

FISKALNA IN USMERJEVALNA VLOGA JAVNIH DAJATEV PRI IZVAJANJU AKTIVNE ZEMLJIŠKE POLITIKE

FISCAL AND GUIDING ROLE OF PUBLIC DUTIES IN LAND POLICY IMPLEMENTATION

Albin Rakar, Tomaž Černe, Maruška Šubic Kovač

UDK: 336.2:711

POVZETEK

V Republiki Sloveniji je z Ustavo RS zagotovljena lokalna samouprava. S tem je občinam dana možnost, da se financirajo prek dajatev, ki jih pobirajo na svojem območju. Davki, takse, nadomestila in druge javne dajatve so lahko tudi pomemben instrument izvajanja zemljiške politike. Na eni strani so vir sredstev za njeno uresničevanje (fiskalni vidik), po drugi strani pa so lahko močan usmerjevalni instrument pri njenem izvajanju (usmerjevalni vidik). Slednje pomeni, da se s predpisovanjem javnih dajatev lahko usmerja in vpliva na prostorski razvoj posameznih območij v občini. V naši občinski praksi je fiskalni vidik dajatev mnogo bolj poudarjen kot usmerjevalni. V prispevku sta od javnih dajatev obravnavana predvsem nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča in komunalni prispevek. Na empirični ravni smo skušali potrditi tezo, da krepitev fiskalne vloge navedenih dajatev dejansko pospešuje ekstenziven prostorski razvoj in razpršeno gradnjo. Pri komunalnem prispevku smo dodatno ugotavljali ekonomsko upravičenost vzpostavljanja podatkovnih baz za njegovo obračunavanje.

KLJUČNE BESEDE

javne dajatve, zemljiška politika, prostorski razvoj, nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, komunalni prispevek

Klasifikacija prispevka po COBISS-u: 1.01

ABSTRACT

Local self-government in the Republic of Slovenia is assured by Constitution. This provides the opportunity for municipalities to be financed through charges, which are collected in their area. Taxes, fees and other public duties could be an important instrument for implementation of land policy. They constitute a source of funds for the implementation of this policy (fiscal aspect) and on the other hand, they can represent a powerful instrument for executing this policy (guiding aspect). This means that enacting public duties may influence the spatial development of the areas in the municipality. In Slovenian practice, the fiscal aspect is much more emphasized than the guiding aspect. The article is focused on two important public duties - tax for use of building land and public utility fee. We have tried to empirically confirm the statement that strengthening the fiscal role of these two public duties actually promotes extensive or dispersed spatial development. In addition, we have tried to determine economic justification of establishing the databases that enable billing of public utilities fee.

KEY WORDS

public duties, land policy, spatial development, tax for use of building land, public utilities fee

1 UVOD

V 9. členu Ustave Republike Slovenije (UL RS št. 33/91) je določeno, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava. Ta zagotavlja prebivalcem lokalnih skupnosti, da sami upravljajo lokalne

zadeve na podlagi posebnega pravnega položaja lokalne skupnosti. Gre za obliko samostojnega urejanja in reševanja življenjskih potreb prebivalstva, ki živi na določenem območju. Iz ustavne opredelitve lokalne skupnosti izhaja zahteva, naj bo ta sposobna samostojno opravljati lokalne zadeve oziroma zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev, za kar pa sta neogibno potrebni tudi finančna sposobnost in avtonomnost. Eno od temeljnih pogojev za uresničevanje ustavnega načela lokalne samouprave je tako v zagotavljanju lastnih finančnih virov za financiranje izvirmih pristojnosti lokalnih skupnosti, to je pristojnosti, ki jih lokalne skupnosti na podlagi svojega ustavnega položaja določijo s svojimi pravnimi akti neposredno, in tistih, ki jih kot pristojnosti lokalne skupnosti določajo zakoni. Med izvirne pristojnosti lokalnih skupnosti, ki so občine in mestne občine, spadajo tudi izvajanje lokalnih javnih gospodarskih služb, izgradnja lokalne gospodarske javne infrastrukture in opremljanje zemljišč za gradnjo (komunalno opremljanje stavbnih zemljišč). Za izvajanje potrebnih del in nalog v okviru navedenih pristojnosti morajo lokalne skupnosti zagotoviti dovolj finančnih sredstev. Med pomembnejše vire za financiranje navedenih del in nalog štejemo nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča in komunalni prispevek.

Navedena finančna vira se kot dajatvi neposredno vežeta na stavbna zemljišča, pri čemer je višina komunalnega prispevka v neposredni zvezi z višino stroškov komunalne opreme, višina nadomestila pa z ugodnostmi oziroma koristmi, ki jih ponuja opremljeno zemljišče njegovemu lastniku oziroma uporabniku. Navedena vira imata poleg fiskalnega značaja, ki pomeni zagotavljanje potrebnih finančnih sredstev, tudi usmerjevalni in regulatorni značaj, saj lahko z njima posredno usmerjamo razvoj dejavnosti v prostoru in zagotavljamo, da so ekonomski potenciali zemljišč kar najbolj izkoriščeni. Komunalni prispevek lahko že sam po sebi destimulira investitorje, da bi gradili zunaj poselitvenih območij. V tem prispevku želimo na primeru izbranih občin prikazati, ali (če sploh) in koliko lokalne skupnosti izkoriščajo usmerjevalno in regulativno vlogo navedenih finančnih instrumentov in kakšna je njuna fiskalna vloga v proračunih občin in mestnih občin.

2 NADOMESTILO ZA UPORABO STAVBNEGA ZEMLJIŠČA

2.1 Pomen in vloga nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča – kronološki pregled

Finančna dajatev, ki jo danes poznamo kot nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, je bila uvedena že leta 1966, in sicer kot prispevek za uporabo mestnega zemljišča. Temeljni namen te dajatve je bil zajemanje povečane vrednosti in ugodnosti nepremičnine, ki jo ta ponuja lastniku ali uporabniku in je dejansko posledica tujih (praviloma družbenih) vlaganj in ne vlaganj konkretnega lastnika oziroma uporabnika. Navedena finančna dajatev je na eni strani prispevala k uresnitvi enega od temeljnih načel takratne Ustave, po katerem so samo delo in rezultati dela določali družbeni položaj človeka, po drugi strani pa so lokalne skupnosti tako pridobivale sistemski vir za financiranje izgradnje objektov in naprav kolektivne komunalne potrošnje.

Pomen in vloga omenjene dajatve sta se od leta 1966 dalje spreminjali. 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 (samo) primarnih objektov

in naprav kolektivne komunalne potrošnje.

