometno, telekomunikacijsko, energetske in komunalno infrastrukturo, (v) lastniška struktura – v povezavi z razdrobljenostjo lastništva, (vi) cena zemljišč, (viii) dovoljevanje posegov v prostor ipd. Stanovnik (2000) ugotavlja, da so razpoložljivost zemljišč za gradnjo ter namenska raba in komunalna opremljenost teh zemljišč tisti ključni lokacijski dejavniki gospodarskega in socialnega razvoja na lokalni ravni, ki imajo neposredno vlogo v prostorskem načrtovanju. V tem kontekstu bi morala biti osrednja naloga prostorskega načrtovanja opredelitev razvojnih območij, kjer bi bila zagotovljena ponudba ustreznih zemljišč za gradnjo.

Analize občinskih prostorskih planov sicer kažejo, da zaloga nezazidanih stavbnih zemljišč presega potrebe (v nekaterih lokalnih skupnostih celo za več planskih obdobj), vprašanje pa je, ali ta zemljišča izpolnjujejo pogoje za gradnjo. Da bi lahko odgovorili na to vprašanje, je treba izvesti podrobnejšo analizo. Temu je namenjena metoda za izdelavo celovite ocene nezazidanih stavbnih zemljišč na območju občine, mesta ali naselja. Analiza zajema bistvene lokacijske faktorje: namensko rabo, merila izrabe, velikost zaokroženih kompleksov, lastniško strukturo (v povezavi z razdrobljenostjo) ter komunalno opremljenost. Podlaga za oblikovanje metode so bila izhodišča, ki jih je MOP podal k projektu 'Izdelava bilanc za oceno ponudbe in povpraševanja po zazidljivih zemljiščih na primeru vzorčne občine' (Locus, d. o. o., 2005). Za razliko od metode ocenjevanja ponudbe zazidljivih zemljišč, ki je bila preizkušena na primeru prostorskega plana Mestne občine Gorica in Občine Brežice, se predlagana metoda nanaša na izdelavo ocene ponudbe zemljišč za novo generacijo prostorskih načrtov.

Predlagana metoda obsega te analize:

- (1) analizo zazidljivih (stavbnih) zemljišč po osnovni in podrobnejši namenski rabi, ki vključuje površine zazidljivih zemljišč z izključujočimi omejitvami in površine pogojno zazidljivih zemljišč, za katera so predpisana varovanja in omejitve (varstveni režimi);
- (2) analizo zazidanih zemljišč na podlagi dejanske rabe zemljišč iz uradnih evidenc in drugih podatkov ter strokovnih podlag za posamezna območja urejanja;
- (3) mikrolokacijsko analizo, s katero bodo odpravljene napake predhodnih analiz;
- (4) analizo ponudbe nezazidanih stavbnih zemljišč po:
  - podrobnejši namenski rabi zemljišč,
  - posameznih naseljih in velikostnih razredih kompleksov,
  - lastniški strukturi – površine zemljišč v lasti oziroma solasti občine,
  - opremljenosti s cestami in drugo komunalno infrastrukturo.

Podlaga za izdelavo analiz so podatkovni sloji standardnih formatov za pregledovanje prostorskih podatkov in transformacije v GIS. Za združevanje prostorskih in opisnih podatkov je uporabljen standardni GIS-sistem ESRI ArcGIS. Format podatkov obsega zapise v obliki ESRI Shp in ESRI Geodatabase ter rastrske podatke v TIF-formatu. Na sliki 13 so prikazani prostorski podatkovni sloji v GIS-okolju za območje urbanističnega načrta Hrpelje-Kozina.



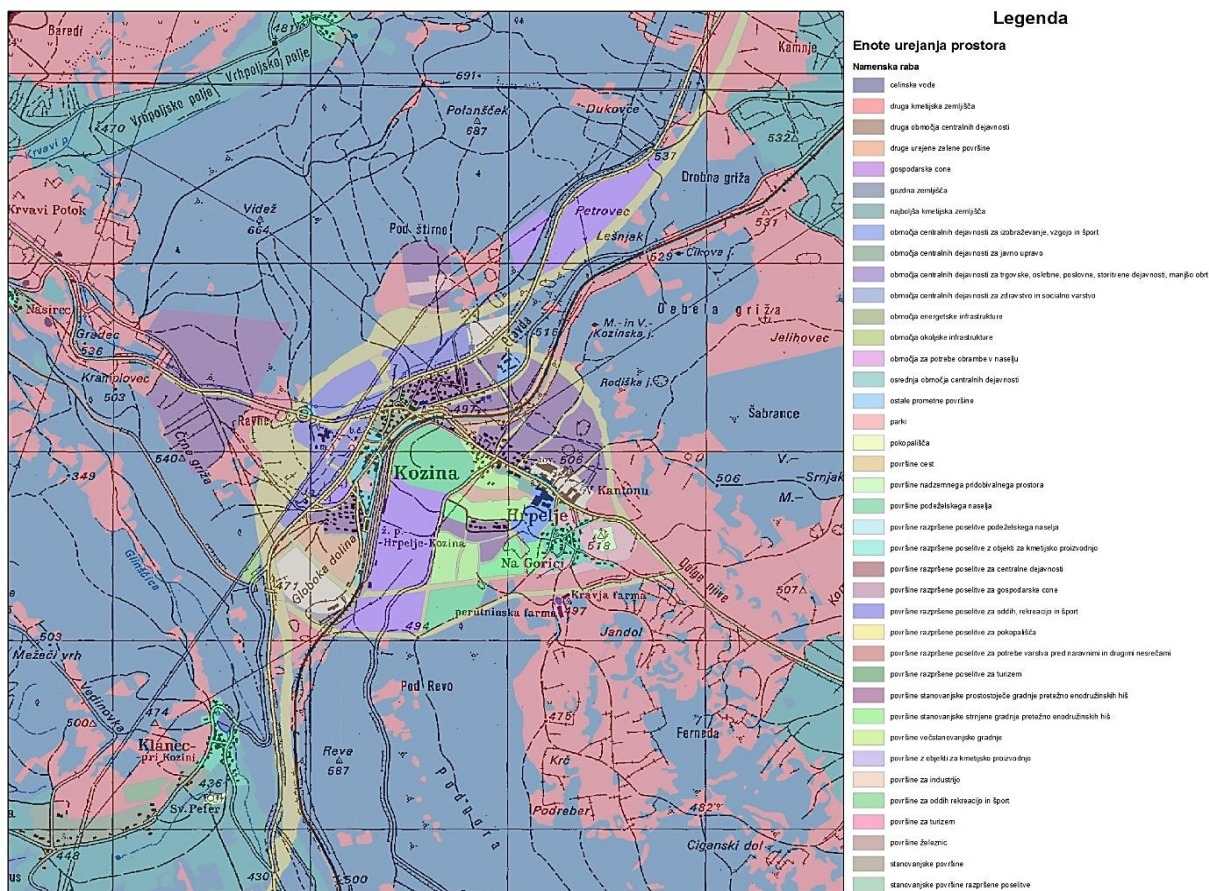
Slika 13: Prikaz prostorskih podatkovnih slojev v GIS-okolju za območje Urbanističnega načrta Hrpelje-Kozina.

Določanje obsega nezazidanih stavbnih zemljišč v OPN poteka v štirih korakih:

- (1) določitev površin stavbnih zemljišč z izločanjem: (a) zemljišč, ki so z osnovno namensko rabo prostora v EUP opredeljena kot območja gozdov, kmetijskih in vodnih zemljišč, območja zelenih površin ter območja družbene in gospodarske infrastrukture; (b) zemljišč na območju poselitve, izločenih na podlagi rab iz katastra zemljišč, katastra GJI in občinskih evidenc – predvsem ceste z vplivnimi pasovi;
- (2) določitev površin nezazidanih stavbnih zemljišč z izločitvijo zazidanih stavbnih zemljišč, ki pripadajo različnim vrstam stavb. Pri tem se zazidane površine določijo po dveh metodah na podlagi povezljivosti podatkov zemljiškega katastra in katastra stavb;
- (3) določitev nezazidanih stavbnih zemljišč s podrobnejšo lokacijsko analizo, s katero so bile odpravljene napake pri izločanju površin zazidanih stavbnih zemljišč;
- (4) določitev ponudbe nezazidanih stavbnih zemljišč po:
  - a) osnovni in podrobnejši namenski rabi prostora,
  - b) merilih izrabe FZ, FI,
  - c) velikostnih razredih kompleksov zemljišč,
  - d) lastniški strukturi in
  - e) stopnji komunalne opremljenosti.

Občina Hrpelje-Kozina, ki je bila ustanovljena leta 1994 po razdružitvi tedanje občine Sežana, meri 195 km<sup>2</sup>. Po površini se med slovenskimi občinami uvršča na 27. mesto. Občina se razprostira od italijanske meje na severovzhodu preko Matarskega podolja in južnega dela Brkinov skoraj do Podgrada proti hrvaški meji. Meji na občine Sežana, Divača, Ilirska Bistrica in Mestno občino Koper. Razdeljena je na 20 katastrskih občin, obsega 39 naselij (ROTE) in ima 1772 hišnih števil (EHIŠ), s 4126 prebivalci pa se uvršča med majhne občine. Največje naselje je Hrpelje, upravni center občine pa sta prostorsko združeni naselji Hrpelje in Kozina. Občina Hrpelje-Kozina s preostalimi občinami na območju upravne enote Sežana in občinami slovenske Istre spada v obalno-kraško statistično regijo.

Najmanjša prostorska enota v OPN, za katero izvedemo postopek izločanja nezazidljivih rab, je enota urejanja prostora (EUP). S tem, ko so bila nezazidana stavbna zemljišča 'prevedena' na EUP, nam je bila omogočena sledljivost s podrobnejšo namensko rabo po OPN. Na sliki 14 so prikazane enote urejanja prostora na območju Urbanističnega načrta Hrpelje-Kozina.



Slika 14: Enote urejanja prostora na območje Urbanističnega načrta Hrpelje-Kozina (vir: Ivančič, 2010).

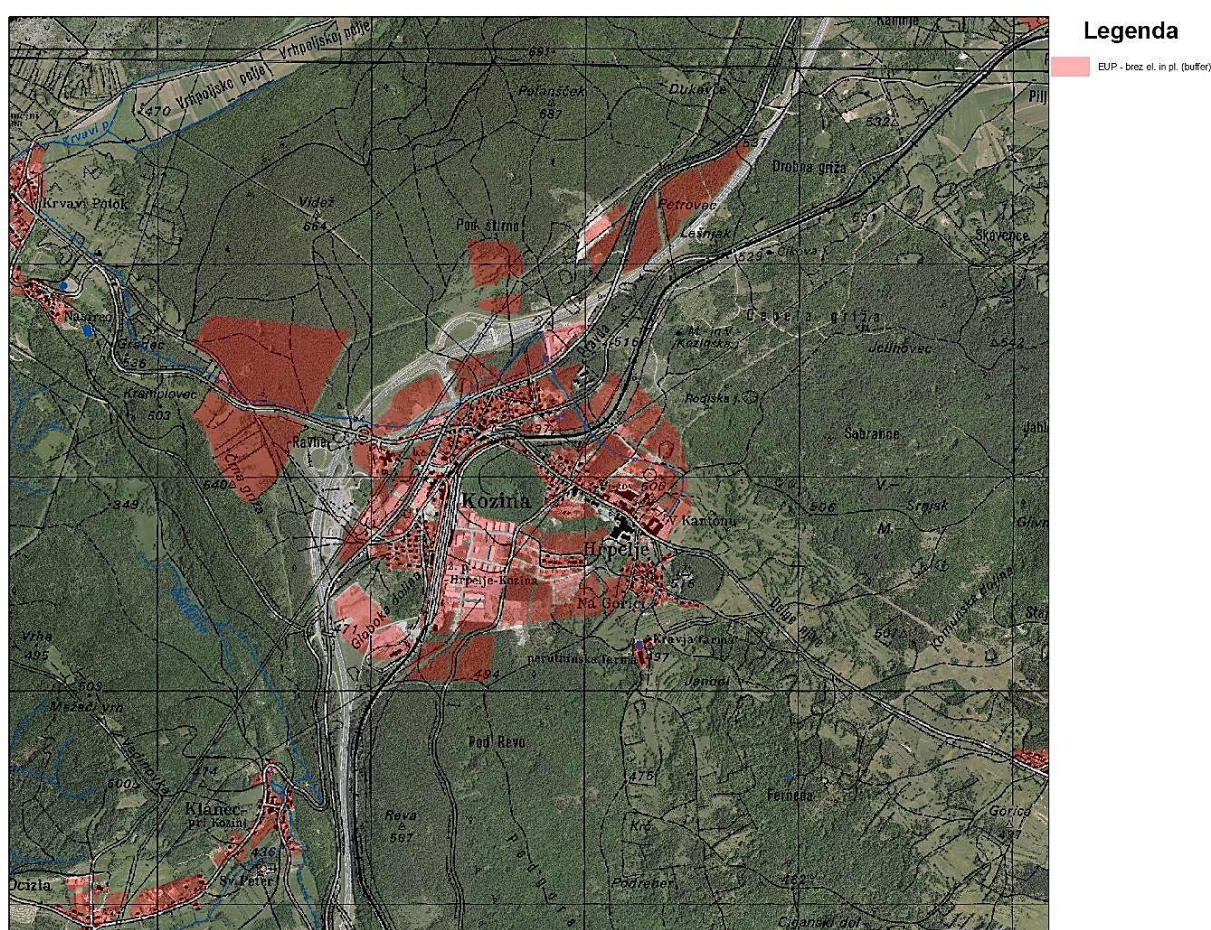
Površin vseh nezazidljivih in zazidljivih zemljišč na območju Občine Hrpelje-Kozina, določenih z osnovno in podrobnejšo namensko rabo v EUP, je **19.475 ha**.

Postopek določitve površin zazidljivih zemljišč pokaže, da ima največji del območja Občine Hrpelje-Kozina gozdnato rabo prostora, in sicer 59,91 % površine, kmetijska zemljišča pa zavzemajo 35,54 % površine celotne občine. Površin za stanovanja je 1,88 %, površin za storitvene, oskrbne, poslovne in trgovske dejavnosti pa je 0,21 % površine celotne občine. Površin za proizvodne dejavnosti je 0,35 %, zelenih površin in površin za šport in rekreacijo pa je 0,28 %. Površin prometne, energetske in okoljske infrastrukture je 1,83 %. Delež površin zazidljivih zemljišč je **4,55 %** površine celotne občine oziroma **886,59 ha**.

