
Kaj je novega v zemljiški politiki dežel OECD

Author(s): Barbara Černič

Source: *Urbani Izziv*, No. 10, Ob 30. letnici! (december 1989), pp. 30-32

Published by: Urbanistični inštitut Republike Slovenije

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/44179847>

Accessed: 13-09-2018 12:09 UTC

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



This article is licensed under a Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.



JSTOR

Urbanistični inštitut Republike Slovenije is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Urbani Izziv*

Barbara Černič

Kaj je novega v zemljiški politiki dežel OECD

Urbanistični inštitut se je v projekt "Trg mestnih zemljišč v deželah OECD" pri skupini za mestna vprašanja vključil z izdelavo bazne študije "Urban Land Market in Yugoslavia". Pri izdelavi te študije je sodeloval tudi Inštitut za komunalno gospodarstvo pri FAGG. Študija je bila posredovana na sestanku skupine OECD za mestna vprašanja v decembru 1987 v Cambridgu. Na tem sestanku smo predstavniki inštituta predlagali, da se delo na projektu nadaljuje in sicer z izdelavo vzorčne študije (case study) o izvajanju zemljiške politike v mestu Ljubljana. Skupina je predlog sprejela in v mesecu maju 1988 je prišel v Ljubljano dr. Alan Hooper, s katerim smo skupaj pripravili vzorčno študijo. Ob tej priliki je Urbanistični inštitut v sodelovanju s Stalno konferenco mest in občin Jugoslavije pripravil tudi okroglo mizo na temo vprašanj zemljiške politike.

Bazne študije, ki podajajo osnovne informacije o vlogi, oblikovanju in izvajanju zemljiške politike v posameznih deželah ter vzorčne študije, ki predstavljajo problematiko posameznih mest, so pripravili strokovnjaki različnih inštitucij v posameznih deželah OECD po enotnem konceptu. Eksperti OECD so na osnovi teh študij pripravili primerjalni pregled problemov povezanih s trgom stavbnih zemljišč v mestih. V nadaljevanju predstavljamo nekaj novosti na področju zemljiške politike v deželah članicah OECD.

Učinkovito delovanje trgov stavbnih zemljišč je postalo eno izmed osrednjih vprašanj pri oblikovanju in izvajanju zemljiške politike v deželah članicah OECD. Širitev trga preko nacionalnih meja zahteva povsem drugačno, bolj učinkovito in fleksibilno izrabo, in tudi transfer zemljišč. Ekonomska vloga zemljišča dobiva vse večji pomen.

Narava trga stavbnih zemljišč je povsem specifična in se bistveno razlikuje od ostalih trgov. Predmet trgovanja ni zemljišče kot tako, temveč sveženj pravic in obligacij na zemljišču in vse izboljšave, ki so bile na tem zemljišču izvedene (tako infrastrukturna opremljenost kot tudi zgradbe). Za trg

stavbnih zemljišč je tudi značilno, da ni homogen. Glede na različno stopnjo opremljenosti obstaja cela vrsta podtrgov, kot na primer trg visoko opremljenih zemljišč ali trg zapuščenih zemljišč, s katerih so se prejšnje dejavnosti umaknile.

Poleg obstoja podtrgov prihaja v določenih primerih tudi do obstoja dvojnih trgov. Dvojni trgi se pojavijo, kadar cena za zemljišče, ki je razlašeno ne dosega tržne cene. V tuji praksi je značilno, da je kompenzacija, ki jo dobi bivši lastnik enaka tržni ceni, poleg tega pa dobi bivši lastnik še povračilo stroškov zaradi selitve ter motenosti. V naših razmerah, ko "pravična odškodnina" ne dosega tržne cene, je dvojnost trga izrazita. V primerjavi s preteklostjo postaja trg stavbnih zemljišč vse bolj kompleksen. To pa postavlja pod vprašaj in v ponovno preverjanje tudi vse tradicionalne instrumente za reguliranje trga stavbnih zemljišč. Instrumenti, ki so se v preteklosti pokazali kot pozitivni, prinašajo v novih okoliščinah celo vrsto neželenih, stranskih učinkov (nasprotja med cilji posameznih instrumentov, neučinkovita izraba prostora, konfliktni interesi v prostoru). Spoznanje o teh učinkih je v vseh deželah spodbudilo težnjo po iskanju in ustanavljanju novih

agencij in po novih iniciativah za razvoj in rabo prostora, uvajanju novih oblik lastništva (predvsem kombinacija javnega in zasebnega sektorja) ter novosti pri prenosu lastništva nad zemljišči.

Pozornost se je preusmerila od tradicionalnih načinov, kot je npr. primer določanje namenske rabe prostora, v nove, alternativne, predvsem pozitivne (torej pospeševalne in ne omejevalne) načine regulacije. Instrumenti za izvajanje zemljiške politike naj bi bili fleksibilni, tako da bi lahko odgovarjali na spreminjajoče se razmere na trgu.