Nov ustavni položaj lokalnih skupnosti in nove zakonske ureditve na področju načrtovanja in urejanja stavbnih zemljišč so, vsaj na sistemski ravni, spremenile pomen in vlogo nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča v sistemu javnih financ na lokalni ravni. Z ukinitvijo skladov stavbnih zemljišč se od leta 1998 sredstva nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč stekajo neposredno v proračun lokalnih skupnosti in njihova uporaba ni več namensko vezana. Tako je bil dejansko prekinjen finančni tok, ki je imel naslednjo vsebinsko podstat: vlaganja → povečana vrednost → ugodnost (korist) → zajemanje ugodnosti (koristi) → nova vlaganja. Nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč nenadoma ni bilo več samo finančni vir za nova vlaganja v gradnjo komunalne infrastrukture in v opremljanje zemljišč za gradnjo, ampak je prevzelo vlogo pomembnega izvirnega nedavčnega prihodka lokalnih skupnosti, s katerim te zagotavljajo svojo finančno samostojnost.

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 (zazidljivih zemljišč), ki bodo v prometu.

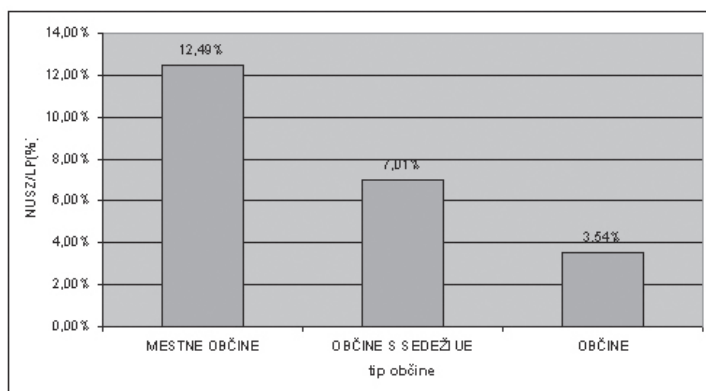
Od druge polovice devetdesetih let je bilo nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča predmet številnih razprav in celo ugovorov neposredno prizadetih zavezancev za plačilo, na drugi strani pa tudi številnih političnih projektov, ki so (tudi) predvidevali njegovo ukinitve in nadomestitev z davkom na nepremičnine. Ustavno sodišče je leta 2000 razsodilo (UL RS, št. 1/2000), da navedena finančna dajatev ni v nasprotju z Ustavo RS. Državni zbor je v preteklih letih sprejel Zakon o evidentiranju nepremičnin (UL RS št. 47/2006) in Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin (UL RS, št. 50/2006). V letu 2007 je bil na podlagi Zakona o evidentiranju nepremičnin (UL RS, št. 47/2006) izveden popis, ki naj bi zagotovil eno od temeljnih podatkovnih baz za vzpostavitev registra nepremičnin. Vse našete dejavnosti vodijo k enemu samemu cilju, to je določitvi vrednosti nepremičnin in na tej podlagi kasneje k odmerjanju davka na nepremičnine. Problem prehoda od (sedanjega) nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča k prihodnjemu davku je poleg izredne politične občutljivosti vezan tudi na praktično popolnoma novo podatkovno bazo, pri čemer je njen najbolj problematičen opisni podatek (atribut) ravno lastnina nepremičnine. Zaveza za uvedbo davka na nepremičnine se pojavlja v programih vladnih strank že vse od leta 2000, a do njene uresničitve smo spričo trenutnih razmer na finančnem področju verjetno še zelo daleč.

2.2 Fiskalna vloga nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča

Kot smo že omenili, zbrana sredstva nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča niso več namensko vezana, ampak so del lastnih prihodkov, s katerimi si lokalne skupnosti zagotavljajo finančno samostojnost. Lokalne skupnosti lahko večajo zneske nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča tako, da večajo: (1) število zavezancev in njihovih površin, (2) število točk pri posameznem faktorju (merilu) in/ali (3) vrednost točk, na podlagi katerih se določa višina nadomestila. Vsak od navedenih ukrepov prizadene predvsem plačnike te dajatve, zato lokalne

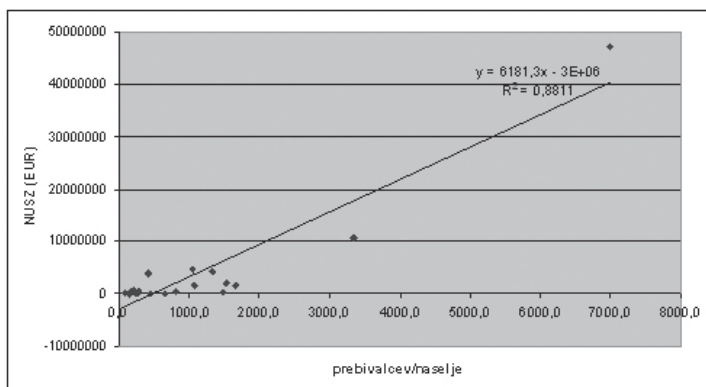
skupnosti sprejemajo praviloma take ukrepe, ki ob pričakovanem povečanju zneskov prizadenejo čim manj zavezancev. Običajno povečajo lokalne skupnosti zneske nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč (NUSZ), da dodatno ali povsem na novo obremenijo povsem določene dejavnosti na svojem območju.

V raziskavi, ki je vključevala 19 občin po stanju leta 2007 (pet mestnih občin, sedem občin s sedeži upravnih enot ter sedem ostalih občin), smo želeli ugotoviti, kolikšen delež predstavljajo zbrana sredstva nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča v lastnih prihodkih občine ter kateri dejavniki vplivajo na to. Rezultati opravljene analize so pokazali, da predstavljajo zbrana sredstva NUSZ pomemben delež v lastnih prihodkih le pri mestnih občinah (12,49 %), pri občinah s sedežem upravnih enot je v primerjavi s prvimi za slabo polovico manjši (7,01 %), pri ostalih občinah pa znaša le 3,54 %, kar je razvidno tudi iz grafa (slika 1).



Slika 1: Delež NUSZ v lastnih prihodkih v odvisnosti od tipa občin

Glede na naravo finančne dajatve smo domnevali, da bodo letni zneski NUSZ odvisni predvsem od obsega prispevnih površin zavezancev, te pa od stopnje koncentracije prebivalstva, merjene s povprečnim številom prebivalcev na naselje. Analiza korelacije med koncentracija prebivalstva in višino NUSZ je predpostavko potrdila, saj znaša R^2 kar 0,88, kar je razvidno tudi iz grafičnega prikaza (slika 2).



