

FINANČNI VIRI SLOVENSКИH OBČIN

IRENA BAČLIJA BRAJNIK

VLADIMIR PREBILIČ

FINANČNI VIRI SLOVENSКИH OBČIN

DR. IRENA BAČLIJA BRAJNIK

DR. VLADIMIR PREBILIČ

Ljubljana, 2023

FINANČNI VIRI SLOVENSКИH OBČIN

DR. IRENA BAČLIJA BRAJNIK, DR. VLADIMIR PREBILIČ

Izdajatelj: Fakulteta za družbene vede, Založba FDV

Za založbo: prof. dr. Iztok Prezelj, dekan

Copyright © FDV, 2023

Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano. Vse pravice pridržane.

Jezikovni pregled: dr. Tomaž Petek

Recenzenta: dr. Franci Žohar, dr. Roman Lavtar

Naslovnica in prelom: Darinka Knapič

Prva e-izdaja.

Knjiga je v digitalni obliki prosto dostopna na <https://knjigarna.fdv.si/>

DOI: 10.51936/9789612950408

Knjiga je izšla ob podpori Ministrstva za javno upravo.

Katalogni zapis o publikaciji (CIP) pripravili v Narodni in univerzitetni knjižnici v Ljubljani

COBISS.SI-ID 143875331

ISBN 978-961-295-040-8 (PDF)

Predgovor

Skladno z Evropsko listino lokalne samouprave (MELLS) Sveta Evrope morajo imeti finančni viri občin nekatere temeljne značilnosti. Biti morajo sorazmerni z obsegom nalog, s pristojnostmi in z odgovornostmi občin, obstajati mora ravnotežje med finančnimi transferji, vključno z nepovratnimi sredstvi, določenimi davki centralne ravni na eni strani ter davki in dajatvami, ki jih določi občina sama, na drugi strani. Zagotovljena mora biti diskrecijska pravica lokalnih oblasti, da prihodke in ravni izdatkov prilagodijo lokalnim prioritetam, obstajati pa mora tudi solidarnostna shema oziroma finančna izravnava, ki omogoča občinam, ki ne zberejo dovolj virov, izvajanje nalog in pristojnosti.

Na Ministrstvu za javno upravo, pristojnem tudi za delovanje lokalne samouprave, se zavedamo odgovornosti za zagotavljanje finančne avtonomije slovenskih občin, kar se neposredno odraža v stalni rasti primerne porabe kot največjega vira financiranja občin. Ta se je zvišala tudi za leto, v katerem nastaja ta, za poljudno in strokovno bralstvo pomembna publikacija. Navedeni podatek pa ne sme uspavati, saj primerna poraba dejansko predstavlja le polovico vseh virov, s katerimi občine zagotavljajo sredstva za izvajanje svojih obveznosti do prebivalcev.

Motiv za naročilo dveh študij¹ je bila predstavitev druge polovice virov občin, ki v strokovni in laični javnosti do zdaj ni bila predstavljana. Če na višino prve polovice virov občine nimajo dejansko nobenega vpliva, saj se skladno z zakonom po solidarnostnem ključu mednje razdeli, pa je pri drugi polovici virov povsem drugače. Občine lahko v večini primerov te uravnavajo same s svojimi predpisi, z bolj ali manj učinkovito podjetnostjo pa jih lahko več ali manj tudi zberejo.

S prvo študijo, Fiskalna kapaciteta občin v Sloveniji, smo želeli pridobiti natančen pregled davčnih virov slovenskih občin. Pri tem se ne bi omejili le na oceno o načinu razdelitve dohodnine kot najpomembnejšega vira, ampak podali pregleden popis vseh virov, tudi tistih navidežno najmanjših, ki za krepitev razvojne moči občin niso nič manj pomembni. Z drugo študijo, Kapitalski prihodki občin, pa smo želeli analitično vpogledati v ravnanje občin s svojim premoženjem, tj. v kolikšni meri torej kapitalski prihodki občin prispevajo k njihovi stopnji finančne avtonomije.

Kot razkrijeta študiji, ki sistematično pokažeta raznovrstne in zelo številne prihodke občin skozi sorazmerno dolgo časovno obdobje za vsako posebej, so ti viri od občine do občine precej različni. Iz študij ni mogoče enoznačno zaznati konkretne zakonitosti, na kateri bi temeljile ugotovljene razlike med njimi. Velikost občine niti po številu prebivalcev niti

1 Monografija temelji na izsledkih dveh ciljnih raziskovalnih projektov, ki ju je financiralo Ministrstvo za javno upravo in Agencija Republike Slovenije za raziskovalno dejavnost. To sta projekt »Fiskalna kapaciteta občin v Sloveniji« (trajanje projekta 2019-2021; nosilec projekta dr. Vladimir Prebilič) ter projekt »Upravljanje kapitalskih virov v Slovenskih občinah« (trajanje projekta 2021-2022; nosilka projekta dr. Irena Bačlija Brajnik).

po površini ne igra vloge. Prav tako na višino virov ne vpliva zemljepisna lega občine. Zato lahko sklepamo le eno, tj. da so razlike posledica različne sposobnosti občinskih vodstev. To pa pred njih postavlja nov izziv. Verjamem, da jim bosta ti študiji v pomoč pri spopadanju z njim.

Z rezultati obeh raziskav smo pridobili bogat in natančen vpogled v večino davčnih in nedavčnih tekočih virov občin. Potrdili so, da kapitalski prihodki občin predstavljajo delež prihodkov, ki ga ustvarijo same, torej na njihovo višino znatno vpliva ekonomično naravnana lokalna politična oblast. Obe raziskavi bosta odločevalcem na državni in partnerjem na lokalni ravni lahko pomagali pri razumevanju finančnih virov, služili pa bosta lahko tudi kot priročnik za načrtovalce občinskih proračunov.

Avtorjema in vsem sodelujočim pri obeh raziskavah se iskreno zahvaljujem za opravljeno delo, bralcem publikacije pa želim, da bi rezultate študij kar najbolje uporabili v strokovnoanalitične ali študijske namene.

Sanja Ajanović Hovnik,
ministrica, pristojna za lokalno samoupravo

Kazalo

1	UVOD.....	9
2	FISKALNA AVTONOMIJA V LOKALNI SAMOUPRAVI.....	17
3	OBČINSKI DAVČNI IN NEDAVČNI VIRI GLEDE NA FISKALNO AVTONOMIJO OBČINE	27
3.1	Davki, ki predstavljajo velik delež – nizka avtonomija.....	38
3.1.1	Dohodnina	38
3.2	Davki, ki predstavljajo velik delež – visoka avtonomija	41
3.2.1	Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča	41
3.2.2	Komunalni prispevki.....	50
3.3	Davki, ki predstavljajo majhen delež – visoka avtonomija.....	59
3.3.1	Turistična taksa	59
3.3.2	Občinske takse.....	61
3.3.3	Globe za prekrške	64
3.4	Davki, ki predstavljajo majhen delež – nizka avtonomija	67
3.4.1	Davek od premoženja od stavb – od fizičnih oseb	67
3.4.2	Davek od premoženja od prostorov za počitek in rekreacijo.....	71
3.4.3	Davek na vodna plovila	72
3.4.4	Davek na dediščine in darila	74
3.4.5	Davek na promet nepremičnin.....	76
3.4.6	Pristojbina za vzdrževanje gozdnih cest.....	80
3.4.7	Nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo prostora.....	84
4	KAPITALSKI VIRI.....	87
4.1	Kapitalski viri – 1. sklop	97
4.1.1	Prihodki od udeležbe pri dobičku in dividend ter presežkov prihodkov nad odhodki (združeno)	97
4.1.2	Prihodki od obresti (združeno).....	103
4.1.3	Prihodki od prodaje blaga in storitev (združeno)	107

4.1.4 Prihodki od prodaje osnovnih sredstev (skupaj)	109
4.1.5 Prihodki od prodaje poslovnih objektov in poslovnih prostorov (ločeno)	112
4.1.6 Prihodki od prodaje stanovanjskih objektov in stanovanj.....	116
4.1.7 Prihodki od prodaje kmetijskih zemljišč in gozdov	119
4.1.8 Prihodki od prodaje stavbnih zemljišč	122
4.2 Kapitalski viri – 2. sklop	126
4.2.1 Prihodki iz naslova najemnin za kmetijska zemljišča in gozdove	126
4.2.2 Prihodki od najemnin za poslovne prostore.....	131
4.2.3 Prihodki od najemnin za stanovanja	135
4.2.4 Prihodki od najemnin za opremo	138
4.2.5 Prihodki od drugih najemnin	140
4.2.6 Prihodki od zakupnin	142
4.3 Kapitalski viri – 3. sklop	144
4.3.1 Prihodki iz naslova podeljenih koncesij	144
4.3.2 Prihodki iz naslova koncesijskih dajatev od posebnih iger na srečo	149
4.3.3 Prihodki od podeljenih koncesij za rudarsko pravico.....	152
4.3.4 Prihodki od podeljenih koncesij za vodno pravico	157
4.3.5 Prihodki od nadomestila za dodelitev služnostne pravice in ustanovitev stavbne pravice	163
5 ZAKLJUČEK.....	167
Bibliografija.....	173
Viri.....	175

UVOD

Naloga občine je med drugim ta, da zagotovi finančno vzdržno poslovanje občine. To izvaja z dvema aktivnostma: z upravljanjem lastnega premoženja in izvajanjem lastne davčne politike, pri kateri imajo odločevalci velikokrat pred očmi neumorno iskanje ravnotežja med zaščito interesov občanov in občanov ter nujnostjo racionalnega upravljanja. Zadnje je mogoče treba razložiti preprosteje: pričakovanja prebivalcev občin so največkrat obratno sorazmerna z ekonomiko poslovanja lokalne skupnosti. Občanke in občani tako pričakujejo čim nižje davčne obremenitve in visoko blaginjo, ki jo predstavljajo storitve in infrastruktura v lokalni skupnosti. Posledično se odločevalci pogosto znajdejo v položaju sprejemanja nepriljubljenih odločitev, ki lahko v marsičem vznejevoljijo prebivalce ter pomembno vplivajo na sprejemljivost odločevalcev in njihovo podporo.

Če se prav zaradi tega vodstvo občine odloči za davčno razbremenjevanje in s tem dvig podpore v lokalni skupnosti, bo to kratkoročno sicer sprejemljivo, a se bodo proračunski prihodki pomembno znižali. To seveda pomeni manj investicij in lahko tudi znižanje standarda storitev ter s tem blaginje. Dolgoročno se s tovrstno populistično obliko vodenja lokalna skupnost odpoveduje razvoju, kar bo slej kot prej prepoznano tudi pri volilnem telesu, res sicer z določenim časovnim zamikom, a vseeno.

Davki, ki jih vedno neradi plačujemo, pri čemer ni izjema lokalna skupnost, so največkrat razumljeni kot nepotrebno breme, kot prispevanje za nekaj, česar ne potrebujemo; zaradi pregovornega nezaupanja v upravljanje obstoji mnenje, da se tako zbrana sredstva porabljajo negospodarno in netransparentno. Tu nastopi vloga odločevalca. Davčna bremena morajo biti zato najprej pojasnjena. To seveda ni preprosto in tudi ni vedno razumljeno, a kljub temu je mogoče z iskrenim pristopom, jasno predstavljenimi vsebinami mogoče posledično pojasniti vlogo in pomen davčnih bremen. Soočenje, lahko tudi neprijetno, je tako smiselno in predvsem odgovorno pri odločevalcih. Drug pomemben korak predstavljata transparentnost in racionalnost porabe. Ob predpostavki vsega postorjenega davčna bremena ne predstavljajo težave, ampak rešitev in možnost hitrejšega razvoja.

Temeljna lastna prihodkovna vira proračunov lokalnih skupnosti sta nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča (NUSZ) in komunalni prispevek. Analiza slovenskih občin izkazuje izjemno velika nesorazmerja v višini prihodkov iz naslova teh virov med občinami. V grobem bi jih lahko razdelili v dve pomembni kategoriji: prvo, v kateri so zbrana pomembno velika sredstva iz omenjenih virov, in drugo, v kateri se lokalna skupnost odloča za zniževanje omenjenih davčnih bremen ali celo njuno opustitev. Ob tem obstoji precej izrazita korelacija, ki je povedna sama po sebi: lokalne skupnosti, ki jih štejemo med razvitejše in imajo v povprečju prebivalstvo z višjimi prejemki, obračunajo višje stopnje prej omenjenih virov. Argument je plačilna sposobnost prebivalcev – ta preprosto to omogoča. Upravljanje tovrstnih lokalnih skupnosti v tem smislu ne predstavlja velikega izziva. Velikokrat so to območja s konstantnim priseljevanjem prebivalcev, večinoma pa, to je tudi največkrat razlog za priseljevanje, zanje velja specifična lega – bližina avtocestnega

križa, železniških povezav, bližina večjih upravnih središč in vsestranska dostopnost do storitev, kjer te zagotavlja tudi državna raven. Mednje navadno prištevamo urbana središča v Sloveniji in njihovo zaledje.

Bistveno drugačne pa so razmere na slovenskem podeželju, ki je zaradi tihe, a nič manj prisotne centralizacije naše države že izhodiščno v podrejenem položaju. Ne samo da umanjka prej omenjena dostopnost do različnih oblik infrastrukture in storitev državne uprave, gre navadno za območja s povprečno nižjimi prihodki prebivalcev, z višjo povprečno starostjo in oddaljenostjo od upravnih središč. Upravljanje v recimo temu podeželskih občinah je zato zahtevnejše ob določanju politike na področju davčnih bremen.

Velike razlike slovenskih občin z vidika zbranega izvirnega prihodka NUSZ pa je mogoče pripisovati tudi potencialno slabo urejenim evidencom površin, ki so predmet tovrstne obdavčitve. Raziskava tega sicer ne more poglobljeno nasloviti, a samo uporabniški vidik razgrne velik izziv – težava je velikokrat na obeh straneh: občanke in občani sami ne prijavljajo sprememb iz tega naslova, občinske uprave pa so omejene v svojih administrativnih kapacitetah. Vsekakor bi bilo smiselno v tovrstne evidence vključiti sodobno tehnologijo (satelitske posnetke in/ali brezpilotne letalnike), ki bi lahko ažurirano preverjala evidence in stanje na terenu uskladila z davčnim bremenom NUSZ. Še zanimivejša pa je ugotovitev velikih nesorazmerij med obdavčevanjem pravnih subjektov pri plačilu NUSZ. Medtem ko v urbanih občinah z višjim razvojem količnikom, kar je v tesni korelaciji z infrastrukturno podhranjenostjo številnih občin slovenskega podeželja, tovrstni prihodki predstavljajo pomemben vir, želijo s politiko privabljanja potencialnih investorjev deprivilegirane občine tovrstno davčno breme pomembno znižati. To izhaja iz mogoče preveč

poenostavljenega razmišljanja, da je prav ta davčni prihodek odločilen za naložbo. Praksa izkazuje prejšnoprotno – dostopnost do infrastrukture v obliki komunalno opremljenih zemljišč, kar sicer omogoča prav NUSZ, je bistveno pomemben dejavnik odločanja za naložbo. Če to dejstvo ekstrapoliramo na daljše časovno obdobje in širšo regijo, je mogoče skleniti, da lahko vsaj deloma populistična oprostitev investitorjem zaradi posledično zmanjšane prihodke razvoj občin kot privlačnih za nove potencialne investitorje oddalji od želenega cilja – občinskega razvoja.

Drugi najpomembnejši davčni vir za NUSZ, predstavljajo prihodki iz naslova komunalnega prispevka. Ta predstavlja tako rekoč temeljni namenski prihodek občine, s katerim se nato v nadaljevanju zagotavlja gradnja nove komunalne infrastrukture. Omejitev tovrstnih prihodkov pred odločevalce postavlja pomemben izziv: iz temeljnih prihodkov iz naslova povprečnine išče vire za tovrstno investicijo, kar lahko pomeni vpliv na izvajanje nalog, ki jih predvideva Zakon o lokalni samoupravi, s tem pa lahko ogrozi kakovost storitev ali pa je komunalnih investicij manj – to se seveda odraža v manjšem interesu za potencialne investitorje.

Drug pomemben segment izvirnih prihodkov slovenskih občin predstavlja upravljanje nepremičnega premoženja občin. A takoj v izhodišču je treba opozoriti, da so tu občine neenake, upoštevaje obseg premoženja, še bolj pa je poleg samega upravljanja s premoženjem, ki sodi v drugi korak analize, nujno začeti z vprašanjem pridobivanja teh zemljišč. Na tem področju je najpomembnejši vidik prostorsko načrtovanje občin. Te lahko s spremembami občinskih prostorskih načrtov (OPN) aktivno posegajo na področje vrednosti zemljišč. Sprememba namembnosti v številnih primerih vrednost nekdanjega kmetijskega in/ali gozdnega zemljišča dvigne v večkratniku (med 10- in 20-kratnikom). Nova zazidljiva zemljišča tako ne predstavljajo samo pomembnega

potencialnega finančnega vira občine, ampak možnost njenega razvoja. Tu je mogoče zaznati veliko razliko med posameznimi občinami. Medtem ko številne sploh še nimajo sprejetih OPN-jev in svoja zemljišča upravljajo s pomočjo PUP-ov, se druge spet ne odločajo za spremembe OPN, saj gre za izjemno administrativno naporen proces – ne samo z vidika pridobivanja vseh soglasij od soglasodajalcev, ampak je finančno zelo zahteven. Vsako potencialno spremembo namembnosti zemljišča spremljajo (pre)številne študije, ki jih je treba narediti in ki so predpogoj za pridobitev soglasja za spremembe. Ob vsem naštetem pa je ta postopek zahteven tudi za občinske uprave, v katerih velikokrat primanjkuje primernih administrativno-prostorskih znanj. Največkrat se zato lokalne skupnosti odločijo za oddajo teh del zunanjemu izvajalcu.

A pridobivanje zemljišč in njihova kategorizacija – odločanje namembnosti in s tem posredno vrednosti – predstavljata komaj začetek pri njihovem upravljanju. Kategorija najema zemljišč predstavlja velik izziv v vsaj dveh kategorijah: primerno spremljanje najemniškega razmerja, pri katerem nemalokrat prihaja do različnih (nesprejemljivih) posegov najemnikov na najeta zemljišča in posledično kršitev najemniških razmerij, drugo pa predstavlja maksimizacija prihodkov iz naslova najemnin. Te se, kot to velja pri NUSZ, zelo razlikujejo med občinami, pa čeprav govorimo o povsem primerljivi kategoriji zemljišča. Seveda so številni razlogi odločevalcev za tovrstno gospodarjenje z zemljišči v najemu, a kljub temu je mogoče skleniti, da bi se našlo veliko prostora za izboljšavo tudi na tem področju, kar pa posledično pomeni, da zbrana sredstva iz naslova najemnin mogoče niso optimalna.

Seveda pa je še pomembnejša kategorija upravljanja zemljišč njihova prodaja. Tudi na tem področju so občine velikokrat težko primerljive, saj se cene zemljišč izjemno razlikujejo že v sami občini. Še toliko bolj

pa to velja za medobčinsko primerjavo. Žal tudi v tem kontekstu igra ponovno pomembno vlogo lega same lokalne skupnosti, ki se meri skozi dostopnost do kakovostne infrastrukture pa tudi do kakovostnih storitev. Nemogoče pa se je ogniti tudi dejstvu vrednosti zemljišča skozi prizmo komunalne opremljenosti, ki jo ta ponuja ali pa ne. Odločevalci imajo v tem pogledu dve možnosti – povečati investicije v komunalno opremljanje in s tem dejstvom iskati potencialne kupce ali se odločiti za postopni pristop k tovrstnemu investiranju, ki nikakor ni poceni in ga prihodki iz naslova kupnin pa tudi obračunanega komunalnega prispevka največkrat ne pokrijejo v celoti. Seveda pa je posredno res, da ob realizaciji druge, bolj vzdržne politike komunalnega investiranja lahko občina v najbolj kritičnih trenutkih izgubi potencialnega investitorja ali postane manj privlačna za priseljevanje. Rešitev omenjene zadrege je strateško načrtovanje, spremljanje razvoja dogodkov in skrajno fleksibilno odzivanje na potrebe okolja pa tudi spremljanje državnih in evropskih gospodarsko-nepremičninskih trendov.

Dejstvo je, da so razlike med lokalnimi skupnostmi bile, so in bodo brez dvoma tudi v prihodnje. Tako je tudi na področju njihovega upravljanja s nepremičnim premoženjem pa tudi z določevanjem davčnih stopenj. S tem dejstvom ni prav nič narobe. Je pa smiselno naravno tekmovalnost med občinami na teh področjih vseeno budno spremljati. Trmasto ter do neke mere demagoško in populistično upravljanje občin lahko vodi v anomalijo, ki jo je mogoče opisati z obliko nekakšne nekonkurenčne tekme. Kreativnost pri nenormalnem zniževanju občinskih davčnih bremen, zagotavljanju široke plejade različnih subvencij pri določevanju višine komunalnih prispevkov pa tudi neracionalno gospodarjenje z občinskim nepremičnim premoženjem je nevzdržno in dolgoročno močno omejuje možnosti razvoja lokalne skupnosti. Zato velja razmisliti o

oblikovanju priporočil na tem področju ali določitvi intervala odstopanj med občinami. Prav drugo bi mogoče pomembno olajšalo odločevalcem sprejemati nekatere resnično nepriljubljene, a še kako pomembne lokalno tvorne odločitve, prek katerih je razvoj dosegljiv, smiseln in predvsem omogoča vzajemnost, ki je v manjših skupnostih tisti najbolj temeljni gradnik kohezivnosti družbe in jo kot tako dela odporno za različne izzive sodobnega časa.

FISKALNA AVTONOMIJA V LOKALNI SAMOUPRAVI

Avtonomijo lokalnih skupnosti razumemo kot razmerje lokalnih skupnosti do višjih ravni oblasti. Koncept lokalne avtonomije je pravzaprav izhodiščni koncept lokalne samouprave (Jones in Stewart 1983)² in navadno merilo za njeno razvitost. Kljub temu pa ne poznamo enotne definicije lokalne avtonomije (Clark 1984; Page in Goldsmith 1987; Vetter 2007; Wolman 2008).³ Clark (1984) je definiral štiri tipe avtonomije lokalnih skupnosti, od tistih, ki imajo veliko avtonomijo na širokem javnopolitičnem področju in se država v njihovo delovanje ne sme vmešavati, do tistih, ki so samo podaljšek nacionalne oblasti.

2 Jones, George, Stewart, John (1983): *The Case for Local Government*. London: George Allen and Unwin.

3 Clark, Gordon L. (1984): A Theory of Local Autonomy. *Annals of the Association of American Geographers* 74 (2): 195–208.

Page, Edward in Goldsmith, Michael (1987): *Central and Local government Relations*. London: Sage.

Vetter, Angelika (2007): *Local Politics: a resource for democracy in Western Europe? Local autonomy, local integrative capacity, and citizens' attitudes towards politics*. Lexington Books.

Wolman, Harold (2008): Comparing local government systems across countries: conceptual and methodological challenges to building a field of comparative local government studies. *Environment and Planning C: Government and Policy* 26, 87–103.

Prvi tip lokalne avtonomije predstavljajo lokalne skupnosti, ki imajo avtonomijo in možnost nevmešavanja višjih ravni oblasti. Na drugi strani spektra četrti tip lokalne avtonomije predvideva skoraj popolno odvisnost od višjih ravni oblasti oziroma nastopajo lokalne skupnosti le kot administrativni izvajalci nacionalnih politik. Drugi tip lokalne avtonomije bi lahko opisali kot decentralizirani liberalizem, saj lahko lokalne skupnosti odločajo o zadevah iz lastnih pristojnosti, višje ravni oblasti pa ohranjajo določen nadzor nad izvajanjem teh nalog. Ravno nasprotno pri tretjem tipu lokalne avtonomije lokalne skupnosti ne poznajo intervencije oziroma nadzora višjih ravni oblasti, vendar nimajo pristojnosti o izvirnem odločanju o zadevah lokalnega pomena. Ker so pristojnosti nad nalogami lokalnega pomena po Clarku osrednjega pomena za bistvo lokalne samouprave, razumemo, da tretji tip lokalne avtonomije predstavlja nižjo raven avtonomije kot drugi tip.

Goldsmith (1995)⁴ predlaga pet kategorij, s pomočjo katerih lahko določimo, ali individualni sistem lokalne samouprave sodi v določen tip lokalne avtonomije. Prvič, ali avtonomija lokalnih skupnosti temelji na zakonodaji; drugič, katere naloge so decentralizirane (vsebinska relevantnost); tretjič, obseg decentraliziranih nalog (več nalog pomeni večjo avtonomijo); četrtič, finančni viri oziroma na kak način so naloge lokalnih skupnosti financirane (višja avtonomija je povezana z možnostjo, da lokalne skupnosti določijo svoje lastne davčne vire); petič, kako obsežen vpliv (posreden in neposreden) imajo lokalne skupnosti na nacionalne odločitve.

4 Goldsmith, M. 1995. *Autonomy and City Limits*. V: Judge, David, Stocker, Gerry and Wolman, Harold (ur.). *Theories of Urban Politics*. London: Sage, 228–252.

Samo podatek, ali lahko lokalne skupnosti določijo svoje lastne davčne vire, ne odraža dejanske ravni fiskalne avtonomije lokalnih skupnosti. Te se namreč financirajo iz veliko virov, ki predstavljajo različno velike deleže prihodkov ter se med seboj po stopnji avtonomije tudi razlikujejo. V Sloveniji na primer velja, da je dohodnina lastni vir občine, vendar je avtonomija določanja tega vira nizka. Tako je samo navajanje virov, ki so po zakonodaji lastni občinam, premalo natančen podatek za sklepanje na stopnjo finančne avtonomije. Indeks lokalne avtonomije⁵ na primer ocenjuje fiskalno avtonomijo v opazovanih državah po naslednji kategorizaciji: z nič točk je ocenjena avtonomija, če občine ne določajo nobene davčne osnove ali davčne stopnje (to sicer ne pomeni, da nimajo svojih izvirnih virov, le da nad njimi nimajo pristojnosti določanja), z eno točko se točkuje, če lahko občine določajo davčno osnovo ali davčno stopnjo za manjše davke (velikost je vezana na delež, ki ga davčni vir predstavlja v razmerju do vseh virov), z dvema točkama se točkuje, če lahko občine določajo davčno stopnjo za en večji davek (dohodnina, davek na dodano vrednost, davek na nepremičnine), vendar znotraj parametrov, ki jih določijo višje ravni oblasti, s tremi točkami se točkuje, če lahko občine določajo davčno stopnjo za en večji davek (dohodnina, davek na dodano vrednost, davek na nepremičnine) brez večjih omejitev višje ravni oblasti, s štirimi točkami pa se točkuje, če občine določajo več kot en večji davek (dohodnina, davek na dodano vrednost, davek na nepremičnine). Čeprav je Slovenija v tej kategoriji dosegla le eno točko, to ni popolna slika. V monografiji bomo namreč predstavili kompleksnost določanja fiskalne avtonomnosti in potenciala, ki ga nekateri viri imajo. Za namen čim objektivnejšega pregleda nad pravo avtonomijo nad

5 Ladner, A., Keuffer, N., in Baldersheim, H. 2015. Local Autonomy Index for European countries (1990–2014). Brussels: European Commission.

finančnim virom se poslužimo davčne taksonomije, ki jo je leta 1999 določil OECD. V njej so predstavljene štiri kategorije, pri čemer prve tri zadoščajo definiciji »lastnih davkov«, določeni v Evropski listini o lokalni samoupravi (da lahko lokalna raven določa davčno stopnjo).

Kategorije so razvrščene po padajočem vrstnem redu od najvišje do najnižje davčne avtonomije. Najvišje uvrščena kategorija, kar pomeni, da imajo lokalne oblasti skoraj popolno oblast nad določanjem davkov, vključuje primere, v katerih lokalna oblast določi stopnjo obdavčitve in morebitne davčne olajšave, ne da bi se morala prej posvetovati z višjo ravno oblasti (v Sloveniji z nacionalno oblastjo) (a.1), ter primere, v katerih lokalna oblast določi davčno stopnjo in morebitne olajšave po posvetovanju z nacionalno oblastjo (a.2). Naslednja kategorija vključuje primere, v katerih lokalna oblast določi stopnjo obdavčitve, nacionalna oblast pa ne določi zgornje ali spodnje meje davčne stopnje (b.1), ter primere, v katerih lokalna oblast določi stopnjo obdavčitve in raven vlade določi zgornjo in/ali spodnjo mejo izbrane davčne stopnje (b.2). Tretja kategorija vključuje primere, v katerih lokalna oblast določa davčne olajšave, vendar določa samo davčne olajšave pred obdavčitvijo (c.1), določa samo davčne olajšave po obdavčitvi (c.2) ali določa davčne olajšave pred obdavčitvijo in po njej (c.3). Zadnja kategorija, ki predstavlja najnižjo stopnjo fiskalne avtonomije, čeprav se davki v tej kategoriji še vedno imenujejo avtonomni, vključuje primere, v katerih obstaja ureditev delitve davkov, v kateri lokalna oblast določi delitev prihodkov (d.1), v kateri se delitev prihodkov lahko spremeni samo s soglasjem lokalne oblasti (d.2), v kateri je delitev prihodkov določena z zakonodajo in jo lahko enostransko spremeni nacionalna oblast, vendar mora biti to manj kot enkrat letno (d.3), in v kateri delitev prihodkov letno določi nacionalna oblast (d.4).

Preglednica 1: Taksonomija davčne avtonomije

a.1	Občina določi davčno stopnjo in davčno olajšavo brez posvetovanja z nacionalno ravno oblastjo.
a.2	Občina določi davčno stopnjo in davčno olajšavo po posvetovanju z nacionalno ravno oblastjo.
b.1	Občina določi davčno stopnjo, nacionalna raven pa ne določa zgornje in spodnje meje davčne stopnje.
b.2	Občina določi davčno stopnjo, nacionalna raven pa določa zgornje in spodnje višine davčne stopnje.
c.1	Občina določi davčno olajšavo – pred obdavčitvijo.
c.2	Občina določi davčno olajšavo – po obdavčitvi.
c.3	Občina določi davčno olajšavo – pred in po obdavčitvi.
d.1	Obstaja dogovor o delitvi davčnih prihodkov, pri čemer občina določi razmerje delitve.
d.2	Obstaja dogovor o delitvi davčnih prihodkov, pri čemer se razmerje delitve lahko določi le ob soglasju občine.
d.3	Obstaja dogovor o delitvi davčnih prihodkov, pri čemer je razmerje delitve določeno v zakonodaji in ga nacionalna raven lahko samovoljno spremeni, vendar manj pogosto kot enkrat letno.
d.4	Obstaja dogovor o delitvi davčnih prihodkov, pri čemer je razmerje delitve določeno v zakonodaji in ga nacionalna raven lahko samovoljno spremeni enkrat letno.
e	Drugi primeri, v katerih nacionalna raven določi davčno osnovo in davčno stopnjo občinskega davka.
f	Vir ne sodi v nobeno izmed zgoraj naštetih kategorij.

Vir: OECD (1999)⁶

6 OECD, Taxing powers of state and local government, OECD Tax Policy Studies, št. 1, 1999, str. 11.

Večina lokalnih oblasti v Evropi ima precejšen nadzor nad določanjem svojih davčnih virov (Blöchliger 2008)⁷. Zgoraj predstavljene kategorije OECD a, b, in c predstavljajo skoraj 60 % regionalnega/državnega proračuna in več kot 70 % proračuna lokalnih skupnosti (glejte preglednico 1). Kategorija c (v kateri so možnosti nadzora nad davčno osnovo, ne pa nad davčno stopnjo) predstavlja precej majhen delež v evropskih državah (glejte preglednico 2). Glede na ponujeno kategorizacijo občine v Sloveniji pridobijo 15 % virov iz kategorije a.1, največ pa iz kategorije d (kamor sodi tudi dohodnina).

7 Blöchliger, H. (2008). Tax assignment and tax autonomy in OECD countries. V N. Bosch & J. M. Durán (Eds.), *Fiscal federalism and political decentralization: Lessons from Spain, Germany, and Canada* (str. 56–73). Edward Elgar Publishing Limited.

Preglednica 2: Delež davkov glede na kategorijo OECD (evropske države)

Država	Raven oblasti	a1	a2	b1	b2	c	d1	d2	d3	d4	e	f	Skupaj
Avstrija	Državna/regionalna	33,4	..	..	..	..	..	..	5,8	..	46,4	14,3	100,0
	lokalna	9,7	..	..	15,1	..	..	..	..	..	64,7	10,4	100,0
Belgija	Državna/regionalna	95,4	..	..	..	..	..	1,5	..	..	3,1	..	100,0
	lokalna	8,2	..	91,5	..	..	..	..	..	..	0,3	..	100,0
Češka	Državna/regionalna	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
	lokalna	..	..	..	100,0	..	..	..	..	..	..	..	100,0
Danska	Državna/regionalna	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
	lokalna	..	..	88,7	11,3	..	..	..	..	..	..	..	100,0
Estonija	Državna/regionalna	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
	lokalna	8,0	..	..	85,1	..	..	..	6,9	..	..	..	100,0
Finska	Državna/regionalna	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
	lokalna	..	..	86,1	7,1	..	..	..	..	6,7	0,1	0,0	100,0
Francija	Državna/regionalna	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
	lokalna	45,6	..	15,9	3,2	0,2	0,0	..	..	14,2	19,2	1,7	100,0
Nemčija	Državna/regionalna	..	..	3,9	..	..	..	92,7	..	..	..	3,4	100,0
	lokalna	..	..	14,4	41,6	..	..	42,5	..	..	..	1,4	100,0

Država	Raven oblasti	a1	a2	b1	b2	c	d1	d2	d3	d4	e	f	Skupaj
Grčija	Državna/regionalna	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
	lokalna	..	..	..	92,8	..	..	..	..	..	7,2	..	100,0
Madžarska	Državna/regionalna	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
	lokalna	..	..	..	95,7	..	..	..	..	4,1	0,2	0,1	100,0
Italija	Državna/regionalna	..	..	..	50,2	..	..	47,2	2,6	..	..	..	100,0
	lokalna	28,1	..	..	71,0	..	..	..	..	..	0,9	..	100,0
Latvija	Državna/regionalna	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
	lokalna	0,0	..	..	14,4	..	..	..	85,6	..	0,0	0,0	100,0
Nizozemska	Državna/regionalna	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
	lokalna	..	..	67,6	32,4	..	..	..	..	..	..	..	100,0
Norveška	Državna/regionalna	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
	lokalna	..	..	..	98,7	..	..	..	..	..	1,3	..	100,0
Poljska	Državna/regionalna	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
	lokalna	..	..	..	30,1	..	..	..	59,0	..	3,6	7,3	100,0
Portugalska	Državna/regionalna	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
	lokalna	..	..	..	76,3	..	..	..	8,1	..	15,5	0,1	100,0

Država	Raven oblasti	a1	a2	b1	b2	c	d1	d2	d3	d4	e	f	Skupaj
Slovaška	Državna/regionalna	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
	lokalna	4,0	..	..	95,7	0,2	..	..	..	..	..	..	100,0
Slovenija	Državna/regionalna	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
	lokalna	15,0	..	..	..	..	..	..	..	77,2	7,6	0,3	100,0
Španija	Državna/regionalna	92,1	..	..	4,5	..	..	3,0	..	..	0,4	..	100,0
	lokalna	30,0	..	..	51,0	..	..	18,0	..	..	0,8	0,2	100,0
Švedska	Državna/regionalna	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
	lokalna	..	..	97,5	..	..	..	..	..	..	2,5	..	100,0

Vir: OECD-baza podatkov, dostopna na <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TAXAUTO#>

OBČINSKI DAVČNI IN NEDAVČNI VIRI GLEDE NA FISKALNO AVTONOMIJO OBČINE

Natančneje si oglejmo, kateri so sploh viri, ki jih občine v Sloveniji lahko avtonomno določajo.⁸ V 53. členu Zakona o lokalni samoupravi⁹ so navedeni prihodki, ki za financiranje lokalnih zadev javnega pomena pripadajo občini:

-
- 8 Tudi Ustava RS se dotakne finančne avtonomije občine. V členih 146 in 147 je navedeno:
Država in lokalne skupnosti pridobivajo sredstva za uresničevanje svojih nalog z davki in z drugimi obveznimi dajatvami ter s prihodki od lastnega premoženja.
Država in lokalne skupnosti izkazujejo vrednost svojega premoženja s premoženjskimi bilancami.
Država z zakonom predpisuje davke, carine in druge dajatve. Lokalne skupnosti predpisujejo davke in druge dajatve ob pogojih, ki jih določata ustava in zakon.
- 9 Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUJFO, 11/18 – ZSPDLSL-1 in 30/18).

1. davek od premoženja;
2. davek na dediščine in darila;
3. davek na dobitke od iger na srečo;
4. davek na promet nepremičnin;
5. drugi davki, določeni z zakonom.

Zakon o financiranju občin v 6. členu navaja lastne davčne vire občin,¹⁰ prihodke od:

- davka na nepremičnine;
- davka na vodna plovila;
- davka na promet nepremičnin;
- davka na dediščine in darila;
- davka na dobitke od klasičnih iger na srečo;
- drugega davka, če je tako določeno z zakonom, ki davek ureja.

V naslednjem 7. členu pa zakon navaja druge, nedavčne lastne vire občin: prihodki od samoprispevka;

- takse;
- globe;
- koncesijske dajatve;
- plačila za storitve lokalnih javnih služb, okoljske dajatve in drugo, če je tako določeno z zakonom, ki ureja posamezno dajatev, ali s predpisom, izdanim na podlagi zakona.

Ob tem moramo do zdaj predstavljeno klasifikacijo občinskih prihodkov (glejte preglednico 3) predstaviti podrobneje, saj nekatere davčne

¹⁰ Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUJ-FO, 71/17, 21/18 – popr., 80/20 – ZIUOOPE, 189/20 – ZFRO, 207/21 in 44/22 – ZVO-2) določa, da je lasten vir občine tudi prihodek od 54 % dohodnine, vendar omenjen prihodek po mednarodni klasifikaciji ne sodi med lastne vire občine.

kategorije zajemajo več vrst davkov, ki jih na državni ravni evidenčno vodijo pod eno kategorijo, kar pa ne prikaže natančne slike, katere davčne in nedavčne vire občine lahko pobirajo. V preglednici 3 predstavljamo generiranje prihodkov na ravni subkategorij, iz katere je razvidno, da nekatere kategorije davkov zajemajo več subkategorij (na primer kategorija Davki na nepremičnine zajemajo kar tri vrste davkov, vezanih na nepremičnine), pri čemer pa je fiskalna avtonomija pri nekaterih izmed teh davkov višja kot pri drugih. Zbirno opazovanje je sicer primerno za splošno opazovanje trendov, saj nekatere kategorije davkov skupaj predstavljajo majhen del občinskega proračuna (na primer Davki na nepremičnine skupaj dosegajo »le« nekaj več kot 10 % celotnih občinskih prihodkov, čeprav so za Dohodnino drugi največji davčni vir občin).

Preglednica 3: Občinski prihodki po subkategorijah

Davčna kategorija	Subkategorije
Dohodnina	
Davki na nepremičnine	Davek od premoženja od stavb – od fizičnih oseb Davek od premoženja od prostorov za počitek in rekreacijo Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča – od pravnih oseb Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča – od fizičnih oseb
Davki na premočnine	Davek na vodna plovila
Davki na dediščine in darila	Davek na dediščine in darila
Davki na promet nepremičnin in finančno premoženje	Davek na promet nepremičnin – od pravnih oseb Davek na promet nepremičnin – od fizičnih oseb
Domači davki na blago in storitve	Davek na dobitke od iger na srečo

Drugi davki	Okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda
	Turistična taksa
	Občinske takse od pravnih oseb
	Občinske takse od fizičnih oseb in zasebnikov
	Pristojbina za vzdrževanje gozdnih cest
Nedavčni prihodki	
Upravne takse in pristojbine	Upravne takse za dokumente iz upravnih dejanj in drugo
	Upravne takse s področja prometa in zvez
Globe in druge denarne kazni	Globe za prekrške
	Nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo prostora
Drugi nedavčni prihodki	Prihodki od komunalnih prispevkov
	Prispevki in doplačila občanov za izvajanje določenih programov tekočega in investicijskega značaja
	Drugi izredni nedavčni prihodki

Vir: Lastna izdelava

Občinski davčni in nedavčni viri se delijo na tiste, ki jih občina samostojno določa (ali vsaj odloča znotraj določenega razpona), in tiste, na katere občina nima neposrednega vpliva (skoraj vedno je mogoč posreden vpliv z ustvarjanjem okoliščin, ki so ugodne za dejavnost, od katere se davščina določa). Podatek o samostojnosti določanja virov (fiskalni kapaciteti) občin, predstavljen v preglednici 3, navajamo v preglednici 4, skupaj s podatkom, kolikšen delež davščine pripada občinam.

