

VIZIJE IN CILJI DRŽAVNEGA RAZVOJA

Božena Lipej

1 IZHODIŠČA

Slovenija je z vstopom v Evropsko unijo formalno končala obdobje ekonomske in politične tranzicije, s čimer so se spremenili tudi mednarodni okvirji načrtovanja slovenskega nacionalnega razvoja. Slovenija se je morala že v času pogajanj z Evropsko unijo izkazati za usposobljeno za vodenje aktivne razvojne politike, skladno z evropsko zakonodajo na tem področju. Tako so bili izdelani ključni razvojni dokumenti države: Strategija gospodarskega razvoja Slovenije, Strategija regionalnega razvoja Slovenije in Državni razvojni program 2001–2006.

Kot pogoj za koriščenje razvojne pomoči Evropske unije je morala Slovenija z unijo uskladiti:

- enotni programski dokument 2004–2006 za strukturne sklade in programsko dopolnilo,
- referenčni okvir za delovanje kohezijskega sklada (za promet in okolje),
- osem skupnih programskih dokumentov za pobudo Interreg III (Slovenija – Italija, Slovenija – Avstrija, Slovenija – Madžarska – Hrvaška, Alpe, CADSES, IIIC – Vzhod, ESPON, InterAct) in
- programski dokument za pobudo Equal.

Za zagotovitev absorpcijske sposobnosti za koriščenje sredstev razvojne pomoči Evropske unije je Slovenija postopoma vzpostavila:

- administrativne in kadrovske strukture na nacionalni in regionalni ravni za izvajanje kohezijske politike Evropske unije v Sloveniji (z ustanovitvijo novih institucij na nacionalni in regionalni ravni),
- informacijski sistem za spremljanje izvajanja kohezijske politike,
- informacijski sistem za spremljanje in vrednotenje uresničevanja izvajanja kohezijske politike in
- sistem finančnega upravljanja in kontrole.

Med temeljnimi dokumenti je v veljavi in izvajanju Strategija gospodarskega razvoja Slovenije. Njen osnovni cilj je trajnostno povečanje blaginje prebivalk in prebivalcev Slovenije, ki je opredeljena kot uravnotežena celota njene gospodarske, socialne in okoljske sestavine. Blaginja poleg materialnih vključuje tudi nematerialne sestavine, kot so osebnostni razvoj, vključenost v družbo in varnost, sodelovanje, razvoj individualne in kulturne identitete. Pričakovani rezultat

uresničevanja strategije je povečanje stopnje rasti družbenega bruto domačega proizvoda in s tem pospešeno zmanjševanje razvojnega zaostanka za državami Evropske unije na gospodarskem področju, vendar doseženo na tak način, da se ne bodo povečali sorazmerno manjši zaostanki na področju socialnega in okoljskega razvoja. Pričakovani učinki razvoja do leta 2006 so razčlenjeni in številčno opredeljeni v razvojnem scenariju strategije, vključno s sistemom indikatorjev za spremljanje in vrednotenje njenega uresničevanja.

2 STRATEGIJA RAZVOJA SLOVENIJE IN GOSPODARJENJE Z NEPREMIČNINAMI

V letu 2003 se je Vlada Republike Slovenije odločila za pripravo nove razvojne strategije Slovenije (strokovno koordinacijo izvaja Urad Vlade Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj), ki bi vizijo in uresničevanje nacionalne prihodnosti lahko dosegla v novih evropskih pravilih, politikah in strategijah ter se aktivno vključevala v globalne razvojne procese. Tudi ta strategija, sprejeta v osnutku na Vladi Republike Slovenije 16. junija 2004 (kot podlaga za javno razpravo), ni le vizija gospodarskih rezultatov in prilagoditev na spremenjeno mednarodno okolje, temveč celovita strategija razvojnega ravnovesja gospodarske rasti in trajnostnega razvoja in predstavlja usklajevanje interesov na ekonomskem, socialnem in okoljevarstvenem področju skozi široko družbeno razpravo. Časovni horizont strategije je prvo desetletje članstva v Evropski uniji, to je vključno do leta 2013, posebna pozornost pa je namenjena kratkoročnim ukrepom, ki bi jih za učinkovito izvajanje strategije morali uresničiti v prvih dveh letih njene veljavnosti.