Slika 2: Zneski NUSZ v odvisnosti od stopnje koncentracije prebivalstva

Pri tem je zanimivo, da izkazuje *delež* NUSZ v lastnih prihodkih občine veliko manjšo stopnjo odvisnosti od stopnje koncentracije prebivalstva ($R^2 = 0,54$), kar pomeni, da višina lastnih prihodkov in s tem gospodarska moč občin nista odvisni zgolj od stopnje urbanizacije (koncentracije) prebivalstva. Kot smo že omenili, uresničujejo zlasti večje občine svojo pravico do finančne samostojnosti v okviru NUSZ tako, da zelo obremenjujejo s to finančno dajatvijo predvsem nekatere dejavnosti: v Novi Gorici in Sežani igralništvo, v Kamniku počitniške hišice, v Kranju in Ljubljani velike trgovske centre na robu mesta ipd. (Rejec, 2005; Hašaj, 2002; Polajnar, 2008; Žibert, 2006).

2.3 Regulatorna vloga nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča

Že temeljni zakon o prispevku za uporabo mestnega zemljišča leta 1966 je določil, da občine (torej ne republika oz. država) določijo merila, po katerih se nadomestilo v posameznem primeru odmerja, in sicer glede na *ugodnosti*, ki jih posamezno zemljišče ponuja uporabnikom, te pa so odvisne od lege zemljišča v naselju, njegove prometne povezanosti s centrom, opremljenosti zemljišča s komunalnimi napravami, racionalnosti uporabe zemljišča ter od drugih okoliščin, ki so pomembne za njegovo uporabo. Navedeni zakon je tudi določil, da se lahko ugodnosti, ki jih določeno zemljišče ponuja posamezni dejavnosti, razlikujejo. Čeprav so lokalne skupnosti leta 1978 sklenile dogovor o usklajevanju meril, so vendarle ohranile znaten del samostojnosti glede opredelitev con, glede predpisovanja števila točk, s katerimi so merile vpliv posameznega dejavnika na ugodnost zemljišča, in tudi glede opredeljevanja drugih okoliščin, ki vplivajo na ugodnost zemljišča (nepremičnine) v konkretnem okolju in razmerah. Lokalnim skupnostim je skratka dana možnost, da z diferenciranjem števila točk in s tem zneska nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča na površinsko enoto: (1) stimulirajo ali destimulirajo uporabo zemljišča (nepremičnine) za določen namen, (2) stimulirajo povečanje stopnje izrabe zemljišča (nepremičnine) in nazadnje (3) stimulirajo lastnika zazidljivega zemljišča, da ga pozida ali pa proda drugemu zainteresiranemu investitorju. V nadaljevanju prikazujemo nekaj značilnih primerov uporabe (in zlorabe) nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča v našete namene.

2.3.1 Prostorska razporeditev dejavnosti in racionalnost izrabe urbanega prostora

Prostorska razporeditev dejavnosti in racionalnost izrabe urbanega prostora želita (plansko ali samodejno) kar najbolj izkoristiti predvsem ekonomske in druge potenciale posameznega območja. Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča lahko lokalne skupnosti uporabijo pri tem kot enega od možnih ekonomskih instrumentov. Na podlagi opravljenih analiz v štirih mestnih občinah smo prišli s tem v zvezi do naslednjih ugotovitev (Rejec, 2005; Viler, 2005; Žibert, 2006):

(1) Mestna občina Koper želi preseliti industrijo iz starega mestnega jedra na obrobje urbanega območja. V ta namen je v starem mestnem jedru pri nadomestilu obremenjena dejavnost industrije petdesetkrat višje kot druge dejavnosti. Na območju, ki je namenjeno industriji, so razmere obrnjene, in to poudarjeno: industrija je obremenjena s 5 točkami, vse druge dejavnosti pa s 500. Namen je več kot očitno: Mestna občina Koper uporablja nadomestilo kot ekonomski instrument, s katerim želi doseči, da se industrija čim prej preseli iz območja starega mestnega jedra na območje, ki je za to vrsto dejavnosti predvideno v prostorskem aktu. Od tam pa naj se

čim prej izselijo vse druge dejavnosti.

- (2) Primer neustrezne uporabe in celo zlorabe tega instrumenta (dajatve) za potrebe dnevne politike je mogoče zaslediti v MO Kranj. V tej občini se zaradi dozdevno slabega ekonomskega in socialnega položaja proizvodnih subjektov in zaposlenih ne plačuje te dajatve za industrijske komplekse (začasno) in za proizvodne kmetijske objekte na mestnem območju (stalno).
- (3) Z diferenciranim zneskom nadomestila za poslovne dejavnosti, predvsem trgovine (nadpovprečno število točk na obrobju in neznatno v najožjem mestnem središču), skušajo v Ljubljani in v Kranju ponovno oživiti mestna jedra in zaustaviti ekspanzijo velikih trgovskih centrov v bližini prometnih vozlišč.
- (4) Izkoriščenost zemljišč in prostorov poskušajo predvsem v Ljubljani in Kopru povečati s tem, da so nezasedeni poslovni prostori in površine ter nepozidane gradbene parcele (plombe) v središčih mest obremenjene z enormno visokim številom točk.

2.3.2 Ustvarjanje zaloge stavbnih zemljišč

Pojav, o katerem je govor, dejansko korenini v spremembi fiskalne vloge nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, pri kateri je odločilno vlogo leta 2003 odigrala država, natančneje Ministrstvo za finance. To je sredstva finančne izravnave za leto 2003 vezalo na načrtovani oziroma potencialni dohodek iz nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč. Precej občin, zlasti tistih, ki so imele izdelane občinske prostorske plane in prostorske izvedbene akte na ustreznih (posodobljenih oziroma vzdrževanih) geodetskih podlagah, je rešitev za dosegto načrtovanega zneska iskalo v predpisovanju nadomestila za nezazidana (zazidljiva) stavbna zemljišča. V ta namen so bile iz čisto fiskalnih razlogov nenadoma odkrite in uradno evidentirane nove površine, ki jih je planerska stroka poimenovala zaloge zazidljivih zemljišč (Rakar, 2004 in 2005). Čeprav je Ustavno sodišče leta 2007 s posebno odločbo razglasilo vmešavanje države te vrste v finančno samostojnost lokalnih skupnosti kot protiustavno, bo storjeno napako pri pripravi novih prostorskih aktov le težko popraviti. Gre preprosto za to, da so lokalne skupnosti zgolj za potrebe obračunavanja NUSZ uradno razširile površine zazidljivih zemljišč, za katere ne obstojajo nikakršne realne potrebe (Rakar, 2004).