V prvem koraku so določene površine zazidljivih zemljišč z izločanjem površin zemljišč na območju krajine, ki so po namenski rabi prostora nezazidljiva oziroma so zemljišča namenjena nestavnim rabam. To so območja zemljišč, ki so s podrobnejšo namensko rabo opredel-



venimi omejitvami je pogojno zazidljivih (treba je pridobiti soglasje nosilcev urejanja prostora). Po kumulativni izločitvi površin nezazidljivih namenskih in dejanskih rab zemljišč je delež površin zazidljivih stavbnih zemljišč **2,09 %** površin vseh zemljišč v občini oziroma **407,89 ha**. Na sliki 16 so prikazane površine zazidljivih zemljišč po izločitvi zemljišč, ki so z osnovno namensko rabo v EUP opredeljena kot območja zelenih površin, družbene in gospod. javne infrastrukture, pogojno zazidljivih zemljišč ter nezazidljivih zemljišč na podlagi podatkov o dejanski rabi iz katastra zemljišč, katastra GJI in občinskih evidenc.



Slika 16: Zazidljiva zemljišča na območju UN Hrpelje-Kozina po izločitvi nezazidljivih namenskih rab, pogojno zazidljivih zemljišč ter nezazidljivih dejanskih rab na podlagi podatkov iz uradnih evidenc.

V analizi zazidanih stavbnih zemljišč so se pokazale številne težave zaradi pomanjkljivosti in slabe povezljivosti uradnih evidenc. Površine zemljišč, ki zajema površino pod stavbo in urejeno površino, ki služi za njegovo redno rabo, ni bilo mogoče opredeliti na podlagi namenske rabe v EUP. Teh površin ni bilo mogoče določiti tudi na podlagi katastra zemljišč, kjer so



evidentirana stavbišča, ne pa tudi zemljišča, ki pripadajo stavbam. Zazidane površine smo zato določili s presečno metodo oziroma s prekrivanjem rezultatov dveh metod. Po prvi metodi so bila zazidana zemljišča določena ob upoštevanju stavbne rabe iz katastra zemljišč in kriterijev minimalne velikosti parcele in stopnje izrabe (FZ-0,1 FI-0,2). Po drugi metodi smo zazidane površine določili na podlagi fiktivne izrabe in povezljivosti podatkov katastra stavb in zemljiškega katastra. Metoda izhaja iz predpostavke, da je mogoče vsaki stavbi na podlagi podatka o višini iz katastra stavb pripisati vplivni pas (buffer).

Z izločitvijo površin zazidanih zemljišč, določenih s presečno metodo, znaša delež nezazidanih stavbnih zemljišč **1,47 %** površin vseh zemljišč v občini oziroma **285,35 ha**. Na sliki 17 so prikazane površine zazidljivih zemljišč na območju UN Hrpelje-Kozina po izločitvi nezazidljivih namenskih in dejanskih rab ter zazidanih stavbnih zemljišč.

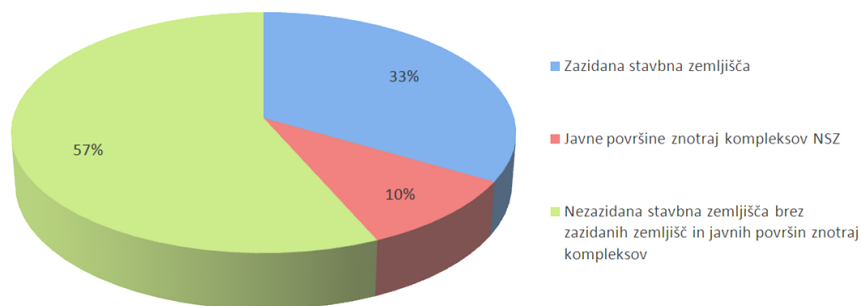


Slika 17: Nezazidana stavbna zemljišča na območju Urbanističnega načrta Hrpelje-Kozina po izločitvi nezazidljivih namenskih in dejanskih rab ter zazidanih stavbnih zemljišč.

S podrobnejšo prostorsko analizo so bili korigirani rezultati predhodnih analiz in odpravljene preostale napake pri določanju površin zazidanih stavbnih zemljišč. Tako so bila zemljišča, ki niso presegala 1000 m<sup>2</sup>, izločena iz fonda zazidljivih zemljišč, ker niso prosta zemljišča za gradnjo. Površine teh zemljišč so pripisane funkcionalnim zemljiščem obstoječih stavb, površine nad 1000 m<sup>2</sup> pa fondu zazidljivih zemljišč za zgoščanje pozidave ali zaokroževanje novih kompleksov nezazidanih stavbnih zemljišč. Na ta način smo dobili končno bilanco zazidanih in nezazidanih stavbnih zemljišč v občini (preglednica 6).

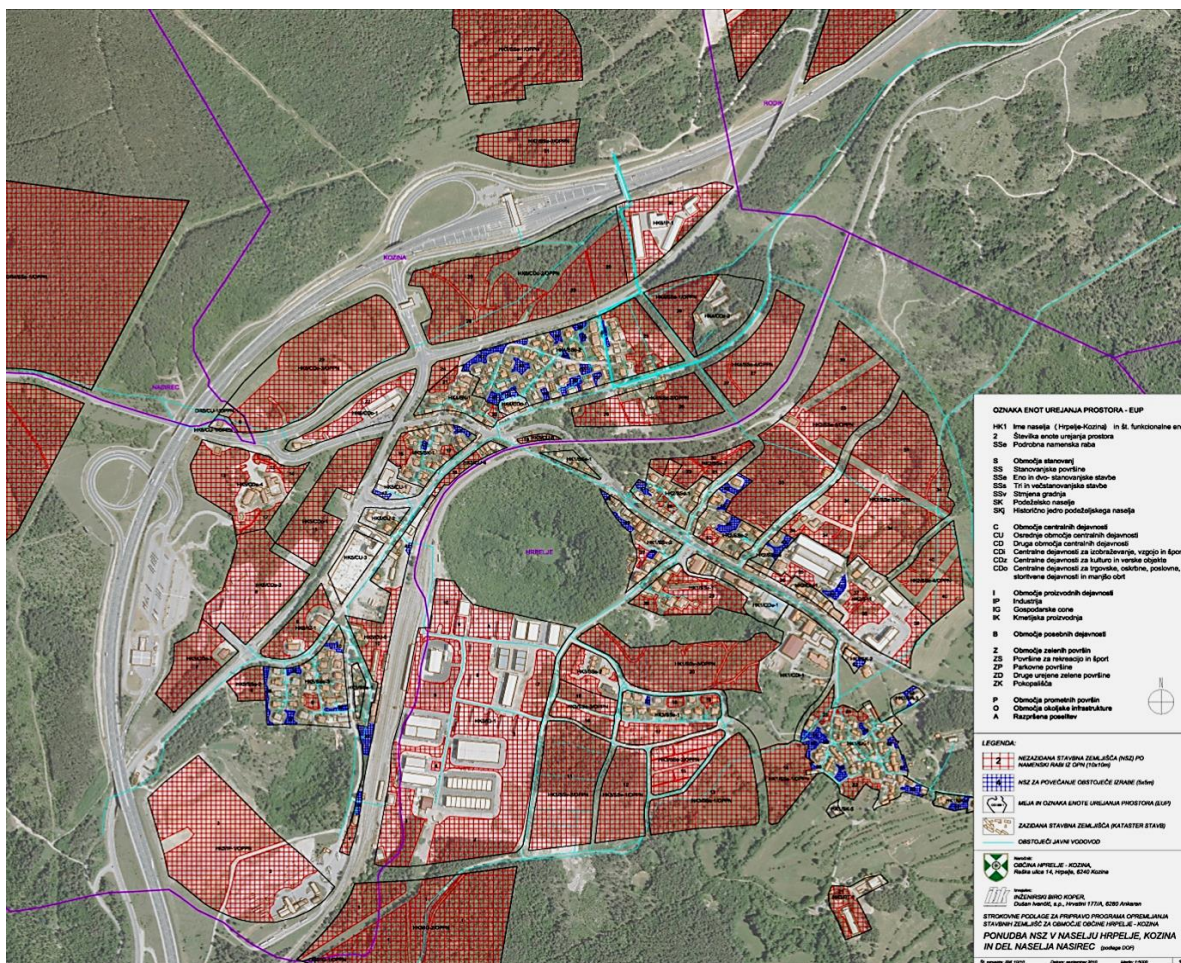
Vrsta stavbnih zemljišč	Površina (m <sup>2</sup> )	Površina (ha)	%
Zazidljiva zemljišča po izločitvi nezazidljivih namenskih in dejanskih rab ter pogojno zazidljivih zemljišč	4.078.929	407,89	100,0
Zazidana stavbna zemljišča (ZSZ)	<b>1.356.528</b>	<b>135,65</b>	<b>33,3</b>
Nezazidana stavbna zemljišča po izločitvi ZSZ	<b>2.722.401</b>	<b>272,24</b>	<b>66,7</b>
Nove notranje prometne in druge javne površine (JP)	413.575	41,36	(10,1)
Nezazidana stavbna zemljišča po izločitvi javnih površin znotraj novih kompleksov	<b>2.308.826</b>	<b>230,88</b>	<b>(56,6)</b>

Preglednica 6: Bilanca zazidanih in nezazidanih stavbnih zemljišč v Občini Hrpelje-Kozina (vir: Ivančič, 2010)



Slika 18: Prikaz rezultatov analize nezazidanih stavbnih zemljišč v Občini Hrpelje-Kozina (vir: Ivančič, 2010)

V predhodnih korakih je bilo z izločitvijo nezazidljivih namenskih in dejanskih rab dobljenih 407,89 ha zazidljivih zemljišč. Z izločitvijo 135,65 ha zazidanih stavbnih zemljišč ter ocenjenih 41,36 ha, ki se namenijo za ceste in druge javne površine znotraj novih kompleksov zemljišč, znaša fond površin nezazidanih stavbnih zemljišč le še **230,88 ha**, kar je **1,19 %** površin vseh zemljišč v občini oziroma **56,6 %** površin zazidljivih zemljišč. Ta fond zemljišč pomeni potencialne površine zemljišč za gradnjo na območju občine Hrpelje-Kozina.



Slika 19: Prikaz rezultatov podrobnejše prostorske analize – v **rdeči barvi** so označena nezazidana stavbna zemljišča novih kompleksov, v **modri barvi** pa zemljišča za zgoščanje obstoječe pozidave.

230,88 ha nezazidanih stavbnih zemljišč (NSZ) še ne pomeni tudi ponudbe dejansko zazidljivih zemljišč na območju občine. V zadnjem koraku so bila nezazidana stavbna zemljišča analizirana še po velikostnih razredih kompleksov zemljišč, namenski rabi in merilih izrabe, stopnji komunalne opremljenosti in lastniški strukturi. Del rezultatov je prikazan v preglednici 7.

Raz red	Velikost kompleksov NSZ	Površina NSZ (ha)	Delež (%)	Št. kompleksov	Št. obm. OPPN
I.	do 2.000 m <sup>2</sup>	26,69	11,6	423	1
II.	2.000–10.000 m <sup>2</sup>	56,53	24,5	130	11
III.	10.000–20.000 m <sup>2</sup>	38,53	16,7	29	11
IV.	nad 20.000 m <sup>2</sup>	109,13	47,3	23	23
		<b>230,88</b>	<b>100,0</b>	<b>605</b>	<b>46</b>

Preglednica 7: Rezultati analize nezazidanih stavbnih zemljišč (NSZ) po velikostnih razredih in številu zaključenih kompleksov NSZ ter številu območij, ki naj bi se urejala z OPPN.

Analiza je pokazala, da je od 230,88 ha nezazidanih stavbnih zemljišč v občini 26,69 ha zemljišč v velikostnem razredu do 2.000 m<sup>2</sup>. Zaradi parcelne in lastniške razdrobljenosti bodo ta zemljišča lahko služila za zgoščanje obstoječe pozidave. Kompleksi nezazidanih zemljišč velikostnega razreda do 10.000 m<sup>2</sup> pomenijo manjše zazidave, primerne za stanovanjsko gradnjo in manjše nestanovanjske stavbe. V analizi opremljenosti zemljišč s komunalno infrastrukturo smo upoštevali kriterije stroškovne izvedljivosti: oddaljenost od obstoječe infrastrukture, stopnjo opremljenosti ter okvirne roke izgradnje komunalne opreme z vidika razvojnih programov in finančnih zmožnosti občine. Rezultati analize kažejo zadovoljivo opremljenost s cestnim in vodovodnim omrežjem, slaba pa je opremljenost s kanalizacijskim omrežjem. *Občina Hrpelje-Kozina od 230,88 ha nezazidanih stavbnih zemljišč razpolaga le s 36,13 ha ustrezno opremljenih zemljišč za gradnjo. Ena od glavnih ovir za nadaljnji razvoj občine je slaba opremljenost s kanalizacijskim omrežjem. Poleg tega je v javni (so)lasti komaj 14,5 ha NSZ, kar pomeni, da bo lahko občina vodila le 'pasivno' zemljiško politiko – njen vpliv na trg nepremičnin bo razmeroma šibek, močnejši pa vpliv zasebnega sektorja.*

Kljub temu da nismo razpolagali z ocenami dolgoročnih potreb po zemljiščih, lahko sklepamo, da bi imela občina v OPN nerealno velik obseg nezazidanih stavbnih zemljišč. V strateškem delu OPN se daje prednost 'usmerjanju poselitve znotraj naselij, zaokroževanju obstoječih poselitvenih območij, prenovi starih vaških jeder in stanovanjski gradnji z večjo gostoto'. V tem kontekstu je vprašljiv predlog 52 novih kompleksov NSZ velikosti nad 10.000 m<sup>2</sup>, ki bi zajemali kar 64,0 % vseh NSZ. V smernicah nosilci urejanja prostora ne soglašajo z vsaj polovico predlaganih OPPN, s katerimi bi se urejala predvsem širitev poselitvenega območja ob glavni cesti Trst–Reka. Predlog 46 območij OPPN je nespreejemljiv tudi z ekonomskega vidika. Ker je vrednost zemljišč odvisna predvsem od namena uporabe, se mora namenska raba odražati v čim večjem izkoristku ekonomskega potenciala zemljišč, kar bi morali prostorski načrtovalci upoštevati že v fazi priprave OPN. Pri dani namenski rabi je prav tako pomembno načrtovanje optimalne izrabe zemljišč, ki se v prostorskih aktih določa s stopnjo izrabe zemljišč.