Po poglobitnem razvojnem cilju, ki ga za zdaj postavlja strategija, naj bi Slovenija v desetih letih preseгла povprečno raven gospodarske razvitosti EU-15 (15 članic Evropske unije). Gospodarska rast bi se morala v povprečju povečevati po 5,3 odstotka na leto, kar bi po projekciji posledično pomenilo zvišanje dosežene ravni socialne varnosti, pospešen razvoj vseh regij v državi in izboljšanje stanja v okolju. Sedanji trendi za doseg tega cilja (povprečna gospodarska rast je 3,7-odstotna) ne zadoščajo, zato bi bilo treba izvesti reforme, ki bi postavile v ospredje povečanje konkurenčnosti, prilagodljivosti in inovativnosti celotne družbe (kot npr. po dr. Mramorju: proračunske izdatke zmanjšati za 2,5 odstotka, nato pa proračun še dodatno prestrukturirati za 2,5 odstotka).

Izvajanje strategije bo kratkoročno usmerjeno na pet ključnih razvojnih programov:

- učinkovitejša uporaba znanja za gospodarski razvoj in kakovostna delovna mesta,
- konkurenčno poslovno okolje in učinkovita, cenejša država,
- celovit človekov razvoj in kakovost življenja,
- skladnejši regionalni in okoljski razvoj ter
- uveljavljanje Slovenije v svetu.

Drugi del dokumenta strategije obravnava Programska področja strategije in v 5. poglavju Regionalni in prostorski razvoj so opisana tudi izhodišča za gospodarjenje z

nepremičninami s spremljajočimi dolgoročnimi usmeritvami ter s konkretnimi kratkoročnimi ukrepi za doseg. Osnutek teksta smo pripravili na Geodetski upravi Republike Slovenije, dokončno pa je bil tekst oblikovan v pripravljalni skupini za izdelavo strategije. V nadaljevanju je objavljen tekst posebnega podpoglavja v dokončni različici, ki je v javni obravnavi.

Gospodarjenje z nepremičninami (povzeto po poglavju 5 iz strategije)

212. *Pravni red na trgu nepremičnin in v prostoru.* Ta problemski sklop pokriva več tematik, saj pravna država na področju trga nepremičnin in urejanja prostora v Sloveniji še vedno slabo deluje; sicer nova zakonodaja namreč zahteva množico spremljajočih, včasih še manjkajočih predpisov ter utečenost in pogoje njihovega izvajanja. Posledice se kažejo v visokih transakcijskih stroških na trgu nepremičnin, kar ima multiplikativno negativne učinke tudi na gospodarski razvoj. Glavni problemi so: (i) slaba kvaliteta občinskih prostorskih aktov, (ii) dolgotrajni in prezapleteni postopki pri nakupih nepremičnin, pri pripravi dokumentacije za posege v prostor in dolgotrajni postopki na sodiščih, (iii) negotovost pri nakupih nepremičnin, (iv) črne gradnje in visoke cene stavbnih zemljišč kot odraz njihovega pomanjkanja in kot posledica neučinkovite represije v preteklosti, (v) neizvajanje mednarodnih konvencij s področja celostnega ohranjanja stavbne in naselbinske dediščine. Obstoječe črne gradnje so razvojna ovira predvsem, ker za sanacijo zahtevajo drago infrastrukturo in ker ne morejo biti v pravnem prometu. Dolgoročno učinkovitost delovanja pravne države lahko zagotovimo s postopno ureditvijo statusa obstoječih črnih gradenj in z doslednim preprečevanjem novih. Zagotoviti je treba učinkovite inšpekcije in rešitev vseh sporov po upravni poti vsaj v enem letu, po sodni poti pa vsaj v dveh letih in izvršbo vsaj v enem letu.

