

Igor BIZJAK

Primernost in potencial zemljišč za javno stanovanjsko gradnjo

Časovni okvir projekta: 1. 10. 2024–30. 9. 2025 (12 mesecev)

Akronim: PRIST

Šifra projekta: V5-24068

Financiranje projekta

Projekt je bil pridobljen leta 2024 na razpisu za ciljnoraziskovalne programe (CRP) ter ga 50-odstotno financira Javna agencija za znanstvenoraziskovalno in inovacijsko dejavnost Republike Slovenije in 50-odstotno Ministrstvo za solidarno prihodnost.

Izhodišča projekta

Po Srni Mandič (2011) spada stanovanje nedvomno med najpomembnejše dejavnike kakovosti življenja in blaginje ljudi. Peter Saunders (1990: 39) stanovanje opiše kot »fizični in socialni prostor, ki ga posameznik obvladuje, v njem izraža svojo osebno identiteto, zasebnost in varnost«. Pravico do stanovanja štejemo med temeljne človekove pravice. Kot navaja Scott Leckie (1994), je ustrezno, cenovno dosegljivo in dostopno stanovanje splošno priznано kot temeljna sestavina življenja v miru, dostojanstvu in varnosti. Kot tako je stanovanje priznано tudi v Resoluciji o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025 (ReNSP15–25; Ur. l. RS, št. 92/2015), brezdomstvo in slaba dostopnost do stanovanj za socialno šibke in ranljive skupine pa kot huda oblika socialne izključenosti, saj že Ustava Republike Slovenije državi narekuje

ustvarjanje možnosti, da si državljani lahko pridobijo primerno stanovanje. Dostop do primerne stanovanja je torej ključnega pomena za dostojno življenje. In kot je poudaril Nelson Mandela (1994): »Noben narod ne more biti resnično svoboden, dokler vsi njegovi prebivalci nimajo dostopa do primerne stanovanja.«

V Sloveniji so bile dejavnosti države na področju stanovanjske politike v preteklem obdobju usmerjene predvsem v zagotavljanje stanovanjske varnosti prebivalstva, zapostavljena pa sta bila gospodarski in prostorski vpliv. Danes zato primanjkuje najemnih stanovanj in stanovanj na lokacijah, kjer je povpraševanje po njih največje. Veljavna zakonodaja obenem tudi ne podpira razvoja najemnega trga. Delež zasebnih stanovanj je visok, stanovanjski fond je star, interesa investorjev za vlaganje v stanovanjsko gradnjo v javnem interesu pa ni. Našteta dejstva ne pripomorejo k višanju stopnje stanovanjske mobilnosti prebivalstva, ta pa je že tradicionalno zelo nizka. Poseben izziv so mlade generacije, ki so pri reševanju stanovanjskega problema močno omejene zaradi nizke kreditne sposobnosti ter premajhnega števila zanje primernih in cenovno dostopnih stanovanj. Resolucija omenja tudi problematiko pogostega oddajanja na črno, izpostavljenost starejših prebi-

valcev tveganju za revščino, nezadostno število oskrbovanih stanovanj, pomanjkanje začasnih bivalnih enot in čedalje večji pritisk migracijskih tokov, ki veča stanovanjsko problematiko priseljencev (ReNSP15–25, Ur. l. RS, št. 92/2015).

Zaradi navedenega se stanovanjska politika v Sloveniji vse bolj usmerja k večanju števila javnih najemnih stanovanj, kar omogoča dostop do primerne bivalnega prostora za socialno ranljive skupine prebivalstva. Kot namreč ugotavljata Richard Sendi in Boštjan Kerbler (2022), je eden od ključnih izzivov stanovanjske politike države zagotavljanje ustrezne oskrbe s stanovanji, zlasti oskrbe s cenovno dostopnimi javnimi najemnimi stanovanji. Ajda Kafol Stojanović idr. (2024) navajajo, da javna najemna stanovanja prispevajo k socialni stabilnosti, uravnoveženemu razvoju mest in izboljšanju kakovosti življenja v sodobni družbi. Zagotoviti jih je mogoče v skladu z načeli krožnega gospodarjenja s prostorom na območjih, ki so že pozidana, ali z nadomestnimi gradnjami na območjih prejšnjih objektov, ki niso več primerni za bivanje in jih ni smiselno ali upravičeno prenavljati.