Preglednica 4: Občinski davčni in nedavčni viri glede na fiskalno avtonomijo občine

Vrsta prihodka	Zakonski okvir	Način določanja vira	Ali lahko občina samostojno odloča o viru?	Delež, ki pripada občini
Dohodnina – občinski vir	Zakon o dohodnini (Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 9/12 – odl. US, 24/12, 30/12, 40/12 – ZUJF, 75/12, 94/12, 52/13 – odl. US, 96/13, 29/14 – odl. US, 50/14, 23/15, 55/15, 63/16, 69/17, 21/19 in 28/19, 66/19, 39/22, 132/22 – odl. US in 158/22)	Dohodninski razredi so določeni.	Ne.	54 %
Davek od premoženja od stavb – od fizičnih oseb	Zakon o davkih občanov (Uradni list SRS, št. 36/88, 8/89, Uradni list RS, št. 48/90, 8/91, 14/92 – ZOMZO, 7/93, 18/96 – ZDavP, 91/98 – ZDavP-C, 1/99 – ZNIDC, 117/06 – ZDVP, 117/06 – ZDDD, 24/08 – ZDDKIS, 101/13 – ZDavNepr in 22/14 – odl. US)	Vlada vsako leto določi metodologijo za odmero davka.	Ne.	100 %
Davek od premoženja od prostorov za počitek in rekreacijo				100 %
Nadomestilo za uporabo stavbne-ga zemljišča ¹¹	Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 199/21) Zakon o stavbnih zemljiščih (Uradni list SRS, št. 18/84, 32/85 – popr., 33/89, Uradni list RS, št. 24/92 – odl. US, 44/97 – ZSZ, 101/13 – ZDavNepr in 22/14 – odl. US)		Da (v razponu ki ga določa zakon).	100 %

Davek na vodna plovila	Zakon o davku na vodna plovila (Uradni list RS, št. 117/06 in 40/12 – ZUJF)	Odvisno od velikosti in drugih značilnosti plovila.	Ne	100 %
Davek na dediščine in darila	Zakon o davku na dediščine in darila (Uradni list RS, št. 117/06 in 36/16 – odl. US)	Davčni razredi so določeni.	Ne.	100 %
Davek na promet nepremičnin – od pravnih oseb	Zakon o davku na promet nepremičnin (Uradni list RS, št. 117/06 in 25/16 – odl. US)	2 % od vrednosti nepremičnine.	Ne.	100 %
Davek na promet nepremičnin – od fizičnih oseb				100 %
Davek na dobitke od iger na srečo	Zakon o davku na dobitke pri klasičnih igrah na srečo (Uradni list RS, št. 24/08)	15 % od dobitkov.	Ne.	100 %
Okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda	Uredba o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda (Uradni list RS, št. 80/12, 98/15 in 44/22 – ZVO-2)	Odvisno od vrste aktivnosti in onesnaževanja.	Ne.	100 %
Turistična taksa	Zakon o spodbujanju razvoja turizma (Uradni list RS, št. 13/18)	Variira glede na kategorije (mogoče so tudi izjeme, o katerih odloča občina).	Da (v razponu, ki ga določa zakon).	100 %
Občinske takse od pravnih oseb	Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUUJFO, 71/17 in 21/18 – popr., 80/20 – ZIUOOPE, 189/20 – ZFRO, 207/21 in 44/22 – ZVO-2)	Občina lahko predpiše občinsko takso za oglaševanje, prirejanje razstav in prireditvev, parkiranje in opravljanje drugih dejavnosti, ki se razlikujejo od siceršnje namenske rabe in pomenijo z občinskim odlokom opredeljeno posebno rabo: – javnih površin v lasti občine, kot so: javne ceste, ulice, trgi, tržnice, igrišča, parkirišča, pokopališča, parki, zelenice, rekreacijske površine in podobno; – nepremične in premične infrastrukture občinskih javnih služb; – stavb v lasti občine; – drugo [po zakonih].	Da.	100 %
Občinske takse od fizičnih oseb in zasebnikov				100 %

Pristojbina za vzdrževanje gozdnih cest	Uredba o pristojbini za vzdrževanje gozdnih cest (Uradni list RS, št. 38/94, 20/95, 42/98, 12/99, 25/02, 35/03, 31/05, 9/06, 32/07, 36/09, 103/10, 35/12, 101/13 – ZDavNepr, 22/14 – odl. US in 42/15)	Odvisno od vrste vozila, namena transporta itn.	Ne.	100 %
Upravne takse za dokumente iz upravnih dejanj in drugo	Zakon o upravnih taksah (Uradni list RS, št. 106/10 – uradno prečiščeno besedilo, 14/15 – ZUUJFO, 84/15 – ZZelP-J, 32/16 in 30/18 – ZKZaš in 189/20 – ZFRO)	Odvisno od več faktorjev.	Ne.	100 %
Upravne takse s področja prometa in zvez				100 %
Prihodki od komunalnih prispevkov	Zakon o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS, št. 33/07, 70/08 – ZVO-1B, 108/09, 80/10 – ZU-PUDPP, 43/11 – ZKZ-C, 57/12, 57/12 – ZUPUD-PP-A, 109/12, 76/14 – odl. US, 14/15 – ZUUJFO in 61/17 – ZUreP-2 in 199/21 – ZUreP-3) Pravilnik o merilih za odmero komunalnega prispevka (Uradni list RS, št. 95/07, 61/17 – ZUreP-2 in 20/19)	Odvisno od vrste zemljišč in drugih faktorjev.	Da, do neke mere.	100 %
Nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo prostora	Zakon o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 102/04 – uradno prečiščeno besedilo, 14/05 – popr., 92/05 – ZJC-B, 93/05 – ZVMS, 111/05 – odl. US, 126/07, 108/09, 61/10 – ZRud-1, 20/11 – odl. US, 57/12, 101/13 – ZDavNepr, 110/13, 22/14 – odl. US, 19/15, 61/17 – GZ in 66/17 – odl. US) Uredba o kriterijih za izračunavanje višine nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora in o načinu njegovega plačila (Uradni list RS, št. 33/03, 79/09, 6/14 in 61/17 – GZ in 199/21 – GZ-1)	Odvisno od vrste zemljišč.	Ne.	50 %

Okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov	Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16, 61/17 – GZ, 21/18 – ZNOrg in 84/18 – ZIURKOE, 158/20 in 44/22 – ZVO-2) Uredba o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih (Uradni list RS, št. 14/14 in 44/22 – ZVO-2)	Odvisno od vrste in količine odpadkov.	Ne.	84 %
Globe za prekrške	Zakon o prekrških (ZP-1) (Ur. l. RS, št. 29/11-UPB8, 21/13, 111/13, 74/14 – odl. US, 92/14 – odl. US, 32/16, 15/17 – odl. US73/19 – odl. US, 175/20 – ZIUOPDVE in 5/21 – odl. US).	Občine smejo določiti prekrške in predpisati zanje globe samo v določenem znesku in samo za kršitve predpisov, ki jih same izdajajo v okviru svojih pristojnosti ter če jih zakon ali uredba še ne sankcionira.	Da, do neke mere.	100 %

Vir: Lastna izdelava

Preglednica 5: Viri kumulativno za vse občine v opazovanih letih, izraženi v absolutnem znesku in v deležu od tekočih prihodkov v opazovanem letu (vir: lastna izdelava)

vir	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dohodnina - občinski vir	885185726 62,60%	927718118 61,09%	1023027564 65,94%	1137193059 66,42%	1126534053 64,56%	1132453277 65,23%	1115587187 65,88%	1118201556 65,82%	1018065293 62,66%	1042401652 62,10%	1088687033 61,94%	1154638564 60,86%
Davek od premoženja od stavb - od fizičnih oseb	2829492 0,20%	2934916 0,19%	3189197 0,21%	3110176 0,18%	3548767 0,20%	3916106 0,23%	3785826 0,22%	2333529 0,14%	3511808 0,22%	3859551 0,23%	5127288 0,29%	3352119 0,18%
Davek od premoženja od prostorov za počitek in rekreacijo	893023 0,06%	827808 0,05%	1028338 0,07%	898292 0,05%	775491 0,04%	710843 0,04%	761852 0,04%	588519 0,03%	720700 0,04%	810326 0,05%	775735 0,04%	484074 0,03%
NUSZ – fizične osebe	37157692 2,63%	39679972 2,61%	43605461 2,81%	44819272 2,62%	44450057 2,55%	53104509 3,06%	52315979 3,09%	45298702 2,67%	57343349 3,53%	66255685 3,95%	63388029 3,61%	66112344 3,48%
NUSZ – pravne osebe	99523599 7,04%	110952594 7,31%	119538225 7,70%	124160649 7,25%	126727660 7,26%	130732056 7,53%	134062838 7,92%	135409178 7,97%	135728367 8,35%	142297831 8,48%	151776443 8,64%	156594322 8,25%
Davek na vodna plovila	 0,00%	222469 0,01%	421024 0,03%	420881 0,02%	289543 0,02%	309872 0,02%	331532 0,02%	297491 0,02%	313192 0,02%	312550 0,02%	321404 0,02%	407736 0,02%
Davek na dediščine in darila	8694731 0,61%	11011496 0,73%	10951244 0,71%	13649263 0,80%	9840126 0,56%	9276554 0,53%	7833874 0,46%	6788818 0,40%	8062774 0,50%	8600387 0,51%	10555397 0,60%	9689271 0,51%
Davek na promet nepremičnin	57122063 4,04%	48798002 3,21%	29345988 1,89%	32434525 1,89%	28911188 1,66%	26640465 1,53%	23269369 1,37%	25501239 1,50%	29467217 1,81%	31846216 1,90%	41215511 2,34%	40089204 2,11%
Turistična taksa	7135381 0,50%	7462463 0,49%	7007815 0,45%	7220628 0,42%	7409261 0,42%	7689507 0,44%	8190840 0,48%	8089885 0,48%	10852346 0,67%	11808432 0,70%	13504159 0,77%	17829948 0,94%
Občinske takse	 0,00%	 0,00%	7462958 0,48%	6952796 0,41%	6454838 0,37%	2863581 0,16%	2788908 0,16%	2941627 0,17%	2758047 0,17%	4159084 0,25%	5026879 0,29%	5149535 0,27%
Pristojbina za vzdrževanje goz- dnih cest	1550647 0,11%	2536486 0,17%	2260908 0,15%	2038593 0,12%	1967487 0,11%	1973144 0,11%	1965880 0,12%	2066629 0,12%	1571151 0,10%	1567561 0,09%	1957746 0,11%	2541967 0,13%
Komunalni prispevki	68313382 4,83%	90764383 5,98%	55680378 3,59%	50532555 2,95%	49594826 2,84%	43794146 2,52%	35123740 2,07%	27662516 1,63%	37387999 2,30%	44127328 2,63%	48119628 2,74%	61997300 3,27%
Nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo prostora	727483 0,05%	657867 0,04%	649953 0,04%	763007 0,04%	654628 0,04%	668995 0,04%	921849 0,05%	1325385 0,08%	1395553 0,09%	1312841 0,08%	1151668 0,07%	1122449 0,06%
Globa za prekrške	4702179 0,33%	4483589 0,30%	5919104 0,38%	6430236 0,38%	8291114 0,48%	9300004 0,54%	9810593 0,58%	9884519 0,58%	9677096 0,60%	9922494 0,59%	10113180 0,58%	10918698 0,58%

Če si ogledamo prihodke vseh občin v Sloveniji iz vseh zgoraj navedenih davčnih virov od leta 2007 do leta 2018, ugotovimo, da se poleg stopnje avtonomije znatno razlikujejo tudi v višini deleža, ki ga predstavljajo v odnosu do vseh tekočih prihodkov občine (glejte preglednico 5). Zato v nadaljevanju predlagamo tudi obravnavo virov glede na avtonomnost in velikost.

Delež dohodnine predstavlja daleč najvišji vir občin v opazovanem obdobju, saj je v povprečju znašal kar 63,76 % od tekočih prihodkov. Sledita nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča (NUSZ) za pravne osebe s 7,81 % in NUSZ za fizične osebe s 3,05 %, kar je (skupaj) največji vir, ki ga občina avtonomno določa in spreminja. Po višini sledi komunalni prispevek s 3,11 % od tekočih prihodkov ter davek na promet nepremičnin z 2,10 %. Vsi preostali viri imajo delež pod 1 %: davek na dediščine in darila 0,58 %, turistična taksa 0,56 %, globe za prekrške 0,49 %, občinske takse 0,23 %, davek od premoženja od stavb – od fizičnih oseb 0,21 %, pristojbina za vzdrževanje gozdnih cest 0,12 %, nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo prostora 0,06 %, davek od premoženja od prostorov za počitek in rekreacijo 0,05 % in davek na vodna plovila 0,02 %. Opazovani davčni in nedavčni viri so v povprečju zaznavali naraščajoč trend, vendar nekateri tudi trend padanja (na primer davek od premoženja od prostorov za počitek in rekreacijo ter davek na dediščine in darila, deloma pa tudi občinske takse ter komunalni prispevek). Nekateri viri (na primer turistična taksa, globe za prekrške) so se zaradi sprememb zakonodaje občutno povišali.

Preglednica 6: Kategorizacija davčnih in nedavčnih virov glede na stopnjo avtonomije občinskega odločanja ter višine

		Avtonomija občine pri določanju višine davčnega in nedavčnega vira	
		Je vpliv	Ni vpliva
Delež od tekočih virov občine*	Velik delež	NUSZ Komunalni prispevek	Dohodnina
	Majhen delež	Turistična taksa Občinske takse Globe za prekrške	Davek na promet nepremičnin Davek na dediščine in darila Davek od premoženja od stavb – od fizičnih oseb Pristojbina za vzdrževanje gozdnih cest Nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo prostora Davek od premoženja od prostorov za počitek in rekreacijo Davek na vodna plovila

Vir: Lastna izdelava

*Arbitrarно smo določili kategoriji velik in majhen delež, saj največji delež neproporcionalno odstopa.

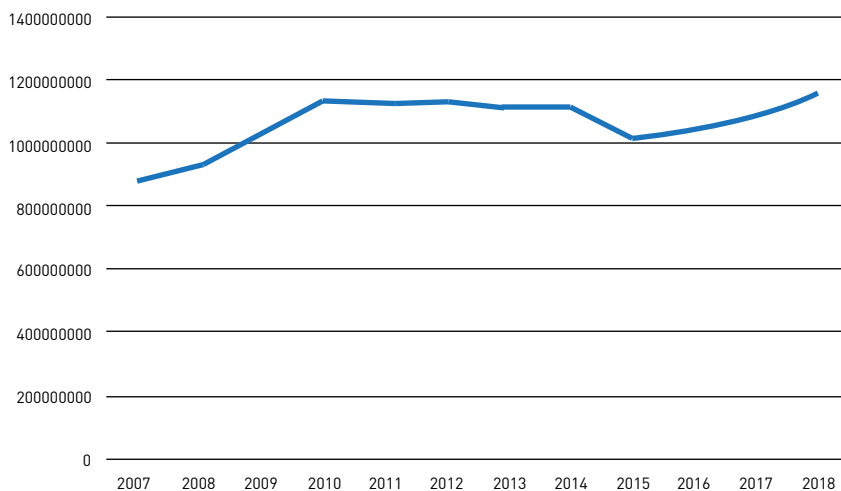
Zaradi raznolikosti davčnih in nedavčnih virov ni mogoče posploševati, ali občine zadostno koristijo potencialno kapaciteto teh virov, še manj na uspešnost posamezne občine. V tem kontekstu smo analizo koriščenja virov opisovali skupaj z analizo posameznega vira.

3.1 Davki, ki predstavljajo velik delež – nizka avtonomija

3.1.1 Dohodnina

Delež dohodnine, ki pripada občinam, določa Zakon o financiranju občin, ki v 6. členu določa, da občinam pripada 54 % od dohodnine, vplačane v predpreteklem letu pred letom, za katero se izračuna skupna primerna poraba občin. Dohodninske razrede pa določa Zakon o dohodnini. Delež dohodnine predstavlja v opazovanih letih povprečno 64 % tekočih prihodkov občin in je daleč največji vir financiranja občin. V tem delu se ne bomo podrobneje ukvarjali s primernostjo porazdelitve in primerno porabo občin, ampak bomo skladno z analizo drugih virov v nadaljevanju predstavili trend gibanja višine občinskih prihodkov iz naslova dohodnine.

Graf 1: Trend višine dohodnine (2007–2018) skupaj za vse občine



Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Ugotovimo lahko, da se trend poviševanja prihodkov občin kaže iz naslova dela dohodnine med letoma 2007 in 2018. V tem obdobju je občina prejela v povprečju na prebivalca 518,24 EUR letno. Pri tem obstajajo velike razlike; najvišji povprečni prihodek per capita (občina Solčava) je skoraj 3-krat višji kot najnižji (občina Škofljica (občini Mirna in Ankaran sicer v povprečju opazovanih let zaznavata nižje povprečje, vendar gre to na račun poznejšega nastanka občin in zato ni relevanten podatek)).

Preglednica 7: Znesek dohodnine na prebivalca v občinah

Občine z najvišjim zneskom per capita (v EUR)	Občine z najnižjim zneskom per capita (v EUR)	Občine z najvišjim zneskom absolutno (v EUR)	Občine z najnižjim zneskom absolutno (v EUR)
OBČINA SOLČAVA 1.165,30	OBČINA MENGEŠ 446,63	MESTNA OBČINA LJUBLJANA 123.692.432	OBČINA KOSTEL 617.337
OBČINA LUČE 994,17	OBČINA KOMENDA 437,05	MESTNA OBČINA MARIBOR 49.482.769,7	OBČINA JEZERSKO 583.249
OBČINA KOSTEL 939,63	OBČINA ŠKOF LJICA 419,67	MESTNA OBČINA KRANJ 25.872.636,6	OBČINA KOBILJE 361.520,58
OBČINA JEZERSKO 907,07	OBČINA MIRNA* 364,03	MESTNA OBČINA KOPER 23.674.402,9	OBČINA OSILNICA 340.916,91
OBČINA HODOŠ 902,92	OBČINA ANKARAN** 154,44	MESTNA OBČINA CELJE 22.848.787,8	OBČINA HODOŠ 275.389,08

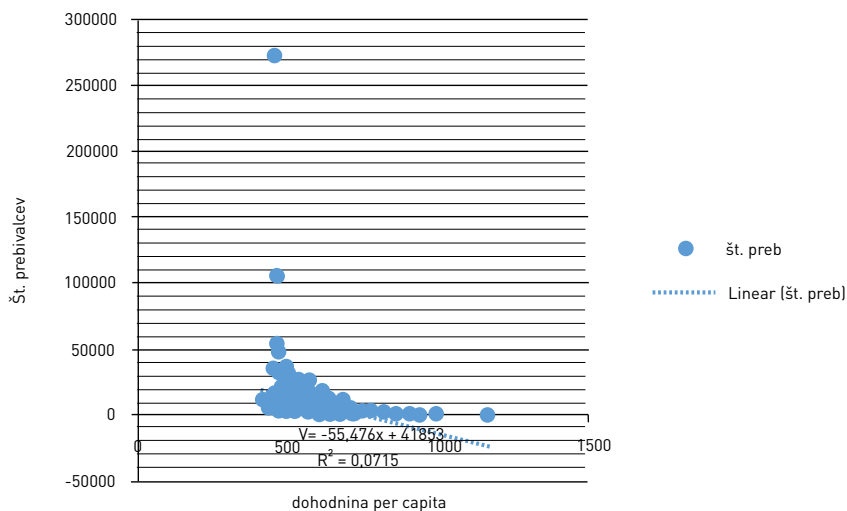
Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

*Občina Mirna je bila ustanovljena leta 2010 (podatki o prihodkih so na voljo od leta 2011), zato je povprečna vrednost nižja.

**Občina Ankaran je bila ustanovljena leta 2014 (podatki o prihodkih so na voljo od leta 2015), zato je povprečna vrednost nižja.

Višina prihodkov iz naslova dohodnine je negativno povezana z velikostjo občine (graf 2), kar pomeni, da manjše občine na prebivalca prejmejo več prihodka iz tega davčnega vira. To je povsem pričakovano, saj v občinah z manjšim številom prebivalcev preprosto ne uspejo zagotoviti zadostnih prihodkov iz naslova drugih davčnih prihodkov občine. To bi pomenilo, da takšne občine ne bi bile sposobne izvajati z zakonom določenih nalog na področju lokalne samouprave. Ker pa obstoji tudi povezava med občinami z manjšim številom prebivalcev in s procesom depopulacije, ta pa je velikokrat posledica teritorialne odmaknjenosti in infrastrukturne podhranjenosti, bi drugačna ureditev odmere davčnih sredstev Vlade RS najverjetneje pomenila storilno neopravilnost takšnih lokalnih skupnosti ter najverjetneje ogrozila njihov nadaljnji obstoj in delovanje.

Graf 2: Korelacija med velikostjo občin (po številu prebivalcev) in višino dohodnine na prebivalca



Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni (izločeni sta občini Ankaran in Mirna)

3.2 Davki, ki predstavljajo velik delež – visoka avtonomija

3.2.1 Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča

Obveznost plačevanja nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (NUSZ) je določena v Zakonu o stavbnih zemljiščih¹² iz leta 1984, ki se še vedno uporablja glede na določbe 5. točke prvega odstavka 179. člena Zakona o urejanju prostora¹³ oziroma glede na določbe prve alineje 56. člena Zakona o stavbnih zemljiščih, s katero je bilo ohranjeno v veljavi VI. poglavje o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča. Delno materijo NUSZ obravnava tudi Zakon o graditvi objektov¹⁴ v prehodnih določbah (od 218. do 218. d-člena). NUSZ se plačuje na območju mest in naselij mestnega značaja, na območjih, ki so določena za stanovanjsko in drugačno kompleksno graditev, na območjih, za katera je sprejet prostorski izvedbeni načrt, ter na drugih območjih, ki so opremljena z vodovodnim in električnim omrežjem. Občine z odloki določajo območja, na katerih se plačuje nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, merila za določitev višine nadomestila, ki so ga zavezanci dolžni plačevati, ter merila za popolno in delno oprostitev plačila nadomestila. Plačila NUSZ je na njegovo zahtevo za pet let oproščen občan, ki je kupil novo stanovanje kot posamezni del stavbe ali zgradil, dozidal ali nadzidal dru-

12 Zakon o stavbnih zemljiščih (Uradni list SRS, št. 18/84, 32/85 – popr., 33/89, Uradni list RS, št. 24/92 – odl. US, 44/97 – ZSZ, 101/13 – ZDavNepr in 22/14 – odl. US).

13 Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 199/21).

14 Zakon o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 102/04 – uradno prečiščeno besedilo, 14/05 – popr., 92/05 – ZJC-B, 93/05 – ZVMS, 111/05 – odl. US, 126/07, 108/09, 61/10 – ZRud-1, 20/11 – odl. US, 57/12, 101/13 – ZDavNepr, 110/13, 22/14 – odl. US, 19/15, 61/17 – GZ in 66/17 – odl. US).

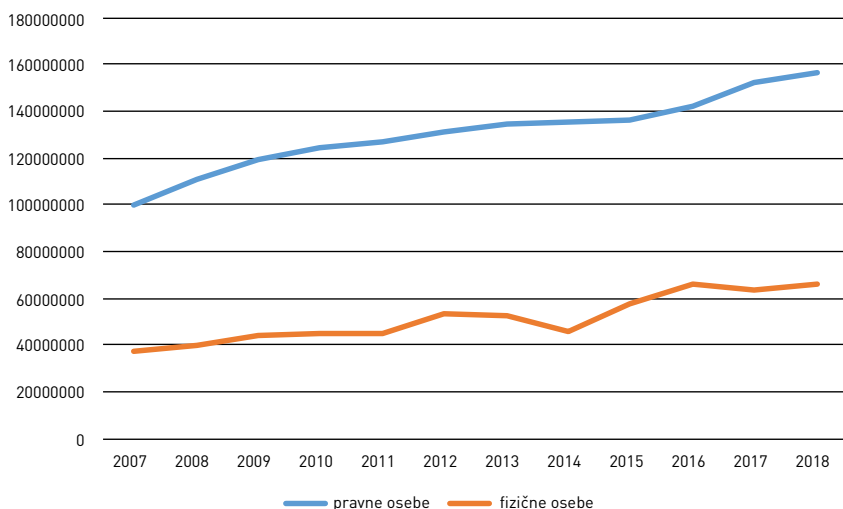
žinsko stanovanjsko hišo, če je stroške za urejanje stavbnega zemljišča plačal v ceni stanovanja oz. družinske stanovanjske hiše ali neposredno. Petletna doba oprostitve plačevanja nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča začne teči od dneva vselitve v stanovanje ali stanovanjsko hišo. Občina lahko predpiše oprostitev oziroma delno oprostitev plačila nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča tudi za občane z nižjimi dohodki in občane, ki so organizirano vlagali družbena sredstva v gradnjo komunalnih objektov in naprav.

Pri določitvi višine nadomestila se upoštevajo: namembnost stavbnega zemljišča (gospodarski namen, poslovni namen, stanovanjski namen itn.), lega oz. območje (ožje mestno središče, mestno obrobje itn.) in opremljenost stavbnega zemljišča s komunalno infrastrukturo ter možnosti priključitve na komunalno infrastrukturo. Naloga davčnega organa je, da za občine opravi odmero nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča za posamezno leto na podlagi podatkov, ki mu jih posreduje občina, in ob upoštevanju občinskega odloka. Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča določi občina skladno z dogovorom o usklajevanju meril in območij, na katerih se plačuje nadomestilo, in skladno z dogovorom za določanje nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, ki ga sklenejo občine, pri čemer upoštevajo zlasti:

- opremljenost stavbnega zemljišča s komunalnimi in z drugimi objekti in napravami ter možnost priključitve za te objekte in naprave;
- lego in namembnost ter smotrno izkoriščanje stavbnega zemljišča;
- izjemne ugodnosti v povezavi s pridobivanjem dohodka v gospodarskih dejavnostih;
- merila za oprostitev plačevanja nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča.

NUSZ je za deležem dohodnine najvišji vir prihodkov občine. V povprečju so v opazovanih letih občine iz tega vira pridobile 88,51 EUR na prebivalca. Med občinami obstajajo pri prihodkih iz naslova NUSZ zelo velike razlike. Če izvzamemo občino z negativno bilanco, je razlika med najvišjim prihodkom na prebivalca (Občina Šoštanj) in najnižjim prihodkom (Občina Rogašovci) skoraj 250-kratna.

Graf 3: Trend višine NUSZ (2007–2018) skupaj za vse občine za pravne in fizične osebe



Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Preglednica 8: Povprečna vrednost (2007–2018) na prebivalca NUSZ – skupaj

Občine z najvišjim zneskom per capita (v EUR)		Občine z najnižjim zneskom per capita (v EUR)		Občine z najvišjim zneskom absolutno (v EUR)		Občine z najnižjim zneskom absolutno (v EUR)	
OBČINA ŠOŠTANJ	249,53	OBČINA RADEČE	7,98	MESTNA OBČINA LJUBLJANA	48.635.611	OBČINA LUČE	7.928,36
OBČINA ANKARAN	236,15	OBČINA ŽETALE	6,14	MESTNA OBČINA MARIBOR	13.600.728	OBČINA OSILNICA	7.162,87
MEŠTNA OBČINA KOPER	202,22	OBČINA LUČE	5,21	MESTNA OBČINA KOPER	10.201.266	OBČINA SOLČAVA	5.763,97
MEŠTNA OBČINA VELENJE	192,72	OBČINA ROGAŠOVCI	0,84	MESTNA OBČINA CELJE	7.389.670,5	OBČINA ROGAŠOVCI	2.693,38
MEŠTNA OBČINA LJUBLJANA	178,09	OBČINA PESNICA	-15,77	MESTNA OBČINA VELENJE	6.341.564	OBČINA PESNICA	-11.5570,42

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Če si ogledamo prihodke iz naslova NUSZ – ločeno glede na pravne in fizične osebe – lahko ugotovimo, da občine pridobijo precej manj tovrstnega prihodka od fizičnih oseb. Ker nimamo podatkov o višini nadomestila, ni jasno, ali je to posledica nižjega obdavčenja fizičnih oseb ali manj zavezancev za ta davek med fizičnimi osebami. V povprečju je v opazovanih letih prihodek NUSZ od fizičnih oseb predstavljal 3 % tekočih prihodkov občin. To pomeni 24,90 EUR na prebivalca. Med občinami so med prihodki občutne razlike, saj ima Občina Kranjska Gora več kot 80-krat višji prihodek NUSZ na prebivalca kot Občina Rogašovci.

Preglednica 9: Povprečna vrednost (2007–2018) na prebivalca NUSZ – fizične osebe

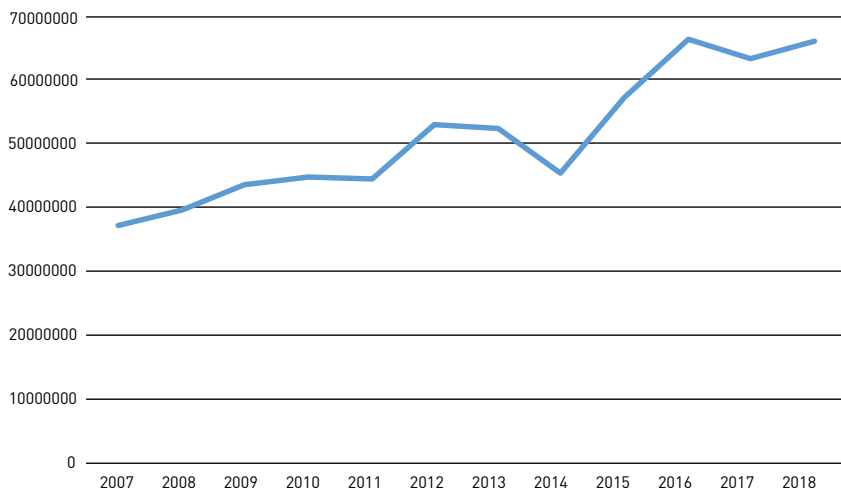
Občine z najvišjim zneskom per capita (v EUR)		Občine z najnižjim zneskom per capita (v EUR)		Občine z najvišjim zneskom absolutno (v EUR)		Občine z najnižjim zneskom absolutno (v EUR)	
OBČINA KRANJSKA GORA	64,94	OBČINA CERKNO	8,37	MESTNA OBČINA LJUBLJANA	9.378.387,26	OBČINA HODOŠ	8.413,57
OBČINA PIRAN	53,83	OBČINA SOLČAVA	8,28	MESTNA OBČINA MARIBOR	2.945.839,28	OBČINA LUČE	7.241,74
OBČINA BLED	50,06	OBČINA ANKARAN	6,80	MESTNA OBČINA KRANJ	1.674.234,11	OBČINA OSILNICA	5.981,08
OBČINA TRZIN	48,42	OBČINA LUČE	4,76	MESTNA OBČINA CELJE	1.497.420,40	OBČINA SOLČAVA	4.455,10
OBČINA SREDIŠČE OB DRAVI	45,94	OBČINA ROGAŠOVCI	0,79	MESTNA OBČINA KOPER	1.342.138,55	OBČINA ROGAŠOVCI	2.553,19

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Trend kaže na znatno porast prihodka NUSZ od fizičnih oseb (graf 4), saj se je ta od leta 2007 skoraj podvojil. Tudi pri tem davčnem prihodku je treba opozoriti na dvoje: najprej bodejo v oči popolnoma nerazumljive razlike pri odmeri NUSZ. Res je, da obstajajo velike razlike med kakovostjo prebivanja, ki jo pomembno zagotavlja tudi materialna in nematerialna infrastrukturna opremljenost v posamezni občini, a kljub temu ni mogoče privoliti v trditev, da je življenje v Rogaševcih kar 82-krat slabše od življenja v Kranjski Gori. Gre pa razliko iskati v treh segmentih:

- veliko vprašanje je na področju usklajenosti evidenc stanja v naravi, za katere so v celoti odgovorne lokalne skupnosti, čeprav nato na podlagi teh evidenc obračun in izterjavo opravlja FURS – že na prvi pogled je mogoče vzpostaviti korelacijo med administrativnimi omejitvami lokalnih skupnosti (majhne občinske uprave) in višino vplačanega NUSZ v posamezni občini;
- lokalne skupnosti bi lahko z ažuriranjem občinskih prostorskih načrtov (OPN) nekatera zemljišča opredmetila kot zazidalna, kar bi imelo nemudoma implikacijo v odmeri ter plačilu NUSZ lokalni skupnosti – viden je trend kopičenja tovrstnih površin na strani fizičnih oseb, ki bi bila lahko zazidalna, a ostajajo kmetijska, čeprav izkazujejo v naravi vse karakteristike zazidalnih; to vodi v oblikovanje špekulativnega premoženja, ki je nestimulativno do lastnikov ter v marsikaterem pogledu močno omejuje razvoj občin, v katerih zemljišča obstajajo, a so v zasebni lasti in postanejo predmet izsiljevanj samih občin;
- pri realizaciji NUSZ se številne lokalne skupnosti zatekajo v objektivni populizem, saj višine omenjene davčne obremenitve namenoma ne usklajujejo ali pa je namenoma ne obračunavajo v smislu »pomoči« občanom in občanom; pri tem se odpovedujejo pomembnemu namenskem proračunskemu viru, kar predstavlja siromašenje proračuna in pomembno zmanjšuje investicijski potencial lokalne skupnosti, kar še naprej pogloblja infrastrukturno nerazvitost, katerega temeljni vir je prav NUSZ; več kot smiselno bi bilo razmisliti o oblikovanju kvantilnih rangov ali robnih pogojev, znotraj katerih bi se nahajale stopnje NUSZ, medtem ko bi občine ohranile avtonomijo na področju ponderiranja izračuna NUSZ v posamezni občini.

Graf 4: Trend višine nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča – fizične osebe (2007-2018) skupaj za vse občine



Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Skoraj dvakrat višji od prihodkov NUSZ od fizičnih oseb so povprečni prihodki NUSZ od pravnih oseb, ki predstavljajo skoraj 8 % tekočih prihodkov občin. Preračunano na prebivalca, znaša ta prihodek na prebivalca v povprečju (med letoma 2007 in 2018) 63,61 EUR. Razlike med občinami so še večje kot pri prihodkih NUSZ od fizičnih oseb. Pri tem je ponovno treba opozoriti, da nimamo podatkov o višini davčne stopnje po občinah, ampak realizacijo proračuna.

Preglednica 10: Povprečna vrednost (2007–2018) na prebivalca NUSZ – pravne osebe

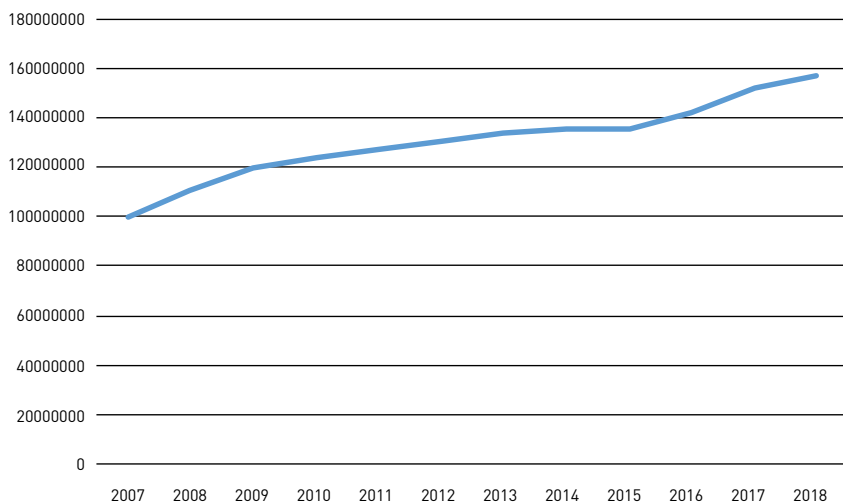
Občine z najvišjim zneskom per capita (v EUR)		Občine z najnižjim zneskom per capita (v EUR)*		Občine z najvišjim zneskom absolutno (v EUR)		Občine z najnižjim zneskom absolutno (v EUR)	
OBČINA ŠOŠTANJ	240,78	OBČINA CERKVENJAK	-0,26	MESTNA OBČINA LJUBLJANA	39,257.223,93	OBČINA CERKVENJAK	-521,68
OBČINA ANKARAN	229,34	OBČINA MAJŠPERK	-3,10	MESTNA OBČINA MARIBOR	10,654.889,18	OBČINA ŽETALE	-9.850,77
MESTNA OBČINA KOPER	175,62	OBČINA RADEČE	-5,10	MESTNA OBČINA KOPER	8,859.127,12	OBČINA MAJŠPERK	-12.643,37
MESTNA OBČINA VELENJE	165,11	OBČINA ŽETALE	-7,53	MESTNA OBČINA CELJE	5,892.250,12	OBČINA RADEČE	-22.245,31
MESTNA OBČINA LJUBLJANA	143,75	OBČINA PESNICA	-31,81	MESTNA OBČINA VELENJE	5,433.089,87	OBČINA PESNICA	-23.3043,97

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

*Negativne vrednosti so navedene v bilancah občinskih proračunov.

Trend gibanja višine prihodkov iz naslova NUSZ za pravne osebe med letoma 2007 in 2018 prav tako kaže na porast, vendar ne v tako visokem deležu kot pri fizičnih osebah (za približno 1,5-krat).

Graf 5: Trend višine nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča – pravne osebe (2007–2018) skupaj za vse občine



Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Še bistveno večje razlike nihanj pri obračunavanju NUSZ iz naslova pravnih oseb med občinami je mogoče pripisati tolmačenju tega davčnega bremena kot možnost povečevanja atraktivnosti investiranja na tistih lokacijah, na katerih je ta dajatev nižja ali pa celo na obstaja. Takšno razumevanje je ponovno naslonjeno na populistično politiko, ki ne samo da se izkazuje kot neučinkovito, ampak v še večjo zaostalost in pomembno nižjo konkurenčnost na trgu pridobivanja novih investicij v lokalni skupnosti z nižjo ali neobstoječo davčno obremenitvijo NUSZ iz naslova pravnih oseb. Samo površni pogled in iskanje korelacije med nižjo stopnjo in večjo atraktivnostjo za investiranje izkazujeta njen popoln neobstoj. Investitor se namreč ne odloča na osnovi obremenitve, ki v poslovnem modelu predstavlja skoraj nezaznavno finančno breme po-

slovnega subjekta, ampak se odloča na osnovi razpoložljive infrastrukture, ki jo lahko določena lokalna skupnost ponudi. Gradnjo komunalno opremljenih obrtnih, poslovnih in industrijskih con je pomembno razbremeniti ob uravnoteženem obsegu obremenitve subjektov. Ti so pripravljeni plačati realno ceno ponujenih storitev, manj pa se odločajo za samostojno gradnjo komunalne infrastrukture, saj se v naslednjem koraku vzpostavi vprašanje vzdrževanja in upravljanja zadnje.