Stopnje, do katere posamezne dežele nadomeščajo tržne zakonitosti z administrativnimi, s ciljem, da zadostijo širšim družbenim ciljem in korigirajo tržne nepopolnosti, se med članicami močno razlikujejo. Poleg uporabe tradicionalnih načinov regulacije pa je zanimivo predvsem to, da je v naraščujočem številu dežel vedno bolj opazen trend prepuščanja večji izrabi tržnih mehanizmov. To se odraža predvsem v vedno večjem obsegu transakcij v zasebnem sektorju in v spodbujanju udeležbe javnih in kvazijavnih subjektov na trgu.

Potreba po novih inovativnih politikah in instrumentih pogosto vključuje radikalno nove oblike sporazumov med javnim in zasebnim sektorjem. Inovacije se seveda ne omejujejo zgolj na zemljiško politiko. Ravno zaradi spoznanja o tesni povezavi in soodvisnosti z ostalimi politikami se inovativne politike pojavljajo tudi na področjih ekonomsko urbane regeneracije, stanovanjske in urbane fiskalne politike ter ostalih politik.

V preteklosti in v nekaterih deželah še sedaj je eden najpogosteje uporabljenih instrumentov za usmerjanje razvoja v prostoru, korigiranja tržnih nepopolnosti in s tem zagotavljanja doseganja širših družbenih ciljev določanje rabe prostora po namenu. Članice OECD ugotavljajo, da prinaša poleg zelenih učinkov ta instrument še celo vrsto neželenih, stranskih učinkov. Pri strogem omejevanju in slabi ponudbi nadomestnih - dovoljenih - lokacij deluje na razvoj zaviralno.

Ponudba opremljenih zemljišč se zmanjša (ne sledi povpraševanju), dvignejo se cene in gostote na že opremljenih zemljiščih, dostop je novim kupcem in najemnikom omejen (ali celo onemogočen), obstoječim lastnikom pa se kapitalizirana vrednost večja. Podobno prinaša tudi zahteva po doseganju višjih standardov opremljanja v določenih predelih negativne posledice. Če potencialni uporabniki nimajo možnosti, da izberejo drugo lokacijo, se končni, povečani stroški prenesejo nanje. Pomanjkljivosti, ki jih eksperti pripisujejo določanju namenske rabe zemljišč, se v praksi kažejo tudi v tem, da so kriteriji za odobravanje nekaterih in zavračanje drugih razvojnih projektov pogosto dokaj šibki in postavljeni arbitrarno. Rezultat tega je monotona uniformiranost, tako pri oblikovanju zgradb kot tudi celotnega okolja.

Omejevanje ponudbe opremljenih stavbnih zemljišč, kot posledica neučinkovite in nedodelane zemljiške politike ter instrumentov za njeno izvajanje, se jasno kaže tudi v naših razmerah. Izvajanje regulative je dolgotrajno, zastoji pri pripravi urbanističnih načrtov povzročajo visoke stroške in postanejo v končni fazi neizvedljivi, postopek pridobivanja družbenih stanovanj je dolgotrajen (posledica je reševanje stanovanjskega problema s črnimi gradnjami), opremljanje stavbnih zemljišč pa se izvaja prepočasi.

Ena izmed skupnih izkušenj članic OECD je, da so zemljišča, ki jih ima v upravljanju in lasti javni sektor, pogosto premalo in preslabo izkoriščena. Številne raziskave proučujejo načine, kako zagotoviti učinkovito izrabo teh zemljišč. Zakupnike javnih zemljišč spodbujajo in celo silijo, da z zemljiščem ravnajo kot s potencialno vrednim in prodajnim virom. Pojavljajo se zahteve, da javni sektor odproda vso zemljo, ki presega operativne potrebe. Nasploh postaja spodbujanje prodaje zemljišč v javni lastnini in prodaja zasebnikom vse pogostejša praksa.

Za ponazorilo te tendence in kot prikaz nečesa, kar bi bilo mogoče uporabiti tudi

v naši praksi, navajam primer odprodaje zemljišč v javni lasti v Veliki Britaniji. Od leta 1980 se v Veliki Britaniji vodi poseben register neizkoriščenih in slabo izkoriščenih zemljišč. Registri so bili vzpostavljeni z namenom, da pritegnejo pozornost potencialnih agencij za razvoj in investitorjev, s tem pa se pospeši sproščanje in odprodaja zemljišč v javni lasti. Z njimi so hoteli tudi pospešiti ponovno uporabo opuščenih zemljišč znaotraj mest in tako zmanjšati pritisk na obrobna območja zelenega pasu. Do leta 1987 je bilo izvedenih okoli 200 takšnih transakcij (manjše parcele v register niso vključene).*

Tudi obstoječe najemnike in zakupnike zemljišč, ki so v javni lasti, vlada spodbuja (finančno), da zemljo odkupijo. Najemniki stanovanjskih hiš in poslovnih prostorov, ki so v občinski lasti, imajo enako možnost, da od javnega sektorja odkupijo zemljišča po ceni, ki je nižja od tržne. Očitno je, da imajo te finančne spodbude dobro preračunano podlago in da so, agregirano, ti stroški neposredne stimulacije nižji od stroškov vzdrževanja in podpiranja sektorja, ki zemljišč ne izkorišča optimalno.

* *OECD: Group on Urban Affairs: Urban Land Market, Draft Final Report, Paris, 1989, str. 86.*