*Na podlagi rezultatov uporabe metode ocenjevanja ponudbe nezazidanih stavbnih zemljišč na konkretnem primeru OPN za območje Občine Hrpelje-Kozina lahko ugotovimo, da je njena glavna prednost ta, da rezultati omogočajo občinskim službam in potencialnim investitorjem hitro in zanesljivo informacijo o razpoložljivih zemljiščih za gradnjo na območju občine.*

### **6.3 Prednosti povezovanja postopkov priprave prostorskih aktov in programov opremljanja – Ekonomske vsebine kot sestavine prilog OPN in OPPN**

Obravnava je pokazala, da prostorski načrtovalci, ki pri načrtovanju razvojnih območij upoštevajo bilanco ponudbe in povpraševanja po zemljiščih, lahko vplivajo na cene teh zemljišč. Še vedno pa ostaja odprto vprašanje, kako povečati učinkovitost prostorskega načrtovanja, ki s prevelikim normiranjem pogosto omejuje ali celo onemogoča posege na zemljiščih, ki so po planu zazidljiva. Z alokacijo javnega dobrega v prostorskih načrtih zavarujemo javne interese, s tem pa še niso izpolnjeni pogoji za učinkovito izvajanje prostorskih aktov. Ker se ekonomski učinki posegov v prostor izražajo v dodani vrednosti, ki se povečuje z investicijami, je nesprejemljivo, da so investitorji še pred nakupom zemljišča brez zanesljivih informacij o možnosti gradnje. K temu prispevajo prostorski akti z rešitvami, ki temeljijo na pomanjkljivih strokovnih podlagah, potrebne so tudi vsebine s področja urbane zemljiške politike.

V Sloveniji se dejavnost prostorskega načrtovanja omejuje na stroko arhitekta urbanista, kot se je izoblikovala v akademski sferi in institucionalizirala z zakonodajo. Prostorski načrtovalci oblikujejo lokacijske rešitve, ne da bi vključevali strokovnjake s področja urbane ekonomike, sociologije, prava, gradbeništva. Ob pomoči ekonomske stroke je mogoče načrtovati stroškovno ugodnejšo (iz)rabo zemljišč, sociološka stroka pa lahko prispeva k doseganju legitimnosti oz. zaupanja v odločevalske postopke, kar je samoumevno za sodobno družbo. Da bi se lahko izognili dodatnim stroškom, je treba lokacijske rešitve preveriti tudi z vidika geološke, seizmične in drugih lastnosti. *Zaradi pomanjkljivih strokovnih podlag se nesorazmerno povečajo stroški, kar je lahko eden od razlogov za neizvajanje prostorskega akta.*

Praksa kaže, da je načrtovane cilje v prostoru mogoče uresničiti le z usklajevanjem interesov. Zapostavljanje ekonomskih in zemljiško-lastniških vprašanj pri načrtovanju posegov v prostor sproža konflikte interesov, ki otežujejo izvajanje prostorskega akta. Če se interesi ne uskladijo že v fazi priprave prostorskega akta, se načrtovane rešitve pogosto ne uresničijo. Treba je poudariti, da je vsak poseg v prostor tudi poseg v zasebno lastnino in s tem v ekonomski interes lastnika zemljišča. Posamezniki in širša skupnost niso pripravljene dopuščati posegov, ki bi jim povzročali stroške ali vplivali na kvaliteto življenja (zdravo okolje, lokalne posebnosti, estetika ipd.). Lastniki zemljišč, investitorji ali javnosti, ki so jim 'vsiljene' prostorske odločitve, so prisiljeni v pogajanje, izsiljevanje ali celo blokado formalnih postopkov.

Če je naš namen, da lokalne skupnosti vodijo aktivno politiko na področju izvajanja prostorskih in urbanističnih načrtov in s tem pomembno prispevajo k ustvarjanju nove vrednosti, bo treba načrtovanje (iz)rabe zemljišč dopolniti z ekonomskimi vsebinami urbane zemljiške politike. *Glede na dejavnike, ki vplivajo na izvajanje prostorskih aktov, pridejo v poštev vsebine, povezane s konkretnimi programi razvoja infrastrukture in opremljanja zemljišč za gradnjo, ki zajemajo oceno stroškov ter časovno in finančno opredelitev. Za sprejem in uspešno izvajanje prostorskega akta pa je odločilnega pomena, da so nosilci različnih interesov neposredno in dovolj zgodaj vključeni v postopke priprave prostorskega akta.*

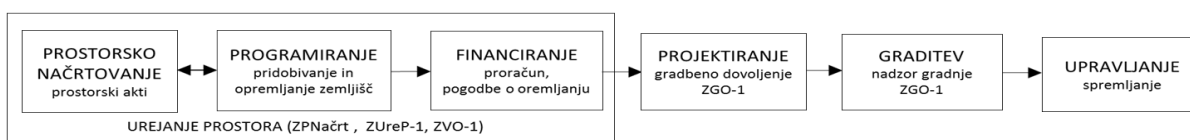
### **6.3.1 Povezovanje postopkov priprave prostorskih aktov in programov opremljanja**

Prostorsko načrtovanje, katerega učinkovitost je odvisna od povezanosti z razvojnim in proračunskim načrtovanjem, se bo moralo s klasičnih področij 'oblikovanja zazidav' razširiti še na sooblikovanje in uvajanje ukrepov urbane zemljiške politike za izvajanje prostorskih aktov. *Analize prostorskih aktov kažejo, da se lokacijske rešitve ne načrtujejo vedno v skladu s cilji zemljiške politike.* Prostorsko načrtovanje in urbano zemljiško politiko bi moral povezovati isti cilj, t. j., da se z učinkovitim izvajanjem prostorskih aktov prepreči nenadzorovano širjenje mest in razpršena gradnja ter tako zaščitijo kmetijska zemljišča in drugi prostorski potenciali. Na lokalni ravni si morajo zato prizadevati, da bodo stavbna zemljišča izkoriščena v skladu z njihovim razvojnim potencialom; da se zagotovi varčna raba zemljišč; da se z različnimi oblikami javno-zasebnega partnerstva zagotavljajo komunalno opremljena zemljišča in podobno.

*Danes se poudarja pristop v urejanju prostora, kjer se v primeru prostorskih ureditev, ki so v javnem interesu, skupaj pojavljajo prostorsko načrtovanje, javno lastništvo nad mestnim zemljiščem in lokalne javne finance.* Na področju urejanja prostora se pristop udejanja prek sistema instrumentov, katerega učinkovitost je odvisna od usklajenosti temeljnih komponent sistema: *prostorsko (razvojno) načrtovanje – programiranje - proračun.* Zahteva po usklajenosti dokumentov razvojnega in prostorskega načrtovanja ter ustrezni organizaciji in nadzoru izvajanja je bila leta 2007 tudi zapisana v Uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo proračuna države in samoupravnih lokalnih skupnosti. V tem pogledu je treba tudi iskati možnosti za izboljšave sistema prostorskega načrtovanja, programiranja in financiranja infrastrukture, ki je eden od ključnih dejavnikov urbanega razvoja.

Sočasno načrtovanje razvoja prostorsko zaključenih območij in razvoja infrastrukture oziroma opremljanja zemljišč za gradnjo ima številne prednosti pred obstoječo prakso urejanja prostora. S sočasno pripravo prostorskih aktov in programov opremljanja bi lahko prispevali k racionalizaciji formalnih postopkov. Pristop omogoča usklajevanje med dokumenti prostorskega načrtovanja in opremljanja zemljišč, povečala bi se tudi transparentnost postopkov. S spodbujanjem zasebnih lastnikov zemljišč in javnosti, da aktivno sodelujejo v postopkih priprave prostorskega akta in programa opremljanja, bi se povečalo tudi zaupanje v delovanje občinske uprave. Predvsem pa bi se s pripravo prostorskih aktov, ki bi vključevala vsebine s področja urbane zemljiške politike, bistveno izboljšali pogoji za izvajanje prostorskih aktov.

Potrebo po povezovanju postopkov priprave občinskih prostorskih aktov in programov opremljanja zemljišč utemeljujemo z vidika ekonomske učinkovitosti. Nicholas in soavtorji knjige 'A Practitioner's Guide to Development Impact Fees' (1991) ugotavljajo, da je učinkovitost sistema financiranja urejanja prostora (višja stopnja razvoja pomeni višje stroške) odvisna od potrebne povezanosti in usklajenosti med tremi komponentami sistema: načrtovanjem namenske rabe zemljišč, programiranjem in financiranjem infrastrukturnih izboljšav. *Z vidika slovenske zakonodaje bi to pomenilo, da je učinkovitost prostorskega načrtovanja in izvajanja prostorskih aktov odvisna od povezanosti in usklajenosti vseh dejavnosti, ki so vključene v sistem urejanja prostora in graditve objektov (grafikon 5).*



Grafikon 5: Dejavnosti prostorskega načrtovanja in izvajanja prostorskih aktov, povezane v enoten sistem urejanja prostora in graditve objektov na lokalni ravni.

Naša zakonodaja sicer omogoča sočasno pripravo in sprejemanje prostorskih aktov in programov opremljanja, vendar se lokalne skupnosti iz različnih razlogov raje odločajo za ločeno obravnavo. Občina, ki želi izvajati aktivno zemljiško politiko, se bo odločila za pripravo programa opremljanja, ki ni le podlaga za obračunavanje komunalnega prispevka, temveč tudi akt, na podlagi katerega bo zagotavljala gradnjo komunalne opreme zemljišč. V nadaljevanju predstavljamo argumente, ki pritrjujejo tezi, da je sočasna priprava prostorskih aktov in programov opremljanja nujna, po sedanjih predpisih to namreč ni obvezujoče.

Zakon o prostorskem načrtovanju (2007), ki je na novo uredil področje opremljanja zemljišč, v 2. odstavku 74. člena določa, da se program opremljanja pripravi na podlagi OPN ali OPPN. V tretjem odstavku pa je določeno, da se *program opremljanja lahko sprejme kot sestavni del odloka, s katerim se sprejme prostorski akt občine, kot spremembe in dopolnitve takega odloka ali s posebnim odlokom o programu opremljanja, ki mora biti skladen s prostorskim aktom občine*. Praksa je pokazala, da občine sprejemajo programe opremljanja za:

1. za posamezno območje v občini, ki se ureja z OPPN,
2. za obstoječo komunalno opremo na celotnem območju občine,
3. za posamezno vrsto komunalne opreme (npr. vodovodno omrežje).

Poleg navedenih vrst programov opremljanja zakon dopušča, da občine sočasno pripravijo prostorske akte in programe opremljanja. Pravna podlaga za sočasno načrtovanje 'novih površin stavbnih zemljišč' (ob upoštevanju stanja in razvojnih potreb) in programiranje opremljanja zemljišč sta 75. člen ZPNačrt in 36. člen Pravilnika o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega prostorskega načrta ter pogojev za določitev območij sanacij razpršene gradnje in območij za razvoj in širitev naselij (Uradni list RS, št. 99/07).

- 75. člen ZPNačrt: "S programom opremljanja se za območja, na katerih se s prostorskim aktom predvideva gradnja komunalne opreme ali objektov in omrežij druge GJI, podrobneje določi komunalna oprema, ki jo je treba zgraditi, roke za gradnjo po posameznih enotah urejanja prostora ter določijo podlage za odmero komunalnega prispevka."
- 36. člen Pravilnika: "*Nove površine stavbnih zemljišč, ki pomenijo območje širitve naselja, se določijo na podlagi ugotovitev o razpoložljivih prostih kapacitetah v grajeni strukturi, možnosti prenove in sanacije ter razvojnih potreb občine in strateških usmeritev iz državnega strateškega prostorskega načrta. Za določanje obsega površin za širitev naselja je treba izdelati bilanco površin in upoštevati realen časovni okvir.*"

Glavne prednosti sočasne priprave prostorskega akta in programa opremljanja so:

- občina s ponudbo opremljenih zemljišč vpliva na cene zemljišč na svojem območju;
- občina razpolaga s prostorskim aktom, ki je usklajen z realnimi potrebami razvoja,
- občina razpolaga s podatkom, koliko komunalne opreme lahko zgradi z lastnimi viri in koliko zasebnih sredstev mora pridobiti s pogodbami o opremljanju;
- investitorji razpolagajo z informacijo o razpoložljivih zemljiščih za gradnjo.