213. Do leta 2013 je treba izvesti večino naštetih nalog in zmanjšati sodne zaostanke vsaj za polovico glede na stanje v letu 2004. Da bi postopno sanirali stanje pri nelegalnih posegih v prostor, je treba sprotno odpravljati vse pojave in letno rešiti del zaostanka iz preteklosti. Učinkovitost pravnega reda je treba doseči z dodatnimi ukrepi, kot so izvensodne in sodne poravnave, poboti ipd., zlasti pri midsosedskih sporih. Razmišljanje na način »samo ne pred mojim pragom«, ki povzroča resno gospodarsko škodo pri umeščanju ključnih energetskih, okoljskih, prometnih in socialnih objektov, je treba omejiti na razumno mejo z doslednim spoštovanjem zakonov in s pazljivejšim komuniciranjem, delno pa tudi z denarnimi in nedenarnimi kompenzacijami. V letih 2005–06 je treba zastaviti delo na vseh naštetih področjih, in sicer s tempom, ki bo omogočil rešitev vseh nalog do leta 2013. Že v dvoletnem obdobju je treba tekoče odkrivati, kaznovati, rušiti in pospešeno sanirati črne gradnje.

214. Nepopolne in nepovezane nepremičninske ter prostorske evidence. Nepremičninske in prostorske evidence še vedno ne vsebujejo vseh aktualnih podatkov, niso popolne in v celoti avtomatizirane ter med seboj povezane. Podatke o zemljiščih in stavbah je treba urediti v čim večji meri in zagotoviti usklajeno vodenje teh podatkov. Vzpostaviti je treba sisteme povezanih in gostujočih podatkov ter povezavo z drugimi evidencami in registri (gospodarska javna infrastruktura, prostorski plani). Na področju vodenja nepremičninskih evidenc se odvijajo procesi

informatizacije, ki jih je treba pospešiti. Nepremičninski sistem temelji na treh ključnih nepremičninskih evidencah: na zemljiški knjigi, zemljiškem katastru in katastru stavb, pomembno vlogo pa imajo tudi ostali podatki in evidence o fizičnih značilnostih prostora in o prostorskih aktih. Urejene in dostopne evidence iz teh področij so tudi eden od pogojev za vzpostavitev sistema spremljanja stanj in trendov v prostoru in za gospodarno izrabo prostora. Sistemsko in celostno urejeno evidentiranje nepremičnin in vzpostavljen sistem zbirk prostorskih podatkov je podlaga tudi za oblikovanje in vodenje zemljiške politike, vrednotenje in obdavčitev nepremičnin, prostorsko opredeljevanje podatkov, statistična izkazovanja. Ob vzpostavljanju sistema gospodarjenja z nepremičninami je treba vzpostaviti tudi trajnostno in stimulatивно politiko pokrivanja stroškov vodenja in zagotavljanje teh evidenc.

215. *Netransparentnost trga nepremičnin in pravna varnost.* Posledica netransparentnega trga nepremičnin je pomanjkanje informacij o vrednosti in razpoložljivosti nepremičnin in visoka cena nepremičnin. S sistematičnim zbiranjem in vodenjem podatkov o nepremičninskem trgu, z zagotavljanjem informacij udeležencem na nepremičninskem trgu in z na tem osnovanim oblikovanjem ter izvajanjem instrumentov finančne, davčne in zemljiške politike je mogoče vplivati na znižanje cen nepremičnin, predvsem stanovanj in zemljišč, namenjenih za stanovanjsko gradnjo. Sočasno je treba zagotoviti večjo ažurnost zemljiške knjige in še izboljšati njeno javno dostopnost. S temi ukrepi je mogoče vplivati na izboljšanje lastniške strukture stanovanjskih nepremičnin in zagotoviti boljše možnosti za zadovoljevanje stanovanjskih in bivalnih potreb predvsem mlajših generacij v posameznih regijah ter vplivati na migracijske težnje mlajših generacij zaradi trenutno slabih možnosti ureditve stanovanjskih razmer. V dveh letih bo Slovenija v celoti usposobila kataster stavb in ga povezala z elektronsko zemljiško knjigo, zemljiškim katastrom in drugimi evidencami.