3 KOMUNALNI PRISPEVEK

3.1 Pomen in vloga komunalnega prispevka – kronološki pregled

Finančna dajatev, ki jo danes poznamo kot komunalni prispevek, je bila pri nas uvedena že leta 1959, in sicer kot prispevek investitorjev k stroškom za pripravo in komunalno ureditev stavbnih zemljišč. Uredbo, ki je sprva začasno urejala plačilo navedenega prispevka, so kasneje nadomestili posebni zakoni in podzakonski akti, ki so se nanašali na pridobivanje, pripravo, opremljanje in oddajanje stavbnih zemljišč. V obdobju 1963–1999 smo v nekdanji republiki in kasneje v samostojni državi v ta namen sprejeli kar pet zakonov in tri podzakonske akte. Zakon o urejanju prostora, ki je bil sprejet leta 2003, je prevzel tudi vsebine, ki so jih prej obravnavali samostojni zakoni s področja stavbnih zemljišč (pridobivanje, priprava, opremljanje, oddaja), veljavni zakon o

prostorskem načrtovanju in dva podzakonska predpisa, ki sta bila sprejeta na njegovi podlagi, pa od navedenih vsebin obravnavata le opremljanje zemljišč za gradnjo in obračunavanje komunalnega prispevka. Ne glede na številne družbene in sistemske spremembe je imela in ohranila finančna dajatev, ki jo danes imenujemo komunalni prispevek, vsaj v obdobju 1963–2003 posebno mesto in značilnosti v sistemu financiranja komunalnih dejavnosti. Na sistemski ravni je bil komunalni prispevek, kot prispevek investitorjev k stroškom opremljanja stavbnih zemljišč, finančni vir za financiranje razširjene reprodukcije omrežij, objektov in naprav, ki so tvorile komunalno opremo zemljišča, torej sekundarnih in terciarnih – nikakor pa ne magistralnih in primarnih. V ta namen je bilo izdano tudi posebno navodilo (Navodilo o tem, kaj se šteje za sekundarno, primarno in magistralno omrežje komunalnih in drugih objektov in naprav, UL SRS, št. 27/1985). Investitorji so s komunalnim prispevkom prispevali le k stroškom tekočih vlaganj. Minula družbena vlaganja v komunalno infrastrukturo so bila posebna finančna kategorija in niso bila sestavina prispevka investitorjev k stroškom opremljanja stavbnih zemljišč. Če že, potem so bila minula družbena vlaganja v alikvotnem delu vključena v ceno za oddano stavbno zemljišče, in sicer kot »povečana vrednost, ki je posledica družbenih vlaganj« (glej 48. člen Zakona o stavbnih zemljiščih, UL SRS, št. 18/1984). Strokovna podlaga za ugotavljanje in razdelitev stroškov je (vsaj na sistemski ravni) bil program opremljanja zemljišč za gradnjo (ne sicer vedno s tem nazivom), ki je bil sprejet za posamezno območje opremljanja, to pa se je predvidoma ujemalo s posameznimi ureditvenimi območji (tj. območji PIN).

Nazadnje so bila navedena izhodišča opredeljena v Navodilu o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč in v Navodilu za izračun komunalnega prispevka (UL RS, št. 4/1999 in 117/2004). Ob njih so bila pri izračunu in odmeri komunalnega prispevka upoštevana še naslednja načela: enakovrednost dajatve in protidajatve, enakopravnost zavezancev na območju opremljanja in uporaba enake prostorske enote za obračun in odmero. Osnovni pogoj za obračunavanje komunalnega prispevka po navedenem navodilu (iz leta 1999) je bil sprejet program opremljanja stavbnih zemljišč. Po opravljeni analizi v obdobju 1999–2001, ki je zajela 37 lokalnih skupnosti (Seničar, 2002), slednje niso sprejele (nobena med njimi) zahtevanih programov opremljanja in tako niso imele na voljo predpisanih strokovnih podlag. Namesto dejanskih stroškov prve izgradnje omrežij, objektov in naprav, ki jih štejemo med komunalno opremo zemljišč, so izhajali iz kalkulativnih vrednosti, zneske komunalnega prispevka pa so določali po prevladujoči enačbi, ki se glasi:

$$\text{znesek komunalnega prispevka} = \text{povprečnina} \times \text{korekcijski faktorji.}$$

Kot korekcijski faktorji so se v različnih kombinacijah in z različnimi vrednostmi upoštevali: neto koristna površina objektov, značilne vrste lokacij, kalkulativni deleži stroškov, zmožljivost javne infrastrukture, namembnost objekta, oddaljenost objekta od javne infrastrukture, velikost objekta, faktor izrabe zemljišča, korekcijski faktor za prizidavo oziroma nadzidavo, ipd.

Podzakonski akti, ki so se nanašali na Zakon o urejanju prostora (UL RS, št. 110/2002) in Zakon o prostorskem načrtovanju (UL RS št. 33/2007) in so bili izdani leta 2004 oziroma 2007, so dejansko legalizirali obstoječo prakso, pri čemer so predpisali seznam in vrednost korekcijskih faktorjev. Vpeljali so tudi posebno kategorijo »nadomestitveni stroški«, ki so se nanašali na obstoječo

infrastrukturo, obrazec za določanje dolžin vodov, ki niso bili evidentirani v uradnih evidencah, ter način obračunavanja komunalnega prispevka na območjih, na katerih se ne predvideva izgradnja nove komunalne infrastrukture.

Posebne analize, ali (če sploh) in koliko občinskih odlokov je bilo sprejetih na podlagi podzakonskih predpisov iz leta 2004 oziroma 2007, nismo opravili. Več pozornosti kot strokovni in logični nesmisli pri opredeljevanju vrednosti korekcijskih faktorjev gotovo zaslužita nov položaj in vloga, ki ga je (takratno) ministrstvo pripisalo programu opremljanja na planski ravni in komunalnemu prispevku na finančni ravni. Po prepričanju ministrstva urejata program opremljanja stavbnih zemljišč in operativni program izgradnje okoljske in prometne infrastrukture isto področje lokalne gospodarske javne infrastrukture. Z drugimi besedami: vsaka gradnja komunalne infrastrukture (torej tudi centralne čistilne naprave in/ali sortirnice komunalnih odpadkov) je hkrati del opremljanja zemljišč za gradnjo. Komunalni prispevek pa se po novem uradnem prepričanju lahko uporabi za sofinanciranje sleherne gradnje, torej tudi za gradnjo magistralnih in primarnih omrežij, objektov in naprav. To prepričanje je veliko prispevalo k odločitvi, da se v veljavni zakon o prostorskem načrtovanju vključi tudi poglavje opremljanja stavbnih zemljišč in komunalni prispevek, čeprav bi te vsebine (bolj) spadale v zakon o ukrepih aktivne zemljiške politike, katerega osnutek je tudi že pripravljen.