3.2.2 Komunalni prispevki

Komunalni prispevek ureja krovni Zakon o urejanju prostora,¹⁵ natančneje

15 Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 199/21). Ker je bil Zakon o urejanju prostora spremenjen v delu, ki govori o komunalnem prispevku v letu 2017, je pomembno navesti, kaj in zakaj novi zakon spreminja (iz vladnega gradiva ocene stanja pred sprejetjem novega zakona, dostopno na <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/8607221d2faa58656b36086bf10380b4a067cb294e25e-615e0daf242d49b362c>):

Glede opremljanja zemljišč za gradnjo je bil prenovljen sistem plačevanja komunalnega prispevka, pri čemer se predvsem uvaja možnost akontacije tistega njegovega dela, ki odpade na zemljišče, s čimer se občini omogoči povračilo dela stroškov, ki jih je imela s komunalnim opremljanjem že takoj ob opremljanju in ne šele takrat, ko se pojavi investitor; lastnike takih zemljišč pa se z akontacijo stimulira, da čim prej pristopijo h gradnji oziroma da po drugi strani ne kopičijo zazidljivih stavbnih zemljišč in s tem zmanjšujejo njihovo ponudbo na trgu, saj jih po dozdašnji ureditvi posejdanje takega zemljišča do dejanske gradnje ne stane nič. Glede komunalnega prispevka: danes se zaradi višine odmere komunalnega prispevka velikokrat določi premajhna gradbena parcela, v nekaterih primerih pa se zaradi želje po zmanjšanju komunalnega prispevka tudi odparcelira samostojna parcela, ki po strokovnih merilih ne zadošča gradbeni parceli. Tako ostajajo prosta komunalno opremljena zemljišča, za katera nihče ni plačal komunalnega prispevka niti niso uvrščena med nezazidana stavba

pa Pravilnik o podlagah za odmero komunalnega prispevka za obstoječo komunalno opremo na osnovi povprečnih stroškov opremljanja stavbnih zemljišč s posameznimi vrstami komunalne opreme¹⁶ ter Uredba o programu opremljanja stavbnih zemljišč in Odlok o podlagah za odmero komunalnega prispevka za obstoječo komunalno opremo ter o izračunu in odmeri komunalnega prispevka¹⁷. Zakonodaja natančneje določa okoliščine plačila komunalnega prispevka (novogradnje, legalizacija črnih gradenj, tipi objektov), vrste komunalne opreme in okvirne stroške komunalne opremljenosti, ki bremenijo investitorja (pri čemer se šteje, da so s plačilom komunalnega prispevka za novo komunalno opremo poravnani vsi stroški priključevanja objekta na novo komunalno opremo v razmerju do občine, razen gradnje tistih delov priključkov, ki so v zasebni lasti). S Pravilnikom o podlagah za odmero komunalnega prispevka za obstoječo

zemljišča, čeprav so bila vložena visoka javna sredstva v njihovo opremljanje. Po podatkih Ministrstva za finance je bilo leta 2006 zbranih dobrih 60.000.000,00 EUR komunalnih prispevkov, medtem ko se v obdobju od leta 2010 do leta 2013 gibljejo zbrana sredstva iz naslova komunalnega prispevka med 50.000.000,00 EUR in 35.000.000,00 EUR. Z uporabo predlaganih ukrepov na območjih stavbnih zemljišč (uvedba gradbene parcele, soglasje za parcelacijo, preprečevanje nadaljnjega pojava razpršenosti poselitve) bi pozitivno vplivali tudi na višino prihodkov občine iz naslova komunalnega prispevka, in sicer se ocenjuje, da bi lahko prihodke iz naslova komunalnega prispevka povišali za 5 % na letni ravni, kar skupaj znesi 1.750.000,00 EUR letno. V oceni je predviden dodatni prihodek občin iz tega naslova za leto 2019 v višini 10 % tega zneska (175.000,00 EUR), za leto 2020 pa v višini 50 % tega zneska (875.000,00 EUR).

- 16 Pravilnik o podlagah za odmero komunalnega prispevka za obstoječo komunalno opremo na osnovi povprečnih stroškov opremljanja stavbnih zemljišč s posameznimi vrstami komunalne opreme (Uradni list RS, št. 66/18, 199/21 – ZUreP-3 in 89/22).
- 17 Uredba o programu opremljanja stavbnih zemljišč in Odlok o podlagah za odmero komunalnega prispevka za obstoječo komunalno opremo ter o izračunu in odmeri komunalnega prispevka (Uradni list RS, št. 20/19, 30/39 in 34/19).

komunalno opremo na osnovi povprečnih stroškov opremljanja stavbnih zemljišč s posameznimi vrstami komunalne opreme vlada podrobneje določi način izračuna in odmere komunalnega prispevka za novo in obstoječo komunalno opremo ter povprečne stroške opremljanja stavbnih zemljišč s posameznimi vrstami komunalne opreme. Podlage za odmero komunalnega prispevka za obstoječo komunalno opremo so: stroški obstoječe komunalne opreme, preračun stroškov obstoječe komunalne opreme na enoto mere in merila za odmero komunalnega prispevka za obstoječo komunalno opremo. Komunalni prispevek se lahko odmerja tudi zaradi izboljšanja opremljenosti stavbnega zemljišča s komunalno opremo. Občinski sveti z odlokom določijo podlage za odmero komunalnega prispevka.

Občina lahko poleg zakonske oprostitve plačila komunalnega prispevka (gospodarska javna infrastruktura, ki ne potrebuje komunalne opreme, enostavni objekti, nezahtevni objekti, ki nimajo samostojnih priključkov na komunalno opremo, ter nadomestitveni objekti po naravni nesreči) sama določi delne ali celotne oprostitve plačila komunalnega prispevka, vendar je pri tem omejena z 227. členom Zakona o urejanju prostora¹⁸. Ta

18) 1) Občina lahko predpiše delno ali celotno oprostitvev plačila komunalnega prispevka za obstoječo komunalno opremo za gradnjo neprofitnih stanovanj in gradnjo posameznih vrst stavb, ki so v javnem interesu in katerih investitor je občina ali država in so namenjene za izobraževanje, znanstvenoraziskovalno delo in zdravstvo, muzeje, knjižnice, gasilske domove, opravljanje obredov in šport po predpisih o uvedbi in uporabi enotne klasifikacije vrst objektov.

2) Občina lahko predpiše delno ali celotno oprostitvev plačila komunalnega prispevka za obstoječo komunalno opremo tudi za gradnjo vseh ali posameznih vrst nestanovanjskih stavb po predpisih o uvedbi in uporabi enotne klasifikacije vrst objektov.

3) Občina lahko predpiše delno oprostitvev plačila komunalnega prispevka do višine 50 odstotkov ob dozidavi, nadzidavi ali rekonstrukciji obstoječega objekta.

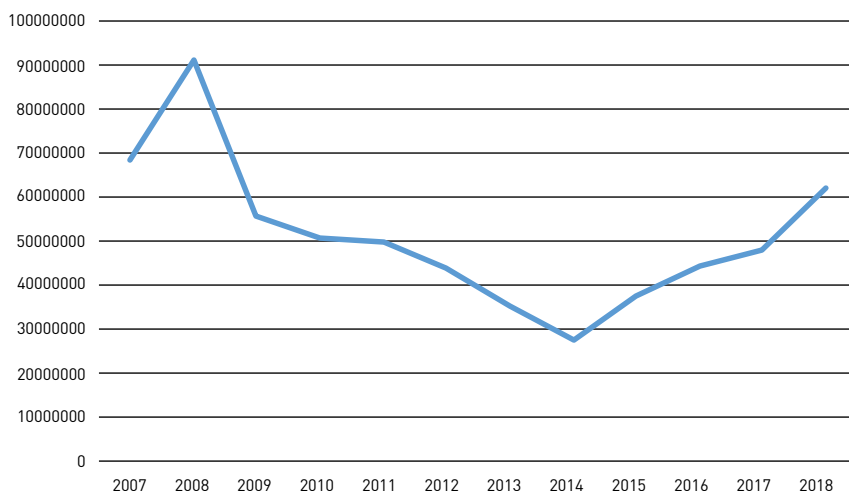
4) Ob oprostitvi iz tega člena mora občina oproščena sredstva v enaki višini nadomestiti iz nenamenskih prihodkov občinskega proračuna.

določa možnost oprostitve za gradnjo stavb, povezanih z neprofitno dejavnostjo, ter nalaga občinam obvezo, da oproščena sredstva nadomestijo iz drugih virov občinskega proračuna. Ker je komunalni prispevek namenski vir, se sredstva zbrana s komunalnimi prispevki lahko uporabljajo samo za namen gradnje komunalne opreme. Ker so na podlagi Uredbe o programu opremljanja stavbnih zemljišč in odloku o podlagah za odmero komunalnega prispevka za obstoječo komunalno opremo ter o izračunu in odmeri komunalnega prispevka občine dolžne oblikovati in sprejeti Program opremljanja stavbnih zemljišč, v katerem se natančno določijo posamezna območja opremljanja, načrti nadaljnega komunalnega opremljanja ter finančna sredstva za izvedbo opremljanja, se občinam v naprej predpisuje strateško delovanje, ki pravzaprav otežuje privabljanje investicij s pomočjo opustitve določenih davščin. Komunalni prispevki predstavljajo drugi najvišji vir nedavčnih prihodkov (prvi je kategorija prihodki iz najemnin) ter četrti vir tekočih prihodkov (če štejemo NUSZ za fizične in pravne osebe ločeno). Komunalni prispevki predstavljajo za občinski proračun približno enako visok vir kot NUSZ-fizične osebe oziroma v povprečju 3 % vseh tekočih prihodkov občine. Višina komunalnega prispevka glede na delež proračunskega prihodka ni popolnoma merodajen podatek, saj je ta odraz tega, koliko se je v posamezni občini v opazovanem obdobju gradilo (oziroma koliko gradbenih dovoljenj je bilo pridobljenih) ali v kolikšni meri so se v občini izvajale investicije v nove (ali posodobljene) komunalne infrastrukture. Analiza Ministrstva za okolje in prostor iz leta 2018¹⁹ pokaže, da so razlike med komunalnimi prispevki za enak tip gradnje izjemno velike, od približno 700 EUR (Občina Krško) do 26.000 EUR (Občina Piran) na priključek (povprečni znesek je približno 6.000 EUR).

19 Dostopno na https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Zemljiska_politika/6b48c03de1/analiza_odmere_komunalnega_prispevka_2018.pdf

Letno povprečje (2007–2018) višine komunalnega prispevka za vse občine je 51,091.515 EUR. Trend kaže na najvišjo točko v letu 2008, ko je višina komunalnih prispevkov presegala 90 milijonov EUR, kar je v tem letu predstavljalo skoraj 6 % tekočih prihodkov (5,98 %). Od tega leta naprej višina komunalnih prispevkov pada in leta 2014 doseže najnižjo točko z malo več kot 27 milijoni EUR (le 1,6 % vseh tekočih prihodkov) (glejte graf 6).

Graf 6: Trend višine komunalnih prispevkov (2007–2018) skupaj za vse občine



Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Glede na prej omenjeno poročilo Ministrstva za okolje in prostor je razpon komunalnega prispevka za istovrstno gradnjo 1 : 37, vendar iz podatkov o višini pobranega komunalnega prispevka ne moremo sklepati o določitvi višine komunalnega prispevka v posamezni občini. Lahko pa ugotovimo, da kar sedem občin prihodka iz tega naslova sploh nima, kar pomeni, da

vsaj 12 let niso odredile komunalnega prispevka (glejte preglednico 11). Od vseh je v absolutnem znesku daleč največ realizirala Mestna občina Ljubljana, sledijo pa ji nekatere druge mestne občine.

Preglednica 11: Višina prihodka iz naslova komunalnih prispevkov na prebivalca (2007–2018)

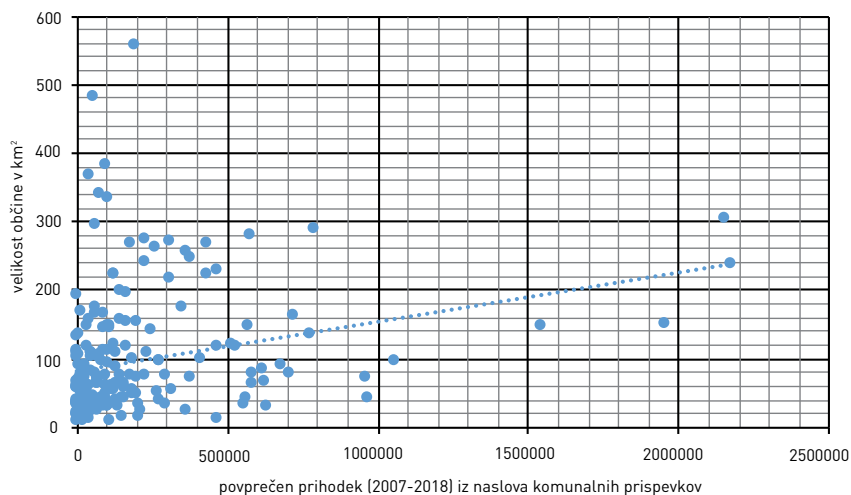
Občine z najvišjim zneskom per capita (povprečje 2007–2018)	Občine z najvišjim zneskom absolutno (v EUR) povprečje 2007–2018	Občine z najnižjim zneskom
OBČINA CERKLJE NA GORENJSKEM 93,72	MESTNA OBČINA LJUBLJANA 22,469.328,54	Sedem občin nima prihodkov iz tega naslova; te so OBČINA ANKARAN, OBČINA ČRENŠOVCI, OBČINA GORNJI PETROVCI, OBČINA GRAD, OBČINA ŠALOVCI, OBČINA VELIKA POLANA, OBČINA ŽETALE.
OBČINA DOL PRI LJUBLJANI 89,69	MESTNA OBČINA NOVO MESTO 1,603.525,25	
OBČINA ŠENTRUPERT 80,71	MESTNA OBČINA KOPER 1,623.982,15	
OBČINA KRANJSKA GORA 69,71	MESTNA OBČINA KRANJ 1,014.425,00	
OBČINA MIRNA PEČ 61,01	MESTNA OBČINA MARIBOR 556.570,25	

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Ker nobena izmed opazovanih neodvisnih spremenljivk (velikost v km² in velikost po številu prebivalcev) ni najboljši odraz okoliščin, ki bi lahko razložile vzročnost višine prihodka iz naslova komunalnih prispevkov, smo predpostavljali, da imajo ozemeljsko večje občine več prostora za potencialno pozidavo, tako pa potencialno tudi več prihodka iz naslova komunalnih prihodkov. Grafični pregled korelacije (glejte graf 7) to predpostavko potrди. Velikost občine ima torej do neke mere vpliv na višino dohodka iz naslova komunalnih prispevkov, vendar povezuje

ni izrazita, če obenem upoštevamo še podatke Ministrstva za okolje in prostor ter občine, ki 12 let tega prihodka sploh niso imele, pa lahko sklenemo, da gre za vrsto prihodka, ki je zelo neenakomerno porazdeljen med občine oziroma za vir, ki ga občine neenako realizirajo.

Graf 7: Korelacija višine komunalnih prispevkov in velikosti občine (v km²)



Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

*Mestno občino Ljubljana smo izločili iz grafičnega prikaza, saj ima neporocionalno velik prihodek iz naslova komunalnih prispevkov (nad 10 milijonov).

Poleg korelacije med velikostjo občine, ki naj bi teoretično zagotavljala večjo možnost realizacije dajatve iz naslova komunalnih prispevkov, je bistvenega značaja v tem pogledu zagotovitev pravne podlage, ki jo predstavljajo ažurirani občinski prostorski načrti. Možnost gradnje je namreč utemeljena v prostorskih aktih, pri spremembi katerih pa je potrebna velika administrativna sposobnost, saj so postopki zaradi izrazito zahtevnega procesa pridobivanja soglasij pristojnih soglasodajalcev (prek 28 za

posamezen OPN – občinski prostorski načrt) izjemno časovno zahtevni (več let je potrebnih za spremembo OPN-ja) pa tudi strokovno in finančno. Če občina nima strateško kakovostno pripravljenih prostorskih aktov, je to lahko pomembna ovira pri realizaciji komunalnih prispevkov, saj ni zagotovljenih površin za gradnjo. Drugo oviro predstavljajo komunalno opremljena zemljišča, na katerih je sploh mogoče zaračunavati primerno stopnjo komunalnega prispevka. Zaradi pomanjkanja virov v občinskih proračunih so se sredstva prvenstveno namenjala za tiste naloge, ki jih morajo občine izvajati skladno z zakonom o lokalni samoupravi, kar je pomenilo manj vlaganj v komunalno opremljanje zazidljivih zemljišč, pri čemer se realizacija prihodkov oziroma zaračunan komunalni prispevek izkaže za prihodek samo ob gradnji objekta (pred pridobitvijo gradbenega dovoljenja). Končno pa je veliko kreativnosti mogoče poiskati tudi v občinskih odlokih, ki urejajo višino komunalnega prispevka. Ta bi moral skladno z zakonodajo odslikavati stanje komunalne infrastrukture v posamezni občini, ki jo bo prihodnji lastnik nepremičnine dejansko uporabljal. A zaradi atraktivnosti, želje po pridobivanju novih investicij, občine vedno znova najdejo način, da prihodnjega investitorja ne bi obremenili z visokimi stopnjami komunalnih prispevkov. Razlog je izjemna nesorazmernost pri obračunavanju tovrstne dajatve, posredno pa to pomeni zmanjšanje izvirnega in namenskega prihodka lokalne skupnosti, ki posledično ne zagotavlja sebi vira za vzpostavljanje novih komunalno opremljenih parcel za investitorje ter tvega prodajo komunalno neopremljenih zemljišč, ki v kratkem roku prej ali slej občino obremenijo z gradnjo komunalne infrastrukture lastnikom nepremičnin, ne da bi od njih pridobili vir. S tem se ustvarjajo predvsem proračunski izdatki brez pokritja s proračunskimi prihodki. Posebno kategorijo predstavljajo posredni proračunski izdatki lokalnih skupnosti, s katerimi želijo občine zagotavljati večjo vzpodbudo pri reševanju stanovanjskih

vprašanj v svojih občinah. Tako imamo v vse več občinah proračunske rezervacije za subvencije pri znižanju komunalnega prispevka za mlade družine, ki z gradacijsko lestvico predvidevajo oprostitve, v nekaterih občinah celo 100-odstotno.

3.3 Davki, ki predstavljajo majhen delež – visoka avtonomija

3.3.1 Turistična taksa

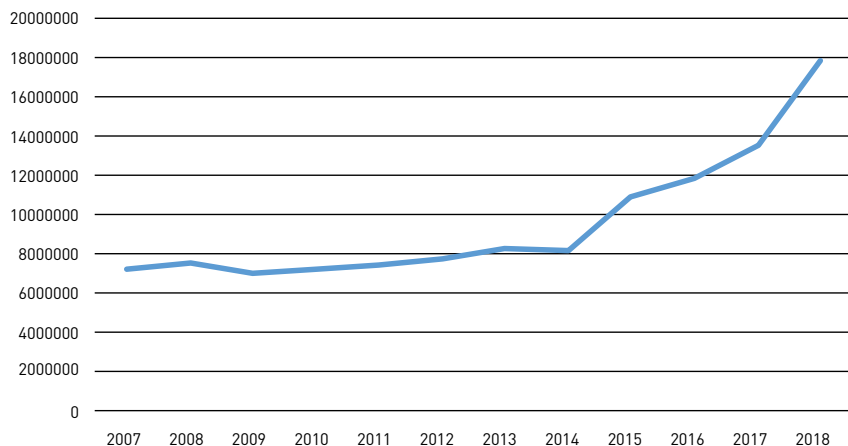
Turistično takso ureja Zakon o spodbujanju razvoja turizma²⁰, ki določa, da občinski svet z odlokom določi višino turistične in promocijske takse. Turistična taksa se plačuje za nočitve v nastanitvenih obratih, zavezanci za plačilo pa so tudi lastniki počitniških hiš, počitniških stanovanj in lastniki plovil na stalnih privezih v turističnih pristaniščih. Občina določi turistično takso do 2,5 EUR. Občina pri določitvi višine zneska turistične takse upošteva vrsto in kategorijo nastanitvenih obratov, prebivanje v sezonskem ali zunajsezonskem obdobju ter obseg ugodnosti in storitev, ki jih brezplačno zagotavlja turistom. Zakon določa vrsto kategorij oproščencev plačila takse, ob tem pa dodaja, da lahko občina dodatno določi osebe, ki so v celoti ali delno oproščene plačila turistične takse. Občina je omejena, kdaj sploh lahko določi plačevanje turistične takse, tj. če je bilo na območju občine v preteklem letu več kot 100.000 prenočitev ali je na območju občine vsaj 1.500 ležišč v nastanitvenih obratih in je na območju občine najmanj 200 počitniških hiš ali počitniških stanovanj.

Trend kaže na precejšnje povišanje prihodkov iz naslova turističnih taks od leta 2014 naprej, ko se je prihodek iz tega naslova skoraj podvojil. Če je leta 2007 prihodek iz turistične takse v povprečju znašal 0,5 %, je leta 2018 znašal povprečno skoraj 1 %. Večletno (2007–2018) povprečje kaže, da je povprečen prihodek iz naslova turistične takse 0,56 % oziroma 4,63 EUR

20 Zakon o spodbujanju razvoja turizma (Ur. l. RS, št. 13/18).

na prebivalca. Porast je posledica spremembe zakonodaje, ki omogoča višjo zakonsko določeno kapico za določitev takse prek občine pa tudi splošne rasti turističnih nočitev v Sloveniji.

Graf 8: Trend višine turistične takse (2007–2018) skupaj za vse občine



Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Pri zagotavljanju prihodkov iz naslova turistične takse je nedvomno najpomembnejše dejstvo obseg turističnih kapacitet na območju posamezne občine, kar je posredno odvisno od stopnje razvoja turizma kot (ne)pomembne gospodarske panoge. Prav to je mogoče videti kot korelacijo med siceršnjo stopnjo razvoja občine in višino zbrane turistične takse. A ni nepomembni podatek tudi obseg pobiranja turistične takse. Neformalno je mogoče zaslediti, da veliko število občin ne izvaja natančnega nadzora nad pobranimi dajatvami ali pa namerno ohranja to dajatev na najnižji mogoči ravni. Zlasti to velja za manj turistično razvite občine oziroma tiste, ki se z razvojem turizma šele spogledujejo. Razlog je v podleganju populističnih pričakovanj lastnikov turističnih kapacitet

in slabi komunikaciji namena zbiranja dajatev iz naslova turističnih taks. Če bi bil ta namenjen neposredni turistični podpori razvoja turistične dejavnosti (promocija, izboljševanje turistične infrastrukture, podpora razvoju novih turističnih produktov ...), bi bilo manj izogibanja vplačilom turističnih taks in lokalne skupnosti bi si zagotovile dodatni namenski vir za podporo nadaljnjemu razvoju turizma.

Preglednica 12: Povprečna vrednost prihodka iz naslova turističnih taks (2007–2018) na prebivalca

Občine z najvišjim zneskom per capita (v EUR)		Občine z najnižjim zneskom per capita (v EUR)	Občine z najvišjim zneskom absolutno (v EUR)	
OBČINA KRANJSKA GORA	118,18	32 ²¹ občin nima prihodka iz tega naslova.	OBČINA PIRAN	1.637.384
OBČINA PIRAN	94,82		MESTNA OBČINA LJUBLJANA	1.197.308
OBČINA BLED	94,30		OBČINA BLED	745.623,8
OBČINA BOHINJ	86,20		OBČINA KRANJSKA GORA	615.224,9
OBČINA PODČETRTEK	76,38		OBČINA IZOLA	458.672,4

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

3.3.2 Občinske takse

Občinske takse ureja Zakon o financiranju občin. Občinski svet lahko z odlokom določi, katere takse se bodo pobirale in v kolikšni višini. Občina lahko predpiše občinsko takso za oglaševanje, prirejanje razstav in prireditvev, parkiranje in opravljanje drugih dejavnosti, ki se razlikujejo

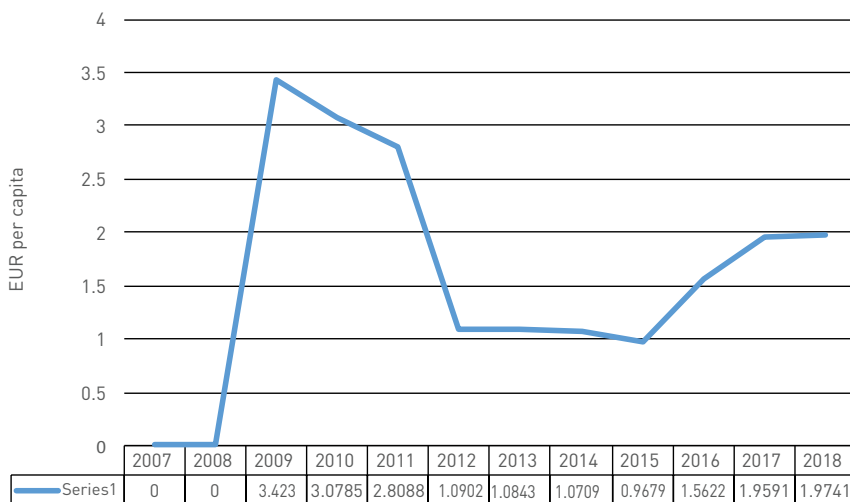
21 Braslovče, Črenšovci, Dobje, Dobropolje, Dobrovnik, Dornava, Duplek, Hodoš, Horjul, Kobilje, Kuzma, Log - Dragomer, Markovci, Moravče, Odranci, Oplotnica, Poljčane, Polzela, Rogašovci, Rogatec, Sodražica, Središče ob Dravi, Sveti Jurij, Sveti Jurij v Slovenskih goricah, Sveti Tomaž, Šmartno pri Litiji, Tišina, Trnovska vas, Turnišče, Velika Polana, Zavrč, Žetale.

od siceršnje namenske rabe in ki pomenijo z občinskim odlokom opredeljeno posebno rabo:

- javnih površin v lasti občine, kot so: javne ceste, ulice, trgi, tržnice, igrišča, parkirišča, pokopališča, parki;
- zelenice, rekreacijske površine in podobno;
- nepremične in premične infrastrukture občinskih javnih služb;
- stavb v lasti občine

ter za druge zadeve, če tako določa zakon. Občina pa ne sme zahtevati plačila občinske takse, če je to za posamezne primere z zakonom prepovedano ali je predpisan drug način plačila. Občinske takse predstavljajo v povprečju samo 0,27 % tekočih prihodkov občine oziroma v povprečju 1,89 EUR na prebivalca.

Graf 9: Trend višine občinskih taks (2007–2018) skupaj za vse občine



Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Preglednica 13: Povprečna vrednost prihodka iz naslova občinskih taks (2009*–2018) na prebivalca

Občine z najvišjim zneskom per capita (v EUR)		Občine z najnižjim zneskom per capita (v EUR)	Občine z najvišjim zneskom absolutno (v EUR)	
OBČINA PIRAN	11,01	89 občin nima prihodka iz tega naslova.	MESTNA OBČINA LJUBLJANA	2.959.419
OBČINA DOBROVNIK	10,37		MESTNA OBČINA KOPER	368.352,5
MESTNA OBČINA LJUBLJANA	9,03		MESTNA OBČINA MARIBOR	269.052,3
MESTNA OBČINA KOPER	6,08		OBČINA PIRAN	228.197,7
OBČINA IZOLA	4,01		MESTNA OBČINA KRANJ	97.336,27

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

*Občine zaznavajo prihodke iz naslova občinskih taks šele od leta 2009, po sprejetju sprememb in dopolnitev ZFO.

Občine se precej razlikujejo glede prihodkov iz naslova občinskih taks. Zanimivo pa je, da kar 89 občin sploh nima prihodkov iz tega naslova. Glede na tip davščine je to nenavadno in kaže na neenakomerno obdavčitev prebivalcev oziroma nejasno fiskalno politiko dveh petin občin v Sloveniji. (Ne)obstoj občinskih taks je mogoče razumeti kot dvojje: 1) neprepoznavanje možnosti oblikovanja davčnih prihodkov v izključni domeni lokalne skupnosti; 2) nepripravljenost občinskih oblasti, ki se vzpostavljaju novih davčnih bremen izogibajo zaradi verjetne manjše sprejemljivosti. A kljub temu velja poudariti precej velik potencial na tem področju, saj bi lahko občine ne samo zagotovile dodatne, velikokrat namenske vire, ampak bi skozi nove vire lahko zagotovili aktivnejše izvajanje ukrepov s področja posameznih politik.

3.3.3 Globe za prekrške

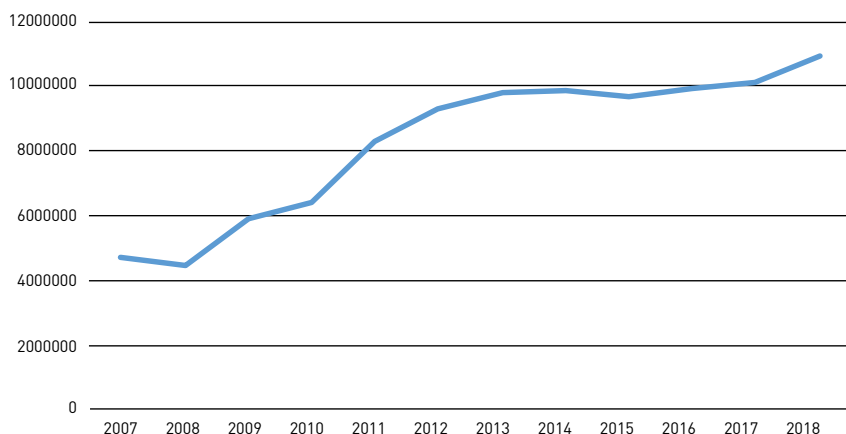
Globe za prekrške ureja Zakon o prekrških²². Ta določa, da se prekrški lahko določijo z zakonom, uredbo Vlade Republike Slovenije ali z občinskim odlokom. Pri tem se z občinskim odlokom (sprejme ga občinski svet) smejo določiti prekrški in predpisati zanje globe samo v določenem znesku in samo za kršitve predpisov, ki jih same izdajajo v okviru svojih pristojnosti ter če jih zakon ali uredba še ne sankcionira. Občine lahko skladno z zakonom (člen 17) predpišejo globe v razponu ali določenem znesku: za posameznika od 40 do 1.250 evrov; za samostojnega podjetnika posameznika in posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost, od 100 do 30.000 evrov; za pravno osebo od 100 do 75.000 evrov, če se pravna oseba po zakonu, ki ureja gospodarske družbe, šteje za srednjo ali veliko gospodarsko družbo, pa od 250 do 125.000 evrov; za odgovorno osebo pravne osebe ali odgovorno osebo samostojnega podjetnika posameznika oziroma posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost, in za odgovorno osebo v samoupravnih lokalnih skupnostih od 40 do 2.500 evrov.

Globe, plačane za prekrške, so prihodek občine, če so plačane za prekrške, ki jih je pravnomočno izrekel občinski prekrškovni organ, ki je za odločanje o prekrških pooblaščen z zakonom, s katerim so določeni ti prekrški. Globe, plačane za prekrške, ki so predpisani z odloki občine, in pravnomočno izrečene z odločbami prekrškovnih organov občine, so prihodek tiste občine, katere predpis je bil kršen.

22 Zakon o prekrških (Ur. l. RS, št. 29/11-UPB8, 21/13, 111/13, 74/14 – odl. US, 92/14 – odl. US, 32/16, 15/17 – odl. US, 73/19 – odl. US, 175/20 – ZIUOPDVE in 5/21 – odl. US).

Globe za prekrške ne predstavljajo večjega proračunskega vira občin, saj ta predstavlja v povprečju 0,49 % tekočih prihodkov občine oziroma 4,04 EUR na prebivalca. Opazen pa je trend rasti med letoma 2008 in 2012. Mogoče je k naraščajočemu trendu pripomogel tudi razmah skupnih občinskih služb od leta 2005 naprej (ko je bilo uvedeno sofinanciranje skupnih občinskih služb), te pa so bile najpogostejše na področju redarstva (Bačlija Brajnik, 2018)²³.

Graf 10: Trend višine glob za prekrške (2007–2018) skupaj za vse občine



Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

23 Bačlija Brajnik, Irena. 2018. Inter-municipal cooperation in Slovenia: an intermediate step towards regionalisation. V: Teles, Filipe (ur.), Swianiewicz, Paweł (ur.). Inter-municipal cooperation in Europe: institutions and governance, (Governance and public management series). [Basingstoke]: Palgrave Macmillan, str. 245–257.

Preglednica 14: Povprečna vrednost glob za prekrške (2007–2018) na prebivalca

Občine z najvišjim zneskom per capita (v %)		Občine z najnižjim zneskom per capita	Občine z najvišjim zneskom absolutno (v EUR)	
OBČINA BLED	23,08	10 občin nima prihodkov iz tega naslova; te so GRAD, KOBILJE, KOSTEL, LJUBNO, LUČE, OSILNICA, PREBOLD, SOLČAVA, SREDIŠČE OB DRAVI, SVETI TOMAŽ.	MESTNA OBČINA LJUBLJANA	3.294.515,91
OBČINA IZOLA	15,01		MESTNA OBČINA MARIBOR	609.453,02
OBČINA POSTOJNA	14,38		MESTNA OBČINA KRANJ	363.526,72
OBČINA BOHINJ	12,76		MESTNA OBČINA CELJE	297.478,90
MESTNA OBČINA LJUBLJANA	12,06		MESTNA OBČINA VELENJE	297.197,23

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Pri zagotavljanju glob iz naslova prekrškov je temeljno izhodišče vzpostavitev pogojev za njihovo realizacijo. Poleg vzpostavitve pravne podlage, ki omogoča kaznovanje, je treba vzpostaviti infrastrukturo, ki bo to omogočala izvajati v praksi. V tem pogledu gre za delovanje inšpekcijskih in redarskih služb. Občine z omejenimi administrativnimi kapacitetami največkrat zato ne izpolnjujejo izpostavljenih pogojev, kar onemogoča realizacijo na tem področju. Kaznovalna politika vsekakor ni rešitev pri zagotavljanju pomembnejših virov proračunov lokalnih skupnosti, a je brez nje težko izvajati uveljavljanje občinskih odlokov, zlasti z vidika mirujočega prometa, cestnega prometa, posegov v okolje in upoštevanja vseh občinskih odlokov, ki predvidevajo kazenske sankcije. Zato je priporočilo v tem segmentu izvajanje sankcij v okviru razumljivega in sprejemljivega ravnanja.

3.4 Davki, ki predstavljajo majhen delež – nizka avtonomija

3.4.1 Davek od premoženja od stavb – od fizičnih oseb

Davek od premoženja od stavb (od fizičnih oseb) ureja Zakon o davkih občanov²⁴. Davek plačujejo osebe, ki posedujejo stavbe, dele stavb, stanovanja in garaže, ne glede na to, ali v njih živijo ali ne. Davčna osnova je vrednost nepremičnine, davek pa je določen po davčni lestvici. Davek je torej obdavčitev določenega (nad)standarda, saj gre za obdavčitev premoženja, s katerim lastnik ne rešuje svojega stanovanjskega problema. Obveznost lastnika nepremičnine je, da občino seznani o spremembi lastništva nepremičnine, in če kot dedič, obdarjenec ali kupec ne bo hkrati tudi uporabnik nepremičnine, sporočiti občini podatke o neposrednem uporabniku nepremičnine.

Pri tej obdavčitvi se uporablja sorazmerno velik nabor kategorij oprostitve; tako se osnova za davek od premoženja na posest stavb zniža za znesek, ki ustreza vrednosti 160 m² stanovanjske površine in je lastnik ali njegovi ožji družinski člani oziroma uživalec v letu pred letom, za katero se davek odmerja, stalno prebival v stanovanjskih prostorih. Nadalje se davek od premoženja na posest stavb ne plačuje:

24 Zakon o davkih občanov (Uradni list SRS, št. 36/88, 8/89, Uradni list RS, št. 48/90, 8/91, 14/92 – ZOMZO, 7/93, 18/96 – ZDavP, 91/98 – ZDavP-C, 1/99 – ZNIDC, 117/06 – ZDVP, 117/06 – ZDDD, 24/08 – ZDDKIS in 101/13 – ZDavNepr in 22/14 – odl. US).

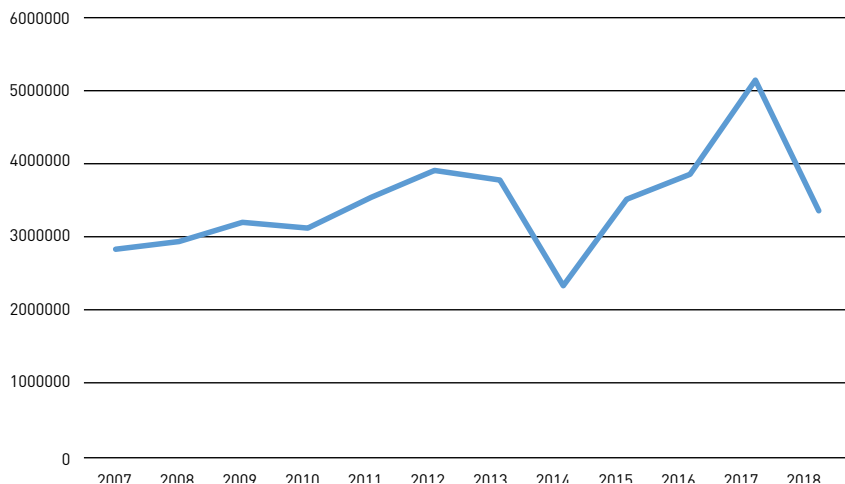
- od kmetijskih gospodarskih poslopij;
- od poslovnih prostorov, ki jih lastnik oziroma uživalec uporablja za opravljanje dejavnosti;
- od stanovanjskih stavb zavezancev davka iz kmetijstva, ki so sami ali njihovi družinski člani pokojninsko in invalidsko zavarovani na podlagi dohodkov iz kmetijstva;
- od stavb, ki so razglašene za kulturni ali zgodovinski spomenik;
- od stavb, ki se zaradi objektivnih razlogov ne morejo uporabljati.

Ker je zavezanec sam dolžen davčnemu organu v 15 dneh po nastanku davčne obveznosti vložiti napoved za odmero davka, občine nimajo neposredne aktivne vloge pri učinkovitem pobiranju davka. Mogoče pa je iz naslova načela subsidiarnosti treba iskati tudi vzvode nadzora v lokalnih skupnostih, saj so te najbližje lokalnemu prebivalstvu in so najbolj pristojne pri prepoznavanju dejanske (ne)rabe nepremičnine pri lastniku nepremičnine.

Davek na premoženje od stavb ne predstavlja pomembnejšega vira za občine. Povprečno je posamezna občina v opazovanih letih (2007–2018) prejela 1,68 EUR na prebivalca iz naslova davka na premoženje od stavb (glejte graf 11).

Kljub vsemu se pri občinah izkazujejo izjemne razlike pri višini prihodka iz naslova tega vira. Če si ogledamo prihodke na prebivalca, imata daleč najvišje prihodke Občina Kranjska Gora (predvidevamo, da zaradi tega, ker je velik del nepremičnin v občini v lasti oseb, ki tam ne živijo in nepremičnino uporabljajo za počitniške dejavnosti – čeprav tukaj potem izpade kar nekaj občin s podobno strukturo počitniških nastanitev) ter Občina Trzin. V absolutnih zneskih prednjači Mestna občina Ljubljana, sledijo pa ji nekatere druge mestne občine.