Praksa kaže, da pripravljavci občinskih prostorskih aktov ne upoštevajo pravil Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo proračuna države in samoupravnih lokalnih skupnosti (2007). Pri načrtovanju opremljanja zemljišč bi morali načrtovalci upoštevati te dokumente, k čemur jih zavezuje tudi ZPNačrt. Še zlasti v manjših občinah ne razpolagajo s programi dolgoročnega razvoja infrastrukture, ki bi v skladu s potrebami po opremljenih zemljiščih zajemali tudi oceno stroškov ter rokovno in finančno opredelitev. Večina občin tudi ne vodi evidence zemljišč za gradnjo (glej 6.2). *Pripravljavci prostorskih aktov tako ne razpolagajo z osnovnimi podatki o zemljiščih za gradnjo (ponudbi), prostorski akti pa se praviloma izdelajo brez upoštevanja pričakovanih potreb po teh zemljiščih.*

Cilj prostorskih načrtovalcev ne bi smel biti samo sprejetje prostorskega akta, temveč tudi doseganje učinkovitosti prostorskih ureditev. Merilo učinkovitosti je tudi ekonomski kriterij, po katerem koristi presegajo stroške načrtovanih ureditev, kjer je pomemben njihov dolgoročni učinek. Ocena stroškov je še zlasti potrebna pri načrtovanju gospodarske javne infrastrukture, ki zahteva velika finančna vlaganja. Visoki stroški opremljanja zemljišč so pogosto razlog za neizvajanje prostorskega akta. Prostorski red Slovenije (PRS) v pravilih prostorskega načrtovanja določa, da je pri pripravi prostorskega akta treba pretehtati stroške in koristi načrtovanih prostorskih ureditev, smotrnost prostorskih ureditev pa je treba presojati tudi z vidika opremljanja zemljišč za gradnjo. *Očitno je, da v vsakdanji praksi problem niso splošna pravila prostorskega načrtovanja, temveč dejstvo, da ta niso sistemsko povezana z urbano zemljiško politiko kot temeljnim mehanizmom za učinkovito izvajanje prostorskih aktov.*

Možna izboljšava procesa prostorskega načrtovanja se kaže v sočasni pripravi prostorskih aktov in programov opremljanja zemljišč za gradnjo. Tako bo tudi ocena stroškov, ki so povezani z izdelavo prostorske in projektne dokumentacije, pridobivanjem stavbnih zemljišč za gradnjo v javnem interesu ter opremljanjem zemljišč, hkrati služila kot strokovna podlaga za pripravo prostorskega akta in programa opremljanja. V končni fazi programi razvoja infrastrukture in opremljanja zemljišč, ki vsebujejo tudi roke in finančne vire za izvajanje prostorskega akta, pomenijo podlago za načrte razvojnih programov občinskih proračunov. *Pogoj, ki mora biti izpolnjen v primeru sočasnega načrtovanja razvoja poselitvenih območij in razvoja opremljanja stavbnih zemljišč, je jasna razmejitev med javnimi in zasebnimi interesi. To pa pomeni, da strateške smeri načrtovanja razvoja določa lokalna skupnost.*

Prostorske ureditve, ki v postopku priprave prostorskega akta niso bile pretehtane tudi z vidika stroškov opremljanja zemljišč, ne zagotavljajo smotrne rabe teh zemljišč. V praksi se program opremljanja zemljišč izdelava šele po sprejetju OPPN in OPN. Program opremljanja, s katerim se ocenijo stroški gradnje komunalne in druge gospodarske javne infrastrukture, služi kot podlaga za presojo smotnosti načrtovanih prostorskih ureditev z vidika opremljanja zemljišč za gradnjo. Opredelitev lokacije objektov in poteka infrastrukturnih vodov v prostorskem aktu še ne omogoča izdelave realne ocene stroškov gradnje te infrastrukture, zato je med obvezne sestavine treba vpeljati pripravo ustrezne projektne dokumentacije.

Podlaga za sočasno pripravo OPN in operativnega programa razvoja infrastrukture je lahko idejna zasnova (IDZ), ki mora poleg gradbeno-tehničnih rešitev vsebovati tudi stroške gradnje te infrastrukture. *V primeru sočasne priprave občinskega OPPN in programa opremljanja zemljišč je podlaga za izdelavo ocene stroškov opremljanja idejni projekt (IDP) po predpisih o graditvi objektov. V tem primeru je program opremljanja obvezna sestavina prilog k OPPN.*

V povezavi s postopki priprave prostorskih aktov je treba izpostaviti še sistemske pomanjkljivosti na področju priprave programov opremljanja. V Sloveniji se je šele po letu 2007 uveljavila praksa izdelave programov, ki so se pripravljali na podlagi sprejetih prostorskih aktov. Čeprav naj bi občine s programi opremljanja zagotavljale pogoje za izvajanje prostorskih aktov, so se programi izdelovali predvsem kot podlaga za odmero komunalnega prispevka. Zakon o prostorskem načrtovanju celo omogoča občini, da sprejme *odlok o programu opremljanja za že zgrajeno komunalno infrastrukturo na območju celotne občine*. Pod tem nazivom so se sprejemali akti, ki jih po uredbi ni mogoče uvrstiti med dokumente razvojnega načrtovanja. Zakon pod pojmom *'komunalna oprema'* tudi ne loči med gradnjo komunalne infrastrukture sekundarnega pomena, ki bi morala biti predmet opremljanja zemljišč, ter gradnjo komunalne infrastrukture primarnega pomena. Ker v prostorskih aktih in programih opremljanja infrastruktura ni opredeljena glede na njen namen v razvoju naselij, občine zaračunavajo investitorjem tudi stroške primarne in celo medobčinske (magistralne) infrastrukture.

Kako pomembno je uvajanje vsebin s področja urbane zemljiške politike v postopke prostorskega načrtovanja, kaže tudi študija dveh konkretnih primerov sočasne priprave prostorskega akta in programa opremljanja zemljišč. Analiza stroškov gradnje komunalne opreme, ki je

bila izdelana v okviru priprave programa opremljanja za območje OPPN naselja Šared v Občini Izola (6.1) je pokazala, da je načrtovana zazidava nesmotrna z vidika opremljanja zemljišč za gradnjo. Nesorazmerno veliki stroški opremljanja zemljišč so vplivali na odločitev pripravljavca OPPN, da poveča gostoto zazidave oz. izrabo zemljišč. To je skupaj z odločitvijo pripravljavca programa opremljanja, da se investitorjem ne bodo zaračunavali tudi stroški gradnje primarne infrastrukture, vplivalo na bistveno znižanje višine komunalnega prispevka. Primer sočasne priprave OPPN in programa opremljanja, v katero so vključeni strokovnjaki različnih strok, kaže na željo občine po vodenju aktivne prostorske oz. zemljiške politike.

Pregled več sprejetih odlokov o programu opremljanja za obstoječo komunalno opremo na območju občine pokaže, da programi opremljanja nimajo povezave z izvajanjem prostorskega plana oz. načrta. Pomanjkljivost ureditve (ta je vezana na štiriletni mandat lokalne oblasti) bi lahko odpravili, če bi zakon omogočil občinam, da na podlagi OPN pripravijo program, ki bi zajel investicije v *gradnjo primarne infrastrukture* za daljše obdobje (npr. za 10 ali 15 let). Pogoji pa je, da so že v postopku priprave OPN prostorske ureditve natančno ovrednotene tudi z vidika stroškov in drugih finančno-ekonomskih posledic *gradnje primarne infrastrukture (problem investicijskih pragov)*. Podlaga za načrtovanje prostorskih rešitev je lahko le celovita analiza stanja stavbnih zemljišč, ki bi poleg ugotovitve obsega že zgrajene infrastrukture zajemala tudi podatke o namenski in dejanski rabi, parcelni in lastniški strukturi, stopnji opremljenosti ipd. Izdelovalci OPN bi tako analizo stanja lahko pripravili z metodo, ki je bila izoblikovana in preizkušena na primeru priprave OPN Hrpelje-Kozina (glej 6.2).

Enak pristop, kjer se skupaj pojavljata prostorsko načrtovanje in programiranje infrastrukture, namenjene opravljanju gospodarskih javnih služb, bi lahko uporabili tudi v primeru načrtovanja družbene infrastrukture. Investicije v gradnjo infrastrukture za opravljanje družbenih dejavnosti (šole, vrtci, zdravstveni, kulturni in gasilski domovi) prav tako zahtevajo velika finančna vlaganja. Ker prostorski akti še ne zagotavljajo, da bo načrtovana družbena infrastruktura tudi dejansko zgrajena v določenem obdobju, so vse bolj pogoste zahteve prebivalcev in investitorjev, da se že v fazi priprave in sprejemanja prostorskega akta opredelijo tudi možnosti njene dejanske izvedbe. V razvitih državah se pod imenom 'impact fee' (4.6) vse bolj uveljavlja nov pristop prostorskega načrtovanja, programiranja in financiranja urbanega razvoja, ki zajema tako gospodarsko javno infrastrukturo kot tudi družbeno infrastrukturo.

### 6.3.2 Institucionalni okvir za sodelovanje v postopkih priprave prostorskih aktov

V nadaljevanju obravnava izhaja iz premise, da je načrtovane cilje v prostoru mogoče uresničiti le z uravnoveženjem interesov. Spremenjena razmerja med javnimi in zasebnimi interesi zahtevajo spremembo izhodišč na področju prostorskega načrtovanja. Zapostavljanje ekonomskih in zemljiško-lastniških vprašanj v postopkih priprave in sprejemanja prostorskega akta sproža težko obvladljive konflikte interesov, ki zavirajo ali celo blokirajo izvajanje prostorskega akta. Lastnike zemljišč in zainteresirano javnost je zato treba dovolj zgodaj vključiti v postopke priprave prostorskega akta. Eden od ciljev urejanja prostora je vzpostavitev javnega lastništva nad zemljišči, ki jih je treba pridobiti za izvajanje javnih programov. V sodobni družbi se potrebe po urejenih javnih površinah, opremljenih zemljiščih in storitvah stalno povečujejo. Z alokacijo javnega dobrega v prostorskem aktu lahko zavarujemo zemljišča za javne potrebe, s tem pa še niso izpolnjeni pogoji za učinkovito izvajanje prostorskega akta. *V ospredje prihajajo novi pristopi v urejanju prostora, ki temeljijo na aktivnem sodelovanju med lastniki zemljišč oziroma investitorji in pripravljavcem prostorskega akta.*

Eden od obetavnih instrumentov urbane zemljiške politike, ki je tesno povezan z izvedbenim načrtovanjem, je komasacija stavbnih zemljišč. Ta instrument, ki ga uvrščamo med oblike javno-zasebnega partnerstva, uspešno uporabljajo v Nemčiji, na Švedskem in drugih razvitih državah. Razlog, da se komasacija zemljišč na območju lokacijskega načrta, kot jih je vpeljal Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1, 2002), ni uveljavila, so nekatere pomanjkljivosti zakonskih rešitev. Foški (2003) ugotavlja, da v Sloveniji, v primerjavi z državami z visokim številom komasacij, občine nimajo aktivne vloge v komasacijskih postopkih. Občina lahko uvede komasacijo na območju lokacijskega načrta (OPPN) le na pobudo lastnikov zemljišč. Investitor, ki na območju prostorskega akta poseduje večinski delež površine zemljišč, ima tako možnost, da svoj investicijski cilj uresniči tudi ob nasprotovanju 33 % lastnikov zemljišč.

Ne glede na pomanjkljivosti obstoječe ureditve ima komasacija številne prednosti pred prisilno razlastitvijo, ki v pogojih družbene lastnine ni pomenila posebnih težav. Ena od prednosti instrumenta je ta, da lastnikom zemljišč omogoča neposredno sodelovanje v postopku komasacije – *od nastajanja prostorske rešitve do njegove izvedbe*. ZUreP-1 predpisuje tudi skupno razgrnitev prostorskega akta in predloga elaborata nove razdelitve zemljišč, v katerem

so določeni novi lastniki nastalih gradbenih parcel. *Namen komasacije zemljišč torej ni le oblikovanje parcelne strukture, temveč tudi sočasno reševanje lastniške strukture.* Postopek komasacije, ki zahteva strokovno usposobljen kader v občinski upravi, je mogoče zaključiti v treh do štirih letih. Za primerjavo je treba omeniti, da je postopek sprejemanja OPPN Šared (6.1) zaradi nasprotovanja lastnikov zemljišč in prebivalcev naselja trajal deset let.

V sodobni družbeno-ekonomski ureditvi doseganje ciljev prostorskega razvoja zahteva udejanjanje načela omogočanja in sodelovanja. Posamezniki niso več dojeti kot pasivna množica, za katero načrtuje nekdo drug in tudi njih upravlja v smeri določenih ciljev. Načelo sodelovanja pomeni pravico do upravljanja v javnih zadevah na način, ki omogoča izražanje legitimnih interesov. Sodelovanje nosilcev interesov (trg, javni sektor, civilna družba) pri oblikovanju prostorskih rešitev, kjer imajo formalne odločitve ekonomske posledice za lastnike zemljišč in poslovne subjekte, pomembno prispeva k ustvarjanju ravnovesja interesov. V Sloveniji se pomena participacije v procesu načrtovanja ne zavedamo dovolj. Javni in zasebni interesi se ne pretehtajo in uskladijo že v fazi priprave prostorskega akta, kar otežuje izvajanje javnih programov in onemogoča zasebne iniciative. *Načela sodelovanja v procesu načrtovanja, ki bi prispevalo k večji učinkovitosti izvajanja prostorskih aktov, ni mogoče udejanjati, če ni vzpostavljen tudi ustrezen institucionalni okvir zastopanja interesov.*

V Sloveniji postopki priprave in sprejemanja prostorskih aktov potekajo znotraj sistema pravil prostorskega načrtovanja, ki zaradi prenormiranosti in nepreglednosti omejuje posameznike in investitorje, zato ti posegajo po drugih mehanizmih (lobiranje, izsiljevanje, klientelizem ipd.). Na proces načrtovanja imajo velik vpliv oblike neformalnega delovanja, ki niso opredeljene v normativnih pravilih. *V tem pogledu postajajo vse bolj pomembne različne oblike preseganja problema nepopolnih informacij in nadomeščanja pomanjkljivosti demokratičnega odločanja.* Vprašanje zastopanja posameznikov in interesnih skupin pri formalnem odločanju, za katerega se je uveljavil izraz lobiranje, pri nas ni posebej urejeno. Tuje izkušnje kažejo, da družba potrebuje regulirane oblike zastopanja interesov, saj je na ta način mogoče dosežati večjo uravnoteženost javnega in zasebnih interesov, s tem pa tudi interesov širše skupnosti.

*V sodobni družbi prostorsko načrtovanje ni samo stvar formalnih institucij in profesionalnih načrtovalcev, temveč je dejavnost, ki ni omejena samo na javni sektor.* Posameznik ali inte-

resna skupina načrtujeta prostor na način, ki ni opredeljen v predpisanem okviru prostorskega načrtovanja. Kljub temu pa neformalno načrtovanje vodi do načrtovanega rezultata, ki služi specifičnim interesom, lahko pa tudi širšim družbenim interesom, če gre za uresničevanje dolgoročnih ciljev prostorskega razvoja. Vodilo racionalnega načrtovanja je v preprečevanju neustreznih lokacijskih rešitev, ki ne zadostijo varstvenim zahtevam kot tudi povpraševanju. Zainteresirani posamezniki ali potencialni investitorji (developerji) hitreje zaznajo prednosti, ki jih imajo lokacije, na katerih obstaja interes razvoja. Namesto vlaganja pritožb na sprejete prostorske načrte se raje usmerijo v podajanje strokovno utemeljenih predlogov k načrtu.