Iz besedila zakona o prostorskem načrtovanju ter obeh podzakonskih predpisov, ki podrobneje urejata vsebino programa opremljanja stavbnih zemljišč in odmero komunalnega prispevka (UL RS, št. 80/2007 in št. 95/2007), je, če tu pustimo obrazce ob strani, mogoče zelo jasno razbrati temeljni namen zakonodajalca, in ta je: ustvariti pravno podlago, da bi lokalne skupnosti obračunavale komunalni prispevek slehernemu investitorju, ne glede na to, ali njegova gradnja zahteva tudi gradnjo, sanacijo ali rekonstrukcijo komunalne infrastrukture. Komunalni prispevek, kot se trenutno obračunava in plačuje, ima vse značilnosti *takse*, ne pa prispevka k dejanskim (!) stroškom opremljanja stavbnega zemljišča. Občine so to dejstvo že zaznale. V odlokih o programih opremljanja stavbnih zemljišč, v katerih je osrednje mesto namenjeno podlagam za odmero komunalnega prispevka za obstoječo komunalno infrastrukturo, je mogoče razbrati tudi določila v smislu: »Za vso *novo* (podčrtal avtor) komunalno opremo in drugo gospodarsko infrastrukturo se izdelava *nov* oziroma dopolni obstoječi program opremljanja z *novim* ovrednotenjem infrastrukture.« (Glej vsebine odlokov o programih opremljanja stavbnih zemljišč in merilih za odmero komunalnega prispevka v občinah Bled, Hrastnik, Škofja Loka, Železniki.) Investitorji bodo tako v prihodnje plačevali komunalni prispevek (karkoli si že kdo pod tem pojmom predstavlja) v dveh delih: najprej kot takso za podaljšanje (!) pravice uporabe že zgrajene komunalne infrastrukture (obračunski stroški obstoječe komunalne opreme), kasneje pa še kot prispevek posameznega investitorja k stroškom nove komunalne opreme na podlagi posebnega (novega) programa opremljanja stavbnih zemljišč. Rešitve, ki jih v zvezi z obračunavanjem komunalnega prispevka prinašajo Zakon o prostorskem načrtovanju (UL RS št. 33/2007) in podzakonski predpisi, ki so izdani na njegovi podlagi, kršijo med drugim Ustavno zajamčeno načelo enakosti pred zakonom ter eno od temeljnih načel javnofinančnih dajatev, tj. načelo sorazmernosti, ki se v konkretnem primeru manifestira kot načelo enakovrednosti dajatve in protidajatve. (Podrobnejša utemeljitev navedenih trditev presega okvir tega prispevka.)

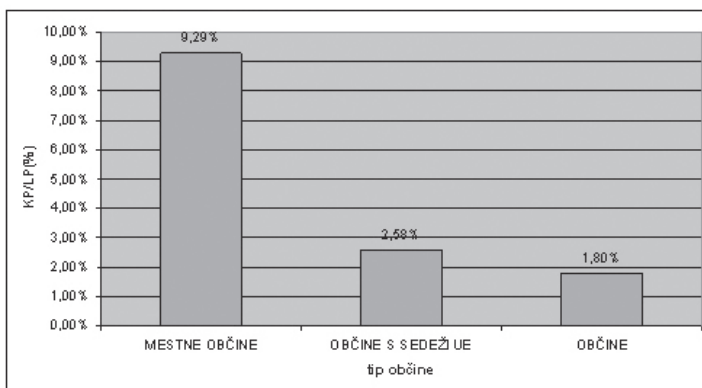
3.2 Komunalni prispevek v sistemu javnih financ na lokalni ravni

3.2.1 Zneski in delež v proračunu lokalnih skupnosti

S posebno analizo, ki je zajela skupno 19 lokalnih skupnosti (pet mestnih občin, sedem občin s sedežem upravnih enot in sedem drugih občin) smo želeli ugotoviti, kolikšne zneske lokalne skupnosti realizirajo iz naslova komunalnega prispevka, kakšen delež predstavljajo ti zneski v lastnih prihodkih lokalnih skupnosti ter kateri dejavniki vplivajo na višino komunalnega prispevka. Domnevali smo, da so zneski komunalnega prispevka (v absolutnem in relativnem smislu) značilno odvisni od: (1) tipa občine, (2) koncentracije prebivalstva v občini, merjene s povprečnim številom prebivalcev na naselje, in (3) števila izdanih gradbenih dovoljenj, ki pa je tudi v neposredni zvezi s kazalcema (1) in (2).

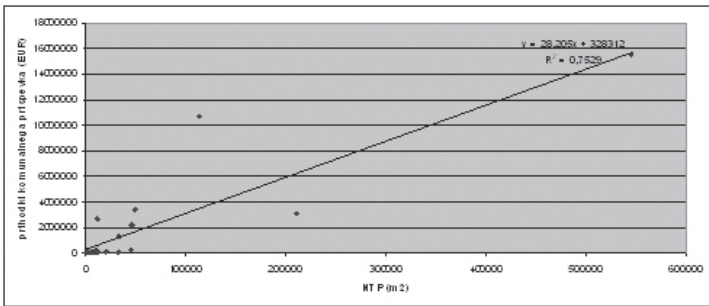
Rezultati opravljene analize so v povzetku naslednji (podatki se nanašajo na obdobje 2007–2008):

- (1) Komunalni prispevek predstavlja pomembnejši delež v lastnih prihodkih predvsem pri mestnih občinah (9,29) bistveno manjši, in to kar 3,6-krat, je ta delež pri občinah s sedežem upravnih enot (2,58 %), praktično nepomemben pa je pri vseh drugih občinah (1,8 %), kar je razvidno tudi iz grafa (slika 3).