To pomeni, da je za javno stanovanjsko gradnjo ključnega pomena zagotavljanje zadostnega števila zazidljivih zemljišč, še posebej komunalno opremljenih in pri-

merno razporejenih. V ReNSP15–25 (Ur. l. RS, št. 92/2015) je poudarjeno, da bi se morala posebna pozornost posvečati aktivaciji razvrednotenih urbanih območij, ki je pomembna za širšo urbano in socialno prenovu mest. Državna ali občinska zemljišča za javno stanovanjsko gradnjo namreč omogočajo znižanje cen stanovanj, saj se vrednost zemljišča ne preliva neposredno v ceno stanovanja. Poleg tega Rick Ball (2002) navaja, da uspešna ponovna naselitev in ponovna uporaba prej praznih industrijskih stavb, zlasti kadar ta spremeni razvrednotene prostore v mestu v uporabne prostore, ki prispevajo k razvoju, pomembno pripomore k revitalizaciji mest. Predvsem stanovanjska gradnja na takih območjih lahko prispeva k izboljšanju kakovosti bivanja.

Problem

Čeprav število stanovanj v Sloveniji presega število gospodinjstev, se ta še vedno sooča s pomanjkanjem najemnih stanovanj. Podatki občin kažejo, da na javno najemno stanovanje čaka nekaj tisoč gospodinjstev, od tega največ v Ljubljani. Stanovanjska politika ne omogoča pogojev, ki bi privedli do zadostnega interesa za investiranje v gradnjo novih javnih najemnih stanovanj, zato potrebe po teh močno presegajo ponudbo, stanje pa se že dalj časa ne izboljšuje. Predvsem pri javnih stanovanjih izvira problem iz neskladja med lokacijami, na katerih so stanovanja na voljo, in dejanskimi potrebami prebivalstva. Večja mesta in mestna središča, kjer je povpraševanje največje, imajo namreč nezadostno ponudbo (ReNSP15–25, Ur. l. RS, št. 92/2015). Na podlagi ankete javnega stanovanjskega sklada iz leta 2023 naj bi v Sloveniji primanjkovalo 10.819 javnih najemnih stanovanj (Topolovec idr., 2023).

Potreba po javnih najemnih stanovanjih je torej čedalje večja. Zato se je že v ReNSP15–25 (Ur. l. RS, št. 92/2015)

pri gradnji novih stanovanj poudarjalo povečevanje javnega najemnega stanovanjskega fonda, kar pa je velik pritisk na prostor. Ajda Kafol Stojanović idr. (2024) navajajo, da so pritiski na prostor za gradnjo javnih najemnih stanovanj posledica več dejavnikov. Pomemben problem je povečana pozidava kmetijskih zemljišč, za katero je bilo od leta 2015 izdanih kar 30 % vseh gradbenih dovoljenj. Kmetijska zemljišča so posebej izpostavljena pritiskom za gradnjo, saj so pogosto na območjih, ki so najbolj privlačna za poselitev. Problematično je tudi dejstvo, da so mestna jedra, ki imajo velik potencial za ponovno vzpostavitev stanovanjskih enot, pogosto zapuščena zaradi suburbanizacije in selitve storitvenega sektorja na obrobja mest.

Po mnenju Ajde Kafol Stojanović idr. (2024) občine in država ne izvajajo ukrepov zemljiške politike za razvoj stavbnih zemljišč ter zagotovitev zadostne količine ustrezno razvitih zemljišč za stanovanjske in gospodarske potrebe. Dodatna težava je tudi trenutna davčna politika, ki lastnikov nepremičnin ne spodbuja k intenzivnejši uporabi teh. Hkrati ReNSP15–25 (Ur. l. RS, št. 92/2015) navaja, da je v Sloveniji pretežen delež nepremičnin v zasebni lasti, kar otežuje izvajanje celovitih projektov stanovanjske prenove v javno korist in aktivno vodenje zemljiške politike.