Graf 11: Trend višine davka na premoženje od stavb – od fizičnih oseb (per capita) (2007–2018) skupaj za vse občine



Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Preglednica 15: Znesek davka na premoženje stavb na prebivalca v občinah

Občine z najvišjim zneskom per capita (v EUR)		Občine z najnižjim zneskom per capita (v EUR)		Občine z najvišjim zneskom absolutno (v EUR)		Občine z najnižjim zneskom absolutno (v EUR)	
OBČINA KRANJSKA GORA	28,17	OBČINA ODRANCI	0,04	MESTNA OBČINA LJUBLJANA	933.136,08	OBČINA KO-BILJE	78,53
OBČINA TRZIN	22,49	OBČINA VELIKA POLANA	0,04	MESTNA OBČINA MARIBOR	224.673,73	OBČINA ODRANCI	61,26
OBČINA ŽIROVNICA	10,47	OBČINA CERKNO	0,03	MESTNA OBČINA KRANJ	202.246,30	OBČINA VELIKA POLANA	58,40
OBČINA PREDDVOR	5,47	OBČINA APAČE	0,02	OBČINA DOMŽALE	164.763,65	OBČINA SVETI TOMAŽ	31,46
OBČINA JESENICE	5,32	OBČINA SVETI TOMAŽ	0,02	MESTNA OBČINA CELJE	161.308,14	OBČINA HODOŠ	19,40

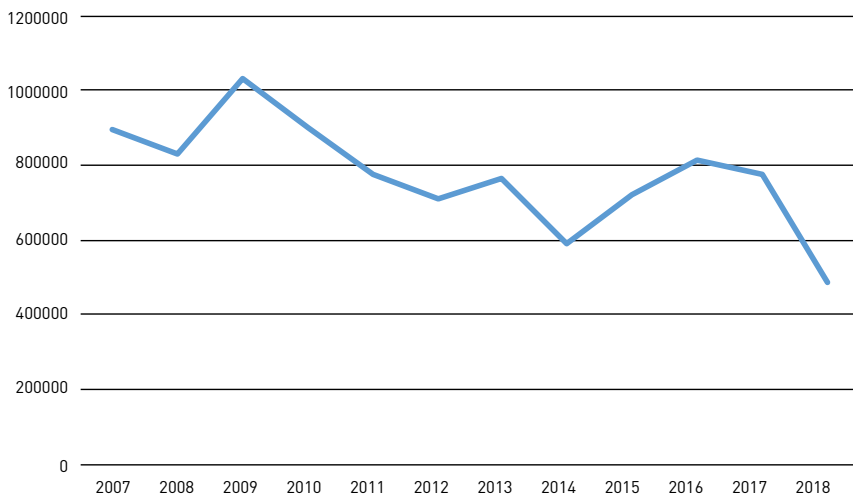
Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Verjetno je, da obstoječe evidence niso usklajene s stanjem v naravi zaradi dveh razlogov: lastniki nepremičnin ne prijavljajo sprememb stanja o lastništvu nepremičnin, nadzornega mehanizma, Finančna uprava RS pa za izvajanje preverjanja stanja nima človeških virov. Občine, prejemnice te davčne oblike, pa največkrat niso aktivne na tem področju, saj bi vztrajanje pri uskladitvi evidenc pomenilo pomembno spremembo vplačil lastnikov nepremičnin, zlasti v perifernih občinah. Priporočilo v tem segmentu bi bilo ažuriranje stanja v naravi in dosledno izvajanje davčne politike ter opustitev oportunistično-populistične prakse vodstev občin ter posredno nezagotavljanje davčnih prihodkov v proračune lokalnih skupnosti.

3.4.2 Davek od premoženja od prostorov za počitek in rekreacijo

Davek od premoženja od prostorov za počitek in rekreacijo prav tako ureja Zakon o davkih občanov. Ker gre za enak zakonodajni okvir kot pri davku od premoženja od stavb, ga posebej ne ponavljamo. Izpostavimo le, da je za ta davek posebej določena lestvica obdavčitve, ki določa za približno 50 % višjo obdavčitev v primerjavi z lestvico obdavčitve na premoženje od stavb. Posebej se prihodek iz tega naslova vodi tudi v občinskih proračunskih postavkah, zato ga predstavljamo ločeno. V povprečju je na letni ravni (med letoma 2007 in 2018) na občana občina pridobila 0,38 EUR. Trend pa kaže na upadanje tega prihodka (glejte graf 9).

Graf 12: Trend višine davka od premoženja od prostorov za počitek in rekreacijo (2007–2018) skupaj za vse občine



Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Preglednica 16: Znesek davka od premoženja od prostorov za počitek in rekreacijo na prebivalca v občinah

Občine z najvišjim zneskom per capita (v EUR)		Občine z najnižjim zneskom per capita (v EUR)	Občine z najvišjim zneskom absolutno (v EUR)	
OBČINA BOVEC	15,33	18 občin ni imelo iz naslova davka od premoženja od prostorov za počitek in rekreacijo med letoma 2007 in 2018 nobenega prihodka. ²⁵	OBČINA KRANJSKA GORA	60.659,53
OBČINA KRANJSKA GORA	11,65		OBČINA BOVEC	48.354,75
OBČINA KOSTEL	6,78		OBČINA PIRAN	38.821,02
OBČINA ŠENTRUPERT	3,84		OBČINA IVANČNA GORICA	35.554,00
OBČINA RIBNICA NA POHORJU	3,61		OBČINA TREBNJE	28.716,36

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

3.4.3 Davek na vodna plovila

Davek na vodna plovila določa Zakon o davku na vodna plovila²⁶. Prihodki od davka od plovil, katerih lastniki so rezidenti Republike Slovenije, pripadajo občini glede na stalno ali začasno prebivališče oziroma sedež zavezanca oziroma zavezanke za davek od plovil (v nadaljnjem besedilu: davčni zavezanec). Če so lastniki plovila nerezidenti, pa pripadajo občini glede na sedež organa, pristojnega za vodenje evidence plovil. Višina davka je določena glede na dolžino in moč plovila, določa pa jo Vlada RS; pri tem občine nimajo diskrecijske pristojnosti. Davka

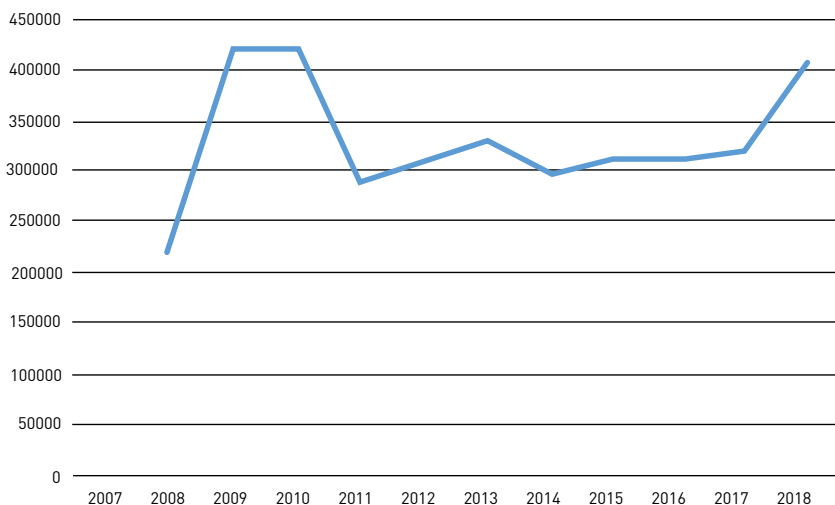
25 Apače, Beltinci, Črenšovci, Hajdina, Hodoš, Kidričevo, Markovci, Miklavž na Dravskem polju, Murska Sobota, Odranci, Prevalje, Razkrižje, Središče ob Dravi, Starše, Šempeter - Vrtojba, Tišina, Turnišče, Velika Polana.

26 Zakon o davku na vodna plovila (Uradni list RS, št. 117/06 in 40/12 – ZUJF).

so oproščena plovila, ki so namenjena izvajanju določenih javnih storitev (vojaška, policija, reševanje življenj, za jadranje in veslanje ...).

Davek na vodna plovila predstavlja majhen prihodek občin. Povprečno (glede na opazovana leta) občine skupaj pridobijo okoli 330.000 EUR, kar predstavlja približno 0,02 % tekočih prihodkov. Medletno povprečje pokaže, da občine povprečno pridobijo 0,15 EUR letno na prebivalca iz naslova davka na vodna plovila.

Graf 13: Trend višine davka na vodna plovila (2007–2018) skupaj za vse občine



Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Preglednica 17: Davek na plovila v občinah (povprečje 2007–2018)

Občine z najvišjim zneskom per capita (v EUR)		Občine z najnižjim zneskom per capita (v EUR)	Občine z najvišjim zneskom absolutno (v EUR)	
OBČINA PIRAN	1,26	Tri občine niso imele iz naslova davka na plovila med letoma 2007 in 2018 nobene-ga prihodka. ²⁷	MESTNA OBČINA LJUBLJANA	85.393,10
OBČINA IZOLA	0,97		MESTNA OBČINA KOPER	27.997,41
OBČINA TRZIN	0,61		OBČINA PIRAN	23.712,26
OBČINA LOG-DRAGOMER	0,53		OBČINA IZOLA	16.728,79
MESTNA OBČINA KOPER	0,51		MESTNA OBČINA MARIBOR	14.163,78

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Ta oblika davka je neposredno povezana s premoženjem luksuznega značaja; upošteva dejstvo koncentracije tovrstnega prebivalstva, je pričakovati nezaznavnost te davčne stopnje v manjših in perifernih občinah. Tudi v kumulativnem pomenu ta davčni prihodek ne predstavlja bistvenega prihodka v proračune slovenskih občin.

3.4.4 Davek na dediščine in darila

Davek na dediščine in darila ureja Zakon o davku na dediščine in darila²⁸. Davek obdavčuje premoženje, ki ga fizična oseba prejme od fizične ali pravne osebe kot dediščino ali darilo in ki se ne šteje za dohodek po zakonu, ki ureja dohodnino. Predmet obdavčitve je tudi premoženje, ki ga pravna oseba prejme od pravne ali fizične osebe kot darilo ali dediščino, ki se ne šteje za dohodek po zakonu, ki ureja davek od dohodkov pravnih oseb. Za premoženje se štejejo nepremičnine, premičnine (tudi

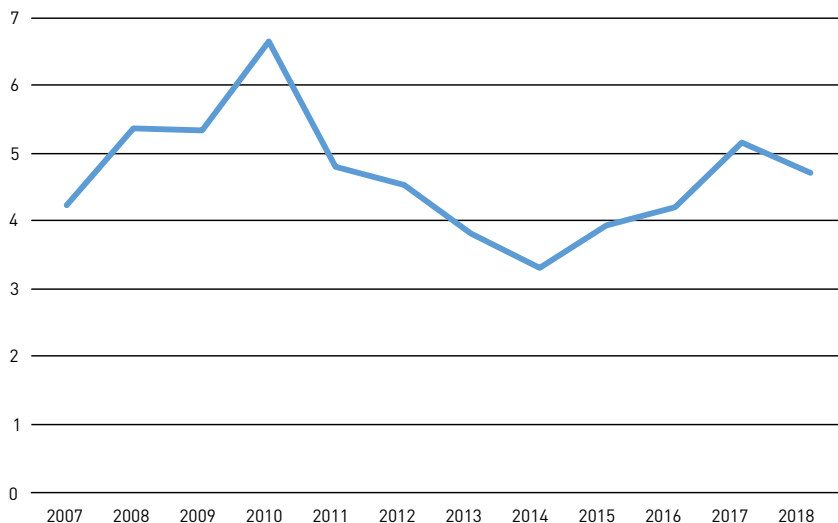
27 Cankova, Osilnica, Sveta Trojica v Slovenskih goricah.

28 Zakon o davku na dediščine in darila (Ur. l. RS, št. 117/06 in 36/16 – odl. US).

vrednostni papirji in denar), premoženjske in druge stvarne pravice. Prihodki od davka pri dedovanju ali podaritvi nepremičnin in pravic na nepremičninah pripadajo občini, v kateri je nepremičnina. Prihodki od davka pri dedovanju ali podaritvi premičnin in premoženjskih ter drugih stvarnih pravic pripadajo občini, v kateri je stalno prebivališče oziroma sedež davčnega zavezanca.

Občine pri odmeri davka nimajo nobene vloge. Tudi posreden vpliv na davščino je zanemarljiv. Davek na dediščine in darila predstavlja približno 0,6 % od vseh tekočih prihodkov občin, kar znaša približno osem milijonov. Povprečno prejme občina na prebivalca iz naslova davka na dediščine in darila 4,67 EUR letno.

Graf 14: Trend višine Davka na dediščino in darila (2007–2018) per capita skupaj za vse občine



Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Preglednica 18: Davek na dediščino in darila (2007–2018)

Občine z najvišjim zneskom per capita (v EUR)	Občine z najnižjim zneskom per capita (v EUR)	Občine z najvišjim zneskom absolutno (v EUR)	Občine z najnižjim zneskom absolutno (v EUR)
OBČINA RIBNICA NA POHORJU 20,62	OBČINA OPLOTNICA 1,14	MESTNA OBČINA LJUBLJANA 2.504.971,35	OBČINA ODRANCI 2.375,57
OBČINA PREDDVOR 17,75	OBČINA RADLJE OB DRAVI 1,13	MESTNA OBČINA MARIBOR 451.563,96	OBČINA DOBROVNIK 2.354,09
OBČINA VRANSKO 13,27	OBČINA VITANJE 1,11	MESTNA OBČINA CELJE 311.474,56	OBČINA SOLČAVA 2.079,80
OBČINA PIRAN 13,05	OBČINA APAČE 0,98	MESTNA OBČINA KRANJ 300.413,92	OBČINA DOBJE 1.673,27
OBČINA KOMEN 12,45	OBČINA ZREČE 0,98	MESTNA OBČINA KOPER 298.303,37	OBČINA HODOŠ 1.250,56

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Ta davčna oblika prihodka v proračun slovenskih občin je manj zanimiva z vidika upravljanja prihodkovne strani proračunov, saj nanje lokalne skupnosti nimajo nobenega vpliva, je pa mogoče trditi, da ta oblika predstavlja pomembnejši vir za mestne občine, v katerih ne samo prebiva več prebivalcev, ampak so nepremičnine bistveno dražje in pojav transakcij – dedovanje in prenos premoženja na drugega družinskega člana – predstavlja pomemben vir.

3.4.5 Davek na promet nepremičnin

Davek na promet nepremičnin je prihodek, na katerega občina neposredno ne more vplivati, čeprav predstavlja peti najvišji vir tekočih prihodkov (le 5 % nižji od komunalnih prispevkov). Davek se obračuna od prometa nepremičnin ter od odplačne ustanovitve in odplačnega

prenosa²⁹ ali oddajanja v najem stavbne pravice po zakonu, ki ureja stvarnopravna razmerja. Davek ureja Zakon o davku na promet nepremičnin³⁰, znaša pa 2 % od prodajne cene nepremičnine. Davek odmeri davčni organ, prihodki od davka pa pripadajo proračunu občine, v kateri nepremičnina leži.

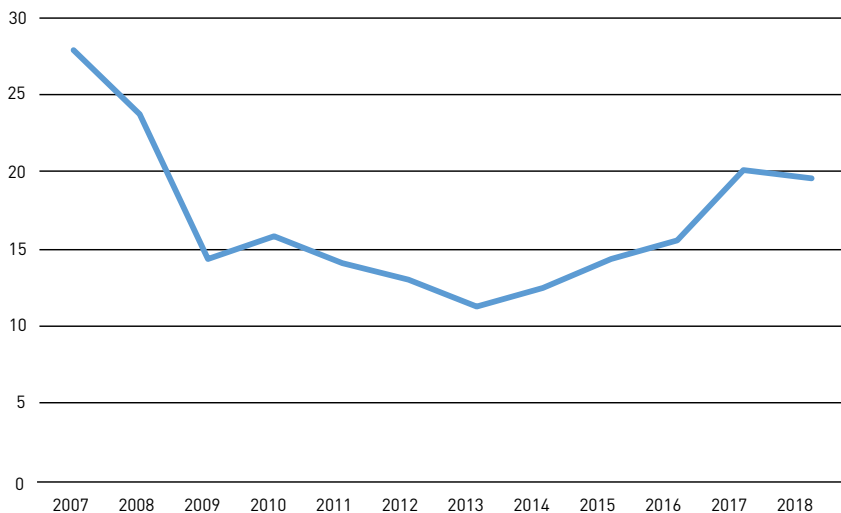
Občine sicer nimajo neposrednega vpliva na višino priliva z naslova davka na promet nepremičnin, posredno pa lahko vplivajo z ustvarjanjem ugodnega okolja za gradnjo nepremičnin. Pri pregledu trenda višine davka na promet nepremičnin kumulativno za vse občine v opazovanih letih (glejte graf 12) lahko sklenemo, da na višino davčnega vira znatno vpliva makroekonomsko okolje, saj se je višina davčnega prihodka na ravni države med finančno krizo 2008 skoraj prepolovila.

29 Za prenos nepremičnin se štejejo:

- zamenjava ene nepremičnine za drugo nepremičnino;
- finančni najem nepremičnine;
- prenos lastninske pravice zaradi priznanja lastninske oziroma solastninske pravice kot posledice gradnje čez mejo nepremičnine skladno z zakonom, ki ureja stvarnopravna razmerja;
- prenos lastninske pravice zaradi priznanja lastninske oziroma solastninske pravice kot posledice povečanja vrednosti nepremičnine skladno z zakonom, ki ureja stvarnopravna razmerja;
- prenos lastninske pravice ob razdelitvi solastnine, in sicer od tistega dela nepremičnine, ki presega lastniški delež posameznega solastnika in ga je posamezni solastnik dobil plačanega (3. člen ZDPN-2).

30 Zakon o davku na promet nepremičnin (Uradni list RS, št. 117/06 in 25/16 – odl. US).

Graf 15: Trend višine davka na promet nepremičnin (2007–2018) skupaj za vse občine



Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Podrobnejši pregled po posameznih občinah (glejte preglednico 16) pokaže, da je davek na prebivalca najvišji v občinah, ki so gosteje naseljene oziroma v katerih je nepremičninski trg živahnejši. Razlike v prihodku na prebivalca so zelo velike, najvišje v Občini Piran (s skoraj 59 EUR na prebivalca letno) in 25-krat nižje v Občini Žetale (le dobrih 2 EUR na prebivalca letno). Povprečna letna višina prihodka iz tega naslova na prebivalca v opazovanih letih pa je 16,83 EUR.

Preglednica 19: Občine z najvišjimi in najnižjimi povprečnimi prihodki iz naslova davka na promet nepremičnin (2007–2018)

Občine z najvišjim zneskom per capita (v EUR)		Občine z najnižjim zneskom per capita (v EUR)		Občine z najvišjim zneskom absolutno (v EUR)		Občine z najnižjim zneskom absolutno (v EUR)	
OBČINA PIRAN	58,64	OBČINA GRAD	3,57	MESTNA OBČINA LJUBLJANA	2.318.565,37	OBČINA ŽETALE	3.615,63
OBČINA KRANJSKA GORA	48,92	OBČINA TIŠINA	3,39	MESTNA OBČINA MARIBOR	1.454.982,95	OBČINA KOBILJE	3.067,06
OBČINA BLED	37,93	OBČINA ROGAŠOVCI	3,38	MESTNA OBČINA KOPER	1.035.136,42	OBČINA OSILNICA	2.820,51
MESTNA OBČINA LJUBLJANA	36,12	OBČINA ODRANCI	3,35	MESTNA OBČINA KRANJ	1.012.536,08	OBČINA HODOŠ	2.414,03
OBČINA TRZIN	36,06	OBČINA ŽETALE	2,34	OBČINA PIRAN	298.303,37	OBČINA HODOŠ	2.368,32

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Razmisliti velja, zakaj je nepremičninski trg tako različno živahen v posameznih lokalnih skupnostih. Kot prvi razlog je mogoče navesti atraktivnost nepremičnin v slovenskih občinah, kar je povezano z lego občine in infrastrukturno opremljenostjo ter posledično s kakovostjo prebivanja v teh istih občinah. Zato so občine z lego ob avtocestnem križu, z železniško povezavo, dobrim dostopom s cesto, zagotovljenim širokopasovnim dostopom in s kakovostnimi storitvami, ki jih pričakujejo prebivalci, zanimivejše za priseljevanje, posledično pa se cene nepremičnin skladno s ponudbo in povpraševanjem dvignejo. In to je drug razlog, da občine s pravkar omenjenimi predispozicijami predstavljajo območje živahnejšega trga z nepremičninami. Zato je ta davčni prihodek ponovno mogoče razumeti kot obliko povečevanja nesorazmerja

med občinami, saj periferne občine, tiste z manj prebivalci in s slabšo komunalno infrastrukturo, nikoli ne morejo doseči povečanja prihodkov v svoje poračune.

3.4.6 Pristojbina za vzdrževanje gozdnih cest

Pravilnik o financiranju in sofinanciranju vlaganj v gozdove³¹ v 21. členu določa sofinanciranje vzdrževanja gozdnih cest. Do sredstev za sofinanciranje vzdrževanja gozdnih cest so upravičene občine. Zbrana sredstva se na podlagi ugotovljene dolžine gozdnih cest, povprečnih vzdrževalnih stroškov in deleža, ki ga k vzdrževanju prispevajo lastniki gozdov v posamezni občini, sproti razporejajo občinam. Razporejanje opravi Uprava Republike Slovenije za javna plačila na podlagi razdelilnika, ki je sestavni del Uredbe o pristojbini za vzdrževanje gozdnih cest³².

Tudi pristojbina za vzdrževanje gozdnih cest se določa na podlagi Uredbe o pristojbini za vzdrževanje gozdnih cest. Pristojbino plačujejo lastniki gozdov, uredba pa določa tudi izjeme, ki pa jih ne določa občina. Pri zajemu podatkov občina nima vloge, saj se podatki zajemajo iz katastrskega operata. Sredstva odmerjene pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest se zbirajo na posebnem podračunu. Pristojbina se obračuna po 9,4 % od katastrskega dohodka gozdnih zemljišč (razen za Sklad

31 Pravilnik o financiranju in sofinanciranju vlaganj v gozdove (Uradni list RS, št. 71/04, 95/04, 37/05, 87/05, 73/08, 63/10, 54/14, 60/15, 86/16 in 31/19, 116/22, 137/22 – popr. in 137/22).

32 Uredba o pristojbini za vzdrževanje gozdnih cest (Uradni list RS, št. 38/1994, 20/1995, 42/1998, 12/1999, 25/2002, 35/2003, 31/2005, 9/2006, 32/2007, 36/2009, 103/2010, 35/2012, 101/2013-ZDavNep, 22/2014 – odl. US, 42/2015).

kmetijskih zemljišč in gozdov, kjer se obračuna 12,8-odstotna stopnja). Država sofinancira vzdrževanje gozdnih cest v povprečni višini do 35 % na podlagi pogodbe sklenjene med izvajalcem in občino.

Zbrana sredstva za vzdrževanje gozdnih cest se na podlagi ugotovljene dolžine gozdnih cest, povprečnih vzdrževalnih stroškov in deleža, ki ga k vzdrževanju prispevajo lastniki gozdov v posamezni občini, tekoče razporejajo občinam (4. člen). Ta sredstva so potem namenjena izrecno za vzdrževanje gozdnih cest. Vloga lokalne skupnosti je samo izvedbene narave, saj župan z Zavodom za gozdove Slovenije sodeluje pri pripravi programa vzdrževanja gozdnih cest. Občinska uprava pa odloča tudi o izdaji dovoljenj za čezmerno uporabo gozdnih cest in določi odškodnino za čezmerno rabo.

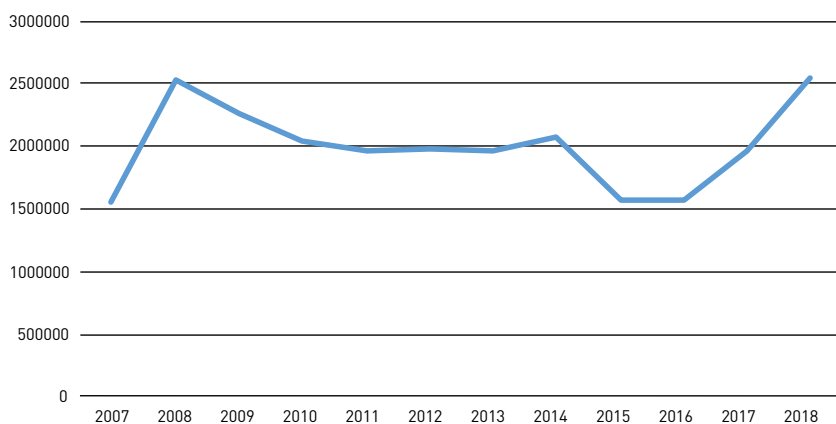
Po poročanju Računskega sodišča v letu 2009³³ nekatere občine niso porabile pristojbin in proračunskih sredstev za vzdrževanje gozdnih cest. Kljub zakonski določbi, da so sredstva, zbrana na podlagi pristojbine, prihodek proračuna lokalnih skupnosti in da jih mora lokalna skupnost nameniti izključno vzdrževanju gozdnih cest, jih nekatere občine v letu 2009 niso namenile za vzdrževanje gozdnih cest, čeprav so sredstva prejele. Tudi gozdarska inšpekcija v Poročilu o delu gozdarske inšpekcije v letu 2009 ugotavlja, da nekatere občine sredstev, namenjenih za vzdrževanje gozdnih cest, ne porabijo za ta namen (Računsko sodišče, 2009).

Višina prihodkov iz naslova pristojbin za vzdrževanje gozdnih cest v povprečju ne presega 0,2 % vseh tekočih prihodkov občin (delež se giblje od

33 Računsko sodišče. 2009. Revizijsko poročilo: Upravljanje z gozdovi. Računsko sodišče: Ljubljana.

0,09 % v letu 2016 do 0,17 % v letu 2008), kar kumulativno pomeni med 1,5 milijona in 2,5 milijona prihodkov letno. Ker občine nimajo diskrecijske pravice soodločanja pri tem viru, ga ne štejemo za pomemben vir. Kar je bolj skrb vzbujaajoče, je, da občine glede na poročilo Računskega sodišča tega denarja ne porabljajo skladno z namembnostjo.

Graf 16: Trend višine pristojbin za vzdrževanje gozdnih cest (2007–2018) skupaj za vse občine



Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Poleg izpostavljenega je nujno opozoriti, da sredstva za vzdrževanje gozdnih cest nikakor ne zagotavljajo zadostnega vira za vzdrževanje vseh gozdnih cest. Ravno nasprotno, lokalne skupnosti so največkrat primorane k zagotavljanju še dodatnih virov, da bi se vzdrževanje ohranilo na določeni ravni. Ocena nenamenskosti Računskega sodišča je vredna poglobljenega razumevanja – izjemna obremenitev, ki jo vršijo tovorna vozila (med katerimi velikokrat prihaja do namenske kršitve osne obremenitve), se ne začne in konča na gozdnih cestah. Res je, da

so te ob poseku in spravilu lesa še dodatno obremenjene in močnejše poškodovane, kar naj bi ta namenski vir tudi odpravljal, a lomi asfalta so še bistveno hujši ob prehodu z gozdnih cest na občinske ceste, ki jih uporabljajo občanke in občani. Prav te pa so vzdrževanja še bolj potrebne z vidika zagotavljanja normalnega sobivanja v lokalnih skupnostih – če odmislimo siceršnje obremenitev cest s hrupom, z onesnaževanjem asfalta in gnečo na cestah, ki jih povzročajo težka tovorna vozila pri odvozu hlodovine iz gozdov.

Preglednica 20: Občine z najvišjimi in najnižjimi povprečnimi prihodki iz naslova pristojbin za vzdrževanje gozdnih cest (2007–2018)

Občine z najvišjim zneskom per capita (v %)		Občine z najnižjim zneskom per capita	Občine z najvišjim zneskom absolutno (v EUR)	
OBČINA JEZERSKO	21,01	12 občin nima prihodkov iz tega naslova; te so ANKARAN, BENEDIKT, DORNAVA, GORIŠNICA, HAJDINA, IZOLA, LOG - DRAGOMER, MARKOVCI, MIKLAVŽ NA DRAVSKEM POLJU, ODRANCI, PIRAN, STARŠE	OBČINA KOČEVJE	118.254,86
OBČINA SOLČAVA	19,80		OBČINA ILIRSKA BISTRICA	64.423,59
OBČINA ČRNA NA KOROŠKEM	17,49		OBČINA ČRNA NA KOROŠKEM	55.310,96
OBČINA LOŠKI POTOK	17,12		OBČINA IDRIJA	54.881,51
OBČINA RIBNICA NA POHORJU	16,63		MESTNA OBČINA SLOVENJ GRADEC	45.842,81

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

3.4.7 Nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo prostora

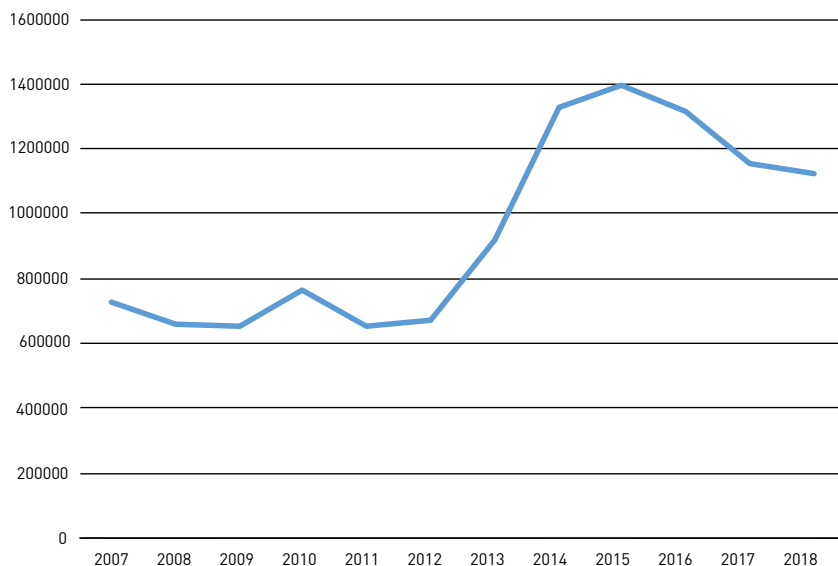
Nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo prostora določa Zakon o graditvi objektov³⁴. Ta določa, da je investitor oziroma lastnik nedovoljene gradnje dolžen plačati nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo prostora, pri čemer se vrsta in stopnja degradacije in uzurpacije prostora ugotavljata glede na vrsto in obseg nedovoljene gradnje. Sredstva iz naslova nadomestila pripadajo v višini 50 % državi in 50 % občini, v kateri se nedovoljena gradnja nahaja. Višino nadomestila ureja Uredba o kriterijih za izračunavanje višine nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora in o načinu njegovega plačila³⁵.

Nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo prostora predstavlja enega izmed najmanjših tekočih prihodkov občin (primerljiv z občinskimi taksami in davkom na vodna plovila), saj predstavlja v povprečju le 0,05 % tekočih prihodkov. Letno iz tega naslova v povprečju občina pridobi 0,46 EUR na prebivalca. Skupaj z dejstvom, da občina pri določanju davka (ali posrednemu vplivanju nanj) nima pristojnosti, sklenemo, da omenjeni davek ni relevanten vir za določanje fiskalne kapacitete občin.

34 Zakon o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 102/04 – uradno prečiščeno besedilo, 14/05 – popr., 92/05 – ZJC-B, 93/05 – ZVMS, 111/05 – odl. US, 126/07, 108/09, 61/10 – ZRud-1, 20/11 – odl. US, 57/12, 101/13 – ZDavNepr, 110/13, 22/14 – odl. US, 19/15, 61/17 – GZ in 66/17 – odl. US).

35 Uredba o kriterijih za izračunavanje višine nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora in o načinu njegovega plačila (Uradni list RS, št. 33/03, 79/09, 6/14 in 61/17 – GZ in 199/21 – GZ-1).

Graf 17: Trend višine nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora (2007–2018) skupaj za vse občine



Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Preglednica 21: Nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora (2007–2018)

Občine z najvišjim zneskom per capita (v EUR)	Občine z najnižjim zneskom per capita (v EUR)	Občine z najvišjim zneskom absolutno (v EUR)	Občine z najnižjim zneskom absolutno (v EUR)
OBČINA ŠMARJEŠKE TOPLICE	2,76	OBČINA BLOKE	0,07
OBČINA ŠKOCJAN	1,90	MESTNA OBČINA LJUBLJANA	70.671,11
OBČINA CIR-KULANE	1,87	OBČINA BLOKE	114,95
		MESTNA OBČINA MURSKA SOBOTA	0,06
		MESTNA OBČINA MARIBOR	49.641,94
		OBČINA HODOŠ	70,64
		OBČINA BREŽICE	38.511,60
		OBČINA VERŽEJ	65,72

OBČINA ŠENTJERNEJ	1,83	OBČINA ANKARAN	0,03	MESTNA OBČINA NOVO MESTO	37.929,99	OBČINA OSILNICA	63,52
OBČINA DO- BROVA - POL- HOV GRADEC	1,71	OBČINA DOBJE	0,00	MESTNA OBČINA KOPER	21.301,78	OBČINA DOBJE	0,00

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

KAPITALSKI VIRI

Občine imajo status pravnih oseb, zato so lahko lastnice premoženja. Premoženje je lahko stvarno ali finančno. Finančno premoženje predstavljajo denarna sredstva, terjatve, dolžniški vrednostni papirji ter delnice in lastniški deleži v gospodarskih družbah in druge naložbe v pravne osebe (javni zavodi, javni skladi in javne agencije).³⁶

Stvarno premoženje obsega stvari³⁷, te pa so premične ali nepremične. Nepremičnina je prostorsko odmerjen del zemeljske površine skupaj z vsemi sestavinami – vse druge stvari so premičnine (18. člen Stvarnopravnega zakonika)³⁸. Glede na to lahko pod pojmom nepremično premoženje razumemo zemljišča, stavbe, posamezne dele stavb in druge (gradbene) objekte. Zemljišča lahko delimo na kmetijska zemljišča,

36 Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18, 195/20 – odl. US in 18/23 – ZDU-1O).

37 Stvar je samostojen telesni predmet, ki ga človek lahko obvladuje. Za stvar se štejejo tudi različne oblike energije in valovanja, ki jih človek lahko obvladuje. Živali niso stvari, a se zanje uporabljajo določila Stvarnega pravnega zakonika, ki urejajo premičnine, če zakon ne določa drugače (15. in 15. a-člen).

38 Stvarnopravni zakonik (Uradni list RS, št. 87/02, 91/13 in 23/20).

gozdove in stavbna zemljišča, stavbe in druge objekte pa na stanovanja, poslovne prostore, garaže, športne objekte in drugo.

Za ravnanje občin s stvarnim premoženjem načelno velja splošna zakonodaja, saj gre za ravnanje *ex iure gestionis* – občina je torej načelno izenačena z drugimi poslovnimi subjekti (lastniki), saj gre za neoblastno, poslovno ravnanje. Omejitve oziroma posebna pravila glede ravnanja s premoženjem so lahko določena zaradi javnega interesa. Ta je razviden iz posebnih pravil, ki jih določata sistemska in področna zakonodaja, ki urejata posamezne kategorije premoženja. Vsebina javnega interesa se npr. kaže v posebnih postopkih, časovnih omejitvah, določitvah oblik pogodb, omejitvah pogodbene svobode glede določanja cen itn.

Splošni zakon, ki sistemsko ureja ravnanje s stvarnim premoženjem samoupravnih lokalnih skupnosti, je Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti³⁹, podrobnejša pravila pa vsebujejo podzakonski predpisi.⁴⁰ Ta zakon se uporablja za vse stvarno premoženje v lasti samoupravnih lokalnih skupnosti, če vsebine tega zakona niso s posebnim zakonom za posamezno vrsto stvarnega premoženja urejene drugače⁴¹ ali če uporaba določb tega zakona ni z zakonom izrecno izključena.⁴²

39 Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 11/18 in 79/18).

40 Npr. Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti, Uradni list RS, št. 31/18.

41 Posebna ureditev velja npr. za kmetijska zemljišča.

42 Zakon izključuje naslednje kategorije premoženja in naslednje oblike ravnanja z njim: 1) oddajo službenih stanovanj v najem; 2) oddajo počitniških enot v najem;

Ravnanje s stvarnim premoženjem obsega pridobivanje, razpolaganje, upravljanje in najemanje tega premoženja; upravljanje stvarnega premoženja pa – med drugim – obsega oddajanje v najem, obremenjevanje s stvarnimi pravicami, dajanje v uporabo in podobno (58. člen zakona). Zakon med drugim ureja vrednost najema in postopek oddaje v najem ter druge oblike upravljanja nepremičnega premoženja (npr. obremenitev s stvarnimi pravicami). Odločitve občine v okviru razpolaganja s premoženjem so t. i. akti poslovanja, zato zoper njih ni dovoljen upravni spor.⁴³

Kapitalske vire občin smo kategorizirali na podlagi kategorij, ki jih občine uporabljajo za poročanje prihodkov. Osnovne kategorije, kot so: »udeležba pri dobičku in dohodki od premoženja«, »prihodki od premoženja« ter »prihodki od prodaje zemljišč in neopredmetenih dolgoročnih sredstev«, so nadalje razčlenjene, da je razvidno, kaj v kategorijo sodi. Tam, kjer podkategorija vsebuje več proračunskih kontov, pa so ti navedeni. Če je naziv podkategorije enak nazivu proračunskega konta, tega prikaza (stolpec tri) ni (glejte preglednico 22).

3) pravne posle pridobivanja in pravne posle upravljanja na podlagi koncesijskega razmerja ali drugih razmerij po javno-zasebnem partnerstvu; 4) pravne posle pridobivanja in pravne posle upravljanja, ki vsebujejo elemente koncesijskega razmerja, elemente javno-zasebnega partnerstva ali elemente javnega naročanja; 5) ravnanje s službenimi živalmi.

43 Gl. npr. sklep Upravnega sodišča RS: »Tožena stranka je v okviru javnega zbiranja ponudb za oddajo njej lastnih poslovnih prostorov v najem po ZSPDSLS sprejela sklep o izbiri najboljšega ponudnika, zoper katerega ni upravnega spora, saj predstavlja t. i. akt poslovanja«, https://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/vrhovno_sodisce_rs/2015081111390804/. Gl. tudi <https://oxcon.oupilaw.com/view/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e188> (*Acta iure gestionis and acta iure imperii*).