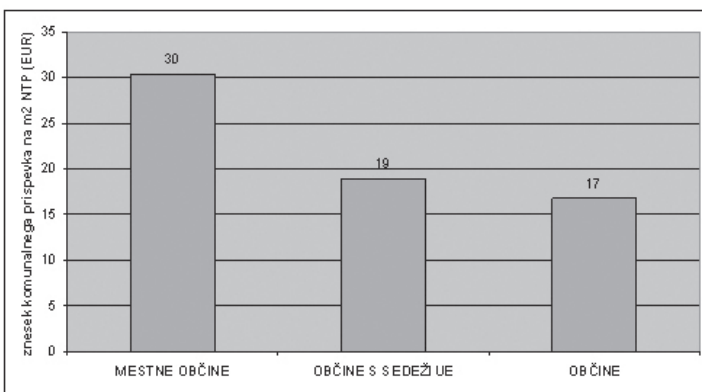


Slika 3: Delež komunalnega prispevka v lastnih prihodkih v odvisnosti od tipa občine

- (2) Pričakovali smo, da je znesek komunalnega prispevka značilno odvisen od števila izdanih gradbenih dovoljenj, vendar je ta odvisnost razmeroma šibka ($R^2 = 0,60$). To hkrati pomeni, da obstojajo kvalitativne in kvantitativne razlike med izdanimi gradbenimi dovoljenji tako glede vrste gradenj, neto tlorisne površine objektov, površine gradbenih parcel, na katerih stojijo ti objekti, ter ne nazadnje glede vrste in obsega obstoječe komunalne opreme. Že samo preračun komunalnega prispevka na neto tlorisno površino objekta znatno popravi medsebojno razmerje ($R^2 = 0,75$) (slika 4), še bolj pa, če tako preračunane vrednosti komunalnega prispevka vežemo na posamezen tip občine (slika 5).



Slika 4: Zneski komunalnega prispevka v odvisnosti od neto tlorisne površine stavb

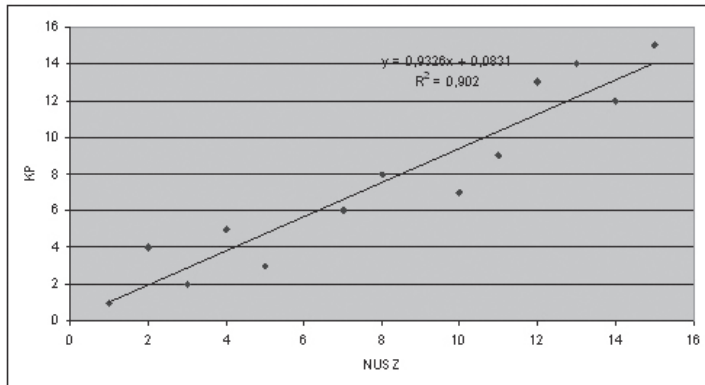


Slika 5: Znesek komunalnega prispevka na m² neto tlorisne površine stavb v odvisnosti od tipa občine

(3) Tako kot pri nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča je tudi pri komunalnem prispevku mogoče zaznati močno odvisnost višine letnih zneskov od stopnje koncentracije prebivalstva ($R^2 = 0,85$), in to ne glede na tip občine.

3.2.2 Komunalni prispevek v razmerju do nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča

Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča in komunalni prispevek se vežeta na isti fizični del prostora, tj. na stavbno zemljišče, pri čemer se nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča veže na koristi, ki jih daje konkretno zemljišče, komunalni prispevek pa na stroške opremljanja tega zemljišča. Na podlagi opravljenih analiz smo ugotovili, da so realizirani zneski pri obeh dajetvah značilno odvisni od stopnje koncentracije prebivalstva, kar navaja na tezo, da sta najverjetneje tudi v razmeroma konstantnem medsebojnem razmerju. Opravljena analiza je to tezo potrdila, saj znaša determinacijski koeficient korelacije rangov obeh dajatev $R^2 = 0,90$, kar pomeni skoraj funkcijsko odvisnost rangov za obe vrednosti.



Slika 6: Korelacija ranga med rangom nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč (NUSZ) in komunalnim prispevkom (KP) v testnih občinah

V povprečju znaša pri obravnavanih občinah razmerje med zbranimi sredstvi prispevka in nadomestila 1 : 2,42, od tega pri mestnih občinah 1 : 2,16 in pri ostalih občinah 1 : 2,69. Ali je navedeno razmerje zgolj slučajno tako konstantno, ali pa ima ta zakonitost tudi objektivno podlago, nam na podlagi razpoložljivih podatkov ni uspelo ugotoviti.

4 STROKOVNE PODLAGE

Kot pri vseh javnofinančnih dajatvah je treba tudi pri obračunavanju nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in komunalnega prispevka upoštevati nekaj temeljnih načel: enakost pred zakonom, pravičnost, sorazmernost in ekonomičnost, če naštejemo samo najpomembnejše. V našem konkretnem primeru to med drugim pomeni, da morajo biti strokovne podlage, s katerimi odmerjamo obe javnofinančni dajatvi, pripravljene in izdelane tako verodostojno in natančno, da bo nadomestilo v sorazmerju s koristmi, ki jih daje stavbno zemljišče zavezancu, prispevek pa v sorazmerju s stroški gradnje komunalne opreme, na katero se bo investitor (zavezanec) priključil, pri čemer je zgornja meja zahtevane natančnosti omejena predvsem z merilom ekonomičnosti. Oceno koristi (ugodnosti), ki jo prinaša zemljišče zavezancu, bi lahko dobili z uporabo ustrezne metode tržnega vrednotenja nepremičnin, kalkulacijo (oceno) stroškov gradnje komunalne opreme pa določajo predpisi s področja gradbeništva. Lokalne skupnosti dejansko odmerjajo obravnavani finančni dajatvi na povsem drugih podlagah: za oceno koristi pri nadomestilu se še vedno uporablja metoda točkovanja, pri komunalnem prispevku pa ponovno ocenjujemo stroške, ki so bili nekoč že plačani. Ne samo v strokovnem, tudi v ekonomskem smislu je uporaba teh metod vprašljiva. Lokalne skupnosti opisujejo in ocenjujejo ugodnosti, ki jo daje posamezno stavbno zemljišče, s številnimi faktorji in njihovimi vrednostmi: v Kopru in Piranu 420, v Kamniku 120, Ljubljani 90, Celju 70, Sežani 32 in v Hrpoljah-Kozini 120 (!). Ob tem v Ljubljani realizirajo s svojim naborom faktorjev in njihovih vrednosti (90) letno kar 47 milijonov EUR, v Piranu pa s svojim petkrat večjim naborom le slaba dva milijona. Bolj kot racionalnost vzdrževanja podatkovne baze (v smislu stroški - realizacija) je vprašljiva njena kakovost in celo verodostojnost. Točkovanje je nadomestek za delovanje trga in tržnih zakonitosti in če ga uporabljamo tudi v razmerah, ko te že delujejo, bi morali biti rezultati točkovanja vsaj v določenem razmerju s tržnimi kategorijami, kot