Ajda Kafol Stojanović idr. (2024) navajajo tudi, da neustrezna parcelna in lastniška struktura ovira obnovo obstoječega stavbnega fonda in ponovno rabo razvrednotenih območij. Prepričani so tudi, da sistem sofinanciranja investicij v razvoj nepremičnin ne pospešuje prenove razvrednotenih zemljišč, kar otežuje izvajanje resornih politik in omejevanje pozidave zemljišč.

Rešitve

Prav razvrednotena območja so potencial za gradnjo javnih najemnih

stanovanj. Ajda Kafol Stojanović idr. (2024) navajajo, da je v Sloveniji po podatkih evidence 1.070 funkcionalno razvrednotenih območij (v nadaljevanju: FRO) s skupno površino 3.225 ha, kar je 0,16 % Slovenije. Na podlagi stopnje opuščенosti se FRO razvrščajo v tri kategorije: ni opuščeno, delno opuščeno in pretežno opuščeno. Njihova minimalna velikost je 2.000 m² v mestnih naseljih in 5.000 m² zunaj teh. V Sloveniji so torej FRO nezadostno izkoriščena ali imajo zmanjšano uporabno vrednost, čeprav so potencial za nadaljnji razvoj, med drugim tudi (kot omenjeno) za gradnjo javnih najemnih stanovanj. Po mnenju Ministrstva za naravne vire in prostor (2023) bi morala biti zato prenova FRO za zagotavljanje zadostnega števila stanovanj prednostna. Kot navajata Norsidah Ujang in Khalilah Zakariya (2015), se prenova razvrednotenih območij ne sme omejiti le na fizično obliko in meje, temveč mora upoštevati tudi človeško izkušnjo kraja, saj so fizični elementi območja povezani tudi z družbeno-kulturnimi in psihološkimi elementi. Pri prenovi FRO je zato treba upoštevati izkušnjo in zaznavanje tistih, ki bodo tam živeli.

Prenova razvrednotenih območij je eden od ukrepov krožnega gospodarjenja s prostorom. Koncept krožnega gospodarjenja s prostorom se kaže kot osrednje vodilo vseh dejavnosti v prostoru, vključno s prostorskim načrtovanjem, ukrepi zemljiške politike in gradnjo. Z uvedbo tega koncepta se namreč omogoča boljša izraba obstoječih urbanih območij in zmanjšuje potreba po pozidavi novih zemljišč (Kafol Stojanović idr., 2024). V okviru krožnega gospodarjenja s prostorom se torej spodbuja prenova razvrednotenih območij, pri novih posegih v prostor pa ima notranji razvoj naselij na nezadostno izkoriščenih območjih prednost pred posegi na nezazidana stavbna zemljišča. Z njim je torej mogoče tudi zmanjšati pritiske javne stanovanjske gradnje na prostor.

Poleg prenove razvrednotenih območij se lahko javna najemna stanovanja po načelih krožnega gospodarjenja s prostorom zagotovijo tudi s ponovno uporabo obstoječega stavbnega fonda – praznih stanovanj. Po podatkih Ajde Kafol Stojanović idr. (2024) je bilo teh leta 2018 152.200. Avtorji navajajo, da je dolgoročni cilj, da se prav na podlagi načel krožnega gospodarjenja s prostorom do leta 2050 s prenovo tega stanovanjskega fonda, predvsem za javna najemna stanovanja, število praznih stanovanj zmanjša na 80.000.