Preglednica 22: Seznam kategorij in podkategorij analiziranih kapitalskih virov

Kategorija	Podkategorija	Kaj vključuje
Udeležba pri dobičku in dohodki od premoženja	Prihodki od udeležbe pri dobičku in dividend ter presežkov prihodkov nad odhodki (združeno)	Prihodki iz naslova presežka prihodkov nad odhodki posrednih uporabnikov proračunov Prihodki od udeležbe pri dobičku in dividend nefinančnih družb Prihodki od udeležbe pri dobičku in dividend finančnih družb
	Prihodki od obresti (združeno)	Prihodki od obresti od sredstev na vpogled Prihodki od obresti od vezanih depozitov iz namenjenih sredstev Prihodki od obresti od vezanih depozitov iz stalne rezerve – redna sredstva Prihodki od obresti od vezanih depozitov iz stalne rezerve – druga sredstva Prihodki od obresti od vezanih depozitov iz drugih namenskih sredstev Prihodki od obresti od deviznih depozitov iz nena-menjskih sredstev Prihodki od obresti od deviznih depozitov iz drugih namenskih sredstev Prihodki od obresti od danih posojil – javnim podjetjem Prihodki od obresti od danih posojil – finančnim institucijam Prihodki od obresti od danih posojil – zasebnim podjetjem in zasebnikom Prihodki od obresti od danih posojil – občanom Prihodki od obresti od danih posojil – drugim javnim skladom in agencijam Drugi prihodki od obresti Prihodki od obresti od danih posojil – državnemu proračunu
Prihodki od premoženja	Prihodki iz naslova najemnin za kmetijska zemljišča in gozdove	

Prihodki od najemnin za poslovne prostore	
Prihodki od najemnin za stanovanja	
Prihodki od najemnin za opremo	
Prihodki od drugih najemnin	
Prihodki od zakupnin	
Prihodki iz naslova podeljenih koncesij	
Prihodki iz naslova koncesijskih dajatev od posebnih iger na srečo	
Prihodki od podeljenih koncesij za rudarsko pravico	
Prihodki od podeljenih koncesij za vodno pravico	
Prihodki od nadomestila za dodelitev služnostne pravice in ustanovitev stavbne pravice	
Prihodki od prodaje blaga in storitev (združeno)	Prihodki od prodaje blaga in storitev Prihodki od prodaje materiala in odpadkov Prihodki obratov družbene prehrane Prihodki od počitniške dejavnosti Prihodki od prodanih vstopnic za kulturne, športne in za druge prireditve Prihodki od vstopnin Prihodki od kotizacij za seminarje, posvetovanja, simpozije in za druga strokovna srečanja Drugi prihodki od prodaje

	Prihodki od prodaje osnovnih sredstev (združeno)	Prihodki od prodaje poslovnih objektov in poslovnih prostorov Prihodki od prodaje stanovanjskih objektov in stanovanj Prihodki od prodaje drugih zgradb in prostorov Prihodki od prodaje cestnih motornih vozil Prihodki od prodaje helikopterjev in letal Prihodki od prodaje ladij in čolnov Prihodki od prodaje drugih prevoznih sredstev Prihodki od prodaje pisarniške opreme Prihodki od prodaje računalniške opreme Prihodki od prodaje druge opreme Prihodki od prodaje drugih osnovnih sredstev
		Prihodki od prodaje poslovnih objektov in poslovnih prostorov (ločeno)
		Prihodki od prodaje stanovanjskih objektov in stanovanj (ločeno)
Prihodki od prodaje zemljišč in neopredmet. dolgoroč. sredstev	Prihodki od prodaje kmetijskih zemljišč in gozdov	
	Prihodki od prodaje stavbnih zemljišč	

Vir: Lastna izdelava

Na splošno kapitalski prihodki občin predstavljajo majhen delež občinskih prihodkov, saj so le štirje v povprečju višji od enega odstotka (prihodki od drugih najemnin, prihodki od prodaje stavbnih zemljišč, prihodki od prodaje osnovnih sredstev (skupaj), prihodki iz naslova koncesijskih dajatev od posebnih iger na srečo). Najvišji prihodek je iz naslova prihodkov od drugih najemnin, ki v povprečju znaša 3,5 % občinskega proračuna. Daleč najnižje kapitalске prihodke z 0,007 %

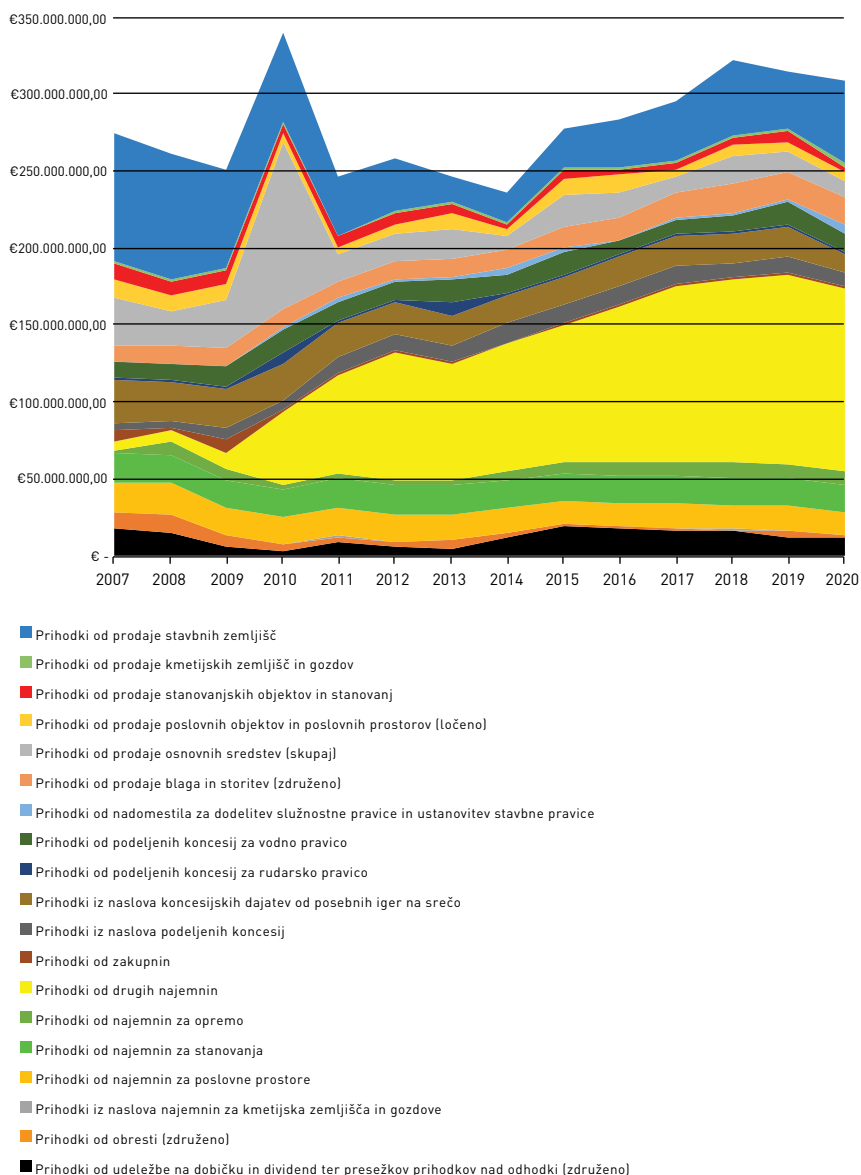
predstavljajo prihodki iz naslova najemnin za kmetijska zemljišča in gozdove. V primerjavi z davčnimi prihodki kapitalski prihodki niso primerljivi z najvišjima (dohodnina in NUSZ skupaj – za pravne in fizične osebe), so pa primerljivi z drugimi davčnimi prihodki. NUSZ za fizične osebe na primer v povprečju predstavlja 3,05 %, komunalni prispevek 3,11 % in davek na promet nepremičnin 2,10 % deleža od tekočih prihodkov. To je po višini primerljivo s prihodki od drugih najemnin. Podobno kot pri davčnih virih je v povprečju tudi veliko kapitalskih virov zelo majhnih. V primerjavi z davčnimi viri (davek na dediščine in darila 0,58 %, turistična taksa 0,56 %, globe za prekrške 0,49 %, občinske takse 0,23 %, davek od premoženja od stavb – od fizičnih oseb 0,21 %, pristojbina za vzdrževanje gozdnih cest 0,12 %, nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo prostora 0,06 %, davek od premoženja od prostorov za počitek in rekreacijo 0,05 % in davek na vodna plovila 0,02 %) znašajo kapitalski viri: prihodki od najemnin za stanovanja 0,881 %, prihodki od najemnin za poslovne prostore 0,829 %, prihodki od prodaje blaga in storitev (združeno) 0,655 %, prihodki od udeležbe pri dobičku in dividend ter presežkov prihodkov nad odhodki (združeno) 0,597 %, prihodki od podeljenih koncesij za vodno pravico 0,577 %, prihodki iz naslova podeljenih koncesij 0,442 %, prihodki od najemnin za opremo 0,299 %, prihodki od obresti (združeno) 0,216 %, prihodki od zakupnin 0,131 %, prihodki od podeljenih koncesij za rudarsko pravico 0,123 %, prihodki od nadomestila za dodelitev služnostne pravice in ustanovitev stavbne pravice 0,100 %, prihodki od prodaje kmetijskih zemljišč in gozdov 0,079 % in prihodki iz naslova najemnin za kmetijska zemljišča in gozdove 0,007 %. Skupaj kapitalski prihodki v povprečju predstavljajo slabih 13 % (12,89 %), kar je primerljivo s prihodki iz naslova NUSZ (fizične in pravne osebe skupaj).

Preglednica 23: Kapitalski viri kot delež vseh prihodkov občin

Vir/Leto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Vsi prihodki	1.710.495.356	1.875.187.040	2.036.559.459	2.180.402.953	2.061.173.031	2.080.068.830	2.016.221.279	2.204.562.099	2.226.375.985	1.901.732.401	1.976.659.150	2.154.439.030	2.232.282.059	2.329.098.939
Udeležba pri dobičku in dividend ... – združeno	18.065.048	14.846.505	6.685.044	3.834.166	9.307.266	5.441.966	4.871.436	12.332.349	19.704.187	18.123.640	16.643.963	16.278.892	12.104.885	12.067.358
	1,056 %	0,792 %	0,328 %	0,176 %	0,452 %	0,262 %	0,242 %	0,559 %	0,885 %	0,953 %	0,842 %	0,756 %	0,542 %	0,518 %
Obresti (združeno)	10.355.476	12.509.199	6.200.091	3.899.628	3.476.710	4.179.593	5.163.398	2.377.876	915.453	1.324.834	1.579.970	831.879	4.984.461	1.798.119
	0,605 %	0,667 %	0,304 %	0,179 %	0,169 %	0,201 %	0,256 %	0,108 %	0,041 %	0,070 %	0,080 %	0,039 %	0,223 %	0,077 %
Najemnine za kmetijska zemljišča in gozdove	157.776	103.585	77.960	83.177	86.811	111.006	145.407	118.767	163.696	129.313	232.122	231.096	157.984	192.933
	0,009 %	0,006 %	0,004 %	0,004 %	0,004 %	0,005 %	0,007 %	0,005 %	0,007 %	0,007 %	0,012 %	0,011 %	0,007 %	0,008 %
Najemnine za poslovne prostore	19.337.574	20.054.413	18.287.648	18.337.907	19.192.432	17.886.781	17.070.151	16.424.134	15.718.463	15.091.040	15.639.744	15.441.426	15.473.514	13.666.004
	1,131 %	1,069 %	0,898 %	0,841 %	0,931 %	0,860 %	0,847 %	0,745 %	0,706 %	0,794 %	0,791 %	0,717 %	0,693 %	0,587 %
Najemnine za stanovanja	19.125.235	18.209.981	17.685.365	17.503.549	18.125.913	18.146.175	18.315.445	18.280.377	17.689.027	18.159.231	17.858.325	18.219.084	18.043.687	18.121.292
	1,118 %	0,971 %	0,868 %	0,803 %	0,879 %	0,872 %	0,908 %	0,829 %	0,795 %	0,955 %	0,903 %	0,846 %	0,808 %	0,778 %
Najemnine za opremo	637.044	8.120.915	7.209.931	2.026.675	3.204.708	3.004.713	3.966.472	5.300.046	6.895.244	8.377.114	9.300.650	10.300.607	9.407.776	9.632.059
	0,037 %	0,433 %	0,354 %	0,093 %	0,155 %	0,144 %	0,197 %	0,240 %	0,310 %	0,440 %	0,471 %	0,478 %	0,421 %	0,414 %
Druge najemnine	6.737.795	7.544.717	11.451.487	47.435.548	64.639.451	83.815.558	74.957.277	82.584.907	88.941.827	99.882.092	113.852.175	117.827.301	122.111.248	118.072.197
	0,394 %	0,402 %	0,562 %	2,176 %	3,136 %	4,029 %	3,718 %	3,746 %	3,995 %	5,252 %	5,760 %	5,469 %	5,470 %	5,069 %
Zakupnine	7.888.805	1.118.384	8.907.756	2.136.491	1.343.421	1.435.837	1.539.158	1.315.691	1.491.947	1.548.230	1.908.151	1.926.396	1.874.718	1.984.662
	0,461 %	0,060 %	0,437 %	0,098 %	0,065 %	0,069 %	0,076 %	0,060 %	0,067 %	0,081 %	0,097 %	0,089 %	0,084 %	0,085 %
Podeljene koncesije	3.980.959	5.035.432	6.854.491	5.920.277	9.886.656	9.888.764	10.795.823	11.964.351	11.780.317	12.857.067	11.618.043	9.443.097	9.982.263	8.395.228
	0,233 %	0,269 %	0,337 %	0,272 %	0,480 %	0,475 %	0,535 %	0,543 %	0,529 %	0,676 %	0,588 %	0,438 %	0,447 %	0,360 %

Koncesijske dajatve od posebnih iger na srečo	27.679.390	25.870.803	24.544.975	23.271.702	22.322.118	20.421.583	18.810.787	18.431.606	18.297.235	18.827.204	18.876.269	19.017.120	19.543.158	11.673.100
	1,618 %	1,380 %	1,205 %	1,067 %	1,083 %	0,982 %	0,933 %	0,836 %	0,822 %	0,990 %	0,955 %	0,883 %	0,875 %	0,501 %
Koncesije za rudarsko pravico	1.671.608	1.426.326	1.962.254	7.494.111	1.218.453	1.153.882	9.214.025	1.363.734	1.357.978	1.732.312	1.342.143	1.664.903	2.097.921	1.852.490
	0,098 %	0,076 %	0,096 %	0,344 %	0,059 %	0,055 %	0,457 %	0,062 %	0,061 %	0,091 %	0,068 %	0,077 %	0,094 %	0,080 %
Koncesije za vodno pravico	9.848.214	9.180.154	13.242.036	15.071.752	12.430.148	11.996.720	15.135.557	11.915.450	15.014.294	8.675.544	9.436.496	9.779.469	13.857.040	12.112.659
	0,576 %	0,490 %	0,650 %	0,691 %	0,603 %	0,577 %	0,751 %	0,540 %	0,674 %	0,456 %	0,477 %	0,454 %	0,621 %	0,520 %
Nadomestila za dodelitev služnostne pravice in ustanovitev stavbne pravice				1.981.164	1.794.280	1.696.053	740.386	4.504.072	2.571.604	568.616	1.626.281	1.601.866	1.078.038	5.902.941
				0,091 %	0,087 %	0,082 %	0,037 %	0,204 %	0,116 %	0,030 %	0,082 %	0,074 %	0,048 %	0,253 %
Prodaja blaga in storitev – združeno	10.518.284	12.731.666	11.958.377	10.816.198	11.061.529	11.772.573	11.522.373	11.750.647	12.843.537	14.473.696	15.876.262	18.876.882	18.407.369	17.336.356
	0,615 %	0,679 %	0,587 %	0,496 %	0,537 %	0,566 %	0,571 %	0,533 %	0,577 %	0,761 %	0,803 %	0,876 %	0,825 %	0,744 %
Prodaja osnovnih sredstev (skupaj)	31.222.031	21.680.229	30.924.832	108.224.895	17.929.611	18.103.560	19.607.972	9.631.784	20.857.694	16.395.832	10.565.139	17.548.148	14.020.182	11.142.036
	1,825 %	1,156 %	1,518 %	4,964 %	0,870 %	0,870 %	0,973 %	0,437 %	0,937 %	0,862 %	0,534 %	0,815 %	0,628 %	0,478 %
Prodaja poslovnih objektov in poslovnih prostorov (ločeno)	11.972.162	11.350.370	10.310.716	6.456.389	4.482.927	6.785.644	10.310.453	3.565.860	10.884.426	10.846.573	3.620.035	7.857.160	5.572.709	4.680.834
	0,700 %	0,605 %	0,506 %	0,296 %	0,217 %	0,326 %	0,511 %	0,162 %	0,489 %	0,570 %	0,183 %	0,365 %	0,250 %	0,201 %
Prodaja stanovanjskih objektov in stanovanj	10.882.514	7.701.450	8.925.427	5.724.920	6.876.028	6.380.443	6.061.588	2.796.261	5.076.768	3.534.526	5.276.762	4.129.743	6.525.227	4.130.561
	0,636 %	0,411 %	0,438 %	0,263 %	0,334 %	0,307 %	0,301 %	0,127 %	0,228 %	0,186 %	0,267 %	0,192 %	0,292 %	0,177 %
Prodaja kmetijskih zemljišč in gozdov	1.775.958	2.262.512	1.385.276	1.839.887	1.059.789	1.497.815	1.436.065	1.456.301	1.662.503	1.403.355	1.374.806	1.569.199	1.772.664	2.446.264
	0,104 %	0,121 %	0,068 %	0,084 %	0,051 %	0,072 %	0,071 %	0,066 %	0,075 %	0,074 %	0,070 %	0,073 %	0,079 %	0,105 %
Prodaja stavbnih zemljišč	82.520.576	81.639.848	64.581.717	58.059.093	38.491.404	34.202.236	15.956.199	19.321.001	24.829.429	31.442.474	38.866.406	49.540.023	38.017.517	53.385.502
	4,824 %	4,354 %	3,171 %	2,663 %	1,867 %	1,644 %	0,791 %	0,876 %	1,115 %	1,653 %	1,966 %	2,299 %	1,703 %	2,292 %

Graf 18: Trend vseh kapitalskih občinskih virov (2007–2020)



4.1 Kapitalski viri – 1. sklop

Avtorici poglavja Tatjana Stanimirović in Irena Bačlija Brajnik

4.1.1 Prihodki od udeležbe pri dobičku in dividend ter presežkov prihodkov nad odhodki (združeno)

Prihodki od udeležbe pri dobičku in dividende ter presežki prihodkov nad odhodki se računovodsko evidentirajo med nedavčnimi prihodki (54. člen Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava)⁴⁴. Prihodki od udeležbe pri dobičku in dividendah so prihodki občin, ki imajo med svojimi sredstvi finančne naložbe v kapital nefinančnih naložb. Zaradi strateško razvojnih namenov tovrstnih investicij v občinah se najpogosteje evidentirajo med dolgoročne finančna naložbe, kamor (skladno s Slovenskim računovodskim standardom 3) uvrščamo tiste naložbe, ki jih namerava imeti naložbenik v posesti v obdobju, daljšem od enega leta, in ne za trgovanje. Med tovrstne naložbe uvrščamo naložbe v delnice in deleže podjetij, naložbe v kapital gospodarskih družb, naložbe v namensko premoženje javnih skladov in naložbe v premoženje, ki je v lasti drugih pravnih oseb (8. člen Pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava).⁴⁵

44 Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15, 84/16, 75/17, 82/18, 79/19, 10/21 in 203/21).

45 Pravilnik o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava (Uradni list RS, št. 134/03, 34/04, 13/05, 114/06 – ZUE, 138/06, 120/07, 112/09, 58/10, 97/12, 100/15, 75/17 in 82/18).

Naložbe v kapital podjetij oz. gospodarskih družb se pojavljajo kot poslovni delež v družbi z omejeno odgovornostjo ali delnica v delniški družbi (53. člen Zakona o gospodarskih družbah ZGD-1).⁴⁶ Delničarji imajo pravico do deleža v bilančnem dobičku, razen ob drugačnih odločitvah skupščine, pri čemer se deleži delničarjev v bilančnem dobičku določijo v sorazmerju z njihovim deležem v osnovnem kapitalu (230. in 231. člen ZGD-1). Prav tako imajo pravico do deleža v dobičku družbeniki, saj se dobiček ali izguba ugotovi na koncu vsakega poslovnega leta na temelju letnih računovodskih izkazov (94. člen ZGD-1). Čisti dobiček je razlika med prihodki in odhodki, zmanjšana za obračunani davek iz dobička ter preračunana za odložene terjatve in odložene obveznosti za davek. Če je čisti dobiček dovolj velik oz. če skupščina tako odloči, se izplačajo dividende oz. deleži v dobičku (231. člen ZGD-1, SRS 8.2).

Namensko premoženje javnega sklada je premoženje, ki ga je občina namenila za doseganje namena javnega sklada, ki upravlja namensko premoženje in razpolaga z njim samo skladno z namenom, zaradi katerega je bil ustanovljen (10. člen Zakona o javnih skladih).⁴⁷

Naložbe v premoženje, preneseno v last drugih pravnih oseb javnega prava, pa so sredstva oz. premoženje, ki je skladno z zakonom last proračunskega uporabnika, ki ga je ustanovila Republika Slovenija ter so bila pridobljena iz javnih in drugih virov. Proračunski uporabnik upravlja premoženje, ki ga uporablja za opravljanje svoje dejavnosti

46 Zakon o gospodarskih družbah. Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15, 15/17, 22/19 – ZPosS, 158/20 – ZIntPK-C in 18/21).

47 Zakon o javnih skladih, Uradni list RS, št. 22/2000.

ter razpolaga z njim (9. člen Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava, Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15, 84/16, 75/17, 82/18, 79/19, 10/21 in 203/21).

Donosi od teh naložb so donosi, ki letno pritekajo do družb, v katerih so naložene, in predstavljajo npr. dividende ali izplačila bilančnega dobička. Gre za dobičke podjetij oz. gospodarskih družb, ki za občino predstavljajo finančne naložbe, ter se razčlenjujejo in izkazujejo skladno z določbami pravilnika o enotnem kontnem načrtu in pravilnika o sestavljanju letnih poročil (14. člen Pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava), kar pomeni, da se uvrščajo med kapitalske prihodke. Ob prodaji takšnih deležev se donosi od prodaje evidentirajo kot prejemki od prodaje kapitalskih deležev in ne med kapitalske prihodke.

Ugotovljeni presežek prihodkov pravne osebe (posrednih uporabnikov proračunov) se najprej porabi za pokritje presežka odhodkov iz prejšnjih let, preostanek pa se razporedi za druge namene skladno s predpisi. Če je ustanovitelj pred sprejetjem letnega poročila zagotovil pokritje presežka odhodkov iz preteklih let iz drugih virov, lahko ugotovljeni presežek prihodkov nad odhodki razporedi za druge namene skladno s predpisi (17. člen Pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava). Posredni uporabniki državnega ali občinskega proračuna so pravne osebe: 1) ki so organizirane v pravno-organizacijski obliki kot javni zavod, javna agencija ali javni sklad; 2) katerih ustanovitelj in lastnik je država oziroma občine; 3) ki izvajajo javno službo, dejavnost v javnem interesu ali druge naloge, s katerimi se izvajajo javne funkcije; 4) ki sredstva za financiranje pridobivajo iz državnega

proračuna ali občinskih proračunov, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije ali Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije ter drugih virov (3. člen Pravilnika o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov).⁴⁸

Prihodki od udeležbe pri dobičku in dividend ter presežkov prihodkov nad odhodki predstavljajo približno 0,6 % vseh prihodkov, v povprečju več kot 12 milijonov EUR letno (glejte preglednico 24), pri čemer je standardni odklon več kot pet milijonov.

Preglednica 24: Prihodki od udeležbe pri dobičku in dividend ter presežkov prihodkov nad odhodki za vse občine (2007–2020)

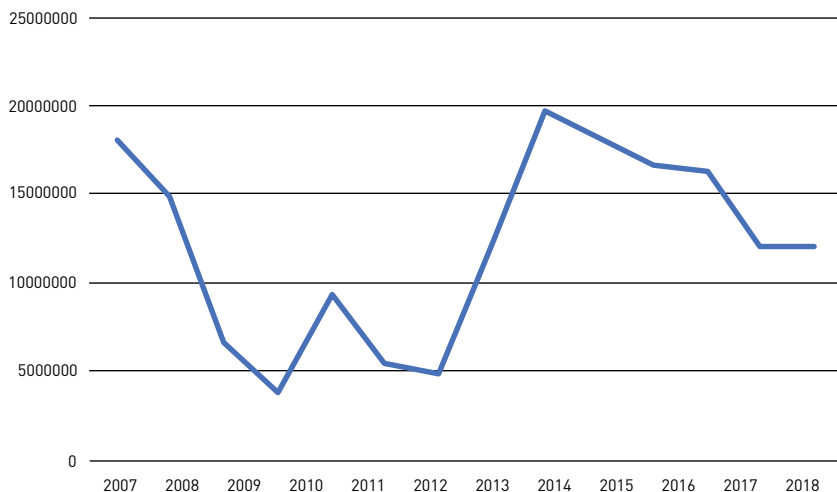
leto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	$\bar{x}^*$
SKUPAJ VSE OBČINE	18.065.048	14.846.505	6.685.044	3.834.166	9.307.266	5.441.966	4.871.436	12.332.349	19.704.187	18.123.640	16.643.963	16.278.892	12.104.885	12.067.358	12.164.765

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

*Povprečje vseh opazovanih let

48 Pravilnik o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov, Uradni list RS, št. 46/2003.

Graf 19: Trend prihodkov od udeležbe pri dobičku in dividend ter presežkov prihodkov nad odhodki za vse občine (2007–2020)



Iz preglednice 24 in grafa 19 je razviden izrazit padec prihodkov od udeležbe pri dobičku in dividend ter presežkov prihodkov nad odhodki v obdobju med letoma 2008 in 2013, za kar je vzroke iskati v posledicah svetovne gospodarske krize. Zaradi slabšega poslovanja gospodarstva, ki se je odrazilo v nižjih dobičkih družb ter posledično dividendah, ki so jih te namenjale delničarjem (v našem primeru občinam), so t. i. kapitalski prihodki občin izrazito padli. Med letoma 2013 in 2015 je opaziti izrazit trend naraščanja teh prihodkov, ki je posledica okrevanja gospodarstva in poznejšega rahlega padca.

Na ravni posamezne občine najdemo izrazita nihanja v prihodkih iz navedenega vira (glejte preglednico 25. Občina Komenda, na primer, je imela izjemen prihodek (4,300.000 EUR) iz tega naslova le leta 2008, sedem let pa celo ni izkazovala prihodkov iz tega vira.

Preglednica 25: Prihodki od udeležbe pri dobičku in dividend ter presežkov prihodkov nad odhodki (min. in maks.)

Občine z najvišjim zneskom per capita (v EUR)		Občine z najnižjim zneskom per capita (v EUR)	Občine z najvišjim zneskom absolutno (v EUR)	
OBČINA KOMENDA	56,83	22 občin ⁴⁹ ni imelo iz naslova prihodkov od udeležbe pri dobičku in dividend ter presežkov prihodkov nad odhodki med letoma 2007 in 2020 nobenega prihodka.	MESTNA OBČINA LJUBLJANA	4,661.790
OBČINA POSTOJNA	23,27		MESTNA OBČINA MARIBOR	1,170.501
MESTNA OBČINA LJUBLJANA	17,07		MESTNA OBČINA CELJE	538.411
OBČINA RENČE - VOGRSKO	14,72		OBČINA POSTOJNA	373.291
OBČINA MENGEŠ	13,77		MESTNA OBČINA KOPER	368.794

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Mestna občina Celje je imela v letih 2007 in 2008 prihodke iz tega naslova v višini cca 30.000 EUR, od leta 2009 naprej pa v povprečju za 10-krat višje prihodke; trikrat celo več kot 1,000.000 EUR.

4.1.2 Prihodki od obresti (združeno)

Prihodki od obresti se računovodsko evidentirajo med nedavčnimi prihodki (54. člen Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava). Zajemajo vse obračunane obresti, razen prejetih obresti na sredstva proračunskih skladov, ki se knjižijo kot povečanje sklada, ter tiste prejete obresti, ki

49 Bistrica ob Sotli, Dobje, Dobrovnik, Gornji Petrovci, Hodoš, Kozje, Loški Potok, Makole, Mokronog - Trebelno, Osilnica, Podčetrtek, Poljčane, Rogaška Slatina, Rogatec, Sodražica, Solčava, Šentrupert, Šmarje pri Jelšah, Trebnje, Turnišče, Velike Lašče, Vodice.

se izkazujejo med prejetimi donacijami (to so obresti od upravljanja sredstev), in obresti od upravljanja sredstev po Zakonu o lastninskem preoblikovanju podjetij ter druge prejete obresti od kupnin.

Obresti so plačilo za prepustitev rabe denarnega zneska ali druge nadomestne stvari, ki se zaračuna v odstotku od vsote glavne terjatve in po času, v katerem uporaba traja. Obligacijski zakonik⁵⁰ določa, da poleg glavnice dolguje dolžnik tudi obresti, če tako določa zakon ali če se upnik in dolžnik tako dogovorita, medtem ko zamudne obresti ureja Zakon o predpisani obrestni meri zamudnih obresti⁵¹. Na podlagi teh zakonov ločujemo pogodbene in zamudne obresti. Zamudne obresti so obresti, ki so določene kot civilna sankcija za kršitev obveznosti plačila določenega denarnega zneska od zapadlosti, kar pomeni, da se obračunavajo od trenutka, ko poteče rok za vrnitev denarja, do plačila denarne obveznosti. Pogodbene obresti pa so tiste, za katere se upnik in dolžnik dogovorita in tečejo v obdobju od nastanka denarne obveznosti do zapadlosti ali pa kako drugače.

Obresti kot donosi dolgoročnih in kratkoročnih finančnih naložb (posojila, obveznice) se priznajo kot prihodki ob unovčenju (8. člen Pravilnik o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava). Sprememba vrednosti dolgoročnih finančnih naložb zaradi spremembe tečaja tuje valute poveča ali zmanjša vrednost finančne naložbe ter stanje obveznosti do njihovih virov sredstev, medtem ko se

50 Obligacijski zakonik (374.–383. člen, Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo, 64/16 – odl. US in 20/18 – OROZ631).

51 Zakon o predpisani obrestni meri zamudnih obresti (Uradni list 11/2007).

sprememba vrednosti kratkoročnih finančnih naložb zaradi spremembe tečaja tuje valute obravnava kot obrestovanje, prihodki pa se priznajo ob unovčenju.

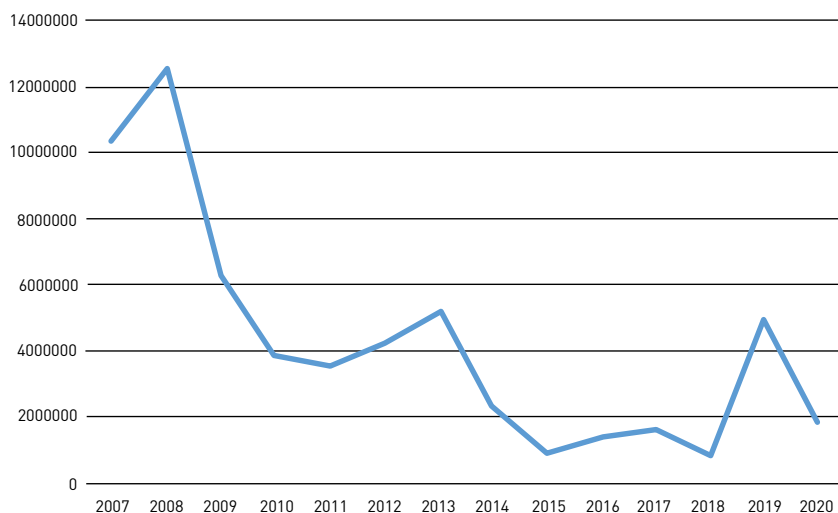
Prihodki od obresti predstavljajo približno 0,2 % vseh prihodkov, v povprečju več kot štiri milijone EUR letno (glejte preglednico 26). Prihodki od obresti so v obdobju 2007–2020 kazali izrazit trend padanja (glejte graf 20). Vzroke za zadnje smo iskali v povezavi s prejetimi vračili posojil, ki so jih občine predhodno dale najrazličnejšim subjektom (posameznikom in zasebnikom pa tudi javnim podjetjem in družbam, ki so v lasti države ali občin, itn.) in so v opisanem obdobju njihova vračila padala. Zadnje pomeni, da so imele občine v začetku opisanega obdobja večje terjatve iz naslova danih posojil in posledično tudi večje obračunane obresti. Kumulativna vračila danih posojil občin so bila v začetku obdobja (leta 2007) kar 6-krat večja, kot so bila na koncu obdobja (leto 2020), kar napotuje na sklep, da so se tudi prihodki iz naslova obračunanih obresti do teh posojil bistveno zmanjšali.

Preglednica 26: Prihodki od obresti za vse občine (2007–2020)

LETO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Σ
SKUPAJ VSE OBČINE	10.355.476	12.509.199	6.200.091	3.899.628	3.476.710	4.179.593	5.163.398	2.377.876	915.453	1.324.834	1.579.970	831.879	4.984.461	1.798.119	4.256.906

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Graf 20: Trend prihodkov od obresti za vse občine (2007–2020)



Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Preglednica 27: Prihodki od obresti (min. in maks.)

Občine z najvišjim zneskom per capita (v EUR)		Občine z najnižjim zneskom per capita (v EUR)		Občine z najvišjim zneskom absolutno (v EUR)		Občine z najnižjim zneskom absolutno (v EUR)	
KRŠKO	16,7	TABOR	0,1	KRŠKO	440.154,0	SOLČAVA	143,0
CERKLJE NA GORENJSKEM	10,1	VOJNIK	0,1	KOPER	415.481,3	ŽETALE	124,6
PODVELKA	10,0	VRANSKO	0,1	MARIBOR	332.014,5	ŠALOVCI	102,3
TRZIN	9,6	ŽETALE	0,1	LJUBLJANA	328.304,4	KOSTEL	40,0
MARKOVCI	9,0	ANKARAN	0,0	DOMŽALE	151.367,6	ANKARAN	14

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

4.1.3 Prihodki od prodaje blaga in storitev (združeno)

Prihodki od prodaje blaga in storitev se računovodsko evidentirajo med nedavčnimi prihodki (54. člen Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava).

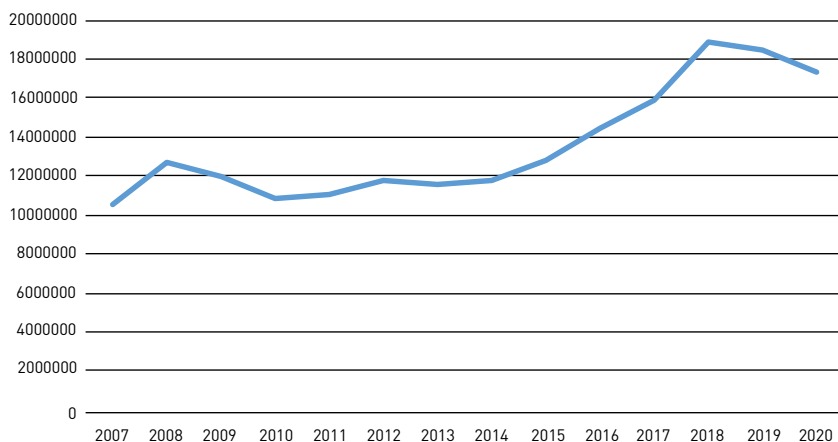
Blago ali storitve po pogodbi s kupcem vključuje zlasti: a) proizvode organizacije; b) trgovsko blago; c) ponovno prodajo pravic do blaga ali storitev, ki jih je organizacija kupila (na primer ponovna prodaja vstopnice od organizacije, ki deluje kot principal); č) izvajanje pogodbeno dogovorjene naloge (ali nalog) za kupca; d) zagotavljanje storitve pripravljenosti za zagotavljanje blaga ali storitev (na primer nedoločene posodobitve programske opreme) ali zagotavljanje razpoložljivosti blaga ali storitev kupcu za uporabo, kot in ko se kupec odloči; e) zagotavljanje storitve prenosa blaga ali storitev kupcu za drugo stranko (na primer tako, da deluje kot agent druge stranke); f) podeljevanje pravic do blaga ali storitev, ki se bodo zagotovile v prihodnosti in jih kupec lahko ponovno proda ali zagotovi svojim kupcem (na primer organizacija, ki prodaja izdelek trgovcu na drobno, obljubi prenos dodatnega blaga ali storitve posamezniku, ki kupi izdelek od trgovca na drobno); g) gradnjo, proizvodnjo ali razvoj sredstva v imenu kupca; h) podeljevanje licenc; i) podeljevanje možnosti za nakup dodatnega blaga ali storitev (kadar te možnosti kupcu zagotavljajo stvarno pravico).

Preglednica 28: Prihodki od prodaje blaga in storitev (združeno) za vse občine (2007–2020)

LETO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Σ
SKUPAJ VSE OBČINE	10,518.284	12,731.666	11,958.377	10,816.198	11,061.529	11,772.573	11,522.373	11,750.647	12,843.537	14,473.696	15,876.262	18,876.882	18,407.369	17,336.356	13,567.553

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Graf 21: Trend prihodkov od prodaje blaga in storitev (združeno) za vse občine (2007–2020)



Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Preglednica 29: Prihodki od prodaje blaga in storitev (združeno) (min. in maks.)

Občine z najvišjim zneskom per capita (v EUR)		Občine z najnižjim zneskom per capita (v EUR)	Občine z najvišjim zneskom absolutno (v EUR)	
BOHINJ	220,97	24 občin ni imelo iz naslova prihodkov od prodaje blaga in storitev med letoma 2007 in 2020 nobenega prihodka.	BOHINJ	1,148.141
SOLČAVA	125,68		LAŠKO	1,026.653
ŽIRI	101,26		RAČE - FRAM	610.684,5
BLOKE	95,75		KOMENDA	573.620,7
ČRNA NA KOROŠKEM	92,66		ZREČE	570.347,9

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Prihodki od prodaje blaga in storitev predstavljajo t. i. nedavčne prihodke (med temi so tudi prihodki od obresti) in so torej tisti vir, ki si ga občine zagotovijo z lastnimi aktivnostmi. Iz preglednice 28 in grafa 21 je razvidno, da so ti prihodki od leta 2017 do konca obdobja izkazovali trend naraščanja, kar je mogoče pripisati intenzivnejši prodaji blaga in storitev, zlasti iz naslova turističnih in drugih storitev, ki jih ponujajo občine oz. njihovi posredni proračunski uporabniki. Tako iz preglednice 29 izhaja, da sta imeli najvišje prihodke iz naslova prodaje blaga in storitev prav dve, izrazito turistično usmerjeni občini, to sta Bohinj in Solčava.

4.1.4 Prihodki od prodaje osnovnih sredstev (skupaj)

Prihodki od prodaje osnovnih sredstev se računovodsko evidentirajo med kapitalskimi prihodki (55. člen Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava).

Opredmeteno osnovno sredstvo je sredstvo, ki ga ima organizacija v lasti ali finančnem najemu ali ga na drug način obvladuje ter ga uporablja pri ustvarjanju proizvodov ali opravljanju storitev oziroma dajanju v najem

ali za pisarniške namene in ga bo po pričakovanjih uporabljala v te namene v več kot enem obračunskem obdobju. Gre za zemljišča, zgradbe, proizvodno opremo, drugo opremo in biološka sredstva.

Skladno s Pravilnikom o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava se na skupini 02 evidentirajo nepremičnine, ki zajemajo vrednost stavbnih, gozdnih in drugih zemljišč ter zgradb, medtem ko se na skupini 04 zapisuje vrednost opreme, drobnega inventarja z dobo koristnosti, daljšo od leta dni, bioloških sredstev, vlaganj v opredmetena osnovna sredstva v tuji lasti, drugih opredmetenih osnovnih sredstev, terjatev za dane predujme za opremo in druga opredmetena osnovna sredstva, opredmetenih osnovnih sredstev, v gradnji oziroma v izdelavi ter opreme in drugih opredmetenih osnovnih sredstev trajno zunaj uporabe.

Zemljišča delimo na nezazidana stavbna zemljišča, ki predstavljajo zemljiške parcele na območju, ki je s prostorskim načrtom namenjeno za graditev objektov, ter na zazidana stavbna zemljišča, ki predstavljajo zemljiške parcele na območju, ki je s prostorskim načrtom namenjeno za graditev objektov, na katerih je zgrajen objekt. Občina gospodari s stavbnimi zemljišči v javno korist, za kar se sredstva zagotavlja v občinskem proračunu.

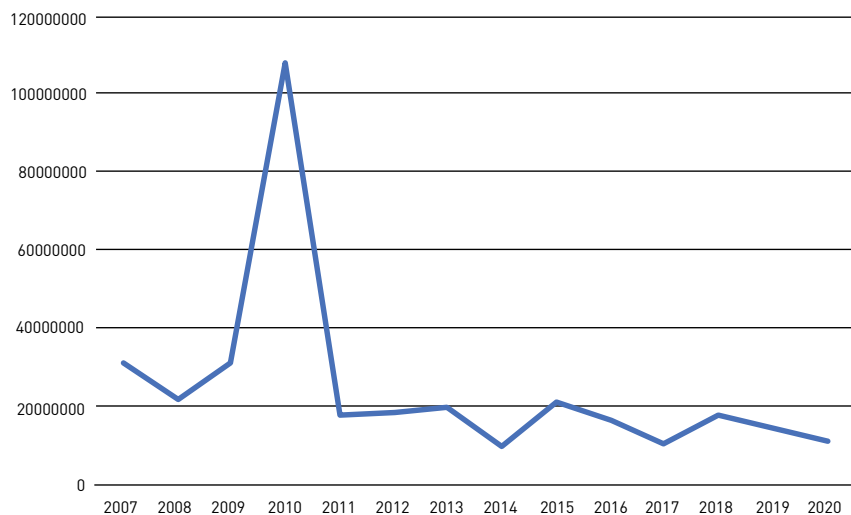
Med opremo sodijo najrazličnejše vrste sredstev, za katera velja, da se v občini uporabljajo za opravljanje dejavnosti dlje kot eno leto in katerih nabavna vrednost presega 500 EUR. V Pravilniku o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava so med opremo opredeljena prevozna sredstva, cestna motorna vozila, helikopterji in letala, ladje in čolni, druga prevozna sredstva, oprema, pisarniška oprema, računalniška in druga oprema.