so cene in najemnine, ki odražajo neposreden odnos kupca oziroma najemnika do ugodnosti (koristi, uporabne vrednosti), ki jih ponuja posamezna nepremičnina. Opravljene analize te medsebojne odvisnosti ne potrjujejo, ne na mikro (znotraj posameznega mesta) in ne na makro ravni (razlike med posameznimi mesti). Tako imamo na primer v Ljubljani enake zneske nadomestila za tipično vrsto stanovanja na različnih lokacijah, pri čemer se njihove tržne vrednosti razlikujejo tudi za 66 odstotnih točk (Polajnar, 2008). Na Jesenicah so razmere ravno obratne: različna višina nadomestila ob praktično enakih cenah in najemninah za stanovanja (Tolar, 2004). Tudi primerjava med mesti ne kaže nič boljše slike, saj nismo zaznali nikakršne medsebojne odvisnosti v indeksnih razmerjih med tržnimi cenami nepremičnin in zneski nadomestila v izbranih mestih na Obali in Krasu (Viler, 2005), osrednji slovenski regiji (Hašaj, 2002) in tudi ne pri štirih naključno izbranih mestih (Malus, 2005).

Sporne in vprašljive (v ekonomskem in strokovnem smislu) so tudi podlage za obračunavanje komunalnega prispevka. Za potrebe izdelave programa opremljanja za obstoječo (!) komunalno infrastrukturo bodo morale lokalne skupnosti, ne glede na število izdanih gradbenih dovoljenj, evidentirati in valorizirati komunalno infrastrukturo, določiti oskrbna in obračunska območja, določiti neto tlorisne površine objektov in določiti stroške komunalne opreme na enoto mere. Obstoječe geodetske in druge evidence ter razpoložljiva računalniška oprema in tehnologija naj bi omogočila razmeroma hitro in ne predrago vzpostavitev potrebnih baz podatkov in kvantifikacijo potrebnih kazalcev za izračun. Problem nastopi pri določitvi obračunskih območij in s tem povezano določitvijo stroškov na m² zemljišča in m² neto površine objektov, kar je mogoče razbrati tudi iz preglednice 1.

VRSTA KOMUNALNE OPREME	EUR/m ² /PRAVILNIK/	INDEKSNA RAZMERJA PO OBČINAH			
		Pravilnik	BLED	HRASTNI K	ŠKOFJA LOKA
Vodovod	0,50	100	950	736	502
Kanalizacija	1,50	100	98	125	105
Ceste	2,00	100	352	170	28
Javne površine	0,10	100	1650	970	1480

Preglednica 1: Vrednosti in indeksna razmerja stroškov komunalne opreme na m² zemljišča

V preglednici 1 je prikazana razlika med velikostnimi razredi komunalnega prispevka na m² gradbene parcele med tremi občinami ter razlika med velikostnim razredom komunalnega prispevka, ki se odmerja na podlagi Pravilnika o podlagah za odmero komunalnega prispevka na osnovi povprečnih stroškov opremljanja stavbnih zemljišč s posameznimi vrstami komunalne opreme (UL RS, št. 95/2007). Po tem pravilniku se komunalni prispevek odmerja, če občina v roku šestih mesecev po uveljavitvi prostorskega načrta občine ne sprejme programa opremljanja s podlagami za odmero komunalnega prispevka za vso obstoječo komunalno opremo na območju celotne občine.

5 SKLEPNE UGOTOVITVE

Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča in komunalni prispevek, ki sta bila kot javnofinančni dajatvi uvedena v šestdesetih letih prejšnjega stoletja, vedno bolj izgubljata prvotni pomen in vlogo. Erozija je dejansko pričela v drugi polovici devetdesetih let, ko so lokalne skupnosti začele čutiti primanjkljaj investicijskih sredstev za gradnjo komunalne infrastrukture in tudi siceršnja omejenost lastnih proračunskih sredstev. Sistemsko zbiranje sredstev in njihova stroga namenska poraba za gradnjo in vzdrževanje komunalne infrastrukture sta prenehala leta 1990. Poslej sta lokalnim skupnostim namesto dotedanjih finančnih virov, prispevka ob ceni za razširjeno reprodukcijo, združenih sredstev iz osebnih dohodkov, združenih sredstev iz dohodka in čistega dobička, povračil za gospodarjenje, nadomestila za uporabo in prispevkov investitorjev, ostala samo še zadnja dva. Ob tem sta politika in stroka vzdrževali dve paradigmi iz prejšnjega sistema: točkovanje pri oceni koristi, ki jih daje nepremičnina, in prepričanje, da mora sleherni, ki gradi, nujno nekaj prispevati v občinsko blagajno. Dokončno pa je nekdanji urejen sistem financiranja komunalnih dejavnosti razveljavil sprejet operativni program izgradnje okoljske infrastrukture na državni ravni, ki sleherno gradnjo iz tega naslova pojmuje kot opremljanje zemljišč za gradnjo. Če se na koncu vrnemo k naslovu: prispevek in nadomestilo izgubljata usmerjevalno vlogo, pri krepitvi njune fiskalne vloge pa igra pomembno vlogo tudi geodetska stroka, ki je pripravljena informacijsko in podatkovno podpreti sleherni predlagani obrazec za njun obračun in odmero.

Literatura in viri:

Dorn, H. (1992). Kommunales Abgabenrecht. Erich Schmidt Verlag, Berlin.

Driehaus, H.-J. (1991). Erschließungs und Ausbaubeiträge. Verlag C.H. Beck, München.

Hašaj, M. (2002). Analiza obračunavanja nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča v izbranih občinah Ljubljanske regije. Diplomatska naloga. Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.

Kmet, L. (2007). Analiza financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo od konca 2. svetovne vojne do vstopa Slovenije v Evropsko unijo : magistrsko delo. Ljubljana: FGG, 178 str.

Malus, M. (2005). Ocena stanja na področju nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča v občinah Brežice, Kamnik, Celje in Ljubljana. Seminarjska naloga pri predmetu Zemljiška politika in vrednotenje nepremičnin, podiplomski študij komunalne smeri. Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.

Modrijan, G. (2005). Strokovne podlage za obračunavanje nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča – primer občine Lukovica: diplomatska naloga. Ljubljana: FGG, 96 str. graf. prikazi.

Navodilo o tem, kaj se šteje za sekundarno, primarno in magistrsko omrežje komunalnih in drugih objektov in naprav. Uradni list SRS, št. 27/1985.