Velik izziv za državo določa *Strateški načrt krožnega gospodarjenja s prostorom 2024–2030* (glej Kafol Stojanović idr., 2024), ki predvideva postopno zniževanje neto letne rasti površin pozidanih zemljišč do leta 2050, po tem letu pa naj bi bila ta ničelna, kar izhaja iz evropske strategije za tla ter je integrirano v nacionalni program varstva okolja 2030 in strategijo prostorskega razvoja Slovenije 2050. Strateški načrt krožnega gospodarjenja s prostorom opredeljuje tudi ukrepe za uvedbo in izvedbo krožnega gospodarjenja s prostorom na različnih področjih, med drugim tudi pri zagotavljanju primernih zemljišč in nepremičnin v javni lasti za javno stanovanjsko gradnjo.

Da bi lahko to dosegli, je treba najprej vzpostaviti skupno državno evidenco primernih zemljišč in nepremičnin v javni lasti, ki bi omogočila učinkovito načrtovanje in izvedbo javne stanovanjske gradnje, saj v Sloveniji še nimamo take evidence.

Namen in cilji projekta

Namen raziskovalnega projekta je zato evidentirati primerna zemljišča in nepremičnine v javni lasti (razvrednotena območja, stavbna zemljišča, druga zemljišča), ki bi ga bilo mogoče uporabiti za javno stanovanjsko gradnjo.

Cilji:

- priprava celostnega popisa in vzpostavitev evidence primernih zemljišč in nepremičnin v javni lasti za javno stanovanjsko gradnjo;
- analiza zemljišč glede na njihovo ustreznost za aktivacijo za gradnjo javnih najemnih stanovanj ali prenovo obstoječih stavb za javna najemna stanovanja;
- analiza zemljišč glede na skladnost z Resolucijo o Strategiji prostorskega razvoja Slovenije 2050 (predvsem z vidika lokacij) in skladnost z načeli krožnega gospodarjenja s prostorom;
- priprava strokovnih izhodišč za dolgoročni načrt umeščanja javne stanovanjske gradnje po regijah in občinah.

Vsebina projekta

Projekt je razdeljen v tri delovne pakete. V nadaljevanju je predstavljena vsebina posameznih delovnih paketov.

Delovni paket 1: Pregled in oblikovanje meril za umeščanje javnih stanovanj

Namenjen je proučitvi obstoječih programov, projektov in študij glede potreb javne stanovanjske gradnje in analizi podatkov, na podlagi katerih je mogoče opredeliti nepremičnine v javni lasti, primerne za aktivacijo za javna najemna stanovanja. Paket vključuje tudi izdelavo načrta priprave evidence nepremičnin v javni lasti, ki so primerne za zagotavljanje javnih najemnih stanovanj.

V začetku izvajanja projekta se bodo na podlagi obstoječih programov, projektov in študij proučile potrebe javne stanovanjske gradnje (na primer z vidika lokacije, dostopnosti, storitev itd.). Analizirale se bodo tudi razvojne stopnje pozidanih stavbnih zemljišč (po Zakonu o urejanju prostora), ki opredel-

jujejo, kako daleč je zemljišče na poti do urejenega zazidljivega zemljišča, primerne za gradnjo. Za ugotavljanje primernih načinov aktivacije nepremičnin za javna najemna stanovanja se bodo proučila tudi načela krožnega gospodarjenja s prostorom, kot jih opredeljuje predlog Strateškega načrta krožnega gospodarjenja s prostorom 2024–2030. Vse navedeno bo podlaga za določitev meril za ustreznost zemljišč in stavb za umeščanje javnih najemnih stanovanj, pri čemer bodo upoštevane usmeritve zakonodaje s področja stanovanj, Resolucije o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025 (ReNSP15–25, Ur. l. RS, št. 92/2015) in Strategije prostorskega razvoja Slovenije (v nadaljevanju: SPRS 2050).