V obstoječi prostorski zakonodaji je vprašanje sodelovanja v postopkih priprave in sprejemanja prostorskih aktov izrazito ozko opredeljeno. Z osnutkom prostorskega akta (in programa opremljanja) se prebivalci in lastniki zemljišč seznanijo šele v času javne razgrnitve. Pri tem jim pomanjkljiv in nerazumljiv sklep o začetku priprave prostorskega akta ni v pomoč. Posameznik, ki mu v času javne razgrnitve in obravnave prostorskega akta ni bilo omogočeno, da ob pomoči svetovalcev (urbanist, projektant, pravnik ...) pripravi ustrezne pripombe in predloge, zavrača tudi strokovno utemeljene rešitve. *Posameznik ali interesna skupina zato v javni obravnavi ne želita ali ne moreta razkriti svojih pravih preferenc.*

Odnos udeležencev javne obravnave do predlaganih rešitev je odvisen od dostopnih informacij ter izkušenj, na podlagi katerih si ti določajo svoje prioritete in stroške, ki bi jih imeli z načrtovanimi posegi. Pripravljaivec prostorskega akta bi se neracionalnim in pogosto nepravilnim odločitvam lahko izognil s tem, da bi načrtovane posege pretehtal z vidika koristi in stroškov. Ta vidik je redko upoštevan tudi v stališčih do pripomb in predlogov, podanih v javni obravnavi. Številni primeri OPPN, ki so se pripravljali in sprejemali za vnaprej znan investicijski interes, kažejo na to, da v praksi institut javne razgrnitve ni učinkovit oz. da ne omogoča ustreznega zastopanja interesov. Glavna pomanjkljivost nove generacije prostorskih aktov je v tem, da ni potrebnih povezav z načini in pogoji njihovega izvajanja. Cilj pripravljavca je sprejetje akta, ne glede na posledice, ki jih lahko povzročijo dodatne zahteve nosilcev urejanja prostora, ne dovolj natančna obdelava, neusklajenost razvojnih z varstvenimi zahtevami, prilagajanje dejanskemu stanju, zahteve javnosti ipd. OPN, ki so nadomestili prostorske plane in prostorske ureditvene pogoje (PUP), so zaradi velikega obsega določil

nepregledni. Številne vsebine, ki bi jih lahko predpisali v prostorskem redu, se v prostorskih načrtih ponavljajo, pomanjkljivo pa se obravnavajo posebnosti in razvojni potenciali občin.

OPPN se pripravljajo na podlagah, ki ne omogočajo podrobnejše obravnave, stroškovni in ostali vidiki pa se zanemarjajo. Raziskave geomehanskih lastnosti, arheološke dediščine itd se izvedejo šele v fazi izdelave PGD. Zaradi pomanjkljivih analiz se velikokrat pokaže, da je zemljišče mogoče komunalno opremiti le z nesorazmerno velikimi finančnimi sredstvi ali pa je zemljišče neprimerno za načrtovane ureditve. Kasnejšemu spreminjanju akta bi se lahko izognili, če bi pravilnik o pripravi OPPN določil obvezni obseg strokovnih podlag. Številni problemi, s katerimi se pogosto sooča investitor v upravnih postopkih, so posledica nejasnih in nedorečenih določil odlokov. Prostorski akti bi lahko vključevali določene tolerance, ki bi v fazi priprave projektne dokumentacije omogočale določene prilagoditve dejanskemu stanju, investitorje pa spodbudile k večji izkoriščenosti zemljišč - prostorski akti bi dopuščali gradnjo na manjših parcelah ali gradnjo z višjim FZ in FI, manjšim odmikom ipd. Ekonomsko upravičeno izrabo zemljišč pa bi lahko zagotovili že v prostorskem aktu, vendar bi moral pripravljavec prostorskega akta razpolagati s podatki o stroških opremljanja in možnih virih financiranja. Potencialni investitorji bi se tako hitreje odločali za nakup zemljišča, ki bi jim omogočil prihranek že v začetni fazi (cena zemljišča, strošek opremljanja, komunalni prispevek).

*Načrtovanje primerne gostote pozidave je pogojeno s številnimi dejavniki, ki vplivajo na življenjske pogoje. Vse bolj odločujoči postajajo ekonomski dejavniki, kot so cena zemljišča, stroški priprave in opremljanje zemljišča, ki pomembno vplivajo na smotrno (iz)rabo stavbnih zemljišč. S tega vidika bo prostorsko načrtovanje učinkovitejše, če bodo njegove strokovne podlage tesneje navezane na vsebine s področja urbane zemljiške politike. Velika prednost sočasne priprave prostorskega akta in programa opremljanja zemljišč za gradnjo je v tem, da v njihovo pripravo vključuje tudi vsebine s področja urbane ekonomike oz. zemljiške politike. Podlaga za smotrno načrtovanje je lahko le celovita analiza prostorskih ureditev z vidika opremljanja zemljišč, ki bi poleg ugotovitve obsega že zgrajene infrastrukture zajemala tudi podatke o namenski in dejanski rabi, parcelni in lastniški strukturi, stopnji opremljenosti ipd. V največji meri bi to lahko dosegli, če bi se občine odločale za sočasno pripravo prostorskega akta in programa opremljanja. Omenjeni pristop bi tudi prispeval k smotrnem načrtovanju z vidika stroškov opremljanja zemljišč, s tem pa tudi k umiritvi cen zemljišč.*

## 7 ZAKLJUČEK

*Kdor hoče skrbeti za bodočnost, mora imeti spoštljiv odnos do preteklosti in biti sumničav do sedanjosti. (Joseph Joubert)*

Magistrsko delo predstavlja poskus celovite obravnave urbane zemljiške politike, ki je za razliko od drugih 'prostorskih' politik (npr. kmetijska, okoljska, stanovanjska, prometna, energetska, komunalna idr) še neizoblikovana. Bistvena dodana vrednost in namen naloge je, da: (i) opozori na ta primanjkljaj ter urbani zemljiški politiki pripiše vlogo temeljnega instrumenta učinkovitega izvajanja prostorskih aktov in urejanja razmer na trgu zemljišč; (ii) izpostavlja pomen aktivnejše zemljiške politike na področju urejanja prostora ter s tem zagotavljanja prostorskih pogojev za razvoj mest in drugih urbanih naselij; (iii) področje urbane zemljiške politike, ki je že samo po sebi interdisciplinarno, obravnava celovito in sistematično, s poudarkom na ekonomskih vidikih. V ta kontekst obravnava tudi umešča urbano zemljiško politiko, ki je v Sloveniji zapostavljen del politike urejanja prostora.

Obravnava je pokazala, da sedanji sistem urejanja prostora v razmerah, ki jih pogojuje tržno gospodarstvo in sprememba razmerja med javnim in zasebnim, nacionalnim in lokalnim, ne omogoča učinkovitega izvajanja prostorskih aktov. Glavne institucionalne vzroke za neučinkovitost sistema urejanja prostora je treba iskati predvsem v pomanjkljivih ukrepih prostorske politike, prevladi varovalnega nad razvojnim načrtovanjem ter sektorskega nad integralnim upravljanjem prostora. Vzroke je treba iskati tudi v odsotnosti regionalne organiziranosti kot protiuteži centralizaciji. Sedanji sistem financiranja ne premore veliko tržno usmerjenih instrumentov za izvajanje prostorskih aktov in urejanje razmer na trgu zemljišč. Gospodarjenje s stavbnimi zemljišči je v preteklih letih temeljilo predvsem na prodaji zemljišč zaradi polnjenja občinskih proračunov, opremljanje zemljišč pa je bilo v glavnem prepuščeno investitorjem. Neažurirani prostorski akti, špekulativen odnos zasebnih lastnikov zemljišč, omejena ponudba zemljišč za gradnjo in dolgotrajni postopki pridobivanja gradbenih dovoljenj so v veliki meri prispevali k rasti cen zemljišč, ki so zato precej višje kot v razvitih državah članicah EU.

Čeprav sprejeti strateški dokumenti, pomembni za urejanje prostora, aktivno zemljiško politiko povezujejo z izvajanjem ukrepov za izboljšanje gospodarjenja s prostorom in izboljšano delovanje trga zemljišč, preseneča dejstvo, da je obstoječa zakonodaja zanemarila zemljiško poli-



tiko. Posledice njene nerazvitosti se kažejo v preveliki komercializaciji prostora in nerazvitem trgu zemljišč. Zasebni lastniki zemljišč si prilaščajo povečano vrednost zemljišč, ki je niso sami ustvarili. K temu prispeva slabo razvit sistem instrumentov za zajemanje mestne rente, kar upočasnjuje razvoj naselij. Politika obdavčenja s poudarjanjem fiskalnega pomena nepremičninskega davka in zapostavljanjem njegove funkcije kot prostorskega in okoljskega instrumenta ne kaže premika v ekonomski instrument zemljiške politike. Vzrok za neučinkovitost je tudi slabo razvito institucionalno okolje. Politika Sklada do kmetijskih zemljišč, ki se v krajini prepletajo s stavbnimi zemljišči, ni vedno v skladu s cilji urbane zemljiške politike, ki se vse bolj spopada s problemi urejanja razpršenega mesta. Stanje bi se bistveno izboljšalo z vzpostavitvijo javnega sklada ali agencije za gospodarjenje s stavbnimi zemljišči.

Kljub omenjenim slabostim je vendarle treba omeniti, da sedanja zakonodaja ureja obsežen nabor instrumentov urejanja prostora, kjer pa prevladujejo direktivni nad ekonomskimi instrumenti. Ekonomska stroka poudarja, da se bo uspešna javnofinančna politika, ki se ne oslanja samo na javne aktivnosti, temveč odgovornost prenaša na uporabnike prostora, opirala predvsem na ekonomske instrumente. V Sloveniji, ki se približuje maksimalni zadolženosti, bo zato treba spremeniti mišljenje, da se namesto zasebnih lahko še vedno koristijo javna sredstva. Prav ta vidik je izpostavljen v hipotezi, ki pravi, da v Sloveniji primanjkuje trdnejša odločnost za oblikovanje celostno zasnovanega in skladno delujočega sistema instrumentov urejanja prostora, ki bo tesneje navezan na urbano zemljiško politiko in bo spodbujal lastnike zemljišč in uporabnike infrastrukture, da sorazmerno prispevajo za razvoj urbanih naselij.

Največje težave na lokalni ravni so povezane z obveznostmi, ki presegajo finančne zmožnosti posameznih občin in sposobnosti uprav za izvajanje aktivne zemljiške politike. Za potrebe financiranja razvoja infrastrukture bi si morale državne in lokalne oblasti posebej prizadevati za razvoj tržno usmerjenih instrumentov, še zlasti na področju: (i) obdavčenja nepremičnin, kjer obstajajo razlogi za tesnejšo navezavo davka na zemljiško politiko, na primer: s povečanjem namenskih sredstev bi spodbudil razvojno motivacijo občin, zmanjšal špekulativno obnašanje lastnikov zemljišč in izboljšal delovanje trga; (ii) financiranja stroškov po načelu odloga plačila – hipotekarni krediti in obveznice; (iii) spodbujanja vlaganj zasebnega kapitala v javne projekte preko novih oblik javno-zasebnega partnerstva, kjer je potrebna večja spodbuda za sodelovanje različnih partnerjev v razvojnem sektorju.

*Z ekonomskega vidika je nesprejemljivo, da politika obdavčenja nepremičnin poudarja izključno fiskalni pomen davka, zapostavlja pa njegovo prostorsko razvojno funkcijo. V večini držav članic EU davke, ki temeljijo na vrednosti zemljišč ali nepremičnin, namenjajo predvsem za nova vlaganja v gradnjo urbane (družbene in gospodarske) infrastrukture. S tem ima ta davek poleg fiskalne tudi pomembno vlogo pri izvajanju aktivne zemljiške politike na lokalni ravni. Razvojno naravnost politike obdavčenja pa bo Vlada s predlogom Zakona o davku na nepremičnine, po katerem bi se v državni proračun stekalo celo 50 % od zbranih sredstev, težko utemeljila. Menimo, da bi bila tako zamujena priložnost, da bi občinam zagotovili bistveno povečanje namenskih sredstev za njihov gospodarski in družbeni razvoj.*

V Sloveniji se namenska sredstva za opremljanje zemljišč skoraj v celoti zajemajo s komunalnimi prispevki. Tak pristop zmanjšuje motivacijo investitorjev za skupna vlaganja, občinam pa onemogoča, da bi vplivale na cene zemljišč in s tem širitev ponudbe zemljišč za gradnjo. Da bi sistem financiranja razvoja infrastrukture in opremljanja zemljišč deloval ekonomsko učinkovito in družbeno pravično, bi morala biti finančna bremena enakomerno porazdeljena med obstoječe in nove uporabnike. Temu cilju je mogoče slediti z ustreznim razmerjem med tradicionalnimi finančnimi viri: (1) ekonomsko ceno storitev komunalnih dejavnosti, ki bo omogočala razširjeno reprodukcijo; (2) davkom na nepremičnine, ki bo pretežni lokalni vir financiranja gradnje infrastrukture primarnega pomena; (3) prispevkom investitorjev kot osnovnem viru financiranja opremljanja zemljišč s komunalno opremo; (4) drugimi viri, ki jih je treba zagotoviti predvsem za razvoj okoljske infrastrukture.

V razmerah, ko davčni sistem in formalni trg zemljišč ne prispevata dovolj finančnih sredstev za razvoj urbane infrastrukture in je država zaradi finančne krize vse manj pripravljena vlagati v razvoj urbanih območij, so občine prisiljene poiskati dodatne vire. Splošnega davka na posest nepremičnin ne bo mogoče kar povečevati, saj bodo temu zaradi njegove fiskalne vloge (ni povezave z izboljšanjem storitev) vse bolj nasprotovali davkoplačevalci. Problem so tudi cene komunalnih storitev, ki ne omogočajo razširjene reprodukcije. Zaradi potreb po velikih investicijskih vlaganjih v obnovo in razvoj okoljske infrastrukture bomo prisiljeni, da del manjkajočih sredstev pridobimo tudi s ceno storitev po načelu samofinanciranja, kar je že dolgo uveljavljena praksa v razvitih članicah EU. V daljši perspektivi se ponuja priložnost v posebni povečani vrednosti zemljišča, ki jo je mogoče zajemati z različnimi davki oz.

kombinacijami, vendar jih bo treba ustrezno prilagoditi. Po uveljavitvi splošnega davka na nepremičnine pridejo v poštev davek na povečano vrednost zazidljivega zemljišča, davek na neuporabljeno zemljišče in davek za spodbujanje izvajanja prostorskih aktov.