216. *Netransparentnost trga nepremičnin in manjkajoči finančni instrumenti.* Slovenski trg nepremičnin je, podobno kot trgi sosednjih držav EU, veliko manj učinkovit kot v državah severne Evrope, obremenjen pa je še s tranzicijskimi blokadami, ki izhajajo iz denacionalizacij, neažurnih evidenc in prostorskih aktov ter sodnih zaostankov. Velik lastnik nepremičnin je javni sektor, kjer so še velike rezerve pri spremljanju in usmerjanju gospodarjenja z nepremičninami. Manjkajo nekateri osnovni elementi, ki prežemajo vse vidike nepremičninskega trga v razvitejših državah, kot so davek na vrednost nepremičnin, razvito hipotekarno kreditiranje in osnovne tržne statistike. Za razliko od EU imamo nerazvit sistem hipotekarnega kreditiranja, nimamo davka na vrednost nepremičnin, nimamo nepremičninskih skladov in šele začenjamo z uvajanjem konceptov deljenega lastništva. Kratkoročni cilj je uvedba davka na nepremičnine in zakonsko reguliranje hipotekarnega kreditiranja in nepremičninskih skladov. Vendar je doseganje teh ciljev povezano s pogoji, ki izhajajo tudi iz drugih razvojnih problemov. Če naj država pravično in učinkovito pobira davke iz naslova nepremičnin, so nujni ažurni in transparentni katastri in druge evidence in postavev sistema masovnega vrednotenja na osnovi tržne cene kot pravičnejše davčne osnove.

Razvojni problem	Vsebinska opredelitev ciljev	Kvantifikacija ciljev	Dolgoročne usmeritve za doseganje ciljev (10-letni horizont) in konkretni kratkoročni ukrepi za doseganje ciljev (2-letni horizont)	Nosilec ukrepa	Rokovnik
Gospodarjenje z nepremičninami	Izboljšati kvaliteto občinskih prostorskih aktov, preprečevati nove črne gradnje in postopno sanirati obstoječe, pospešiti postopke in zagotoviti varnost kupecev	Vsako leto za 20 % zmanjšati zaostanke na področju denacionalizacije, zemljiške knjige in izvršbe	<p><u>Dolgoročne usmeritve:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Preprečiti vse vrste črnih gradenj. - Zagotoviti rešljivost premoženjsko-pravnih sporov v vsaj 2 letih in izvršbo vsaj v 1 letu. - Odpraviti sodne in upravne zaostanke na področju denacionalizacije, zemljiške knjige in izvršbe. - V vseh občinah sprejeti nove prostorske akte v skladu z obstoječo zakonodajo. <p><u>Kratkoročni ukrepi:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Narediti program zmanjševanja zaostankov na področju denacionalizacije, zemljiške knjige in izvršbe, z monitoringom in sankcijami. - Sprejeti vse podzakonske predpise obstoječe prostorske in nepremičninske zakonodaje. 	MOPE	do 2013 2005–06
Manjkajoči finančni instrumenti	Uveljaviti še manjkajoče finančne instrumente	Večina nepremičninskih kreditov bo na osnovi hipoteke Postopno povečevati delež davka na nepremičnine v javnih financah in financiranju občin Znižanje razmerja med ceno m ² stanovanja in povprečno plačo	<p><u>Dolgoročne usmeritve:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Hipotekarno kreditiranje kot osnovni vir financiranja nepremičnin. - Povečevanje javnofinancne vloge davka na nepremičnine. - Uvesti davek na nepremičnine. <p><u>Kratkoročni ukrepi:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Nadaljevati s prenovno evidenc. - Omogočiti nepremičninske sklade. - Regulirati hipotekarno bančništvo. 	MF, MOPE MF, MOPE MF MOPE, MF	do 2013 do 2013 2007 2005–07
Pomanjkljive nepremičninske evidence in statistike	Izboljšati in povezati obstoječe evidence in statistike in jih dopolniti z novimi	Sto osnovnih indikatorjev stanja nepremičninskih evidenc in nepremičnin, od tega 20 % mednarodno primerljivih	<p><u>Dolgoročne usmeritve:</u></p> <p>Postaviti nepremičninske statistike in nacionalni račun nepremičnin kot analitično osnovo za politiko gospodarjenja z nepremičninami.</p> <p><u>Kratkoročni ukrepi:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Dopolniti digitalni kataster zgradb in povezati z registri in elektronsko zemljiško knjigo. - Doseči ažurnost katastrov in zemljiške knjige. - Javni elektronski dostop do katastrov. - Sistem kazalcev za spremljanje stanja v prostoru in stanja nepremičnin. - Postavitev sistema množičnega vrednotenja nepremičnin. 	MOPE, SURS MOPE, SURS, MF	do 2008 do 2006