V nadaljevanju bomo proučili podatke katastra nepremičnin (parcele in stavbe), pri čemer bomo ugotavljali lastništvo nepremičnin ter tako opredelili zemljišča in stavbe v javni lasti. Za pridobitev informacij o obstoju stavb, ki jih je treba obnoviti (evidentirane kot ruševine), v javni lasti bomo pregledali tudi posamezne dejanske rabe delov stavb, saj gre za stavbe, ki jih zaradi dotrajanosti ni več mogoče uporabljati, potencial za nadomestno gradnjo, s čimer se aktivira ponovna uporaba že zasedenega prostora. Proučili bomo tudi podatke namenske rabe prostora, evidenco funkcionalno razvrednotenih območij, evidenco pozidanih zemljišč z urbano dejansko rabo in druge relevantne vire podatkov, da bi pridobili podatke in informacije o stanju in primernosti zemljišč in stavb za javna najemna stanovanja. Podatki namenske rabe prostora določajo območja, namenjena stanovanjski gradnji. Evidenca funkcionalno razvrednotenih območij vsebuje območja, katerih prvotna raba je opuščena, ki delno ali v celoti ne opravljajo več svoje funkcije in so kot taka lahko ustrezna za revitalizacijo za izbrani namen. Evidenca pozidanih zemljišč z dejansko urbano rabo pa vsebuje podatke o zasedenosti prostora s člo-

vekovimi dejavnostmi. S tem namenom bomo proučili tudi obstoječe programe in projekte ter izvedene študije s področja stanovanjske politike, predvsem na temo praznih stanovanj in možnosti vzpostavitve baze podatkov o praznih stanovanjih za ta projekt. Na podlagi ugotovitev bodo opredeljeni podatkovni sloji (na primer pozidana stavbna zemljišča z možnostmi dodatne pozidave, funkcionalno razvrstena zemljišča, nepozidana stavbna zemljišča, stavbe, potrebne prenove, itd.) ter podatki, ki se vežejo na posamezno nepremičnino (na primer lastništvo, lega v naselju, okvirna razvojna stopnja itd.) in se lahko uporabijo za določitev njene ustreznosti za aktivacijo za javna najemna stanovanja.

Delovni paket 2: Izhodišča za dolgoročni načrt umeščanja javne stanovanjske gradnje

Delovni paket 2 je namenjen testni pridobitvi podatkov o nepremičninah v javni lasti za zagotovitev javnih najemnih stanovanj in povezovanje teh podatkov s ključnimi informacijami glede možnosti aktivacije teh nepremičnin. Paket je namenjen tudi pripravi izhodišč za dolgoročni načrt za umeščanje javne stanovanjske gradnje po regijah in občinah.

V sklopu dejavnosti delovnega paketa 2 se bodo pridobili podatki o nepremičninah v javni lasti, ki se bodo na podlagi ugotovitev pri dejavnosti delovnega paketa 1 opremili s ključnimi informacijami o tem, kakšna je možnost njihove aktivacije za javno stanovanjsko gradnjo (primer zemljišč) oziroma prenovo (primer funkcionalno razvrstjenih območij ali obstoječih stavb, ki so dotrajane). Možnost aktivacije bo preverjena tudi z vidika primernosti lokacije, pri čemer bodo upoštevane usmeritve za stanovanjsko gradnjo in hierarhija naselij po ReNSP15–25 in SPRS 2050, ter usmeritve za umeščanje stanovanjske gradnje v prostor v skladu z načeli krožnega gospodarjenja s prostorom. V

nadaljevanju se bodo pripravila izhodišča za dolgoročni načrt za umeščanje javne stanovanjske gradnje po regijah in občinah.

Delovni paket 3: Priporočila in diseminacija

Delovni paket 3 je namenjen končnim priporočilom za naročnika in diseminaciji projekta.