Preglednica 30: Prihodki od prodaje osnovnih sredstev (skupaj) za vse občine (2007-2020)

LETO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Σ
SKUPAJ VSE OBČINE	31.222.031	21.680.229	30.924.832	108.224.895	17.929.611	18.103.560	19.607.972	9.631.784	20.857.694	16.395.832	10.565.139	17.548.148	14.020.182	11.142.036	24.846.710

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Graf 22: Trend prihodkov od prodaje osnovnih sredstev (skupaj) za vse občine (2007-2020)



Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Preglednica 31: Prihodki od prodaje osnovnih sredstev (skupaj) (min. in maks.)

Občine z najvišjim zneskom per capita (v EUR)		Občine z najnižjim zneskom per capita (v EUR)	Občine z najvišjim zneskom absolutno (v EUR)	
SLOVENJ GRADEC	112,84	Devet ⁵² občin ni imelo iz naslova prihodkov od prodaje osnovnih sredstev med letoma 2007 in 2020 nobenega prihodka.	LJUBLJANA	10.280.476
LJUBLJANA	37,64		SLOVENJ GRADEC	1.913.269
BOVEC	30,75		KOPER	1.267.949
PIVKA	30,09		MARIBOR	1.168.036
KOBILJE	25,42		VELENJE	760.246,8

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Preglednica 30 in graf 22 prikazujeta izrazit porast prihodkov od prodaje osnovnih sredstev v letu 2010. Razloge smo s pomočjo analize podatkov o posameznih prihodkih po letih in posameznih občinah našli pri Mestni občini Ljubljana, ki je leta 2010 evidentirala pogodbo o Javno-zasebnem partnerstvu za gradnjo športnega parka Stožice med prihodke od prodaje osnovnih sredstev v višini 82,496.016 evrov, kar je imelo vpliv na izrazito kumulativno povečanje te vrste prihodkov za vse občine. V preostalem obdobju (2010–2020) pa so bili prihodki od prodaje osnovnih sredstev sorazmerno konstantni oz. so se minimalno spreminjali med leti.

4.1.5 Prihodki od prodaje poslovnih objektov in poslovnih prostorov (ločeno)

Prihodki od prodaje poslovnih objektov in poslovnih prostorov se računovodsko evidentirajo med kapitalskimi prihodki. Zgradbe oz. stavbe

52 Ankaran, Bloke, Cerkevjak, Log - Dragomer, Mokronog - Trebelno, Osilnica, Središče ob Dravi, Šentrupert, Žetale.

pa so objekti, v katere lahko človek vstopi in ki so namenjene stalnemu ali začasnemu prebivanju, opravljanju poslovne ali druge dejavnosti ali zaščiti ter jih ni mogoče prestaviti brez škode za njihovo substanco. Stavba ima en del ali več delov, pri čemer je posamezni del stavbe prostor oziroma skupina prostorov v stavbi, ki se lahko samostojno pravno ureja,⁵³ ki objekte deli na stavbe, gradbene inženirske objekte ali na druge gradbene posege, narejene z gradbenimi, zaključnimi gradbenimi ali inštalacijskimi deli, sestavljen iz gradbenih proizvodov, proizvodov ali naravnih materialov, skupaj s trajno vgrajenimi napeljavami in napravami v objektu, ki so namenjene delovanju objekta. Objekt v javni rabi pa je objekt ali del objekta, katerega raba je pod enakimi pogoji namenjena vsem; gre za gostinske stavbe, poslovne in upravne stavbe, trgovske stavbe in stavbe za storitvene dejavnosti, stavbe za promet in stavbe za izvajanje komunikacij, stavbe splošnega družbenega pomena, obredne stavbe in druge nestanovanjske stavbe, če so namenjene javni rabi, in javne površine, kot so: javna cesta, ulica, trg, tržnica, igrišče, parkirišče, pokopališče, park, zelenica, rekreacijska površina.

Natančneje definicijo podaja Zakon o poslovnih stavbah in poslovnih prostorih⁵⁴, ki od 21. 6. 2021 velja le še za pogodbe, sklenjene pred tem datumom, medtem ko se je s tem datumom začel uporabljati Zakon o

53 Zakon o evidentiranju nepremičnin (Uradni list RS, št. 47/2006, 65/2007 – odl. US, 106/2010 – ZDoh-2H, 47/2012 – ZUKD-1A, 79/2012 – odl. US, 61/2017 – ZAID, 7/2018, 33/2019, 54/2021 – ZKN). Prav tako opredeljuje pojem objekt Gradbeni zakon (Uradni list RS, št. 61/2017, 72/2017 – popr., 61/2020, 65/2020, 15/2021 – ZDUOP, 199/2021 in 105/22 – ZZNŠPP).

54 Zakon o poslovnih stavbah in poslovnih prostorih (Uradni list SRS, št. 18/74, 34/88, Uradni list RS, št. 32/00, 102/02 – odločba US, 87/11 – ZMVN-A in 90/21 – SZ-1E).

spremembah in dopolnitvah stanovanjskega zakona⁵⁵. Zakon o poslovnih stavbah in poslovnih prostorih določa, da se za poslovno stavbo šteje stavba, ki je namenjena za poslovne dejavnosti in ki se v ta namen pretežno tudi uporablja, medtem ko se za poslovni prostor šteje eden ali več prostorov, namenjenih za poslovno dejavnost, ki so navadno gradbena celota in imajo poseben glavni vhod, ne štejejo pa se za poslovni prostor garaža v lasti občanov, ki je namenjena največ za dva osebna avtomobila, ter stavbe oziroma prostori v lasti občanov, ki so namenjeni za opravljanje kmetijskih dejavnosti (hlev, kozolci, kleti in podobno).

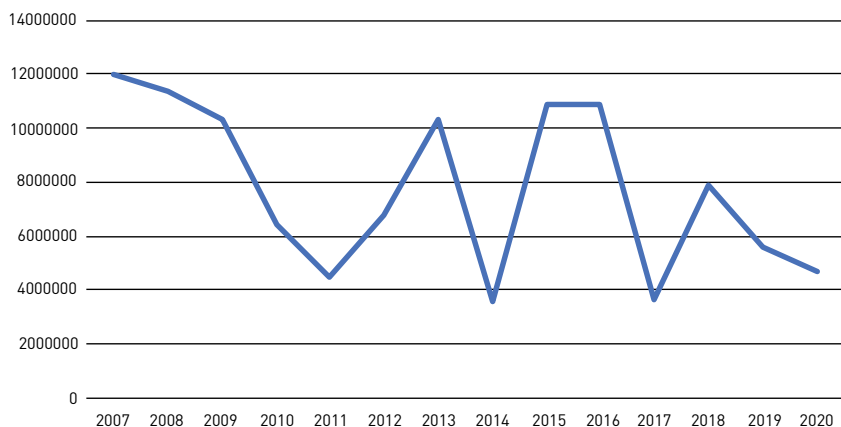
Preglednica 32: Prihodki od prodaje poslovnih objektov in poslovnih prostorov (ločeno) za vse občine (2007–2020)

LETO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	x ⁱ
SKUPAJ VSE OBČINE	11,972.162	11,350.370	10,310.716	6,456.389	4,482.927	6,785.644	10,310.453	3,565.860	10,884.426	10,846.573	3,620.035	7,857.160	5,572.709	4,680.834	7,764.018

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

⁵⁵ Zakon o spremembah in dopolnitvah stanovanjskega zakona (Uradni list RS, št. 90-1868/2021).

Graf 23: Trend prihodkov od prodaje poslovnih objektov in poslovnih prostorov (ločeno) za vse občine (2007–2020)



Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Preglednica 33: Prihodki od prodaje poslovnih objektov in poslovnih prostorov (ločeno) (min. in maks.)

Občine z najvišjim zneskom per capita (v EUR)		Občine z najnižjim zneskom per capita (v EUR)	Občine z najvišjim zneskom absolutno (v EUR)	
BOVEC	28,28	89 občin ni imelo iz naslova prihodkov od prodaje poslovnih objektov in poslovnih prostorov (ločeno) med letoma 2007 in 2020 nobenega prihodka.	LJUBLJANA	3,109.563
PIRAN	16,41		MARIBOR	657.636,4
KOSTEL	14,24		KOPER	630.563,1
KOPER	12,50		CELJE	449.172,6
LJUBLJANA	11,39		PIRAN	283.309,6

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Preglednica 32 in graf 23 izkazujeta nekoliko spreminjajočo se dinamiko prihodkov od prodaje poslovnih objektov in poslovnih prostorov, saj so se v opazovanem obdobju ti gibali med 3,6 mio. EUR in 11,9 mio. EUR.

Občine namreč upravljajo s svojimi nepremičninami po načelu dobrega gospodarja, kar pomeni, da jih primarno oddajajo v najem; ko je to zaradi gospodarskega cikla ali stanja nepremičnine (obnova bi zahtevala preveč sredstev) neprimerno, se odločijo za prodajo.

4.1.6 Prihodki od prodaje stanovanjskih objektov in stanovanj

Prihodki od prodaje stanovanjskih objektov in stanovanj se računovodsko evidentirajo med kapitalskimi prihodki, saj 55. člen Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava med njimi našteva stavbe. Stanovanjski zakon⁵⁶ pa definira, da se stanovanjske stavbe glede na število stanovanjskih enot, ki so v njih, in glede na način rabe razvrščajo na enostanovanjske stavbe, dvostanovanjske stavbe in večstanovanjske stavbe ter na stanovanjske stavbe za posebne namene. Enostanovanjske stavbe so samostojno stoječe enodružinske hiše, vile, atrijske hiše, vrstne hiše, počitniške hiše in podobno, dvostanovanjske in večstanovanjske stavbe pa so samostojno stoječe stavbe z dvema ali več stanovanji, stanovanjski bloki, stolpiči, stolpnice in podobno. Stanovanjske stavbe za posebne namene so stavbe, namenjene začasnemu reševanju stanovanjskih potreb socialno ogroženih oseb, stavbe za prebivanje starejših, študentov, otrok, kot so: dijaški in študentski domovi, delavski domovi, domovi za starejše, domovi za terapevtske skupine, zavetišča za brezdomce, vzgojni domovi, domovi za skupnosti in druge stavbe, namenjene za izvajanje socialnih programov, ki vključujejo prebivanje.

⁵⁶ Stanovanjski zakon (Uradni list RS, št. 69/2003, 18/2004 – ZVKSES, 47/2006 – ZEN, 45/2008 – ZVEtL, 57/2008, 90/2009 – odl. US, 56/2011 – odl. US, 87/2011, 62/2010 – ZUPJS, 40/2011 – ZUPJS-A, 40/2012 – ZUJF, 14/2017 – odl. US, 27/2017, 59/2019, 203/2020 – ZIUPOPĐVE, 189/2020 – ZFRO, 90/2021, 153/2021).

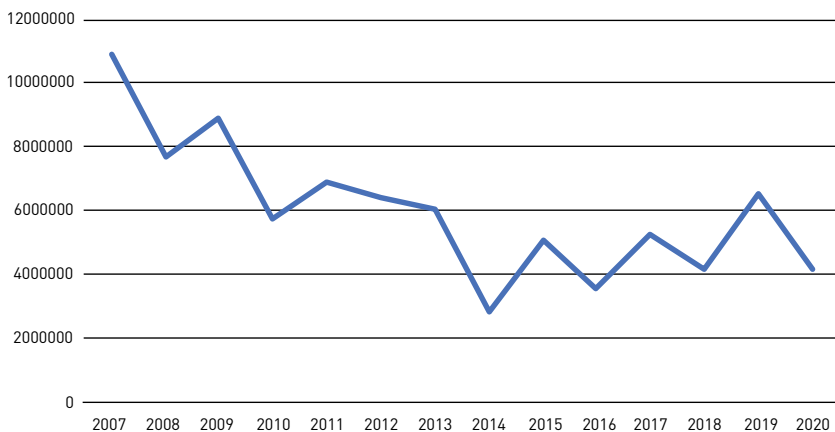
Stanovanjske enote v dvostanovanjski ali večstanovanjski stavbi so stanovanja, medtem ko jih v stanovanjskih enotah v stanovanjski stavbi za posebne namene imenujemo bivalne enote. Stanovanje predstavlja skupino prostorov, namenjenih za trajno prebivanje, ki so funkcionalna celota, navadno z enim vhodom. Stanovanja se razvrščajo na garsonjere, enosobna, enoinpolsobna, dvosobna, dvoinpolsobna, trisobna, triinpol-sobna, štirisobna in večsobna stanovanja. Individualni prostori, ki pripa-dajo določenim posameznim delom, so lahko: atriji, kleti, drvarnice pa tudi garaže, balkoni, terase, lože, če niso sestavni del posameznega dela. Stanovanjske stavbe (razen enostanovanjske stavbe) so sestavljene iz posameznih in skupnih delov. Posamezni deli so stanovanjske enote, poslovni prostori ali drugi samostojni prostori. Skupni deli so skupni prostori in zemljišče, skupni gradbeni elementi in skupne napeljave, naprave in oprema, ki predstavljajo solastnino vseh etažnih lastnikov posameznih delov (skupni deli) ali solastnino nekaterih etažnih lastni-kov posameznih delov (posebni skupni deli). Če so v stanovanjski stavbi tudi poslovni prostori in je več kot polovica površine namenjena stano-vanjem, je takšna stavba opredeljena kot stanovanjsko-poslovna stavba (Stanovanjski zakon).

Preglednica 34: Prihodki od prodaje stanovanjskih objektov in stanovanj za vse občine (2007–2020)

LETO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	x ¹
SKUPAJ VSE OBČINE	10.882.514	7.701.450	8.925.427	5.724.920	6.876.028	6.380.443	6.061.588	2.796.261	5.076.768	3.534.526	5.276.762	4.129.743	6.525.227	4.130.561	6.001.587

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Graf 24: Trend prihodkov od prodaje stanovanjskih objektov in stanovanj za vse občine (2007–2020)



Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Preglednica 35: Prihodki od prodaje stanovanjskih objektov in stanovanj (min. in maks.)

Občine z najvišjim zneskom per capita (v EUR)		Občine z najnižjim zneskom per capita (v EUR)	Občine z najvišjim zneskom absolutno (v EUR)	
PIVKA	24,42		VELENJE	645.043,5
VELENJE	19,60		LJUBLJANA	334.542,2
KOBILJE	19,03		SLOVENJ GRADEC	317.676,8
SLOVENJ GRADEC	18,74		JESENICE	304.428,2
ČRNA NA KOROŠKEM	17,81		IZOLA	248.052,8

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Preglednica 34 in graf 24 prikazujeta, da so prihodki od prodaje stanovanjskih objektov in stanovanj med letoma 2007 in 2014 izkazovali izrazito padajoč trend, ki ga je mogoče obrazložiti s tržnimi razmerami.

Zaradi gospodarske in finančne krize so namreč občine prodajale manj nepremičnin za stanovanjsko rabo, saj so bile cene na trgu za prodajalce neugodne.

4.1.7 Prihodki od prodaje kmetijskih zemljišč in gozdov

Kmetijska zemljišča in gozdovi sodijo med zemljišča, ta pa Stvarnopravni zakonik⁵⁷ uvršča med nepremičnine, medtem ko Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti ureja ravnanje s stvarmi v lasti samoupravnih lokalnih skupnosti, med katere sodijo tudi nepremičnine. Skladno z omenjenim zakonom se prodaja nepremičnega premoženja izvede po metodi javne dražbe ali javnega zbiranja ponudb; uspešna je, če je pri javni dražbi dosežena najmanj izklicna vrednost, pri javnem zbiranju ponudb pa najmanj izhodiščna vrednost nepremičnine. Če ta vrednost ni dosežena in je postopek neuspešen, se lahko v obdobju do izteka veljavnosti ceno izvede ponovni postopek javne dražbe ali javnega zbiranja ponudb, v katerem se izklicna vrednost ali izhodiščna vrednost zniža za največ 30 odstotkov od izklicne vrednosti. V postopku prodaje nepremičnega premoženja po metodi javnega zbiranja ponudb se pred postopkom sklenitve pravnega posla lahko z zainteresiranimi osebami opravijo pogajanja o ceni. Če tudi po znižani izklicni ali izhodiščni vrednosti prodaja ni uspešna, se postopek prodaje kot neuspešen konča.

Nepremično premoženje je mogoče prodati tudi po metodi neposredne pogodbe, če: a) se prodajajo solastniški deleži na nepremičninah, ki so manjši ali enaki 50 odstotkom; b) se prodajajo solastniški deleži na za-

57 Stvarnopravni zakonik (Uradni list RS, št. 87/02, 91/13 in 23/20).

sednih stanovanjih, ki jih zaseda solastnik; c) je posamezna ocenjena ali orientacijska vrednost nepremičnine nižja od 20.000 evrov ali č) je pridobitelj pravna oseba javnega prava. Po metodi neposredne pogodbe se lahko opravi tudi menjava nepremičnin pod pogojem, da se vrednost premoženja občine z zamenjavo ne zmanjša in da razlika v vrednosti med zamenjanimi nepremičninami ni večja od 20 odstotkov, vendar največ 80.000 evrov. Kot osnova za določitev vrednosti se upošteva vrednost dražje nepremičnine. Izjemoma pa lahko razlika v vrednosti med zamenjanimi nepremičninami preseže 20 odstotkov oziroma 80.000 evrov pod pogojem, da je ta razlika v korist občine in da se brezplačno prenese v last države ali samoupravne lokalne skupnosti.

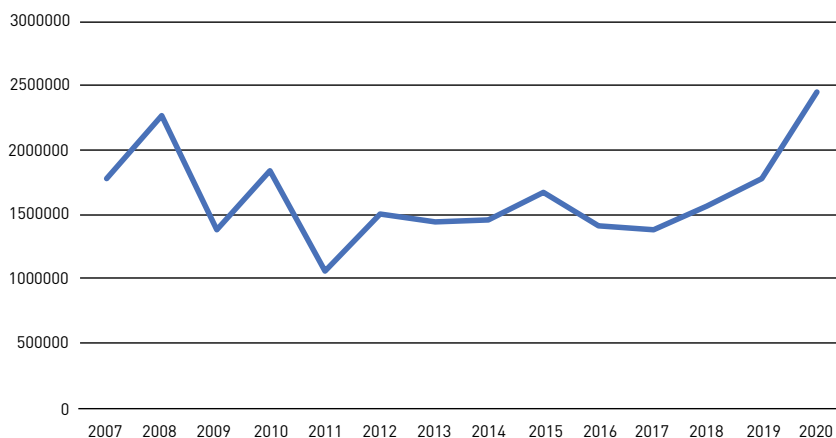
Pod določenimi pogoji je mogoča tudi brezplačna odsvojitev nepremičnega premoženja, vendar se takrat v tem primeru prihodki ne evidentirajo oz. znašajo 0.

Preglednica 36: Prihodki od prodaje kmetijskih zemljišč in gozdov za vse občine (2007–2020)

LETO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Σ
SKUPAJ VSE OBČINE	1,775.958	2,262.512	1,385.276	1,839.887	1,059.789	1,497.815	1,436.065	1,456.301	1,662.503	1,403.355	1,374.806	1,569.199	1,772.664	2,446.264	1,638.742

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Graf 25: Trend prihodkov od prodaje kmetijskih zemljišč in gozdov za vse občine (2007–2020)



Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Preglednica 37: Prihodki od prodaje kmetijskih zemljišč in gozdov (min. in maks.)

Občine z najvišjim zneskom per capita (v EUR)		Občine z najnižjim zneskom per capita (v EUR)	Občine z najvišjim zneskom absolutno (v EUR)	
KOSTEL	26,07	29 občin ni imelo iz naslova prihodkov od prodaje kmetijskih zemljišč in gozdov med letoma 2007 in 2020 nobenega prihodka.	SEVNICA	90.894,64
ŠALOVCI	15,22		GORNJA RADGONA	81.388,14
HODOŠ	12,96		TRŽIČ	77.938,73
MOKRONOG - TREBELNO	10,32		RADOVLJICA	62.872,97
GORNJA RADGONA	9,61		BREŽICE	57.397,96

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Preglednica 36 in graf 25 prikazujeta izmenjajoče se padanje in naraščanje prihodkov od prodaje kmetijskih zemljišč in gozdov, ki pa so se v letu 2019 nekoliko izraziteje povečali. Občini z največ prihodki iz

naslova prodaje kmetijskih zemljišč in gozdov na prebivalca sta občini Kostel in Šalovci, ki sta sicer po razvrstiti glede na absolutni znesek na 29. (Kostel) in 21. (Šalovci) mestu, vendar pa ju majhno število prebivalcev dvigne za vodilni mesti po prihodkih na prebivalca. Za oris naj navedemo, da je med prvimi 29 občinami po višini prihodkov iz naslova prodaje kmetijskih zemljišč in gozdov v absolutnem znesku naslednja (za občinama Kostel in Šalovci) najmanjša občina Turnišče s 3.145 prebivalci, medtem ko ima po podatkih Statističnega urada RS za leto 2020 Kostel 635, Šalovci pa 1.380 prebivalcev.

4.1.8 Prihodki od prodaje stavbnih zemljišč

V računovodstvu se stavbna zemljišča evidentira kot nepremičnine, kamor poleg stavbnih uvrščamo tudi gozdna in druga zemljišča ter zgradbe. Zemljišča delimo na nezazidana stavbna zemljišča in zazidana stavbna zemljišča. Stavbno zemljišče je gradbena parcela, ki je s prostorskimi izvedbenimi akti namenjena graditvi objektov (Zakon o urejanju prostora). Nezazidano stavbno zemljišče je zemljiška parcela na območju, ki je s prostorskim načrtom namenjeno za graditev objektov, zazidano stavbno zemljišče pa je zemljiška parcela, na kateri je zgrajen objekt (Zakon o stavbnih zemljiščih). V evidenci stavbnih zemljišč, ki so jo skladno z Zakonom o urejanju prostora dolžne voditi občine, se bodo vodili podatki o pozidanih in nepozidanih stavbnih zemljiščih.

Med pozidana zemljišča prištevamo gradbene parcele stavb, pripadajoča zemljišča stavb, pripadajoča zemljišča javne cestne in javne železniške infrastrukture ter pripadajoča zemljišča drugih gradbenih inženirskih objektov. Del pozidanih zemljišč predstavljajo poseljena zemljišča, med katere prištevamo vsa pozidana zemljišča, razen pripadajočih zemljišč javnih cest in železniške infrastrukture. Gradbena parcela stavbe je

poseljeno zemljišče, ki je trajno namenjeno redni rabi te stavbe in se za nove stavbe oblikuje v fazi projektiranja objekta, določi pa v postopku izdaje gradbenega dovoljenja. Gradbena parcela se v zemljiškem katastru navadno evidentira kot enotna zemljiška parcela. Ker gradbenih parcel stavb ni mogoče zagotoviti za vse stavbe v Sloveniji, bodo na poseljenih zemljiščih določena pripadajoča zemljišča obstoječih objektov, kar določa Zakon o evidentiranju dejanske rabe zemljišč javne cestne in javne železniške infrastrukture⁵⁸ (ZEDRZ, Uradni list 13/2018).

Nepozidana stavbna zemljišča in njim pripadajoče razvojne stopnje določi občina, pri čemer obstajajo štiri razvojne stopnje, ki nepozidana stavbna zemljišča razvrščajo v skupine glede na njihov razvojni potencial (Zakon o urejanju prostora). Razvojna stopnja je odvisna od regulacije zemljišča s prostorskimi akti, sorodnimi predpisi in z drugimi splošnimi akti, njegove opremljenosti z gospodarsko javno infrastrukturo ter od obstoja in statusa pravnih režimov na njem.

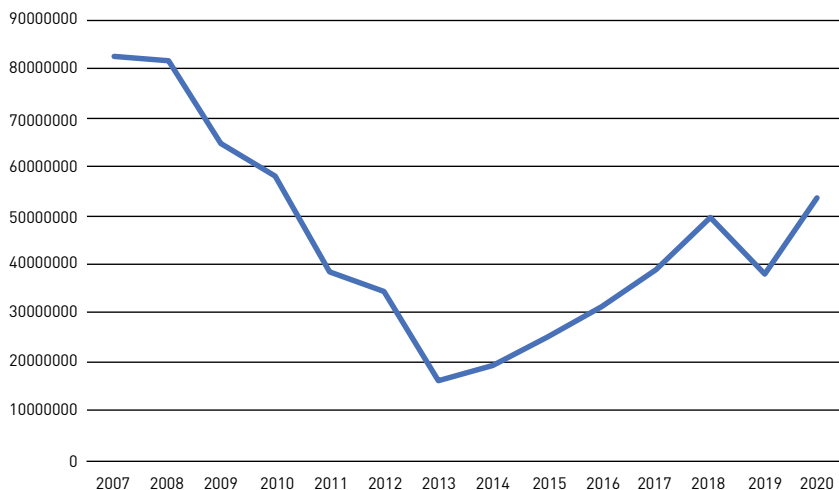
Preglednica 38: Prihodki od prodaje stavbnih zemljišč za vse občine (2007–2020)

leto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	x ¹
SKUPAJ VSE OBČINE	82.520.576	81.639.848	64.581.717	58.059.093	38.491.404	34.202.236	15.956.199	19.321.001	24.829.429	31.442.474	38.866.406	49.540.023	38.017.517	53.385.502	45.060.959

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

⁵⁸ Zakon o evidentiranju dejanske rabe zemljišč javne cestne in javne železniške infrastrukture (Uradni list 13/2018).

Graf 26: Trend prihodkov od prodaje stavbnih zemljišč za vse občine (2007–2020)



Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Preglednica 39: Prihodki od prodaje stavbnih zemljišč vse občine (min. in maks.)

Občine z najvišjim zneskom per capita (v EUR)		Občine z najnižjim zneskom per capita (v EUR)		Občine z najvišjim zneskom absolutno (v EUR)		Občine z najnižjim zneskom absolutno (v EUR)	
ANKARAN	280,08	HAJDINA	0,35	LJUBLJANA	9,864.803	DOBJE	688,72
PIRAN	90,63	ŽETALE	0,27	KOPER	4,103.367	ŽETALE	352,24
KOMENDA	88,82	JURŠINCI	0,15	MARIBOR	3,335.368	JURŠINCI	348,87
IZOLA	82,47	RAZKRIŽJE	0,08	CELJE	2,125.055	RAZKRIŽJE	104,56
KOPER	81,34	TURNIŠČE	0,00	ANKARAN	2,047.454	TURNIŠČE	0

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Preglednica 38 in graf 26 prikazujeta izrazit trend padanja prihodkov od prodaje stavbnih zemljišč v obdobju 2008–2013, saj so občine prodajale

bistveno manj stavbnih zemljišč. Razloge je iskati v gospodarski krizi, ko je imela večina podjetij težave s poslovanjem in po vrhu vsega še negotovo podjetniško okolje. Z obratom gospodarskega cikla so se tudi prihodki iz naslova prodaje stavbnih zemljišč obrnili v naraščajoč trend. Turistično zanimivi občini Ankaran in Piran ter Izola na četrtem mestu po najvišjem znesku omenjenih prihodkov na prebivalca vsekakor niso presenečenje.

4.2 Kapitalski viri – 2. sklop

Avtorja poglavja Iztok Rakar in Irena Bačlija Brajnik

4.2.1 Prihodki iz naslova najemnin za kmetijska zemljišča in gozdove

Kmetijska zemljišča in gozdovi so vrsta zemljišč. Zemljišča so nepremičnine, torej vrsta stvari, ki so splošno urejene v Stvarnopravnem zakoniku. Splošni predpis, ki ureja ravnanje s stvarmi v lasti samoupravnih lokalnih skupnosti, je Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti. Oddajanje v najem je oblika upravljanja z nepremičninami (58. člen zakona). Najem je obligacijsko razmerje, ki ga na splošno ureja Obligacijski zakonik, ki pa izraza zakup in najem uporablja kot sopomenki,⁵⁹ pri čemer je prvotno uporabljen izraz zakup. V praksi nekatere samoupravne lokalne skupnosti izraz zakup uporabljajo za kmetijska zemljišča, najem pa za stavbna zemljišča oziroma preostale nepremičnine.

Varstvo in upravljanje kmetijskih zemljišč posebej ureja Zakon o kmetijskih zemljiščih (ZKZ)⁶⁰. Kmetijska zemljišča so zemljišča, ki so primerna za kmetijsko pridelavo in so kot kmetijska zemljišča določena skladno z drugim oziroma s tretjim odstavkom 2. člena zakona (torej s prostorskimi akti samoupravnih lokalnih skupnosti). Za potrebe zagotavljanja namenske rabe in preprečevanja onesnaževanja se za kmetijska

59 Obligacijski zakonik, X. poglavje: Zakupna (najemna) pogodba.

60 Zakon o kmetijskih zemljiščih (Uradni list RS, št. 71/11 – uradno prečiščeno besedilo, 58/12, 27/16, 27/17 – ZKme-1D in 79/17 in 44/22).

zemljišča štejejo tudi: njive, vrtovi, travniki, trajni nasadi in druge kmetijske površine (4. in 7. člen v povezavi z 2. členom zakona).

Promet kmetijskih zemljišč pomeni pridobitev lastninske pravice s pravnimi posli med živimi in v drugih primerih, ki jih določa zakon (17. člen ZKZ); urejen je v III. poglavju ZKZ. Najem (zakup) kmetijskih zemljišč s pripadajočimi objekti, z napravami in dolgoletnimi nasadi pa je urejen v IV. poglavju ZKZ, pri čemer se smiselno uporablja tudi del določb ZKZ, ki urejajo promet s kmetijskimi zemljišči (npr. objava in sprejetje ponudbe). Natančnejša pravila glede najema (zakupa) kmetijskih zemljišč določijo samoupravne lokalne skupnosti s svojimi akti.⁶¹

Za zakupna razmerja po ZKZ se uporabljajo določbe zakona, ki ureja obligacijska razmerja, če ni z ZKZ drugače določeno. ZKZ določa vsebino in obliko⁶² zakupne pogodbe (26. člen ZKZ), prednostno pravico (27. člen ZKZ), postopek (objava in sprejetje ponudbe ... 27. člen ZKZ). Za zakup kmetijskega zemljišča, ki je v lasti občine, ni potrebno dovoljenje upravne enote (27. člen ZKZ). Zakupno razmerje se vknjiži v zemljiški knjigi in zemljiškem katastru (28. člen ZKZ). Zakon določa najkrajšo dobo zakupnega razmerja glede na namen rabe kmetijskega zemljišča in izjeme od tega pravila (29. člen ZKZ). Zakupna pogodba se podaljša za prvotno dogovorjeno dobo, če najmanj v šestmesečnem roku pred iztekom pogodbe nobena pogodbeni stranka pisno ne odpove pogodbi, razen če se stranki dogovorita drugače (31. člen ZKZ). Za-

61 Gl. npr. Pravilnik o zakupu zemljišč v lasti Občine Dobropolje, Uradni list RS, št. 50/2019.

62 Zakupna pogodba mora biti sklenjena v pisni obliki. Zakupna pogodba, ki ni sklenjena v pisni obliki, nima pravnega učinka.

kon ureja tudi prenehanje, odstop, razveljavitev in spremembo zakupne pogodbe (32.–34. člen ZKZ).

Višina zakupnine se določi z zakupno pogodbo (26. člen ZKZ). V praksi je zakupnina določena z občinskim aktom,⁶³ pri čemer je običajno določen minimalni letni znesek. Obstajajo primeri, ko se občinski akt sklicuje na (vsakoletni) cenik Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije.⁶⁴

Področje gozdov urejata ZKZ kot *lex generalis* in Zakon o gozdovih⁶⁵ (ZG) kot *lex specialis*: ZKZ namreč določa, da se njegove določbe smiselno uporabljajo tudi za gozdove, če ni z zakonom (torej ZG) drugače določeno (1. člen ZKZ). Gozd in druga gozdna zemljišča so opredeljena v 2. členu ZG. Določbe ZG, ki se nanašajo na gozdove, veljajo tudi za druga gozdna zemljišča, če ZG ne določa drugače. ZG ne vsebuje posebnih določb o najemu (zakupu) gozdov. Višino najemnine (zakupnine) gozdov določijo občine s svojimi akti.⁶⁶

63 Gl. npr. sklep Občine Tržič z dne 29. 9. 2014.

64 Gl. npr. 26. člen Odloka o oddajanju stavbnih in kmetijskih zemljišč v lasti Občine Kočevje v najem/zakup z dne 26. oktobra 2018 (<https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2018-01-3488/odlok-o-oddajanju-stavbnih-in-kmetijskih-zemljisc-v-lasti-obcine-kocevje-v-najemzakup>). Primerjajte z aktom občine Kranjska Gora z dne 20. 2. 2020.

65 Zakon o gozdovih (Uradni list RS, št. 30/93, 56/99 – ZON, 67/02, 110/02 – ZGO-1, 115/06 – ORZG40, 110/07, 106/10, 63/13, 101/13 – ZDavNepr, 17/14, 22/14 – odl. US, 24/15, 9/16 – ZGGLRS in 77/16).

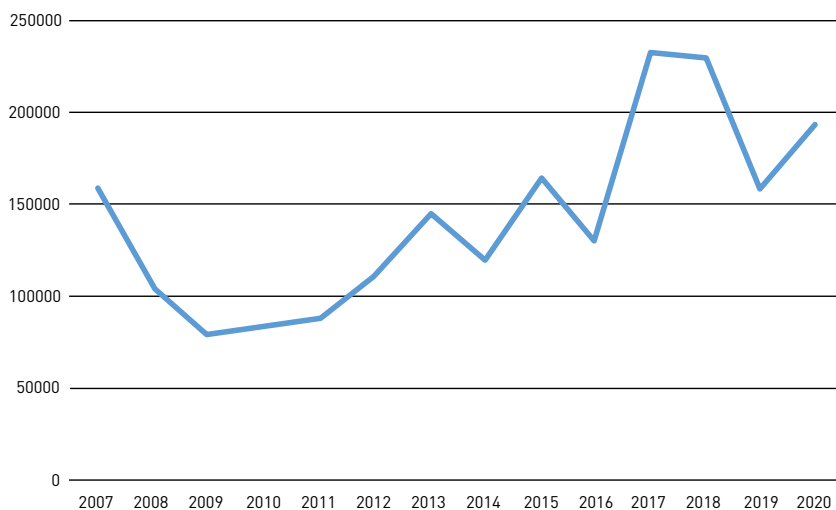
66 Gl. npr. <https://sobotainfo.com/novica/politika-gospodarstvo/obcina-v-najem-ponuja-skoraj-30-nepremicnin/548155> (»Višina najnižje najemnine bo določena skladno z veljavnim cenikom najema nezazidanih zemljišč in javnih površin oziroma cenika zakupnin za kmetijska zemljišča.«).

Preglednica 40: Prihodki iz naslova najemnin za kmetijska zemljišča in gozdove za vse občine (2007–2020)

LETO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	$\bar{x}$
SKUPAJ VSE OBČINE	157.776	103.585	77.960	83.177	86.811	111.006	145.407	118.767	163.696	129.313	232.122	231.096	157.984	192.933	142.259

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Graf 27: Trend prihodkov iz naslova najemnin za kmetijska zemljišča in gozdove za vse občine (2007–2020)



Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Preglednica 41: Prihodki iz naslova najemnin za kmetijska zemljišča in gozdove (min. in maks.)

Občine z najvišjim zneskom per capita (v EUR)		Občine z najnižjim zneskom per capita (v EUR)	Občine z najvišjim zneskom absolutno (v EUR)	
VELIKA POLANA*	7,17	111 občin ni imelo iz naslova prihodkov od najemnin za kmetijska zemljišča in gozdove med letoma 2007 in 2020 nobenega prihodka.	KOČEVJE	249.918
KOČEVJE	1,58		VELIKA POLANA	10.075,10
MORAVSKE TOPLICE	1,19		BLED	7.756,40
OSILNICA	1,05		MORAVSKE TOPLICE	7.196,90
BLED	0,98		RADOVLJICA	6.801,10

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

*Velika Polana je imela le v letih 2017 in 2018 visoke prihodke iz naslova najemnin za kmetijska zemljišča in gozdove.

Gibanje prihodkov iz naslova najemnin za kmetijska zemljišča in gozdove je bilo zelo dinamično – trendu izrazitega padanja v obdobju 2007–2009 je sledil trend vedno hitrejšega naraščanja v obdobju 2010–2013 in nato velik skok v obdobju 2017–2018. Zadnjega je mogoče pripisati visokemu porastu prihodkov v nekaterih občinah (zlasti Velika Polana) in prilivu tega prihodka v občinah, v katerih prej tega prihodka ni bilo (npr. Radenci). Če pogledamo širši kontekst področja, lahko vidimo, da so cene najema teh vrst nepremičnin v lasti SKGZ v obdobju 2007–2020 izrazito narastle.⁶⁷

4.2.2 Prihodki od najemnin za poslovne prostore

Oddajanje poslovnih stavb in poslovnih prostorov v najem je ena izmed oblik upravljanja s temi vrstami nepremičnin. Področje poslovnih stavb

⁶⁷ Za vrtove in njive katastrskih kategorij 1–3 za okoli 60 % (gl. <http://www.s-kzg.si/si/delovna-podrocja/sektor-za-kmetijstvo/arhiv-cenikov/>).

in prostorov je do junija 2021 na splošno urejal Zakon o poslovnih stavbah in poslovnih prostorih⁶⁸ (ZPSPP), po tem času pa ga ureja Stanovanjski zakon⁶⁹. ZPSPP se uporablja le še za pogodbe, sklenjene na njegovi podlagi pred uveljavitvijo novele Stanovanjskega zakona junija 2021.

Oddajanje občinskih poslovnih stavb in poslovnih prostorov v najem posebej urejata dva državna predpisa, in sicer Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (62.–66. člen) ter Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti, občine pa na tej podlagi izdajo svoje pravne akte.⁷⁰

Nepremičnine se oddajo v najem na podlagi različnih postopkov, in sicer neposredne sklenitve pogodbe, javnega zbiranja ponudb in javne dražbe (49.–52. člen v povezavi s 57. členom Zakona o stvarnem premoženju

68 Zakon o poslovnih stavbah in poslovnih prostorih (Uradni list SRS, št. 18/74, 34/88, Uradni list RS, št. 32/00, 102/02 – odl. US, 87/11 – ZMVN-A in 90/21 – SZ-1E).

69 Stanovanjski zakon (Uradni list RS, št. 69/03, 18/04 – ZVKSES, 47/06 – ZEN, 45/08 – ZVEtL, 57/08, 62/10 – ZUPJS, 56/11 – odl. US, 87/11, 40/12 – ZUJF, 14/17 – odl. US, 27/17, 59/19, 189/20 – ZFRO in 90/21).

70 Občina Ptuj npr. z Odlokom o oddajanju poslovnih prostorov in garaž v najem (Uradni vestnik Mestne občine Ptuj, št. 7/12, 8/13 in 15/13) ter s Pravilnikom o merilih in kriterijih znižane najemnine poslovnih prostorov (Uradni vestnik Mestne občine Ptuj, št. 9/13 in 1/14) (<https://www.ptuj.si/objava/321215>). Gl. tudi <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/1996-01-2231/odlok-o-oddajanju-poslovnih-prostorov-v-najem> (1996) in <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2019-01-1525/pravilnik-o-nacinu-oddajanja-poslovnih-prostorov-v-najem-brezplacno-uporabo-in-v-obcasno-uporabo-ter-o-dolocanju-najemnin> (2019).

države in samoupravnih lokalnih skupnosti).⁷¹ V najem se lahko odda le tisto nepremično premoženje v lasti samoupravnih lokalnih skupnosti, ki ga ne potrebuje noben upravljavalec ali uporabnik. Zakon dovoljuje oddajo v najem pod ocenjeno vrednostjo, ne dovoljuje pa plačila najemnine za več let v enkratnem znesku – najemnino se torej lahko plačuje le mesečno ali letno (62. člen). Nepremično premoženje se lahko odda v najem za določen čas, vendar ne za dlje kot pet let, ali za nedoločen čas z odpovednim rokom, ki ne sme biti daljši od šestih mesecev (63. člen).⁷²

Nepremično premoženje se lahko oddaja tudi v občasno uporabo, če to ni v nasprotju z namembnostjo nepremičnine in se z uporabo ne krni ugleda lastnika in upravljavca nepremičnega premoženja. Uporabnina za oddajo nepremičnega premoženja občin se določi s cenikom, ki ga sprejme organ, odgovoren za izvrševanje proračuna občine. Za prihodke od oddaje v občasno uporabo se smiselno uporabljajo določbe, ki jih za najemnine določa zakon, ki ureja javne finance (67. člen). Občine lahko ustvarijo prihodek z nepremičnino tudi na podlagi njene obremenitve s stvarnimi pravicami.