3 DRŽAVNI RAZVOJNI PROGRAM ZA OBDOBJE 2007–2013

Vlada Republike Slovenije je 29. julija 2004 sprejela načrt priprave državnega razvojnega programa za obdobje 2007–2013. Državni razvojni program predstavlja izvedbeni dokument Strategije prostorskega razvoja Slovenije in bo določal državne razvojne prioritete, glavne programe in podprograme. Predstavljal bo investicijski načrt države in je predviden kot način za prevedbo strateških usmeritev v konkretne in s proračunskimi možnostmi skladne programe. Nov državni razvojni program bo pripravljen za obdobje od leta 2007, ko se začne naslednja finančna perspektiva Evropske unije in poteče veljavnost sedanjega Enotnega programskega dokumenta 2004–2006, do leta 2013, ko se nova finančna perspektiva Evropske unije zaključí.

Glede na to, da bo pri pripravi programa potrebna široka koordinacija sektorjev in razvojnih regij, je za pripravo dokumenta, ki naj bi bil pripravljen do junija 2006, odgovorna Služba Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj, za pripravo strokovnih podlag, informacijski sistem in koordinacijo z regionalno ravniyo pa Agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj. V prvi fazi (do maja 2005) bo pripravljena Analiza investicijskih potreb v Sloveniji v obdobju 2007–2013 kot podlaga za odločitve o prioritetah ter za zaključek pogajanj o novi finančni perspektivi Evropske unije. V drugi fazi (do maja 2006) bo analiza investicijskih potreb dopolnjena in nadgrajena s programskim ter finančnim delom glede na sprejeto novo finančno perspektivo 2007–2013. Ob teh predpostavkah bodo lahko že v letu 2006 potekala pogajanja z Evropsko unijo za posamezne programske dokumente oziroma bo lahko Slovenija že s 1. januarjem 2007 pripravljena za črpanje sredstev Evropske unije iz nove finančne perspektive 2007–2013.

Za naslednjo finančno perspektivo Evropske unije 2007–2013 so že v obravnavi zakonske podlage, ki bodo sprejete na ravni Evropske unije in bodo zagotavljale programiranje in izvajanje kohezijske politike v Evropski uniji v tem obdobju (predlogi uredb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, o ustanovitvi Evropskega združenja za čezmejno sodelovanje, o implementaciji razvoja in tržno delujočega postopka Evropskega programa satelitske navigacije (Galileo) ...).

4 ZAKLJUČEK

Z majem 2004 smo zaživali v evropskem prostoru, ki od države zahteva večjo stopnjo odprtosti, prilagajanja, usklajevanja ter večjo mero racionalnosti, včasih celo podrejenosti. Pričakovanja so velika – z enako mero negotovosti in pripravljenosti na dialog hitimo novim priložnostim naproti tudi v geodetski znanosti in stroki. Začetki so vzpodbudni – začeli smo se povezovati, v Strategijo razvoja Slovenije smo uspeli vključiti naše predloge tekstov. Potrebni pa bo še veliko skupnih naporov, da bomo nove razmere razumeli in se znali pravočasno vključiti v vse aktivnosti, da bi lahko s svojim znanjem in izkušnjami prispevali majhen delež k ambiciozni uresničitvi ciljev naše države in načrtanih strategij.

Literatura in viri:

Vlada Republike Slovenije, Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (2004). Strategija razvoja Slovenije. Osnutek za javno razpravo. Ljubljana.

Gradiva iz informacijskega sistema Vlade Republike Slovenije (2003–2004).

dr. Božena Lipej, univ. dipl. inž. geod.

Geodetska uprava Republike Slovenije, Zemljemerska ulica 12, SI-1000 Ljubljana

E-pošta: bozena.lipej@gov.si