Najpomembnejši rezultati projekta

V okviru projekta bodo pripravljene mere za aktivacijo nepremičnin za javna najemna stanovanja, analiza podatkovnih virov za evidence primernih nepremičnin, načrt za pripravo te evidence ter prostorski sloj zemljišč in stavb v javni lasti z vsemi ključnimi informacijami. Rezultat dela bodo strokovna izhodišča za dolgoročni načrt za umeščanje javne stanovanjske gradnje po regijah in občinah, ki bodo vsebovala informacije o prednostnih območjih za javno stanovanjsko gradnjo. Poleg tega bodo v izhodiščih navedene podrobnosti o trenutnem stanju glede razpoložljivosti nepremičnin za zagotavljanje javnih stanovanj, kar bo omogočilo boljše načrtovanje in izvedbo prihodnjih projektov. Tako bo mogoče učinkoviteje izkoristiti obstoječe nepremičnine in zadovoljiti potrebe po javnih najemnih stanovanjih v različnih delih države, s čimer se bo prispevalo k dolgoročnemu reševanju stanovanjske problematike.



Javna agencija za znanstvenoraziskovalno in inovacijsko dejavnost Republike Slovenije



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA SOLIDARNO PRIHODNOST



Partnerji v projektu

V projektu sta partnerja Urbanistični inštitut Republike Slovenije in Geodetski inštitut Slovenije.

Vodja projekta je dr. Igor Bizjak, univ. dipl. inž. arh., zaposlen na Urbanističnem inštitutu Republike Slovenije.

Z Urbanističnega inštituta Republike Slovenije sodelujejo pri projektu tudi ti sodelavci:

- dr. Boštjan Kerbler,
- dr. Liljana Jankovič Grobelšek,
- Simon Koblar,
- Boštjan Cotič,
- dr. Sabina Mujkić,
- Robi Koščak.

Z Geodetskega inštituta Slovenije pri projektu sodelujejo:

- Barbara Černič,
- Dominik Fajdiga,
- dr. Peter Lamovec,
- Ajda Kafol Stojanović,
- Katarina Kuk,
- mag. Edvard Mivšek,
- mag. Roman Renner.

Dr. Igor Bizjak, univ. dipl. inž. arh.
Urbanistični inštitut Republike Slovenije
E-pošta: igor.bizjak@uir.s.si

Viri in literatura

Ball, R. M. (2002): Re use potential and vacant industrial premises: Revisiting the regeneration issue in Stoke-on-Trent. *Journal of Property Research*, 19(2), str. 93–110.

Kafol Stojanović, A., Bangiev, G., Lupše, I., Černe, T., Šušteršič, J., Tekavec, J., idr. (2024): *Strateški načrt krožnega gospodarjenja s prostorom 2024–2030*. Ljubljana.

Leckie, S. (1994): *Towards an international convention on housing rights*. Michigan, American Society of International Law.

Mandič, S. (2011): Stanovanje in blaginja starejših: Primerjava Slovenije z izbranimi evropskimi državami. V: Mandič, S., in Filipovič Hrast, M. (ur.): *Blaginja pod pritiski demografskih sprememb*, str. 85–105. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.

Ministrstvo za naravne vire in prostor (2023): *Strategija prostorskega razvoja Slovenije 2050*. Ljubljana.

Resolucija o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025 (ReNSP15–25). Uradni list RS, št. 92/15. Ljubljana.

Saunders, P. (1990): *A nation of home owners*. London, Unwin Hyman.

Sendi, R., in Kerbler, B. (2022): Instrumenti zemljiške politike za zagotavljanje cenovno dostopnih najemnih stanovanj. *Urbani izziv, strokovna izdaja*, 14, str. 104–115.

Topolovec, T., Blejec, M., Hlebec, N., Sluga, A., Rebič, U., in Radilovič, H. (2023): *Stanovanjska problematika: Kdo si lahko privošči lasten dom v Ljubljani?* Dostopno na: <https://podcrto.si/stanovanjska-problematika-kdo-si-lahko-privosci-lasten-dom-v-ljubljani> (sneto 5. 6. 2024).

Ujang, N., in Zakariya, K. (2015): The notion of place, place meaning and identity in urban regeneration. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 170, str. 709–717.

Ustava Republike Slovenije (URS). Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121, 140, 143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90, 97, 99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a. Ljubljana.