71 Gl. npr. <https://www.ptuj.si/objava/321215>.

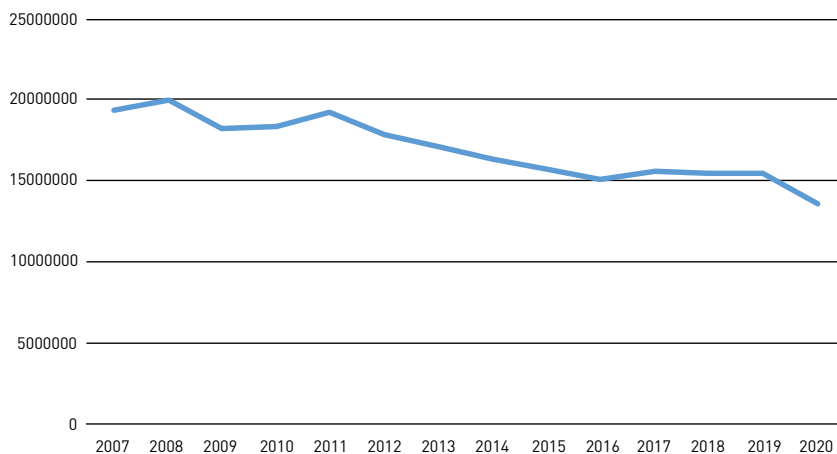
72 Odpoved najema poslovnih prostorov ali poslovnih stavb mora biti pisna, ne glede na čas najema, odpovedni rok pa sme biti daljši od šestih mesecev. Po izteku najemnega razmerja za določen čas se lahko nepremično premoženje ponovno odda v najem na podlagi novega postopka.

Preglednica 42: Prihodki od najemnin za poslovne prostore za vse občine (2007–2020)

LETO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Σ
SKUPAJ VSE OBČINE	19,337.574	20,054.413	18,287.648	18,337.907	19,192.432	17,886.781	17,070.151	16,424.134	15,718.463	15,091.040	15,639.744	15,441.426	15,473.514	13,666.004	16,972.944

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Graf 28: Trend prihodkov od najemnin za poslovne prostore za vse občine (2007–2020)



Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Preglednica 4.3: Prihodki od najemnin za poslovne prostore (min. in maks.)

Občine z najvišjim zneskom per capita (v EUR)		Občine z najnižjim zneskom per capita (v EUR)	Občine z najvišjim zneskom absolutno (v EUR)	
IZOLA	35,80	10 občin ⁷³ ni imelo iz naslova prihodkov najemnin za poslovne prostore med letoma 2007 in 2020 nobenega prihodka.	LJUBLJANA	2.998.391
SLOVENJ GRADEC	27,32		MARIBOR	1.373.106
GORNJI PETROVCI	26,63		KOPER	1.166.736
PTUJ	23,17		CELJE	933.510
KOPER	23,13		IZOLA	568.809

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Prihodki od najemnin za poslovne prostore kažejo v obdobju 2007–2020 trend rahlega upadanja in v nasprotju z nekaterimi drugimi vrstami prihodkov ne izkazujejo povezanosti s siceršnjo gospodarsko situacijo, npr. finančno-gospodarsko krizo.

4.2.3 Prihodki od najemnin za stanovanja

Stanovanja so posamezni deli dvo- ali večstanovanjske stavbe in jih tvorijo skupine prostorov, namenjenih za trajno prebivanje, ki so funkcionalna celota, navadno z enim vhodom, ne glede na to, ali so prostori v stanovanjski ali drugi stavbi.⁷⁴ Področje stanovanj urejata Stanovanjski zakon (SZ) ter Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (ZSPDSLS). Na njuni podlagi nato občine izdajo svoje akte.⁷⁵

73 Braslovče, Cankova, Destrnik, Križevci, Log - Dragomer, Odranci, Selnica ob Dravi, Solčava, Sv. Jurij v Slovenskih goricah.

74 Ob enostanovanjski stavbi ta predstavlja stanovanje.

75 Gl. npr. akte Mestne občine Ljubljana na <https://www.ljubljana.si/sl/mestna-obcina/informacije-javnega-znacza/register-predpisov/nepremicnine/stanovanja/>.

Pristojnosti in naloge občine na stanovanjskem področju so urejene v XIV. poglavju SZ. Občina lahko z odlokom določi splošna pravila pri uporabi stanovanj in stanovanjskih stavb ter obveznosti in pogoje za prenovo, izboljšave ter zunanji videz stanovanj in stanovanjskih stavb (155. člen SZ).

Najemna razmerja so urejena v VI. poglavju SZ, oddajanje neprofitnega stanovanja v najem pa v poglavju VI.3 SZ. Do dodelitve neprofitnega najemnega stanovanja v lasti občine so upravičeni državljani Republike Slovenije, ki izpolnjujejo pogoje in merila, določena s Pravilnikom o dodeljevanju neprofitnih stanovanj v najem, ki ga izda minister.⁷⁶ V praksi občine neprofitna stanovanja oddajo v najem na podlagi javnega razpisa.⁷⁷

Občine urejajo pogoje in postopek oddaje tržnih stanovanj v najem s svojimi predpisi.⁷⁸ Oddaja tržnih stanovanj v najem se v praksi izvaja na podlagi javnega razpisa z javnim zbiranjem ponudb, stanovanje pa se odda subjektu, ki ponudi najvišjo ceno.⁷⁹ Posebej je urejeno oddajanje službenih stanovanj v najem. V praksi je najemnina za taka stanovanja enaka tržni najemnini.⁸⁰

76 <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV5102>.

77 Uradni vestnik Zasavja, št. 13/17.

78 Pravilnik o dodeljevanju tržnih stanovanj v lasti Občine Trbovlje v najem, Uradni vestnik Zasavja, št. 25/21 (dostopno na <https://www.trbovlje.si/objava/565971>).

79 <https://www.trbovlje.si/objava/565971> (2021).

80 Npr. Pravilnik o dodeljevanju službenih stanovanj v lasti Občine Mirna v najem, Uradno glasilo slovenskih občin, št. 19/2019 (<http://www.lex-localis.info/KatalogPristojnosti/TiskDokumenta.aspx?SectionID=f07b4238-440f-42c4-9a-50-1723ae67dc3f>).

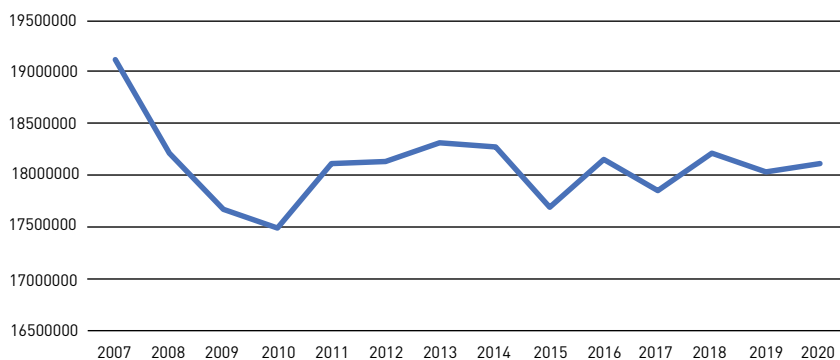
Občine posebej urejajo tudi oddajo stanovanj določenim subjektom, npr. mladim. S svojim aktom med drugim uredijo najemnino in druge stroške uporabe namenskega najemnega stanovanja.⁸¹

Preglednica 44: Prihodki od najemnin za stanovanja za vse občine (2007–2020)

leto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	$\bar{x}$
SKUPAJ VSE OBČINE	19,125.235	18,209.981	17,685.365	17,503.549	18,125.913	18,146.175	18,315.445	18,280.377	17,689.027	18,159.231	17,858.325	18,219.084	18,043.687	18,121.292	18,105.906

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Graf 29: Trend prihodkov od najemnin za stanovanja za vse občine (2007–2020)



Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

81 Npr. Pravilnik o dodeljevanju namenskih najemnih stanovanj v najem mladim, Uradni vestnik Zasavja, št. 19/19.

Preglednica 45: Prihodki od najemnin za stanovanja (min. in maks.)

Občine z najvišjim zneskom per capita (v EUR)		Občine z najnižjim zneskom per capita (v EUR)	Občine z najvišjim zneskom absolutno (v EUR)	
ČRNA NA KOROŠKEM	45,76	10 občin ⁸² ni imelo iz naslova prihodkov od najemnin za stanovanja med letoma 2007 in 2020 nobenega prihodka.	VELENJE	1,154.366
RIBNICA NA POHORJU	44,98		KRANJ	905.388,4
TRBOVLJE	42,68		PTUJ	849.672,1
MUTA	41,36		TRBOVLJE	697.294,8
HRASTNIK	39,36		LJUBLJANA	687.760,7

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Prihodki od najemnin za stanovanja so v obdobju 2007–2010 izrazito upadli, nato pa so se povišali in ostali na sorazmerno stabilni ravni, a še vedno nižji od tiste leta 2007 (za okoli 5 %). Izrazit padec v obdobjih 2007–2010 je mogoče iskati v ukrepih zaradi finančno-gospodarske krize.

4.2.4 Prihodki od najemnin za opremo

Oprema so premičnine, katerih dajanje v najem je urejeno z Zakonom o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (ZSPDSLS)⁸³, na njuni podlagi pa nato občine izdajajo svoje akte. 80. člen zakona določa, da se premično premoženje ob smiselni uporabi določb ZSPDSLS lahko odda v najem na podlagi metode neposredne pogodbe, če je letni prihodek od oddaje v najem premičnin nižji od 2.500 evrov, odpovedni rok pri oddaji premičnega premoženja v najem pa ne

82 Ankaran, Destrnik, Hajdina, Hoče - Slivnica, Log - Dragomer, Miklavž na Dravskem polju, Mirna Peč, Murska Sobota, Starše, Trnovska vas.

83 Uredba v 4. členu za potrebe načrtovanja ravnanja določa vrste premičnin, in sicer motorna vozila, informacijsko-komunikacijsko strojno opremo in drugo premično premoženje.

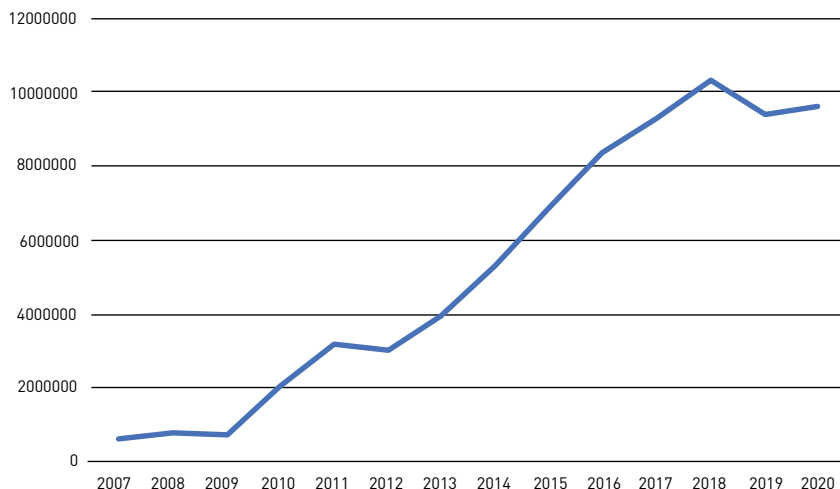
sme biti daljši od treh mesecev. V praksi se v najem daje npr. naslednja oprema: mize in klopi, odri, stojnice, ozvočenje, IKT.

Preglednica 46: Prihodki od najemnin za opremo za vse občine (2007–2020)

LETO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	$\bar{x}$
SKUPAJ VSE OBČINE	637.044	812.091,5	720.993,1	2.026.675	3.204.708	3.004.713	3.966.472	5.300.046	6.895.244	8.377.114	9.300.650	10.300.607	9.407.776	9.632.059	5.256.157

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Graf 30: Trend prihodkov od najemnin za opremo za vse občine (2007–2020)



Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Preglednica 47: Prihodki od najemnin za opremo (min. in maks.)

Občine z najvišjim zneskom per capita (v EUR)		Občine z najnižjim zneskom per capita (v EUR)	Občine z najvišjim zneskom absolutno (v EUR)	
JEZERSKO	58,65	130 občin ni imelo iz naslova prihodkov od najemnin za opremo med letoma 2007 in 2020 nobenega prihodka.	KOPER	874.344,4
METLIKA	53,03		METLIKA	441.348,8
SREDIŠČE OB DRAVI	46,21		TRBOVLJE	423.557,1
PIVKA	42,26		DRAVOGRAD	276.852,9
RADENCI	41,09		PIVKA	263.631

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Prihodki od najemnin za opremo v obdobju 2007–2009 niso predstavljali omembe vrednega prihodka, od leta 2010 naprej pa je izkazan izrazit porast do leta 2018 in nato ustalitev. Leta 2010 so se prihodki iz tega naslova zelo povečali na račun občin, ki do tega leta niso imele prihodkov (npr. Metlika, Trbovlje) in ki so to vrsto prihodkov nato še povečevale. Na drugi strani nekatere občine še vedno nimajo omembe vrednih prihodkov iz tega naslova (npr. Kranj).

4.2.5 Prihodki od drugih najemnin

Na podlagi Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti, Uredbe o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti⁸⁴ ter na njuni podlagi izdanih občinskih aktov se v najem dajejo tudi druge nepremičnine, npr.: dvorane, sejne

⁸⁴ Uredba v 4. členu za potrebe načrtovanja ravnanja določa vrste premočnin, in sicer: motorna vozila, informacijsko-komunikacijsko strojno opremo in drugo premočno premoženje.

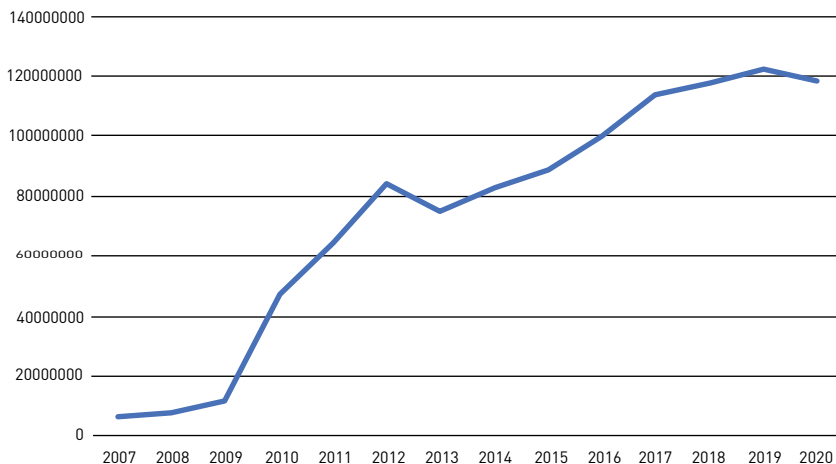
sobe, zunanje javne površine za potrebe pridobitnih ali nepridobitnih dogodkov.⁸⁵

Preglednica 48: Prihodki od drugih najemnin za vse občine (2007–2020)

LETO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Σ
SKUPAJ VSE OBČINE	6,737,795	7,544,717	11,451,487	47,435,548	64,639,451	83,815,558	74,957,277	82,584,907	88,941,827	99,882,092	113,852,175	117,827,301	122,111,248	118,072,197	74,275,256

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Graf 31: Trend prihodkov od drugih najemnin za vse občine (2007–2020)



Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

85 Gl. npr. <https://www.jezersko.si/objava/401597>.

Preglednica 49: Prihodki od drugih najemnin (min. in maks.)

Občine z najvišjim zneskom per capita (v EUR)		Občine z najnižjim zneskom per capita (v EUR)		Občine z najvišjim zneskom absolutno (v EUR)		Občine z najnižjim zneskom v absolutno (v EUR)	
VELENJE	121,05	RIBNICA NA POHORJU	0,15	LJUBLJANA	10,156.598	GORJE	411,68
ŠOŠTANJ	101,07	KANAL	0,13	MARIBOR	5,846.263	RIBNICA NA POHORJU	175,89
CELJE	98,60	RADENCI	0,12	CELJE	4,796.444	OSILNICA	136
TRZIN	76,25	PODČETRTEK	0,00	VELENJE	3,983.122	PODČETRTEK	0
LOGATEC	75,27	VELIKE LAŠČE	0,00	KRANJ	2,620.129	VELIKE LAŠČE	0

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Prihodki od drugih najemnin do leta 2010 niso predstavljali omembe vrednih prihodkov, nato pa so (podobno kot pri prihodkih iz najemnine za opremo) izrazito porasli v obdobju 2010–2012, nekoliko počasnejši trend rasti pa se je nadaljeval vse do leta 2019, ko je dosegel vrh.

4.2.6 Prihodki od zakupnin

Kot je bilo pojasnjeno v poglavju o najemu kmetijskih zemljišč in gozdov, se po splošnem obligacijskem pravu izraz najem uporablja kot sopomenka za zakup, v praksi pa se izraz zakup navadno uporablja za kmetijska zemljišča (v ožjem in širšem smislu)⁸⁶ in gozdove, najem pa za stavbna zemljišča oziroma preostale nepremičnine.

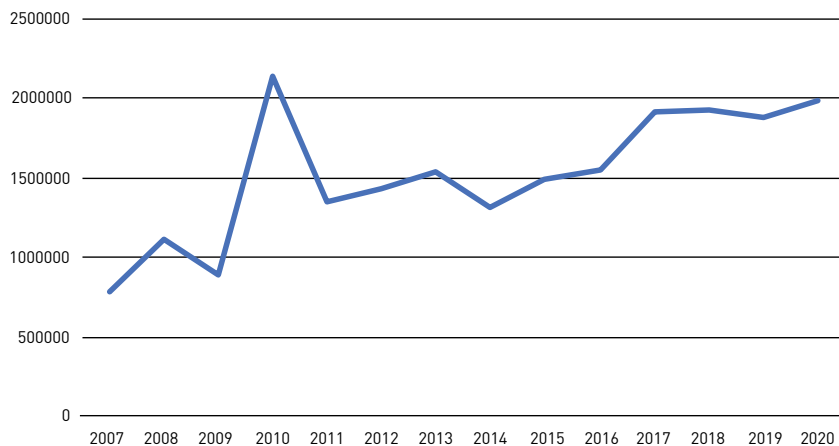
⁸⁶ Gl. 3. odst. 2. člena ZKZ.

Preglednica 50: Prihodki od zakupnin za vse občine (2007-2020)

leto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Σ
SKUPAJ VSE OBČINE	788.880,5	1.118.384	890.775,6	2.136.491	1.343.421	1.435.837	1.539.158	1.315.691	1.491.947	1.548.230	1.908.151	1.926.396	1.874.718	1.984.662	1.521.624

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Graf 32: Trend prihodkov od zakupnin za vse občine (2007-2020)



Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Preglednica 51: Prihodki od zakupnin (min. in maks.)

Občine z najvišjim zneskom per capita (v EUR)		Občine z najnižjim zneskom per capita (v EUR)	Občine z najvišjim zneskom absolutno (v EUR)	
VIPAVA	50,21	115 občin ni imelo iz naslova prihodkov od zakupnin med letoma 2007 in 2020 nobenega prihodka.	VIPAVA	282.242,8
ŽIROVNICA	45,45		PIRAN	211.644,2
TRZIN	20,74		ŽIROVNICA	206.360,6
ŠENTILJ	12,94		IZOLA	151.601,5
PIRAN	12,26		LJUBLJANA	113.767,9

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Prihodki od zakupnin kažejo trend stalnega počasnega naraščanja, z izrazitim skokom leta 2010.⁸⁷

87 Tega leta sta prihodke izrazito povečali npr. občini Koper in Trzin.

4.3 Kapitalski viri – 3. sklop

Avtorici poglavja Maja Klun in Irena Bačlija Brajnik

4.3.1 Prihodki iz naslova podeljenih koncesij

Prihodki iz naslova koncesij se pobirajo iz naslova različnih zakonov. Najpogostejša podlaga za dodeljevanje koncesij na lokalni ravni je Zakon o gospodarskih javnih službah⁸⁸, ki določa dodeljevanje koncesij za opravljanje javnih služb. Z zakonom je določeno, kdaj se koncesija podeli oziroma ne podeli, med drugim pa tudi to, kaj vsebuje koncesijski akt. V zakonu je koncesionirana gospodarska javna služba regulirana v četrtem poglavju in zajema člene 29–53. V zakonu so opredeljeni: koncesionar, koncedent, nameni in vrste aktov, ki so podlaga za dodeljevanje koncesij, postopek podeljevanja koncesij, vsebina koncesijske pogodbe itn. Kot obvezni del koncesijske pogodbe je določena tudi metodologija oziroma izračun koncesijske dajatve. Vsaka posamezna občina torej sprejme ustrezen akt, ki je potem podlaga za dodelitev koncesije in določanje koncesijske dajatve iz tega naslova. V to skupino prihodkov spadajo tudi prihodki, ki izhajajo iz podeljenih koncesij še iz naslova druge zakonske podlage. Tako skladno z Evropsko direktivo 2014/23/EU nekatera koncesijska razmerja določa tudi Zakon o nekaterih koncesijskih

88 Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93, 30/98 – ZZLP-PO, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN in 57/11 – ORZGJS40).

pogodbah⁸⁹. Koncesije, ki jih podeljuje lokalna skupnost, ureja tudi Zakon o javno-zasebnem partnerstvu⁹⁰.

Za podeljene koncesije torej občina v večini primerov izda odlok, ki določa, pod katerimi pogoji se podelijo določena koncesija, naloge in obveznosti, podrobneje pa se medsebojne obveznosti določijo s pogodbo. Občine najpogosteje podeljujejo koncesije za komunalno dejavnost, oglaševanje na javnih površinah (lahko tudi prek koncesij za upravljanje s signalizacijo na javnih prostorih itn.), upravljanje distribucijskih omrežij, upravljanje s pristaniško infrastrukturo itn., pred sprejetjem Zakona o vodah pa tudi o upravljanju z vodami.

Koncesijske dajatve v tej skupini je do leta 2016 določal tudi Zakon o gospodarjenju z gozdovi v lasti Republike Slovenije, ki je predpisal koncesijo za gozdove v lasti občin; možnost koncesijskih pogodb zdaj določa Zakon o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije⁹¹. Znotraj te skupine prihodkov so tudi koncesije, ki občini pripadajo po Zakonu o divjadi in lovstvu⁹². Ta zakon v 29. členu določa:

89 Zakon o nekaterih koncesijskih pogodbah (Uradni list RS, št. 9/19 in 121/21 – ZJN-3B).

90 Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 127/06).

91 Zakon o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 19/10 – uradno prečiščeno besedilo, 56/10 – ORZSKZ16, 14/15 – ZUUJ-FO, 9/16 – ZGGLRS in 36/21 – ZZIRDKG).

92 Zakon o divjadi in lovstvu (Uradni list RS, št. 16/04, 120/06 – odl. US, 17/08, 46/14 – ZON-C, 31/18, 65/20 in 97/20 – popr., 44/22 in 158/22).

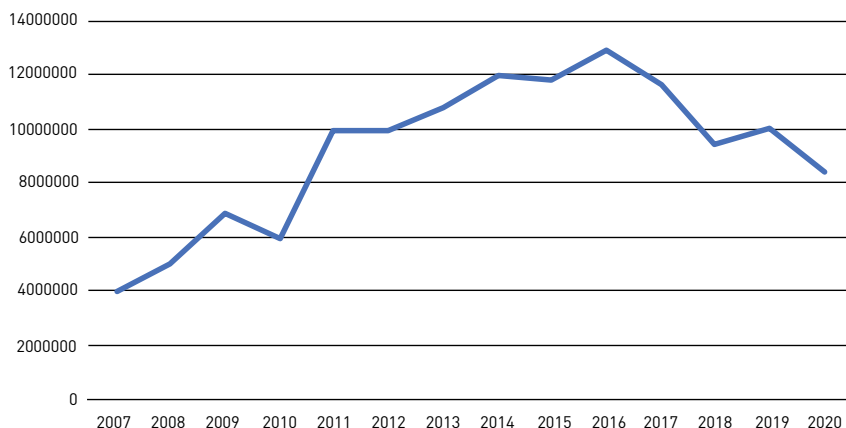
- letno plačevanje dajatve;
- izračun osnove: »Osnova za izračun koncesijske dajatve je petletno povprečje letnih prihodkov od dejavnosti gospodarjenja z loviščem (prihodek od prodane divjačine in prihodek iz lovnega turizma) v zadnjih petih letih.«;
- dajatev: »Koncesijska dajatev za posamezno lovišče znaša najmanj 10 odstotkov od povprečnega prihodka, ki ga za posamezno lovišče za koncesijsko obdobje ... izračuna Zavod.«;
- določa, da je 50 % dajatve prihodek občinskih proračunov; posamezna občina prejme sorazmerni del pripadajoče koncesijske dajatve glede na lovno površino lovišča, ki leži v njej;
- da se tako *»nakazana sredstva v proračunu občine izkazujejo kot namenski prejemki in porabljajo kot namenski izdatki za izvajanje ukrepov varstva in vlaganj v naravne vire. Podrobnejše pogoje, namen in način porabe teh sredstev občina uredi z odlokom«.*

Preglednica 52: Prihodki od koncesij za vse občine (2007–2020)

LETO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	x
SKUPAJ VSE OBČINE	3,980.959	5,035.432	6,854.491	5,920.277	9,886.656	9,888.764	10,795.823	11,964.351	11,780.317	12,857.067	11,618.043	9,443.097	9,982.263	8,395.228	9,171.626

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Graf 33: Trend prihodkov od koncesij za vse občine (2007–2020)



Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Preglednica 53: Prihodki od koncesij (min. in maks.)

Občine z najvišjim zneskom per capita (v EUR)		Občine z najnižjim zneskom per capita (v EUR)		Občine z najvišjim zneskom absolutno (v EUR)		Občine z najnižjim zneskom absolutno (v EUR)	
ANKARAN	178,12	LOG - DRAGOMER	0,04	KOPER	1,855.646	SV. TROJICA V SLOVENSKIH GORICAH	336,38
PIVKA	84,23	MEDVODE	0,04	POSTOJNA	1,332.430	TRNOVSKA VAS	289,52
POSTOJNA	83,07	LJUBLJANA	0,03	ANKARAN	1,302.108	LOG - DRAGOMER	161,58
JEZERSKO	46,13	PIRAN	0,03	MARIBOR	762.289,7	ŠEMPETER - VRTOJBA	159,32
KOPER	36,78	ŠEMPETER - VRTOJBA	0,03	PIVKA	525.498,6	DOBJE	130,54

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Gibanje prihodkov od koncesij ima trend naraščanja vse do leta 2016, kar deloma sledi spremembam v zakonodaji, ko se spremeni predvsem zakonodaja, povezana z upravljanjem z državnimi gozdovi. Deloma je gibanje vezano tudi na gibanje v gospodarstvu, saj je opazen padec v začetku finančne krize, pozneje pa se krivulja obrne navzgor, kar je verjetno posledica spremembe višine koncesij. Manjši vpliv na prilive iz naslova koncesij sta povzročili uvedba Evropske direktive (2014) in sprememba urejanja koncesij, povezanih z vodami. Občine, ki pobirajo najvišje zneske prihodkov od podeljenih koncesij, pa so vezane na koncesije za upravljanje s pristaniško infrastrukturo in z rabo naravnih vrednost, povezanih s Postojnsko jamo.

4.3.2 Prihodki iz naslova koncesijskih dajatev od posebnih iger na srečo

Prihodke v tej skupini določa Zakon o igrah na srečo⁹³. Odločitev o podelitvi koncesije skladno z zakonom sprejmeta Vlada Republike Slovenije in minister, pristojen za finance. Zakon omejuje število izdanih koncesij za prirejanje klasičnih iger na srečo, posebnih iger na srečo v igralnicah in število koncesij za prirejanje posebnih iger na srečo v igralnih salonih. V 3. členu je določeno: »Na območju Republike Slovenije lahko trajno prirejata klasične igre na srečo največ dva prireditelja, vlada pa lahko dodeli največ 15 koncesij za prirejanje posebnih iger na srečo v igralnicah in 45 koncesij za prirejanje posebnih iger na srečo v igralnih salonih. Ministrstvo, pristojno za finance, spremlja, zbira, preverja in analizira podatke, potrebne za dodelitev in podaljšanje koncesij ter sklenitev koncesijskih

93 Zakon o igrah na srečo (Uradni list RS, št. 14/11 – uradno prečiščeno besedilo, 108/12, 11/14 – popr. in 40/14 – ZIN-B).

pogodb oziroma izdajo dovoljenj, in vodi registre koncesionarjev, prirediteljev klasičnih iger na srečo ter igralnic in igralnih salonov.«

Občina mora pred dodelitvijo koncesije podati soglasje o opravljanju igralniške dejavnosti na njenem območju, prav tako pa morajo mnenje podati tudi sosednje občine (68. člen). Zakon določa način izračuna osnove za obračun koncesijske dajatve, ki je določena glede na prejeta vplačila za udeležbo v posamezni vrsti iger, zmanjšana za izplačane dobitke za posamezno vrsto iger. 75. člen določa še osnove za posebne igre na srečo: »Osnova za obračun koncesijske dajatve za vrsto posebnih iger na srečo, ki jih igralci igrajo drug proti drugemu, je prihodek koncesionarja od te vrste iger. Osnova za obračun koncesijske dajatve za vsako drugo vrsto iger iz drugega odstavka 53. člena ... pa so prejeta vplačila za udeležbo v posamezni vrsti iger, zmanjšana za izplačane dobitke za posamezno vrsto iger.« Nadalje za igre na igralnih avtomatih 75. člen določa lestvico za koncesijsko dajatev:

Mesečna osnova v evrih		Mesečna koncesijska dajatev		
nad	do	znesek v evrih	+ %	nad
-	105.000	-	5	
105.000	-	230.000	5.250	10
230.000	-	420.000	17.750	15
420.000			46250	20
				420.000

Osnova se ugotavlja na mesečni ravni. Pobrana koncesijska dajatev za posebne igre na srečo se dodeli tudi lokalnim skupnostim od deleža, ki ostane po dodelitvi koncesijske dajatve Fundaciji za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij ter Fundaciji za financiranje športnih organizacij v Republiki Sloveniji (74. člen). 74. člen določa delež in namen dodelitve teh prihodkov lokalnim skupnostim: »2,2 % koncesijske dajatve je prihodek fundacije iz 47. člena (Fundacije za financiranje invalidskih in

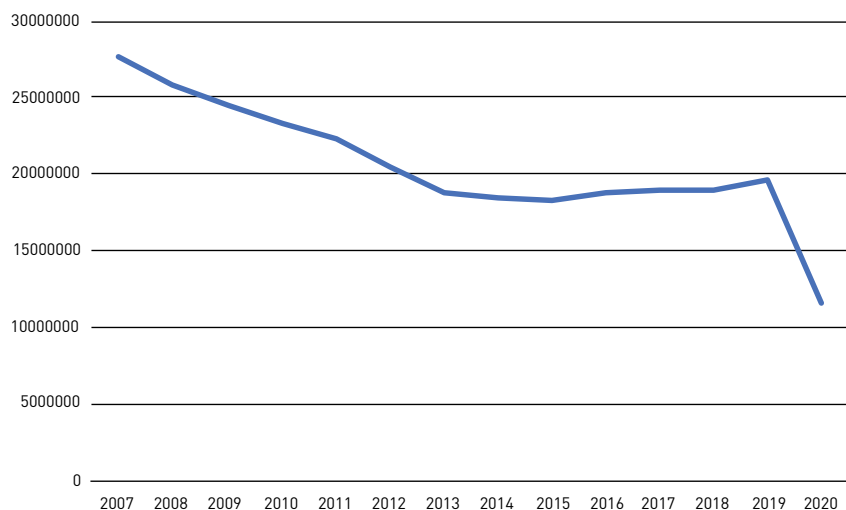
humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji), 2,2 % koncesijske dajatve pa je prihodek fundacije iz 48. člena tega zakona (Fundacije za financiranje športnih organizacij v Republiki Sloveniji). Od preostalega dela je 50-odstotni prihodek proračuna Republike Slovenije in se nameni za razvoj in promocijo turizma, 50 % pa se nameni lokalnim skupnostim v zaokroženem turističnem območju in se uporablja za ureditev do prebivalcev prijaznejšega okolja ter za turistično infrastrukturo.« Zaokroženo turistično območje je lahko določeno širše, kot je lokacija igralnega salona, torej lahko zajema več občin.

Preglednica 54: Prihodki iz naslova koncesijskih dajatev od posebnih iger na srečo za vse občine (2007–2020)

LETO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Σ
SKUPAJ VSE OBČINE	27.679.390	25.870.803	24.544.975	23.271.702	22.322.118	20.421.583	18.810.787	18.431.606	18.297.235	18.827.204	18.876.269	19.017.120	19.543.158	11.673.100	20.541.932

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Graf 34: Trend prihodkov iz naslova koncesijskih dajatev od posebnih iger na srečo za vse občine (2007–2020)



Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Preglednica 55: Prihodki iz naslova koncesijskih dajatev od posebnih iger na srečo (min. in maks.)

Občine z najvišjim zneskom per capita (v EUR)		Občine z najnižjim zneskom per capita (v EUR)	Občine z najvišjim zneskom absolutno (v EUR)	
KRANJSKA GORA	270,65	159 občin ni imelo iz naslova prihodkov od koncesijskih dajatev od posebnih iger na srečo med letoma 2007 in 2020 nobenega prihodka.	NOVA GORICA	5,252.371
NOVA GORICA	167,62		KRANJSKA GORA	1,408.985
ŠEMPETER - VRTOJBA	155,68		SEŽANA	1,366.518
ŠENTILJ	119,42		LJUBLJANA	1,206.370
DIVAČA	112,06		ŠENTILJ	1,000.149

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Iz preglednice in grafa izhaja, da prihodki od pobranih koncesij od prirejanja posebnih iger na srečo celotno opazovano obdobje padajo. Ta

trend lahko pripišemo dejstvu, da glede na podatke, ki jih zbira FURS, izhaja, da se v celotnem opazovanem obdobju zmanjšuje število igralnih miz in avtomatov, število igralnic pa je celotno opazovalno obdobje dejansko enako (število je od leta 2015 večje za eno igralnico). Iz podatkov prav tako izhaja, da se celotno opazovalno obdobje zmanjšuje tudi število obiskovalcev, v povprečju za 10 % letno. Bistveni upad pa je zaznan leta 2020, kar je posledica ukrepov, povezanih s covidom-19.

4.3.3 Prihodki od podeljenih koncesij za rudarsko pravico

Prihodke od podeljenih koncesij za rudarsko pravico občine prejemajo na osnovi izdanih odločb Ministrstva za okolje, izdanih izkoriščevalcem rudninskih snovi. Dodeljevanje pravic je določeno z Zakonom o rudarstvu⁹⁴. Občine morajo skladno z zakonom predhodno speljati določene postopke urejanja prostorskega načrta, da se koncesija sploh lahko podeli. 8. člen (3. odst.) zakona določa, da morajo občine sprejeti prostorske akte, in sicer: »Upravljanje z mineralnimi surovinami v pristojnosti samoupravnih lokalnih skupnosti se zagotavlja s pripravo in sprejemanjem prostorskih aktov, s katerimi se določajo območja, namenjena izkoriščanju mineralnih surovin, in prostorski izvedbeni pogoji za njihovo izkoriščanje (v nadaljnjem besedilu: prostorski akti, namenjeni rudarstvu).« V 62. členu zakona je tako zapisano, da je potrebno naslednje: »Razglasitev določenega pridobivalnega prostora za rudarski prostor v javno korist se izvede z uredbo vlade. Vlada izda uredbo o razglasitvi določenega območja za rudarski prostor v javno korist na predlog ministra, pristojnega za rudarstvo ... iz potrdila, ki ga je izdala samoupravna lokalna skupnost,

94 Zakon o rudarstvu (Uradni list RS, št. 14/14 – uradno prečiščeno besedilo in 61/17 – GZ in 54/22).

pa izhaja, da raba zemljišča ni skladna z njenimi prostorskimi akti.« V 87. členu je navedeno, da mora zahtevo za izdajo potrdila o skladnosti dodatne rudarske infrastrukture pridobiti nosilec rudarske pravice od lokalne skupnosti. Ta pa izda »... *potrdilo o skladnosti dodatne rudarske infrastrukture s prostorskimi akti* ali zavrne njegovo izdajo s sklepom, ki ga nosilcu rudarske pravice za izkoriščanje vroči osebno.« Potrdilo skladno z istim členom velja dve leti po pravnomočnosti in ga ni mogoče podaljšati.

Zakon v 53. členu določa pravila določanja rudarske koncesnine, ki je določena z velikostjo pridobivalnega prostora in povprečne cene enote določene vrste mineralne surovine v Republiki Sloveniji. Enota je vezana na kubični meter mineralne surovine v raščenem stanju, za nafto in druge tekoče ogljikovodike pa tona. Povprečno ceno na enoto določi vlada, prav tako razdelitev na občine, če pridobivalni prostor leži na območju več občin. Če je pridobivalni prostor na območju ene občine, sredstva, dobljena z vplačili rudarskih koncesnin, prejme lokalna skupnost v višini 50 %, drugih 50 % pa je prihodek Republike Slovenije.

53. člen torej določa izračunavanje in način plačevanja rudarske koncesnine na naslednji način:

1. *Osnova za izračun rudarske koncesnine sta velikost pridobivalnega prostora in povprečna cena enote določene vrste mineralne surovine v Republiki Sloveniji.*
2. Enota za izračun povprečne cene mineralne surovine iz prejšnjega odstavka v trdem stanju je kubični meter mineralne surovine v raščenem stanju. Enota za izračun povprečne cene mineralne surovine, pridobljene v plinastem ali tekočem stanju, je kubični

meter, za nafto in druge tekoče ogljikovodike pa tona pridobljene mineralne surovine.

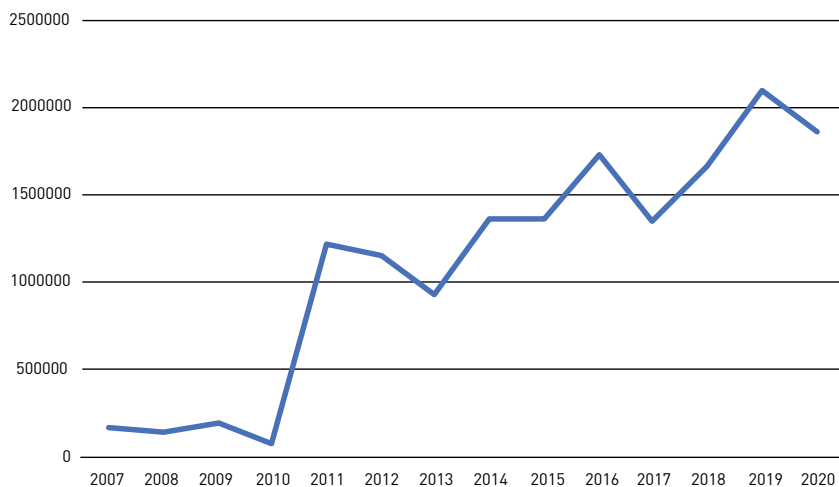
3. Povprečno ceno na enoto pridobljene mineralne surovine, način odmere, obračunavanja, plačevanja in nadzora nad plačevanjem rudarske koncesnine, merila in pogoje za zmanjšanje in oprostitev plačila rudarske koncesnine, način razdelitve lihega zneska rudarske koncesnine med lokalno skupnostjo in Republiko Slovenijo ter način razdelitve koncesnine med lokalnimi skupnostmi, kadar je pridobivalni prostor na območju dveh ali več lokalnih skupnosti, predpiše vlada.
4. Rudarska koncesnina se plačuje v letnih zneskih, ki znašajo največ 500 evrov na hektar pridobivalnega prostora in največ 30 odstotkov povprečne cene za proizvedeno enoto mineralne surovine v obravnavanem letu, razen če v postopku dražbe niso dosežene višje cene.
5. Sredstva, dobljena z vplačili rudarskih koncesnin, so v višini 50 % prihodek tiste samoupravne lokalne skupnosti, na katere območju leži pridobivalni prostor, v višini 50 % pa prihodek Republike Slovenije. Če je pridobivalni prostor na območju več samoupravnih lokalnih skupnosti, se plačilo razdeli glede na površino pridobivalnega prostora oziroma glede na površino zemljišča, pod katerim se shranjujejo zemeljski plini, ki leži na območju posamezne samoupravne lokalne skupnosti.«

Preglednica 56: Prihodki od podeljenih koncesij za rudarsko pravico za vse občine (2007–2020)

LETO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Σ
SKUPAJ VSE OBČINE	167.160,8	142.632,6	196.225,4	74.941,11	1.218.453	1.153.882	921.402,5	1.363.734	1.357.978	1.732.312	1.342.143	1.664.903	2.097.921	1.852.490	1.091.870

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Graf 35: Trend prihodkov iz naslova koncesij za rudarsko pravico za vse občine (2007–2020)



Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Preglednica 57: Prihodki iz naslova koncesij za rudarsko pravico
(min. in maks.)