Ustrezna davčna politika sama po sebi ne rešuje problema pomanjkanja opremljenih zemljišč za gradnjo, če ne bomo uvedli drugih ekonomskih mehanizmov v zemljiško politiko, zlasti tržnih instrumentov in instrumentov finančne podpore. Če nam bodo zasebna vlaganja prek različnih oblik JZP pomagala pri pridobivanju in opremljanju zemljišč, bo to pomemben korak k aktivnejši zemljiški politiki. Problem pomanjkanja finančnih sredstev še ne bo rešen brez aktivnejše vloge finančnih institucij in udejanjanja načela odloga plačila stroškov za nakup in opremljanje zemljišč. Za dolgoročno vlaganje v razvoj infrastrukture in opremljanje zemljišč je treba razvijati hipotekarno bančništvo in pritegniti investicijske sklade. Za večje infrastrukturne projekte pa so zlasti pomembna sredstva, ki jih lahko lokalne skupnosti pridobijo iz skladov EU oziroma proračuna države, vendar se ta sredstva v Sloveniji pogosto delijo po merilih, pri katerih niso vedno v ospredju razvojni vidiki.

Dober zgled in priložnost za naše razmere so lahko novi pristopi na področju financiranja urbanega razvoja, ki se uveljavljajo v tržno razvitih državah. Peterson (Unlocking Land Values to Finance Urban Infrastructure, 2009) predlaga pristop, ki zahteva sočasno pripravo prostorskih načrtov in operativnih programov infrastrukturnih projektov ter uporabo šestih prednostnih instrumentov financiranja infrastrukture: (1) z zapovedjo lokalna skupnost zaveže investitorja, da na svoje stroške zgradi manjkajočo infrastrukturo; (2) prodaja ali oddaja zemljišča v zakup/najem; (3) zasebna vlaganja v infrastrukturo prek javno-zasebnega partnerstva; (4) davek ali prispevek na povečano vrednost zemljišča; (5) prispevek za obremenitev 'urbane', to je družbene in gospodarske infrastrukture – impact fee; (6) pridobivanje zemljišč v vplivnem območju infrastrukture in prodaja presežka opremljenih zemljišč.

V Sloveniji bi te instrumente zemljiške politike lahko učinkovito uporabljali ob določenih popravkih zakonodaje, nujna pa je tudi sprememba odnosa do tržnih mehanizmov. Za občine bi bil še posebej zanimiv prispevek za obremenitev urbane infrastrukture, ki za razliko od komunalnega prispevka poleg gospodarske vključuje tudi družbeno infrastrukturo (očitna podobnost z davkom na nepremičnine). Nov instrument je pomemben vir financiranja urba-

nega razvoja, ki se utemeljuje z vse večjo razliko med povpraševanjem po dodatnih sredstvih oz. zahtevami po višji kvaliteti okolja (višja kvaliteta zahteva tudi višje stroške) in zmanjševanjem sredstev iz tradicionalnih virov. Občine bi lahko z novim prispevkom vplivale na znižanje cen zemljišč in tako omogočile širitev ponudbe zemljišč. Končno bi s programi infrastrukturnih izboljšav (capital improvements programming) lahko dosegali večjo uravnoteženost interesov obstoječih in novih uporabnikov, s tem pa tudi interesov širše skupnosti.

## **SKLEPNE MISLI**

Z vidika uvodoma postavljenih hipotez so rezultati obravnave pričakovani, saj ponujajo kar nekaj tehtnih argumentov v prid oblikovanju urbane zemljiške politike kot systemske, institucionalne ter instrumentalne podpore izvajanju prostorskih izvedbenih aktov na lokalni ravni. Da bi morala urbana zemljiška politika postati temeljni mehanizem in instrumentalna podpora učinkovitemu izvajanju občinskih prostorskih aktov, sta potrdila tudi konkretna primera sočasne priprave prostorskega akta in programa opremljanja zemljišč za gradnjo. V primeru programa opremljanja zemljišč za gradnjo na območju OPPN naselja Šared je analiza pokazala, da lahko institut programa opremljanja, s katerim se ocenijo stroški gradnje komunalne in druge gospodarske javne infrastrukture, služi kot podlaga za presojo smotrnosti načrtovanih prostorskih ureditev z vidika opremljanja zemljišč za gradnjo. V obravnavanem primeru je ocena stroškov opremljanja zemljišč vplivala na odločitev pripravljavca OPPN, da poveča izrabo zemljišč.

V primeru priprave programa opremljanja stavbnih zemljišč za območje Občine Hrpelje-Kozina je bila izoblikovana in uporabljena metoda za izdelavo ocene ponudbe nezazidanih stavbnih zemljišč v OPN, na podlagi katere so bila analizirana stavbna zemljišča po namenski rabi in izrabi, velikosti zemljiških kompleksov, lastniški strukturi ter stopnji komunalne opremljenosti. Rezultati analize so pokazali, da bi občina, ki sodi med manjše slovenske občine, tudi po sprejetju OPN razpolagala z zadostnimi količinami nezazidanih stavbnih zemljišč, vendar pa velik del teh zemljišč ni komunalno opremljenih, kar lahko pomeni oviro pri prostorskem razvoju občine. Obravnavana občina tudi ne razpolaga z ustrezno zalogo stavbnih zemljišč, s katero bi vodila aktivno zemljiško politiko in tako vplivala na trg – njen vpliv na trg bo zato šibek, močnejši pa vpliv zasebnega sektorja. Primer je pokazal, da je zadostna ponudba oziroma zaloga zemljišč za gradnjo eden od najpomembnejših instrumentov aktivne zemljiške politike.

Konkretna primera priprave programa opremljanja zemljišč potrjujeta uvodoma postavljeno hipotezo, da prostorsko načrtovanje v pogojih tržnega gospodarstva in zasebne lastnine samo po sebi ne zagotavlja učinkovitega izvajanja prostorskih aktov, prostorski razvoj je zato treba regulirati tako s prostorskimi akti in drugimi upravnimi ukrepi kot z ustreznim naborom ekonomskih instrumentov urbane zemljiške politike. Rezultat naloge je tudi ugotovitev, da je doseganje legitimnosti oz. zaupanja v odločevalske postopke eden od pogojev za uspešno delovanje občinske uprave na področju urejanja prostora. Obravnavana primera potrjujeta hipotezo, da bodo formalni postopki priprave/sprejemanja prostorskih aktov in programov opremljanja dosegli višjo stopnjo legitimnosti, če bodo javni, fleksibilni ter transparentni in bodo spodbujali vse zainteresirane nosilce interesov, da sodelujejo pri oblikovanju formalnih odločitev.

V Sloveniji nimamo skupne državne zemljiške politike, imamo pa 212 občinskih zemljiških politik. Vzpostavitev sistemskih, institucionalnih ter instrumentalnih podlag za izvajanje aktivne zemljiške politike na lokalni ravni mora zato postati prednostni ukrep razvojnih dokumentov. Med prvimi nalogami je sprejem Zakona o prostorskih ukrepih za izvajanje aktivne zemljiške politike in celovite prenove naselij, ki bi celovito urejal pogoje izvajanja prostorskih aktov in bi poleg prostorskih ukrepov vključeval tudi ekonomske instrumente zemljiške politike. Njegovo operacionalizacijo pa bo treba zagotoviti z nacionalnim programom ukrepov za aktivnejšo zemljiško politiko, ki mu bodo lahko sledili programi na lokalni ravni.

Odgovornost za izvajanje nacionalnega programa ukrepov bi morale prevzeti lokalne skupnosti tako, da oblikujejo lokalne programe ukrepov aktivne zemljiške politike, na podlagi katerih bi pravočasno zagotavljale potrebne količine zemljišč za gradnjo in zadostna finančna sredstva za njihovo opremljanje. Z vidika javnih financ je še posebej pomembna uvedba splošnega davka na nepremičnine, ki mu bodo lahko sledili posebni davki na povečano vrednost zemljišča. Priložnost v bližnji prihodnosti pomeni zamenjava komunalnega prispevka s prispevkom za obremenitev infrastrukture, ki pomeni najpopolnejšo obliko zajemanja sorazmernega dela stroškov gradnje tako gospodarske kot družbene javne infrastrukture. *Slovenija ima tako odprte vse možnosti, da odpravi pomanjkljivosti prostorskega sistema in uzakoni sistemske, institucionalne in instrumentalne podlage za izvajanje aktivne zemljiške politike, ali pa bo to priložnost izkoristil zasebni sektor – lastniki zemljišč, investitorji in razvojniki, ki imajo ideje, znanja in denar, izvajajo svojo zemljiško (nepremičninsko) politiko – izključno za svoje interese.*

## 8 POVZETEK

Pogoj, da postane prostor za majhno, prehodno in ekstenzivno poseljeno Slovenijo odločilnejši dejavnik razvoja, je, da postanejo sistemske, institucionalne ter instrumentalne podlage njegovega urejanja operativne. V ta kontekst naloga postavlja urbano zemljiško politiko, ki mora v Sloveniji postati povezovalni člen prostorsko-razvojne politike in ekonomskega sistema. Sodobne družbe dajejo vse večji pomen razvojni funkciji, ki se izvaja znotraj pravnega reda in z različnimi politikami, ki se medsebojno prepletajo. Vsako uspešno razvojno politiko poleg opredelitve ciljev sestavlja ustrezen nabor ukrepov in instrumentov za njihovo uresničitev. Nejasni in pomanjkljivi ukrepi povzročajo implementacijski deficit, ki se izraža v slabših rezultatih. Naloga zemljiške politike je odločanje o ukrepih za uravnavanje interesov pri urejanju zemljišč, ki jih tržno ni mogoče regulirati. Zato mora delovati skladno z drugimi politikami, poglobitve med njimi, kmetijska, okoljska, prometna, energetska, komunalna, stanovanjska, so oblikovane, zemljiška pa še ne. Da je urbana zemljiška politika zapostavljen instrument prostorske politike, je potrdila tudi analiza krovnih dokumentov razvojnega in prostorskega načrtovanja.

Alternativa normativnemu urejanju prostora je dobro zasnovana javnofinančna politika, ki se v pogojih tržnega gospodarstva ne oslanja samo na javne aktivnosti, temveč odgovornost za kvaliteto življenjskega okolja prenaša na uporabnike. To pomeni, da se bo opirala predvsem na ustrezno zasnovan nabor ukrepov in instrumentov kot podporo trajnostni gospodarski rasti. Z vidika javnih financ je še posebej pomembna uvedba davka na nepremičnine. Lokalne skupnosti so upravičene do povrnitve sredstev, ki so jih same vlagale v urbano infrastrukturo. Porast vrednosti nepremičnin tako odpira možnost, da bi skupnosti zajemale potrebna sredstva za urbani razvoj. S predlogom zakona o davku na nepremičnine, s katerim država namenja urbanemu razvoju le polovico sredstev, pa bo zamujena priložnost, da bi lokalnim skupnostim zagotovila bistveno povečanje namenskih sredstev za njihov gospodarski in družbeni razvoj.

Ustrezna davčna politika ne rešuje problema pomanjkanja opremljenih zemljišč, če ne bomo uveljavili tržno usmerjenih instrumentov zemljiške politike. V Sloveniji, ki se približuje maksimalni zadolženosti, bo treba opustiti prakso, ko je javni sektor uresničeval pretežni del javnih projektov, in se osloniti na instrumente, ki temeljijo na trgu in zasebnem sektorju. Če nam bodo zasebna vlaganja prek novih oblik javno-zasebnega partnerstva pomagala pri pridobivanju

zemljišč za gradnjo, bo to korak k aktivni zemljiški politiki. Posledica pomanjkanja primernih zemljišč je njihova neracionalna raba, tako pa se povečujejo tudi pritiski poselitvene na druge rabe. Pomanjkljaj opremljenih zemljišč pomeni eno od glavnih ovir, s katerimi se spopadajo slovenska mesta. Danes, ko davčni sistem in formalni trg zemljišč ne prispevata dovolj finančnih sredstev v razvoj urbane infrastrukture in je zaradi finančne krize država vse manj pripravljena vlagati v urbani razvoj, so lokalne skupnosti prisiljene poiskati dodatne vire.

Zaradi potreb po velikih investicijskih vlaganjih v obnovo in razvoj komunalne infrastrukture bodo občine morale del manjkajočih sredstev pridobiti tudi s ceno storitev po načelu samofinanciranja, kar je že dolgo praksa v EU. V perspektivi se ponuja priložnost v posebni povečani vrednosti zemljišča, ki jo je mogoče zajemati z različnimi davki in kombinacijami. Po uveljavitvi splošnega davka na nepremičnine pridejo v poštev davek na povečano vrednost zazidljivega zemljišča, davek na neuporabljeno zemljišče in davek za spodbujanje izvajanja prostorskih aktov. Njihovo uvajanje pa je z vidika ugotavljanja povečane vrednosti zahtevna naloga tudi za najbolj razvite družbe. Priložnost pomeni tudi zamenjava komunalnega prispevka s prispevkom za obremenitev infrastrukture ('impact fee'), ki se v svetu vse bolj uveljavlja kot najpopolnejša oblika zajemanja javnih vlaganj v gradnjo družbene in gospodarske infrastrukture.

Magistrska naloga ne ponuja dokončnih rešitev za odpravo vzrokov za sedanjo neučinkovitost izvajanja prostorskih aktov. Njen namen je bilo predstaviti vlogo urbane zemljiške politike kot pomembnega dela politike urejanja prostora. Na podlagi rezultatov analiz je bila podana vrsta argumentov, ki govorijo v prid temu, da Slovenija potrebuje učinkovito urbano zemljiško politiko. S tem pa je dosežen tudi glavni cilj naloge, in sicer opozoriti na slabosti sedanjega sistema instrumentov urejanja prostora in utemeljiti potrebo po oblikovanju urbane zemljiške politike kot avtonomnem področju, ki bo nudil sistemsko, institucionalno ter instrumentalno podporo izvajanju prostorskih aktov. Slovenija ima torej odprte vse možnosti, da odpravi pomanjkljivosti prostorske regulacije in z dopolnjeno zakonodajo vzpostavi sistemsko, institucionalno in instrumentalno podlago za učinkovito vodenje in izvajanje aktivne zemljiške politike, ali pa bo to priložnost izkoristil zasebni sektor – izključno za svoje interese.