Navodilo o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč. Uradni list RS, št. 4/1999, 117/2004.

Navodilo za izračun komunalnega prispevka. Uradni list RS, št. 4/1999, 117/2004.

Odločba o ugotovitvi, da določbe drugega odstavka 19. člena odloka o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča in 8. člena odloka o spremembi odloka o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča, niso bile v neskladju z ustavo in zakonom in da je bil del določbe 2. člena odloka o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča v neskladju z zakonom. Uradni list RS, 7. 1. 2000, št. 1, 58–60.

Polajnar, M. (2008). Zgodovina nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča ter analiza vsebine in izvajanja veljavnih oddelkov, ki se nanašajo na nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča v Mestni občini Ljubljana: seminarjska naloga pri predmetu Zemljiška politika in vrednotenje nepremičnin. Podiplomski študij komunalne smeri. Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.

Pravilnik o podlagah za odmero komunalnega prispevka na osnovi povprečnih stroškov opremljanja stavbnih zemljišč s posameznimi vrstami komunalne opreme. Uradni list RS, št. 95/2007.

Rakar, A. (1998). *Opredelitev izhodišč in elementov za izračun komunalnega prispevka*. V: *Strokovni posvet o aktualnih vprašanih opremljanja stavbnih zemljišč in financiranju izgradnje javne infrastrukture*. Ljubljana: Svetovalni center, str. 34–46.

Rakar, A. (1999). *Komunalni prispevek kot instrument za usmerjanje poselitve in za prostorsko širjenje mest*. V: *Drozg Vladimir (ur.). 15. Sedlarjevo srečanje, Maribor, 21.–23. oktober 1999. Ključni vzvodi urbanističnega in prostorskega planiranja na prelomu tisočletja: stanje in trendi: mednarodni seminar: zbornik referatov*. Ljubljana: Društvo urbanistov in prostorskih planerjev Slovenije, str. 79–84, ilustr.

Rakar, A. (2002). *Pomen in vloga opremljanja stavbnih zemljišč za gradnjo objektov in za prostorsko širjenje naselij*. V: *Ažman Momirski, Lučka (ur.), Fikfak, Alenka (ur.). Oblike prostorskega načrtovanja : od mestnega načrta do urejanja naselij : [publikacija Mednarodnega posveta Oblike prostorskega načrtovanja: od mestnega načrta do urejanja naselij]*. V Ljubljani: Fakulteta za arhitekturo, str. 72–77, ilustr.

Rakar, A. (2004). *Planiranje in opremljanje stavbnih zemljišč v pogojih urbanega razvoja brez rasti*. *Geodetski vestnik*, 48 (4), 529–538.

Rakar, A. (2005). *Prostorska zakonodaja v funkciji zadovoljevanja finančnih potreb lokalnih skupnosti: predavanje*. 20. Sedlarjevo srečanje: »Novi zakon o urejanju prostora in praksa«. Ljubljana, 9. december 2005.

Rejec, A. (2005). *Analiza in primerjava občinskih odlokov o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča v mestnih občinah Ljubljana, Koper, Nova Gorica in Kranj, seminarska naloga pri predmetu Zemljiška politika in vrednotenje nepremičnin. Podiplomski študij komunalne smeri*. Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.

Seničar, I. (2002). *Analiza občinskih odlokov o gospodarjenju s stavbnimi zemljišči*. *Diplomska naloga*. Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.

Šubic-Kovač, M., Rakar, A. (2003) *Uredba o vsebini programa opremljanja zemljišč s komunalno infrastrukturo in navodilo o merilih oblikovanja cene komunalno opremljenega zemljišča in za odmero komunalnega prispevka*. 2. faza, *Končni predlog uredbe o vsebini programa opremljanja zemljišč za gradnjo in navodila o merilih oblikovanja cene komunalno opremljenega zemljišča in za odmero komunalnega prispevka*. Ljubljana: Institut za komunalno gospodarstvo 61 f.

Tolar, A. (2004). *Strokovne podlage za obračunavanje nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča v občini Jesenice v prehodnem obdobju*. *Diplomska naloga*. Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.

Ustava Republike Slovenije. Uradni list RS, 28. 12. 1991, št. 31.

Viler, I. (2005). *Analiza obračunavanja nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča v izbranih občinah slovenske Obale in Krasa*. *Diplomska naloga*. Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.

Uredba o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč (UL RS, št. 80/2007).

Pravilnik o merilih za odmero komunalnega prispevka (UL RS, št. 95/2007).

Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-24/07-66 (UL RS, št. 101/2007).

Odlok o komunalnem prispevku v Mestni občini Kranj.

Odlok o programu opremljanja in merilih za odmero komunalnega prispevka za Občino Škofja Loka. UL RS, št. 34/2008.

Odlok o programu opremljanja in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje občine Bled.

Odlok o programu opremljanja stavbnih zemljišč na območju Občine Hrastnik. Uradni vestnik Zasavja, št. 26/2007.

Odlok o komunalnem prispevku v Občini Hrastnik. Uradni vestnik Zasavja, št. 26/2007.

Predlog odloka o programu opremljanja in merilih za odmero komunalnega prispevka v Občini Železniki (neobjavljeno gradivo).

Zakon o evidentiranju nepremičnin. Uradni list RS, 9. 5. 2006, št. 47/2006.

Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin. Uradni list RS, 16. 5. 2006, št. 50/2006.

Zakon o prostorskem načrtovanju. Uradni list RS, 13. 4. 2007, št. 33/2007.

Zakona o stavbnih zemljiščih. Uradni list SRS, št. 18/1984.

Zakon o urejanju prostora. Uradni list RS, št. 110/2002.

Žibert, N. (2006). *Strokovne podlage za obračunavanje nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča v Mestni občini Kranj*. *Diplomska naloga*. Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.

Prispelo v objavo: 15. oktober 2008

Sprejeto: 27. november 2008

izr. prof. dr. Albin Rakar, univ. dipl. geod. - kom. inž.

Univerza v Ljubljani

Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo

Jamova 2, SI-1000 Ljubljana

E-pošta: albin.rakar@fgg.uni-lj.si

izr. prof. dr. Maruška Šubic Kovač, univ. dipl. inž. grad

Univerza v Ljubljani

Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo

Jamova 2, SI-1000 Ljubljana

E-pošta: albin.rakar@fgg.uni-lj.si

asist. Tomaž Černe, univ. dipl. inž. geod

Igea d.o.o.

Koprska 94, SI-1000 Ljubljana

E-pošta: tomaz.cerne@igea.si