## 9 SUMMARY

If space is to become a more decisive factor of development in a country as transitional and extensively populated as Slovenia, its systemic, institutional and instrumental basis should become operational. This paper puts the urban land – which should become a link between development policy and the economic system – in this context. Modern societies place ever more importance on the developmental function, which is carried out within the legal system and various mutually intertwined policies. Every successful development policy consists of objectives, but also of the definition of an appropriate mix of measures and instruments to achieve them. Vague and limited measures lead to an implementation deficit, which is reflected in poor results. It is the task of land policy to decide about the necessary measures to control the interests in the regulation of the land which cannot be regulated by the market. It must therefore act in accordance with other policies, key among them: agriculture policy, environment policy, transport policy, energy policy, utilities and housing policy are already formed, land policy is not as yet. It is also confirmed by the analysis of the accepted documents of development and spatial planning that the urban land policy is a neglected instrument of spatial planning.

An alternative to normative spatial planning is a well designed public finance policy, which is not leaning only on public activities, but transmits the responsibility for the quality of living onto the user. This means that it will lean primarily on a set of measures and instruments designed to support sustainable economic growth. From the perspective of public finance the introduction of a property tax is particularly important. Local communities are entitled to the reimbursement of funds that they themselves have invested in urban infrastructure. The increase in property values hence opens the possibility for these communities to receive necessary funds for urban development. The new Real Estate Tax, with which the government dedicates only half of the funds for urban development, will be a missed opportunity for providing local communities a significant increase in funds earmarked for their economic and social development.

Fiscal policy will not solve the problem of shortage of building land, if we will not enforce market oriented land policy instruments. Since Slovenia is approaching peak debt, it will have to abandon the practice of implementation of public projects by the public sector and rely on instruments based on the market and the private sector. If private investments through new forms of public-private partnerships should help us obtain land for construction, it would mean a step towards an active land policy. The reason for the lack of appropriate land is to be found in its irrational usage. This also increases pressure of the settlement use of land on other types of use.



The deficit of equipped land represents one of the main obstacles faced by slovenian cities. Today, when the tax system and the formal land market do not contribute sufficient funds for the development of urban infrastructure and because of the financial crisis the state is less willing to invest in urban development, local communities are forced to seek additional resources themselves.

The need for large investments in reconstruction and development of environmental infrastructure is forcing local communities to find part of the missing funds by charging their own services, based on the principle of self-financing, which is an established practice in the EU. There is a special opportunity in the increased value of the land, which can be captured by different taxes and combinations. After the implementation of the general real estate tax the tax on the value of building land, the tax on unused land and the tax to promote the implementation of spatial planning documents all come into play. Their introduction from the point of view of determining the increased value is a demanding task even for the most developed societies. Replacing municipal contribution with a contribution for burdening the urban infrastructure is also an option that is gaining ground in the world as the best form of public investment in building the social and economic infrastructure.

This master's thesis does not offer a definitive solution to the elimination of the causes for the current inefficiency in the execution of spatial planning documents. Its purpose was to present the role of urban land policy as an important part of spatial planning. Based on the results of the analyses, a series of arguments in favor of the fact that Slovenia needs an effective urban land policy was given. The main objective of the thesis is thus achieved: that is to point out the weaknesses of the current system of spatial planning instruments and justify the need for the creation of urban land policy as an autonomous field, which would provide systemic, institutional and instrumental support for the implementation of spatial planning documents. There are ways in which Slovenia could eliminate the deficiencies of the regulation of spatial management: using an updated legislation, a systemic, institutional and instrumental basis for an effective management and implementation of an active land policy could be implemented, otherwise this opportunity will be grasped by the private sector which will only function in its own interests.

## UPORABLJENI VIRI

### Citirani viri:

- Bačlija, I. 2010.** Urbani menedžment: koncept, dimenzije, orodja. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede, Založba FDV: 198 str.
- Bassin, P. 2009.** Dublin docklands area master plan 2008. Urbanistični dokument za zgleden primer urbane prenove. Urbana prenova. Ljubljana, DUPPS: 2-9
- Beck, U. 1986:** Družba tveganja: na poti v neko družbeno moderno. Knjižna zbirka Temeljna dela. Slovenski prevod izvirnika 'Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne'. Ljubljana, Krtina, 2001: 364 str.
- Begović, B. 1995.** Ekonomika urbanističnega planiranja. Beograd, Centar za ekonomske studije CES MECON: 485 str.
- Bogataj, M. et al. 2002.** Zasnova stavbnih zemljišč v prostorskem planu Slovenije in državna stavbno zemljiška politika. Poglavje 4: Predlogi k zemljiški politiki. UL, Fakulteta za pomorstvo in promet, CERRISK, Koper. Medmrežje: [www.arhiv.mop.gov.si](http://www.arhiv.mop.gov.si)
- Božić, B. S. 2009.** Infrastruktura. Univerzitet u Beogradu, Građevinski fakultet, Odsek za geodeziju i informatiku: 219 str.
- Cirman, A. et al. 1999.** Poslovanje z nepremičninami: zapiski predavanj. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta: 128 str.
- Čelan, Š. 2009.** Paradoks lizbonske in slovenske razvojne strategije. Razvojni izzivi Slovenije. Ljubljana, Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU: 103-110
- Dekleva, J. et al. 1991b.** Sistem planiranja in urejanja prostora: dejavniki razvoja poselitve Ljubljane (raziskovalna naloga). Ljubljana, Urbanistični inštitut RS: 197 str.
- Dekleva, J., et al. 1993, 1994.** Zemljiška politika kot inštrument izvajanja prostorskih planov: Faza 3, Ekonomski instrumenti zemljiške politike, 68 str.; Faza 4, Institucije za izvajanje zemljiške politike. Ljubljana, Urbanistični inštitut RS: 60 str.
- Dekleva, J. 1996.** Predlog reforme sistema regulacije rabe zemljišč. Ljubljana, UI RS: 222 str.
- Dekleva, J. 1999.** Instrumenti regulacije prostorskega razvoja. 15. Sedlarjevo srečanje, Maribor. Društvo urbanistov in prostorskih planerjev Slovenije: 27-38
- Dekleva, J. 2010b.** Izhodišča nove ureditve opremljanja stavbnih zemljišč. Opremljanje stavbnih zemljišč: Komunalni prispevek, Pogodba o opremljanju, Ljubljana:GV Založba.

- Dekleva, J., et al. 2011.** Pregled in komentar normativne ureditve prostorskega planiranja skozi čas ter instrumenti prostorske regulacije v svetu. Urejanje prostora na občinski ravni. Ljubljana, Uradni list RS: 460 str.
- Demšar, M. 2010.** Delovanje občin na področju prostorskega planiranja in komunalnega gospodarstva. Prostorske znanosti za 21. stoletje. Jubilejni zbornik. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo: 203-209
- Evans, A., W. 2004.** Economics and Land Use Planning. Oxford, Blackwell: 206 str.
- Fister, P. 2001.** Prenova mesta – sposojena novost. Prenova – grajeno okolje. Urbani izziv 12, 1/01. Ljubljana, Urbanistični inštitut RS: 5-14
- Foški, M. 2003.** Komasaacija na območju lokacijskega načrta (Med željami in realnostjo) Ljubljana, Geodetski vestnik 47/2003-3: 284-292
- Gaberščik, B. 2004.** Pogled na prostorski red in strukturno urejanje. Prostorske znanosti za 21. stoletje. Ljubljana, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo: 23-30
- Gantar, P. 1985.** Urbanizem, družbeni konflikti, planiranje. Ljubljana, KRT: 124 str.
- Gulič, A., Kukar, S. 1997:** Strategija, politike in ukrepi za oblikovanje in izvajanje skladnejšega regionalnega razvoja Slovenije. Zaključno poročilo, Ljubljana, Urbanistični inštitut RS in Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana.
- Hrovatin, N., et al. 2002.** Strategija razvoja lokalnih gospodarskih javnih služb v Sloveniji. Ljubljana, MOP, Agencija RS za okolje. Svetovalni center: 175 str.
- Ivančič, D., et al. 2010.** Strokovne podlage za pripravo programa opremljanja stavbnih zemljišč za območje Občine Hrpelje – Kozina. I. faza: Analiza stanja na področju komunalnega opremljanja stavbnih zemljišč. II. faza: Analiza ponudbe nezazidanih stavbnih zemljišč. Končno poročilo I. in II. faze: 118 str.
- Ivančič, D. 2013.** Predlog programa opremljanja stavbnih zemljišč za območje OPPN naselja Šared v občini Izola.
- Kavčič, J. 2040.** Problematika zagotavljanja zemljišč – normativna ureditev in prostorski akti države. 19. Sedlarjevo srečanje, Lipica. DUPPS: 113-122
- Klemenčič, T. 1966.** Stanje in perspektiva komunalnega gospodarstva v okraju Ljubljana s posebnim ozirom na urejanje mestnega zemljišča - II. del. Ljubljana, Inštitut za ekonomska raziskovanja: 180 str.
- Klemenčič, T. 1997.** Komunalno gospodarstvo. Ljubljana, Svetovalni center d.o.o.: 511 str..

- Klenovšek, U. 2003:** Legitimnost prostorskega planiranja. Magistrska naloga. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede: 136 str.
- Kmet, L. 2007.** Analiza financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo od konca 2. Svetovne vojne do vstopa Slovenije v Evropsko unijo. Magistrska naloga. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Oddelek za geodezijo: 178 str.
- Kos, D. 1993.** Racionalnost neformalnih prostorov. Znanstvena knjižnica, Ljubljana, Fakulteta za družbene vede: 264 str.
- Kos, D. 1994.** Neformalne prostorske niše. Teorija in praksa št. 1-2. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede: 48-54
- Kos, D. 1995.** Globalizacija 'netrajnostne' potrošnje. Osamosvajanje in povezovanje v evropskem prostoru. Znanstvena knjižnica. Ljubljana, FDV: 252-340
- Kos, D. 1998.** Postmoderni premik in razvoj podeželja. Urbani izziv, št. 2/98: 33-38
- Kos, D. 2002.** Praktična sociologija za načrtovalce in urejevalce prostora. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede: 168 str.
- Kos, D. 2007.** Neurbana nacija. Prispevek v zborniku O urbanizmu – Kaj se dogaja s sodobnim mestom? Ljubljana, Založba Krtina: 137-163
- Kovač, B. 1998.** Management neprofitnih organizacij, Neprofitni management, 1
- Koželj, J. 1998.** Degradirana urbana območja. Ministrstvo za okolje in prostor, Urad RS za prostorsko planiranje: 237 str.
- Koželj, J. 2007:** Opredelitev sodobnega mesta. Prispevek v zborniku O urbanizmu – Kaj se dogaja s sodobnim mestom? Ljubljana, Založba Krtina: 195-205
- Kušar, S. 2008:** Vloga prostorskega planiranja pri lociranju proizvodnih dejavnosti v Sloveniji. Doktorska disertacija. Ljubljana, Filozofska fakulteta, Oddelek za geografijo: 293 str.
- Lavrač, I. 1995.** Zemljiška politika – komentar občin. Urejanje prostora in zemljiška politika v občinah. Zveza društev urbanistov Slovenije. Ljubljana: 49-52
- Lavrač, I. 2004a.** Nekateri novi potrebni finančni instrumenti zemljiške politike. Prostorske znanosti za 21. stoletje. Jubilejni zbornik. Ljubljana, Fgg: 167-172
- Lavrač, I. 2010.** Predlogi nekaterih usmeritev in rešitev za zakon o davku na nepremičnine. Pridobljeno na medmrežju: [http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Davki\\_in\\_carine/nepremic/Koncno\\_porocilo\\_davek\\_na\\_nepremicnine\\_Lavrac.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Davki_in_carine/nepremic/Koncno_porocilo_davek_na_nepremicnine_Lavrac.pdf)
- Lipej, B. 2008.** Razvojna perspektiva nepremičninskega področja. Ljubljana, Geodetski vestnik 52/4: 625-638

- Lisec, A. 2007.** Vpliv izbranih dejavnikov na tržno vrednost zemljišč v postopku množičnega vrednotenja kmetijskih zemljišč. Doktorska disertacija. Ljubljana, Biotehniška fakulteta, Oddelek za agronomijo: 189 str.
- Lobnik, U. 2007:** Mesto v peščeni uri. Prispevek v zborniku O urbanizmu – Kaj se dogaja s sodobnim mestom? Ljubljana, Založba Krtina: 307-318
- Marušič, J. 1999.** Vloga analiz (prostora) v prostorskem (krajinskem) planiranju. Referat na posvetovanju: Urbanistično načrtovanje za nove družbene razmere, Ljubljana, Društvo arhitektov Ljubljana: 61-67
- Mlinar, Z. et al. 1995.** Osamosvajanje na lokalni, sub-lokalni in individualni ravni. Osamosvajanje in povezovanje v evropskem prostoru. Znanstvena knjižnica. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede: 365 str.
- Murn, A. 2009.** Načrtovanje, spremljanje in vrednotenje razvoja in razvojnih politik. Razvojni izzivi Slovenije. Ljubljana, Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU: 13-20
- Mušič, V., B. 2002b.** Energetska infrastruktura v prostoru in strategija prostorskega razvoja. Referat na 2. konf. o sprejemljivosti energetske infrastrukture v prostoru, Elektrotehniška zveza Slovenije.
- Nicholas, J.C., Nelson, A.C., Juergensmeyer, J.C. 1991.** A Practitioner's Guide to Development Impact Fees, Planners press, Chicago: 294 str.
- Pavlin, J. 2004.** Javno-zasebno partnerstvo na področju izgradnje in vzdrževanja cest. Magistrski študij Komunalne smeri. Seminarjska naloga pri predmetu temelji urbane in komunalne ekonomike. Ljubljana, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo: 20 str.
- Pešić, R. 2010.** Ekonomski instrumenti u funkciji unapređenja sprovođenja in poštovanja propisa u oblasti životne sredine – postojeće stanje, perspektive i preporuke. Medmrežje: [http://www.eukonvent.org/downloads2/101008-radmilo\\_pesic.pdf](http://www.eukonvent.org/downloads2/101008-radmilo_pesic.pdf)
- Peterson, E.G. 2009.** Unlocking Land Values to Finance Urban Infrastructure, The World Bank Publications: 128 str.
- Pintar, J. 2009.** Javno-zasebna partnerstva: kaj?, kako?, zakaj? Nova Gorica, Založba EDUCA, MELIOR d.o.o.: 213 str.
- Pličanič, S., 2002.** Sodelovanje javnosti pri sprejemanju odločitev javne oblasti, povezanih z okoljem – zahteve konvencije. Aarhuška konvencija v Sloveniji. Ljubljana, Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo: 53-69
- Plut, D. 1991.** Entropijska zanka. Radovljica, Didakta: 151 str.

- Pogačnik, A. 2000a.** Mednarodna izhodišča in prostorski razvoj Slovenije. UI 11, 2/00: 83-90
- Pogačnik, A. 2011.** Slovenski prostor 20 let pozneje. Ljubljana, Urbani izziv, posebna izdaja, Urbanistični inštitut Republike Slovenije: 113-116
- Rakar, A., et al. 1981.** Raziskovalni projekt: Pridobivanje stavbnih zemljišč in komunalno urejanje I. faza. Raziskovalna naloga: Metode za vrednotenje komunalne infrastrukture. Inštitut za komunalno gospodarstvo pri FAGG.
- Rakar, A. 1998.** Instrumenti zemljiške politike v pogojih tržnega gospodarstva in enakopravnosti lastnin. Vrednotenje nepremičnin v Republiki Sloveniji. Ljubljana, Zavod za tehnično izobraževanje: 30-44
- Rakar, A. 2002.** Pomen in vloga opremljanja stavbnih zemljišč za gradnjo objektov in za prostorsko širjenje naselij. Publikacija Mednarodnega posveta Oblike prostorskega načrtovanja: od mestnega načrta do urejanja naselij. Ljubljana, Fakulteta za arhitekturo: 72-77
- Rakar, A. 2004.** Planiranje in opremljanje stavbnih zemljišč v pogojih urbanega razvoja brez rasti, Geodetski vestnik 48, 4: 529-538
- Rakar, A., et al. 2008.** Fiskalna in usmerjevalna vloga javnih dajatev pri izvajanju aktivne zemljiške politike, Geodetski vestnik 52, 4: 743 – 757
- Ravbar, M. 2009.** En prostor – en načrt (priložnost za učinkovitejše regionalno načrtovanje). Razvojni izzivi Slovenije. Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU: 111-116
- Režek, J. 2002.** Zemljiška politika kot manjkajoči del prostorske politike države. Geodetski vestnik 46, 3: 260-267
- Režek, J. 2003.** Geodezija in zemljiška politika – analiza, cilji in instrumenti zemljiške politike po IHFP, Geodetski vestnik 47, 3: 272-283
- Savin, D. 1998.** Institucionalni okvir izvajanja ICAM. Celostno upravljanje obalnega območja za trajnostni razvoj, s poudarkom na Republiko Slovenijo. Publikacija. Ljubljana, Mednarodni center za promocijo podjetij.
- Stanovnik, P. et al. 2000.** Raziskovalni projekt: Gospodarstvo in dolgoročni prostorski razvoj Slovenije. Končno poročilo, Ljubljana, Inštitut za ekonomska raziskovanja.  
[http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/prostorski\\_razvoj/pr\\_ostor2020/1\\_5\\_dokument.pdf](http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/prostorski_razvoj/pr_ostor2020/1_5_dokument.pdf)
- Stanovnik, T. 2008.** Javne finance. Ljubljana, Ekonomska fakulteta: 284 str.
- Šašek Divjak, M. 1999.** Instrumenti in mehanizmi v prostorskem planiranju za izvajanje politike trajnostnega razvoja. 15. Sedlarjevo srečanje, Maribor. DUPPS: 133-136

- Ščetinin, V. 1998.** Prostorski problemi v Sloveniji. Prostorsko planiranje na državni in regionalni ravni. Zbornik. Ljubljana, MOP, Urad RS za prostorsko planiranje: 122-125
- Šubic-Kovač, M. 1996.** Ocenjevanje tržne vrednosti stavbnih zemljišč. Ljubljana, Ministrstvo za pravosodje Republike Slovenije: 90 str.
- Šubic-Kovač, M. 1997.** Vrednotenje stavbnih zemljišč. Ljubljana, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Inštitut za komunalno gospodarstvo: 179 str.
- Šubic-Kovač, M. 1998.** Potrebni pogoji za uveljavitev tržnega vrednotenja nepremičnin v Sloveniji. Vrednotenje nepremičnin v Republiki Sloveniji. Ljubljana, Zavod za tehnično izobraževanje: 45-52
- Šubic-Kovač, M. 2001.** Cilji in instrumenti zemljiške politike ter rast in razvoj mest, Urbani izziv 12, 1/01: 46 -51
- Šubic-Kovač, M. 2004.** Nekateri vidiki reševanja zemljiškega vprašanja v Republiki Sloveniji. Prostorske znanosti za 21. stoletje. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo: 173-182
- Šubic-Kovač, M., Weiß, E. 2008.** Modeli urejanja stavbnih zemljišč v ZR Nemčiji, UL, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Inštitut za komunalno gospodarstvo: 162 str.
- Šubic-Kovač, M. 2009a.** Celovita prenova med ustavno zagotovljeno zasebno lastnino in paradigmo trajnostnega razvoja. 21. Sedlarjevo srečanje, Kranj. Društvo urbanistov in prostorskih planerjev Slovenije: 128-134
- Šubic-Kovač, M. 2009b.** Najboljša raba zemljišča za prihodnost mest in urbanih območij. Urbane prihodnosti. Monografija. Maribor, Fakulteta za gradbeništvo: 245 – 256
- Tepina, M. 1985.** Ekološka komponenta razvoja in planiranja. Ljubljana, Univerza Edvarda Kardelja, Fakulteta za arhitekturo, gradbeništvo in geodezijo: 310 str.
- Varljen, M. 2008.** Prispevek k učinkovitejšemu sodelovanju javnosti in drugih akterjev v urejanju prostora. Magistrska naloga. Ljubljana, UL FGG, Oddelek za geodezijo: 132 str.
- Vrišer, I. 1978.** Regionalno planiranje. Ljubljana, Mladinska knjiga: 356 str.

#### **Ostali uporabljeni viri:**

- Koler Povh, T., Turk, G. 2011. Navodila za oblikovanje visokošolskih del na fakulteti za gradbeništvo in geodezijo in navajanje virov. Ljubljana, Univerza v Ljubljani: 39 str.  
[http://www3.fgg.uni-lj.si/fileadmin/user\\_upload/UL\\_FGG\\_-\\_Pr\\_10\\_Navodila\\_za\\_oblikovanje\\_visokosolskih\\_del\\_na\\_UL\\_FGG\\_2011\\_07.pdf](http://www3.fgg.uni-lj.si/fileadmin/user_upload/UL_FGG_-_Pr_10_Navodila_za_oblikovanje_visokosolskih_del_na_UL_FGG_2011_07.pdf)

- Slovar slovenskega knjižnega jezika (SSKJ). Računalniška verzija.
- Zakon o urejanju prostora (ZUreP). Uradni list SRS, št. 18/1984.
- Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (ZUNDPP). Ur. list SRS, št. 18/1984.
- Zakon o stavbnih zemljiščih (ZSZ). Uradni list SRS, št. 18/1984.
- Zakon o davkih občanov (ZDO). Uradni list SRS, št. 336/1988.
- Ustava Republike Slovenije. Uradni list RS, št. 33/1991.
- Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS). Uradni list RS, št.32/1993.
- Zakon o lokalni samoupravi (ZLS). Uradni list RS, št. 72/1993.
- Zakon o kmetijskih zemljiščih (ZKZ). Uradni list RS, št. 59/1996.
- Zakon o stavbnih zemljiščih (ZSZ). Uradni list RS, št. 44/1997.
- Zakon o javnih financah (ZJF). Uradni list RS, št. 79/1999.
- Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1). Uradni list RS, št. 110/2002.
- Zakon o varstvu okolja (ZVO-1). Uradni list RS, št.41/2004.
- Zakon o hipotekarni in komunalni obveznici (ZHKO). Uradni list RS, št. 17/2006.
- Zakon o evidentiranju nepremičnin (ZEN). Uradni list RS, št. 47/2006.
- Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin (ZMVN). Uradni list RS, št. 50/2006.
- Zakon o davku na promet nepremičnin (ZDPN-2). Uradni list RS, št. 117/2006.
- Zakon o dohodnini (ZDOh-2). Uradni list RS, št. 117/2006.
- Zakon o davku na dediščine in darila (ZDDD). Uradni list RS, št. 117/2006
- Zakon o financiranju občin (ZFO-1). Uradni list RS, št.123/2006.
- Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP). Uradni list RS, št.127/2006.
- Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt). Uradni list RS, št. 33/2007.
- Zakon o javnih skladih (ZJS-1). Uradni list RS, št. 77/2008.
- Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (ZUPUDPP). Uradni list RS, št. 80/2010.
- Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (ZSPDSLS). Uradni list RS, št. 86/2010.
- Zakon za uravnoteženje javnih financ (ZUJF). Uradni list RS, št. 40/2012.
- Predlog Zakona o davku na nepremičnine – predlog za obravnavo. Ministrstvo za finance (2010). <http://www.iusinfo.si/download/razno/PredlogZDN.pdf>
- Predlog Zakona o davku na nepremičnine – predlog za obravnavo. Ministrstvo za finance. junij2013. <http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/mediji/>



2013/20131018\_ZDN\_CISTOPIS.pdf

- Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti. Uradni list RS, št. 44/2007.
- Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna. Uradni list RS, št. 54/2010.
- Uredba o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč. Uradni list RS, št. 80/2007.
- Pravilnik o merilih za odmero komunalnega prispevka. Uradni list RS, št. 95/2007.
- Pravilnik o določanju zemljišč za gradnjo stavb. Uradni list RS, št. 66/2013.
- Slovenija v Evropski uniji, Strategija gospodarskega razvoja Slovenije. UMAR, 2001.  
[http://www.umar.gov.si/fileadmin/userupload/projekti/01\\_sgrs-besedilo.pdf](http://www.umar.gov.si/fileadmin/userupload/projekti/01_sgrs-besedilo.pdf)
- Ocena stanja in teženj v prostoru Republike Slovenije. Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, Urad RS za prostorsko planiranje, 2001: 75 str.
- Politika urejanja prostora Republike Slovenije, 2002. Ministrstvo za okolje, prostor in energijo. Urad RS za prostorsko planiranje. <http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/publikacije/politika-upro.pdf>
- Strategija prostorskega razvoja Slovenije. Uradni list RS, št. 76/2004.
- Prostorski red Slovenije. Uradni list RS, št. 122/2004.
- Strategija razvoja Slovenije. Vlada RS, UMAR, 2005. [http://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/projekti/02\\_StrategijarazvojaSlovenije.pdf](http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/02_StrategijarazvojaSlovenije.pdf)
- Nacionalni program varstva okolja. Uradni list RS, št. 83/1999.
- Agenda Habitat, Carigradska deklaracija, Deklaracija Svetovnega zbora mest in lokalnih uprav. Carigrad, II. Konferenca ZN o človekovih naseljih – Habitat II, Svetovni zbor mest in lokalnih uprav. Slov. prevod, MOP - Urad RS za prostorsko planiranje, 1997: 177 str.
- Aarhuška konvencija v Sloveniji. strokovna priporočila za implementacijo Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah. Regionalni center za okolje za srednjo in vzh. Evropo, 2002: 169 str.
- Evropske prostorske razvojne perspektive (EPRP). Prevod iz angleščine: MOP, Urad RS za prostorsko planiranje, Ljubljana, 2000.
- Poročilo o razvoju 2011. Ljubljana, UMAR.  
[http://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/publikacije/pr/2011/POR\\_2011sn.pdf](http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/pr/2011/POR_2011sn.pdf)
- Poročilo o razvoju 2013. Ljubljana, UMAR.  
[http://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/publikacije/pr/2013/POR\\_2013s.pdf](http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/pr/2013/POR_2013s.pdf)

- Revizijsko poročilo o smotnosti poslovanja na področju prispevkov, taks, priključnin in drugih stroškov investitorjev pri graditvi objektov v Občini Sežana v letu 2005. Ljubljana, Računsko sodišče RS. [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K5B680FBF17CEAB5CC1257307001D5A5F/\\$file/Prispevki\\_gradnja\\_RSP05\\_Sezana.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K5B680FBF17CEAB5CC1257307001D5A5F/$file/Prispevki_gradnja_RSP05_Sezana.pdf)
- Izdelava bilanc za oceno ponudbe in povpraševanja po zazidljivih zemljiščih na primeru vzorčne občine. Končno poročilo. Locus, d. o. o. (MOP, 2005): 166 str.
- Celostno upravljanje obalnega območja za trajnostni razvoj, s poudarkom na Republiko Slovenijo (ICAM). Publikacija. Ljubljana, Mednarodni center za promocijo podjetij, 1998.
- Izhodišča normativnih sprememb na področju urejanja prostora in graditve objektov. Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, november 2013: <http://www.zaps.si/img/admin/file/Novice/Zakonodaja%20delovne%20skupine%202014/0%20Uvod/Izhodi%C5%A1%C4%8Da%20normativnih%20sprememb141113.pdf>
- Izhodišča za pripravo Strategije razvoja Slovenije za obdobje 2014-2020 – predlog za obravnavo, januar 2013. [http://www2.gov.si/upv/vladnagradaiva-12.nsf/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/78717d6ac548e708c1257af3005a7a70/\\$FILE/SRSizhodisca1.pdf](http://www2.gov.si/upv/vladnagradaiva-12.nsf/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/78717d6ac548e708c1257af3005a7a70/$FILE/SRSizhodisca1.pdf)