Občine z najvišjim zneskom per capita (v EUR)		Občine z najnižjim zneskom per capita (v EUR)	Občine z najvišjim zneskom absolutno (v EUR)	
DIVAČA	14,48	108 občin ni imelo iz naslova prihodkov od podeljenih koncesij za rudarsko pravico med letoma 2007 in 2020 nobenega prihodka.	ŠMARTNO PRI LITIJI	69.301,46
ŠMARTNO PRI LITIJI	12,52		ŽALEC	63.706,26
DOBROVNIK	7,83		DIVAČA	58.855,63
POLJČANE	6,89		RADOVLJICA	52.267,33
MORAVČE	6,37		VELENJE	44.855,36

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Gibanje prihodkov iz naslova koncesij za rudarsko pravico sicer trendno narašča, vendar so opazna nihanja rasti in padci prihodkov. Ker prihodki vključujejo prihodke od podeljenih koncesij različnih rudnin, je težko oceniti, kako na to gibanje vpliva dinamika podeljevanja koncesij za različne rudnine. Večinoma je podeljevanje teh koncesij vezano na površino pridobivalnega prostora, kar povzroča omejitve za dolgoročno izkoriščanje prostora. To seveda pomeni, da širitve niso pogoste in posledično koncesije prenehajo. V letu 2011 se je spremenila tudi uredba, ki določa izračun koncesijske dajatve, kar se kaže tudi v gibanju prihodkov. Deloma gibanje prihodkov lahko obrazložimo tudi z gibanjem rasti v gradbeništvu, saj je gibanje med prihodki iz tega naslova in gibanjem dodane vrednosti v gradbeništvu, kot izhaja iz podatkov SURS, podobno. Ker je višina prihodkov vezana na količino, ki je bila porabljena, je ta povezava ustrezna.

4.3.4 Prihodki od podeljenih koncesij za vodno pravico

Prihodke od podeljenih koncesij za vodno pravico določa Zakon o vodah⁹⁵. V 21. členu (2. odstavek) je navedeno naslednje: »Posebna raba vodnega dobra je mogoča samo na podlagi vodnega dovoljenja ali koncesije ob izpolnitvi pogojev iz prejšnjega odstavka in če bistveno ne omejuje splošne rabe.« Koncesija je omenjena kot možnost tudi pri vodnih objektih in napravah, pri čemer 50. člen zakona navaja: *»Z vodnim dovoljenjem ali s koncesijsko pogodbo se lahko določita tudi obveznost in način izvajanja monitoringa naravnih pojavov, povezanih s posebno rabo vodnega ali morskega dobra in monitoringa vpliva objekta in naprave na vodni režim ter način sporočanja podatkov ministrstvu ... Imetnik vodne pravice je dolžen redno odstranjevati plavje in odvzemati naplavine na tistem delu vodotoka, na katerega vpliva izvajanje njegove vodne pravice, skladno s predpisi in na način ter v obsegu, določenem v vodnem dovoljenju ali koncesiji.«*

Zakon v poglavju 5.2 omenja tudi koncesije za posebno rabo vode; podrobneje je postopek pridobivanja vodne pravice, ki jo je mogoče pridobiti tudi s koncesijo, opredeljen v 6. poglavju zakona (119.–124. člen). Določilo, da je koncesijo za vodno pravico mogoče dodeliti samo proti plačilu, pa določa 123. člen. Gre torej za navedbo, ki je podlaga za pridobivanje prihodkov od podeljenih koncesij za vodno pravico. Zakon koncesijo ureja v poglavju 6.2 (136.–149. člen). Koncesijo je po zakonu (136. člen) treba pridobiti za proizvodnjo pijač, potrebe kopališč, ogrevanje in podobno, če se rabi mineralna, termalna ali termomineralna

95 Zakon o vodah (Uradni list RS, št. 67/02, 2/04 – ZZdrI-A, 41/04 – ZVO-1, 57/08, 57/12, 100/13, 40/14, 56/15 in 65/20).

voda, proizvodnjo električne energije v hidroelektrarni z instalirano močjo, enako ali večjo od 10 MW, in odvzem naplavin, razen če gre za izvajanje javne službe. Vse pravice in obveznosti, povezane s koncesijo, morajo biti sklenjene s koncesijsko pogodbo. Zakon določa še postopke in ustrezne dokumente, ki so potrebni za dodelitev koncesije. Za odmero dajatve morajo koristniki oddajati napoved oziroma podatke za izračun plačila koncesije, če je osnova izražena v m³, za preostale primere pa izračun naredi Direkcija za vode. Postopki izračuna oz. potrebni podatki so navedeni v prehodnih določbah, ki dodaja podčlene 199. členu.

Zakon v 125. členu določa tudi neposredno rabo vode, za katero je treba pridobiti vodno dovoljenje, ki ravno tako kot za podeljeno koncesijo določa, da se podeli ob plačilu. Vodno dovoljenje je treba skladno z navedbo v tem členu pridobiti za:

- »1. lastno oskrbo s pitno vodo ali oskrbo s pitno vodo, ki se izvaja kot gospodarska javna služba;
- 2. tehnološke namene;
- 3. dejavnost kopališč;
- 4. pridobivanje toplote;
- 5. namakanje kmetijskega zemljišča ali drugih površin;
- 6. izvajanje športnega ribolova v komercialnih ribnikih;
- 7. pogon vodnega mlina, žage ali podobne naprave;
- 8. gojenje sladkovodnih in morskih organizmov;
- 9. pristanišče in vstopno-izstopno mesto po predpisih o plovbi po celinskih vodah;
- 10. zasneževanje smučišča;
- 11. proizvodnjo električne energije v hidroelektrarni z nameščeno močjo, manjšo od 10 MW;

12. drugo rabo, ki presega splošno rabo po tem zakonu, pa zanjo ni treba pridobiti koncesije po tem zakonu in ne gre za posebno rabo, za katero skladno s petim odstavkom 108. člena tega zakona pridobitev vodne pravice ni potrebna.«

Koncesije na javnem dobrem določa še Zakon o varstvu okolja⁹⁶. Skladno z Zakonom o varstvu okolja plačilo za podeljeno koncesijo na naravni dobrini (med katerimi je tudi oskrba s pitno vodo), ki je v lasti Republike Slovenije, pripada Republiki Sloveniji in občini v razmerju na podlagi meril razvitosti infrastrukture in obremenjenosti okolja; ta merila predpiše vlada. Prav tako za rabo vode za oskrbo s pitno vodo pridobi vodno pravico tudi občina, kar podrobno ureja Uredba o oskrbi s pitno vodo⁹⁷, ki velja od leta 2013. Pravna podlaga dodeljenih koncesij so sprejete Uredbe Vlade Republike Slovenije za posamezne vodne vire, ki potem določajo delež koncesijske dajatve, ki jo pridobi občina, na območju katere se nahaja vodni vir.

96 Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16, 61/17 – GZ, 21/18 – ZNOrg, 84/18 – ZIURKOE in 158/20 in 44/22 – ZVO-2).

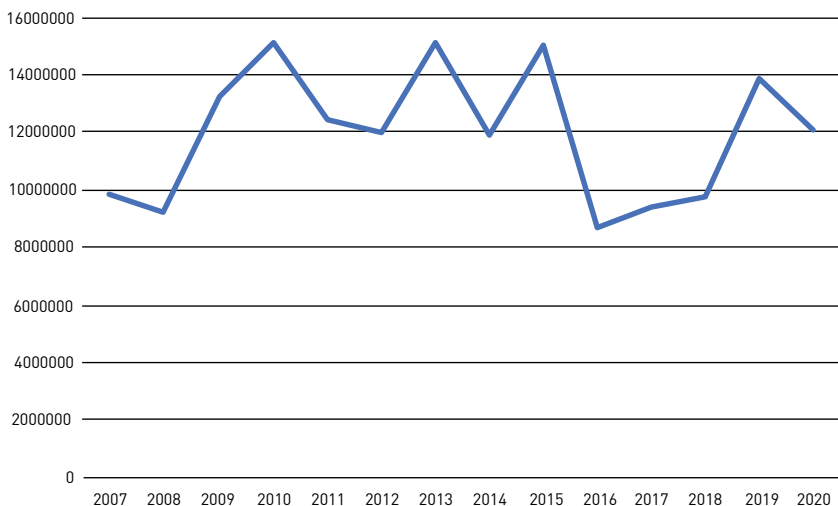
97 Uredba o oskrbi s pitno vodo (Uradni list RS, št. 88/12).

Preglednica 58: Prihodki od podeljenih koncesij za vodno pravico za vse občine (2007-2020)

LETO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Σ
SKUPAJ VSE OBČINE	9,848.214	9,180.154	13,242.036	15,071.752	12,430.148	11,996.720	15,135.557	11,915.450	15,014.294	8,675.544	9,436.496	9,779.469	13,857.040	12,112.659	11,978.252

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Graf 36: Trend prihodkov od podeljenih koncesij za vodno pravico za vse občine (2007-2020)



Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Preglednica 59: Prihodki iz naslova koncesij za vodno pravico (min. in maks.)

Občine z najvišjim zneskom per capita (v EUR)		Občine z najnižjim zneskom per capita (v EUR)	Občine z najvišjim zneskom absolutno (v EUR)	
MARKOVCI	288,48	86 občin ni imelo iz naslova prihodkov od podeljenih koncesij za vodno pravico med letoma 2007 in 2020 nobenega prihodka.	MARKOVCI	1,177.854
PODVELKA	255,25		MARIBOR	1,017.022
LOVRENC NA POHORJU	132,16		PTUJ	781.543,4
KANAL	118,93		DRAVOGRAD	727.334,2
VUZENICA	100,50		KANAL	651.622,3

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Gibanje prihodkov iz naslova koncesij za vodno pravico ne kaže enosmernega gibanja, ampak gre za nihanja, ki se izmenjujejo na dve leti. Večji padec prihodkov je bil zaznan leta 2016, ko sta se pristojnost podeljevanja in upravljanje s koncesijami deloma centralizirala na Direkciji za vode. Glede na register podeljenih koncesij, vsaj za občine, ki prejemajo najvišje absolutne zneske, je razvidno, da je največ koncesij podeljenih za zalivanje in lastno oskrbo s pitno vodo. Iz navedenega lahko sklepamo, da je višina pobrane koncesije vezana na vremensko situacijo v posameznem letu. Gibanje pobranih prihodkov se večinoma v opazovanem obdobju ujema z odklonom padavin v Sloveniji, kot jih poroča ARSO za 30-letno povprečje.

4.3.5 Prihodki od nadomestila za dodelitev služnostne pravice in ustanovitev stavbne pravice

Temeljni zakonski okvir za dodeljevanje služnostne pravice je Stvarnopravni zakonik, ki določa pravila dodeljevanja služnostne pravice in ustanovitev stavbne pravice. Nastanek služnosti je mogoč s pogodbo, z zakonom ali odločbo državnega organa. V 210. členu je opredeljena

služnost v naslednji obliki: »Služnost je pravica uporabljati tujo stvar ali izkoriščati pravico oziroma zahtevati od lastnika stvari, da opušča določena dejanja, ki bi jih sicer imel pravico izvrševati na svoji stvari (služeča stvar).« V 256. členu pa je določena stavbna pravica. Ta člen jo opredeli kot:

- »1) Stavbna pravica je pravica imeti v lasti zgrajeno zgradbo nad ali pod tujo nepremičnino.
- 2) Stavbna pravica je lahko ustanovljena za določen ali nedoločen čas.
- 3) Stavbna pravica je prenosljiva. Za prenos stavbne pravice se smiselno uporabljajo določila, ki veljajo za prenos lastninske pravice na nepremičninah.«

Nastanek stavbne pravice pa je mogoč s pogodbo o ustanovitvi stavbne pravice (257. člen).

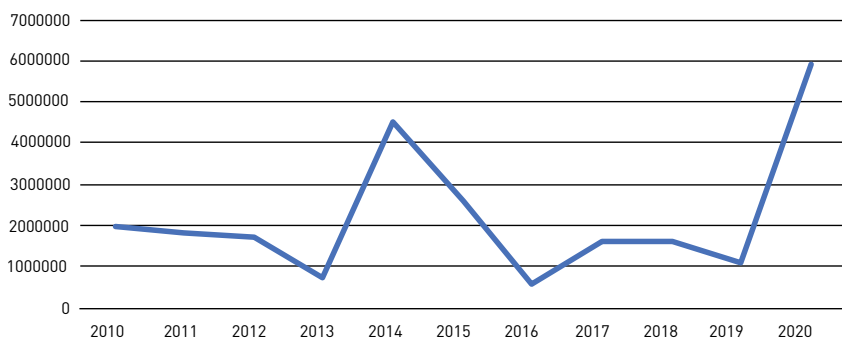
Z zakonom je tudi opredeljeno, da se za oba namena zaračuna nadomestilo (215. člen za služnostno pravico in 257. člen za stavbno pravico), razen v izjemnih primerih (npr. za pravice, dodeljene Republiki Sloveniji). Zakonik določa pravila cenitve nepremičnine in nadomestila ter vpisa dovolila v zemljiško knjigo ter druge potrebne postopke, ki jih mora izvesti občina. Na podlagi 29. člena Zakona o lokalni samoupravi, Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti ter Uredbe o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti lahko občine sprejmejo pravilnik ali podobni akt, ki določa višino nadomestil za nepremično premoženje občine ter periodiko njihovega plačevanja, torej tudi nadomestilo za dodelitev služnostne pravice in ustanovitev stavbne pravice. Tako npr. nadomestila za ustanovitev služnosti ter nadomestilo za ustanovitev stavbne pravice za Občino Tržič določa Pravilnik o obremenjevanju nepremičnega premoženja Občine Tržič.

Preglednica 60: Prihodki od nadomestila za dodelitev služnostne pravice in ustanovitev stavbne pravice za vse občine (2010–2020)

LETO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	$\bar{x}$
SKUPAJ VSE OBČINE	1,981.164	1,794.280	1,696.053	740.386	4,504.072	2,571.604	568.616	1,626.281	1,601.866	1,078.038	5,902.941	2,187.755

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Graf 37: Trend prihodkov od nadomestila za dodelitev služnostne pravice in ustanovitev stavbne pravice za vse občine (2010–2020)



Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Preglednica 61: Prihodki od nadomestila za dodelitev služnostne pravice in ustanovitev stavbne pravice (min. in maks.)

Občine z najvišjim zneskom per capita (v EUR)		Občine z najnižjim zneskom per capita (v EUR)	Občine z najvišjim zneskom absolutno (v EUR)	
ŠENTRUPERT	16,57	134 občin ni imelo iz naslova prihodkov od nadomestila za dodelitev služnostne pravice in ustanovitev stavbne pravice med letoma 2010 in 2020 nobenega prihodka.	LJUBLJANA	1.227.932
ANKARAN	8,27		KOPER	155.843,1
LOGATEC	4,75		LOGATEC	84.386,08
ŠENTJERNEJ	4,58		GROSUPLJE	79.685,09
LJUBLJANA	3,53		ANKARAN	60.473,3

Vir podatkov: Poročila o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritja občin ter lastni izračuni

Prihodki iz naslova stavbne in služnostne pravice so večinoma vezani na enkratne dogodke, zato tudi ne gre za stalne ali pogoste prilive. Iz preglednice je tudi razvidno, da večina občin v opazovanem obdobju ni prejerala tega prihodka. Občine, ki so v tem obdobju podelile katero izmed obeh pravic na svojem premoženju, lahko samostojno odločajo o dinamiki plačila nadomestila, ki je lahko tudi enkratni znesek. Iz analize celotnih podatkov je razvidno, da je pri nekaterih občinah prihodek pobran vsako leto, pri drugih pa le v posameznih letih. Na dve izraziti povečanju pobranih prihodkov iz tega naslova v letih 2014 in 2020 pa odločilno vpliva gibanje teh prihodkov v Mestni občini Ljubljana, ki je v teh dveh letih pobrala bistveno več prihodkov iz tega naslova kot v preostalih opazovanih letih.

ZAKLJUČEK

V zaključku povzemamo nekatere pomembnejše ugotovitve glede virov, ki določajo fiskalno avtonomijo občin v Sloveniji. NUSZ je najvišji vir tekočih prihodkov občine, ki ga te same določajo. Med občinami obstajajo pri prihodkih iz naslova NUSZ zelo velike razlike, saj je razlika med najvišjim prihodkom na prebivalca (Občina Šoštanj) in najnižjim prihodkom (Občina Rogašovci) skoraj 250-kratna. Če si ogledamo prihodke iz naslova NUSZ ločeno glede na pravne in fizične osebe, lahko ugotovimo, da občine pridobijo precej manj tovrstnega prihodka od fizičnih oseb. Ker nimamo podatkov o višini nadomestila, ni jasno, ali je to posledica nižjega obdavčenja fizičnih oseb ali manj zavezancev za ta davek med fizičnimi osebami v občini. V povprečju je v opazovanih letih prihodek NUSZ od fizičnih oseb predstavljal 3 % tekočih prihodkov občin. Med občinami so med prihodki občutne razlike, saj ima Občina Kranjska Gora več kot 80-krat višji prihodek NUSZ na prebivalca kot Občina Rogašovci. Skoraj dvakrat višji od prihodkov NUSZ od fizičnih oseb so povprečni prihodki NUSZ od pravnih oseb, ki predstavljajo skoraj 8 % tekočih prihodkov občin. Razlike med občinami so še večje kot pri prihodkih NUSZ od fizičnih oseb. Te razlike je mogoče pripisati tolmačenju tega davčnega bremena kot možnost povečevanja atraktivnosti investiranja na tistih lokacijah, na katerih je ta dajatev nižja ali pa celo ne obstaja. Takšno razumevanje je ponovno naslonjeno na

populistično politiko, ki ne samo da se izkazuje kot neuspešno, ampak v še večjo zaostalost in pomembno nižjo konkurenčnost na trgu pridobivanja novih investicij v lokalni skupnosti z nižjo ali neobstoječo davčno obremenitvijo NUSZ iz naslova pravnih oseb. Samo površni pogled in iskanje korelacije med nižjo stopnjo in večjo atraktivnostjo za investiranje izkazujeta popoln neobstoj tega. Investitor se namreč ne odloča na osnovi obremenitve, ki v poslovnem modelu predstavlja skoraj nezaznavno finančno breme poslovnega subjekta, ampak na osnovi razpoložljive infrastrukture, ki jo lahko določena lokalna skupnost ponudi. Gradnjo komunalno opremljenih obrtnih, poslovnih in industrijskih con je pomembno ob uravnoteženem obsegu razbremeniti obremenitve subjektov. Ti so pripravljeni plačati realno ceno ponujenih storitev, manj pa se odločajo za samostojno gradnjo komunalne infrastrukture, saj se v naslednjem koraku vzpostavi vprašanje vzdrževanja in upravljanja.

Naslednji vir, ki ga občine same določajo in ki prav tako zaznava izjemne razlike v zaračunavanju, je komunalni prispevek. Razpon komunalnega prispevka za istovrstno gradnjo je po poročanju Ministrstva za okolje 1 : 37. Lastni izračuni nam pokažejo, da kar sedem občin prihodka iz tega naslova sploh nima, kar pomeni, da vsaj 12 let niso odredile komunalnega prispevka. Ker nobena izmed opazovanih neodvisnih spremenljivk (velikost v km² in velikost po številu prebivalcev) ni najboljši odraz okoliščin, ki bi lahko razložile vzročnost višine prihodka iz naslova komunalnih prispevkov, smo predpostavljali, da imajo ozemeljsko večje občine več prostora za potencialno pozidavo, tako pa potencialno tudi več prihodka iz naslova komunalnih prihodkov. To predpostavko smo potrdili in lahko sklenemo, da ima velikost občine do neke mere vpliv na višino dohodka iz naslova komunalnih prispevkov, vendar povezava ni izrazita. Poleg korelacije med velikostjo občine, ki naj bi teoretično zagotavljale

večjo možnost realizacije dajatve iz naslova komunalnih prispevkov, je bistvenega značaja v tem pogledu zagotovitev pravne podlage, ki jo predstavljajo ažurirani občinski prostorski načrti. Možnost gradnje je namreč utemeljena v prostorskih aktih, pri spremembi katerih pa je potrebna velika administrativna sposobnost⁹⁸, saj so postopki zaradi izrazito zahtevnega procesa pridobivanja soglasij pristojnih soglasodajalcev (prek 28 za posamezen OPN) izjemno časovno zahtevni (več let je potrebnih za spremembo OPN-ja) pa tudi strokovno in finančno obremenjujoči. A zaradi atraktivnosti, želje po pridobivanju novih investicij, občine vedno znova najdejo način, da prihodnjega investitorja ne bi obremenile z visokimi stopnjami komunalnih prispevkov. To pomeni zmanjšanje izvirnega in namenskega prihodka lokalne skupnosti, ki posledično ne zagotavlja sebi vira za vzpostavljanje novih komunalno opremljenih parcel za investitorje ter tvega prodajo komunalno neopremljenih zemljišč.

Naslednji vir, ki ga občine sodoločajo, je turistična taksa. Trend kaže na precejšnje povišanje prihodkov iz naslova turističnih taks od leta 2014 naprej, ko se je prihodek iz tega naslova skoraj podvojil, porast pa je posledica spremembe zakonodaje, ki omogoča višjo zakonsko določeno kapico za določitev takse občine pa tudi splošne rasti turističnih nočitev v Sloveniji. Pri zagotavljanju prihodkov iz naslova turistične takse je nedvomno najpomembnejše dejstvo obsega turističnih kapacitet na območju posamezne občine, kar je posredno odvisno od stopnje razvoja turizma v občini. Neformalno je mogoče zaslediti, da precej veliko število občin ne izvaja natančnega nadzora nad pobranimi dajatvami ali pa namerno ohranja to dajatev na najnižji mogoči ravni. Zlasti to velja

98 Prebilič, Vladimir, Bačlija Brajnik, Irena. 2013. Dynamics of administrative capacity in Slovenian municipal administrations. *Lex localis*, let. 11, št. 3, str. 545–564.

za manj turistično razvite občine oziroma tiste, ki se z razvojem turizma šele spogledujejo. Razlog je v podleganju populističnih pričakovanj lastnikov turističnih kapacitet in slabi komunikaciji namena zbiranja dajatev iz naslova turističnih taks.

Precej bolj heterogena je slika zaračunavanja občinskih taks, pri katerih se občine precej razlikujejo, kar 89 občin pa sploh nima prihodkov iz tega naslova. (Ne)obstoje občinskih taks je mogoče razumeti kot dvoje: 1) neprepoznavanje možnosti oblikovanja davčnih prihodkov v izključni domeni lokalne skupnosti in 2) nepripravljenost občinskih oblasti, ki se vzpostavljanju novih davčnih bremen izogibajo zaradi verjetne manjše sprejemljivosti. A kljub temu velja poudariti precej velik potencial na tem področju, saj bi lahko občine ne samo zagotovile dodatne, velikokrat namenske vire, ampak bi skozi nove vire lahko zagotovile aktivnejše izvajanje ukrepov s področja posameznih politik.

Podobno je z globami za prekrške, ki sicer zaznavajo trend rasti med letoma 2008 in 2012⁹⁹, vendar so razlike med občinami zelo velike. Pri zagotavljanju glob iz naslova prekrškov je temeljno izhodišče vzpostavitve pogojev za njihovo realizacijo; treba je vzpostaviti infrastrukturo, ki bo omogočala izvajanje v praksi (vzpostavitev inšpekcijskih in redarskih služb). Občine z omejenimi administrativnimi kapacitetami največkrat zato ne izpolnjujejo izpostavljenih pogojev, kar onemogoča realizacijo na tem področju.

99 Mogoče je k naraščajočemu trendu pripomogel tudi razmah skupnih občinskih služb od leta 2005 naprej (ko je bilo uvedeno sofinanciranje skupnih občinskih služb), te pa so bile najpogostejše na področju redarstva (Bačlija Brajnik, 2018).

Vsi viri, ki jih (so)določajo občine, tako zaznavajo znatno večje razlike med občinami (če opazujemo višino vira na prebivalca) kot tisti, ki so vnaprej zakonsko določeni. To lahko razumemo skozi prizmo dveh mogočih vzrokov. Na neki način se kaže, da občine izkoriščajo fiskalno avtonomijo tam, kjer jim je omogočena. Nekatere davčne in nedavčne vire višajo, druge celo opuščajo (oziroma jih nikoli ne realizirajo). Z vidika fiskalne avtonomije je to pričakovano, in če je posledica razvojne strategije občine, tudi dobrodošlo. Če opazujemo nastalo situacijo z vidika, da neenakomerno obdavčevanje občanov kaže na različno administrativno kapaciteto občin, ki tako niso zmožne zagotoviti virov (kadrovskih) za izvedbo obdavčevanja, pa je obstoječe stanje skrb vzbujajoče. Ker pri neobdavčevanju izstopajo predvsem manjše občine, lahko sklepamo, da gre dejansko za negativni vpliv nizke administrativne kapacitete majhnih občin.

Vsekakor bi veljalo občine spodbuditi k učinkovitejši realizaciji lastnih davčnih virov, ki bi ne samo imele pozitivne učinke na prihodkovno stran proračuna, ampak bi pomembno spremenile ravnanje, delovanje in življenje v občinah na način racionalnejšega ravnanja, večje »občinske« pismenost ter vključevanja v razumevanje in delovanje lokalne samouprave. Nujno bi bilo narediti več na razumevanju smiselnosti davkov, njihovi namenskosti in predvsem na vlogi pri zagotavljanju kakovostnega življenjskega okolja vsem v lokalni skupnosti. Predpogoja sta seveda skrajno transparentno delovanje odločevalcev in gradnja visoke mere zaupanja v vodenje lokalne skupnosti. Vsekakor pa ni mogoče pričakovati, da bi lahko tovrstni lastni davčni prihodki pomembno nadomestili proračunske prihodke iz naslova dohodnine.

Pomemben vir lastnih virov, čeprav ni zajet v klasifikacijo fiskalne avtonomije, so kapitalski viri občin. Ti še zdaleč niso neznatni, saj

v povprečju predstavljajo približno enak delež kot lastni davčni viri občine (kategorija a). Pri tem najbolj izstopajo prihodki od najemnin pa tudi prihodki od prodaje stavbnih zemljišč in prihodki od prodaje osnovnih sredstev. Krepitev sposobnosti pridobivanja kapitalskih virov je nedvomno zaželena smer delovanja občin v Sloveniji.

Naslednji korak, h kateremu bi morale stremeti občine pa tudi država, je, kako spodbuditi občine k večjemu izkoristku pridobivanja sredstev iz virov, na katere lahko vplivajo. Pogost argument, da večje občine lažje in bolje pridobivajo vire, je iz trte zvit. Oba projekta, ki sta bila vzrok za nastanek te monografije, sta v svojih zaključkih dokazala, da velikost ni odločujoč faktor, ki vpliva na finančno agilnost občine. Obstaja namreč le šibka pozitivna povezava med deležem kapitalskih prihodkov od vseh prihodkov občine in številom prebivalcev v občini, prav tako pa obstaja šibka pozitivna povezava med deležem kapitalskih prihodkov od vseh prihodkov občine ter velikostjo občine v km².

Po drugi strani pa smo pri ugotavljanju povezave med deležem kapitalskih prihodkov od vseh prihodkov občine in deležem davčnih virov, ki jih občine same (so)določajo, našli veliko močnejšo pozitivno povezavo. Občine imajo namreč možnost določiti ali pa določiti v vnaprej določenem intervalu višino nekaterih davčnih virov. Bačlija Brajnik, Prebilič in Kronegger (2022)¹⁰⁰ med te vire štejejo: nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, komunalni prispevek, turistično takso, občinske takse in globe za prekrške. Če občine pobirajo sorazmerno velik delež teh davščin in drugih virov, lahko sklepamo, da imajo večjo kapaciteto

100 Irena Bačlija Brajnik, Vladimir Prebilič in Luka Kronegger. 2022. Explaining Strategies in Setting Own Local Taxes in Slovenia. *LEX LOCALIS – JOURNAL OF LOCAL SELF-GOVERNMENT*, let. 20, št. 1, str. 239–257.

za izrabo fiskalne politike. Z ugotovitvijo, da je močna povezava med občinami, ki imajo visok delež lastnih davčnih prihodkov in visok delež kapitalskih prihodkov, lahko sklenemo, da gre za skupino občin, ki je sposobnejša upravljati s pridobivanjem davčnih in kapitalskih virov.

Po drugi strani kapitalski prihodki občin predstavljajo delež prihodkov, ki ga občine ustvarijo same, torej na njihovo višino precej vpliva gospodarno naravnana lokalna politična oblast. Da kapitalski prihodki niso odvisni samo od velikosti občine, ki bi teoretično lahko znatno vplivala na npr. delež prihodkov, pridobljenih iz najemnin, smo avtorji obeh projektov prikazali s korelacijami. Najrelevantnejša dokazana povezava je bila ravno med deležem davčnih virov, ki jih občine določajo same, in med deležem kapitalskih virov. To dokazuje, da so občine, ki so naravnane k pridobivanju lastnih virov, aktivne na vseh področjih pridobivanja lastnih virov.

Bibliografija

- Bačlija Brajnik, I. (2018): Inter-municipal cooperation in Slovenia: an intermediate step towards regionalisation. V: Teles, Filipe (ur.), Swianiewicz, Pawel (ur.). Inter-municipal cooperation in Europe: institutions and governance, (Governance and public management series). Palgrave Macmillan, Basingstoke. str. 245–257.
- Bačlija Brajnik, I., Prebilič, V. in Kronegger, L. (2022): Explaining Strategies in Setting Own Local Taxes in Slovenia. *Lex Localis*, let. 20, št. 1, str. 239–257.
- Blöchliger, H. (2008): Tax assignment and tax autonomy in OECD countries. V N. Bosch & J. M. Durán (ur.), *Fiscal federalism and political decentralization: Lessons from Spain, Germany, and Canada* (str. 56–73). Edward Elgar Publishing Limited.
- Clark, G. L. (1984): A Theory of Local Autonomy. *Annals of the Association of American Geographers* 74 (2): 195–208.
- Goldsmith, M. (1995): *Autonomy and City Limits*. V: Judge, David, Stocker, Gerry and Wolman, Harold (ur.). *Theories of Urban Politics*. London: Sage, 228–252.
- Jones, G., Stewart, J. (1983): *The Case for Local Government*. London: George Allen and Unwin.
- Ladner, A., Keuffer, N., in Baldersheim, H. (2015): *Local Autonomy Index for European countries (1990–2014)*. Brussels: European Commission.
- OECD (1999): *Taxing powers of state and local government*, OECD Tax Policy Studies, št. 1.

- Page, E. in Goldsmith, M. (1987): *Central and Local government Relations*. London: Sage.
- Prebilič, V., Bačlija Brajnik, I. (2013): Dynamics of administrative capacity in Slovenian municipal administrations. *Lex localis*, let. 11, št. 3, str. 545–564.
- Računsko sodišče (2009): *Revizijsko poročilo: Upravljanje z gozdovi*. Računsko sodišče: Ljubljana.
- Vetter, A. (2007): *Local Politics: a resource for democracy in Western Europe? Local autonomy, local integrative capacity, and citizens' attitudes towards politics*. Lexington Books.
- Wolman, H. (2008): Comparing local government systems across countries: conceptual and methodological challenges to building a field of comparative local government studies. *Environment and Planning C: Government and Policy* 26, 87–103.

Viri

Gradbeni zakon (Uradni list RS, št. 61/2017, 72/2017 – popr., 61/2020, 65/2020, 15/2021 – ZDUOP, 199/2021 in 105/22 – ZZNŠPP).

Pravilnik o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 46/2003).

Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15, 84/16, 75/17, 82/18, 79/19, 10/21 in 203/21).

Pravilnik o financiranju in sofinanciranju vlaganj v gozdove (Uradni list RS, št. 71/04, 95/04, 37/05, 87/05, 73/08, 63/10, 54/14, 60/15, 86/16 in 31/19, 116/22, 137/22 – popr. in 137/22).

Pravilnik o merilih za odmero komunalnega prispevka (Uradni list RS, št. 95/07, 61/17 – ZUreP-2 in 20/19).

Pravilnik o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava (Uradni list RS, št. 134/03, 34/04, 13/05, 114/06 – ZUE, 138/06, 120/07, 112/09, 58/10, 97/12, 100/15, 75/17 in 82/18).

Stanovanjski zakon (Uradni list RS, št. 69/2003, 18/2004 – ZVKSES, 47/2006 – ZEN, 45/2008 – ZVEtL, 57/2008, 90/2009 – odl. US, 56/2011 – odl. US, 87/2011, 62/2010 – ZUPJS, 40/2011 – ZUPJS-A, 40/2012 – ZUJF, 14/2017 – odl. US, 27/2017, 59/2019, 203/2020 – ZIUPOPDVE, 189/2020 – ZFRO, 90/2021, 153/2021).

Stvarnopravni zakonik (Uradni list RS, št. 87/02, 91/13 in 23/20).

Uredba o kriterijih za izračunavanje višine nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora in o načinu njegovega plačila (Uradni list RS, št. 33/03, 79/09, 6/14 in 61/17 – GZ in 199/21 – GZ-1).

Uredba o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda (Uradni list RS, št. 80/12, 98/15 in 44/22 – ZVO-2).

Uredba o pristojbini za vzdrževanje gozdnih cest (Uradni list RS, št. 38/94, 20/95, 42/98, 12/99, 25/02, 35/03, 31/05, 9/06, 32/07, 36/09, 103/10, 35/12, 101/13 – ZDavNepr, 22/14 – odl. US in 42/15).

Zakon o davku na dobitke pri klasičnih igrah na srečo (Uradni list RS, št. 24/08).

Zakon o evidentiranju dejanske rabe zemljišč javne cestne in javne železniške infrastrukture (Uradni list 13/2018).

Zakon o javnih skladih (Uradni list RS, št. 22/2000).

Zakon o poslovnih stavbah in poslovnih prostorih (Uradni list RS, št. 18/74, 34/88, Uradni list RS, št. 32/00, 102/02 – odločba US, 87/11 – ZMVN-A in 90/21 – SZ-1E).

Zakon o predpisani obrestni meri zamudnih obresti (Uradni list RS, št. 11/2007).

Zakon o rudarstvu (Uradni list RS, št. 14/14 – uradno prečiščeno besedilo in 61/17 – GZ in 54/22).

Zakon o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 19/10 – uradno prečiščeno besedilo, 56/10 – ORZSKZ16, 14/15 – ZUUJFO, 9/16 – ZGGLRS in 36/21 – ZZIRDKG).

Zakon o spodbujanju razvoja turizma (Uradni list RS, št. 13/18).

Zakon o spremembah in dopolnitvah stanovanjskega zakona (Uradni list RS, št. 90-1868/2021).

Zakon o stavbnih zemljiščih (Uradni list SRS, št. 18/84, 32/85 – popr., 33/89, Uradni list RS, št. 24/92 – odl. US, 44/97 – ZSZ, 101/13 – ZDavNepr in 22/14 – odl. US).

Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 11/18 in 79/18).

Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 199/21).

Zakon o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 102/04 – uradno prečiščeno besedilo, 14/05 – popr., 92/05 – ZJC-B, 93/05 – ZVMS, 111/05 – odl. US, 126/07, 108/09, 61/10 – ZRud-1, 20/11 – odl. US, 57/12, 101/13 – ZDavNepr, 110/13, 22/14 – odl. US, 19/15, 61/17 – GZ in 66/17 – odl. US).

Zakon o upravnih taksah (Uradni list RS, št. 106/10 – uradno prečiščeno besedilo, 14/15 – ZUUJFO, 84/15 – ZZelP-J, 32/16 in 30/18 – ZKZaš in 189/20 – ZFRO).

Zakon o davku na dediščine in darila (Uradni list RS, št. 117/06 in 36/16 – odl. US).

Zakon o davku na promet nepremičnin (Uradni list RS, št. 117/06 in 25/16 – odl. US).

Zakon o davku na vodna plovila (Uradni list RS, št. 117/06 in 40/12 – ZUJF).

Zakon o divjadi in lovstvu (Uradni list RS, št. 16/04, 120/06 – odl. US, 17/08, 46/14 – ZON-C, 31/18, 65/20 in 97/20 – popr., 44/22 in 158/22).

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 127/06).

Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16, 61/17 – GZ, 21/18 – ZNOrg, 84/18 – ZIURKOE in 158/20 in 44/22 – ZVO-2).

Zakon o vodah (Uradni list RS, št. 67/02, 2/04 – ZZdrI-A, 41/04 – ZVO-1, 57/08, 57/12, 100/13, 40/14, 56/15 in 65/20).

Zakon o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15, 15/17, 22/19 – ZPosS, 158/20 – ZIntPK-C in 18/21).

Zakon o gozdovih (Uradni list RS, št. 30/93, 56/99 – ZON, 67/02, 110/02 – ZGO-1, 115/06 – ORZG40, 110/07, 106/10, 63/13, 101/13 – ZDav-Nepr, 17/14, 22/14 – odl. US, 24/15, 9/16 – ZGGLRS in 77/16).

Zakon o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS, št. 33/07, 70/08 – ZVO-1B, 108/09, 80/10 – ZUPUDPP, 43/11 – ZKZ-C, 57/12, 57/12 – ZUPUD-PP-A, 109/12, 76/14 – odl. US, 14/15 – ZUUJFO in 61/17 – ZUreP-2 in 199/21 – ZUreP-3).

Zakon o kmetijskih zemljiščih (Uradni list RS, št. 71/11 – uradno prečiščeno besedilo, 58/12, 27/16, 27/17 – ZKme-1D in 79/17 in 44/22).

Uredba o oskrbi s pitno vodo (Uradni list RS, št. 88/12).

Zakon o davkih občanov (Uradni list SRS, št. 36/88, 8/89, Uradni list RS, št. 48/90, 8/91, 14/92 – ZOMZO, 7/93, 18/96 – ZDavP, 91/98 – ZDavP-C, 1/99 – ZNIDC, 117/06 – ZDVP, 117/06 – ZDDD, 24/08 – ZDD-KIS, 101/13 – ZDavNepr in 22/14 – odl. US).

Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93, 30/98 – ZZLPPO, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN in 57/11 – ORZGJS40).

Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSLS-1 in 30/18).

Obligacijski zakonik (Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo, 64/16 – odl. US in 20/18 – OROZ631).

Zakon o evidentiranju nepremičnin (Uradni list RS, št. 47/2006, 65/2007 – odl. US, 106/2010 – ZDoh-2H, 47/2012 – ZUKD-1A, 79/2012 – odl. US, 61/2017 – ZAID, 7/2018, 33/2019, 54/2021 – ZKN). Prav tako opredeljuje pojem objekt Gradbeni zakon (Uradni list RS, št. 61/2017, 72/2017 – popr., 61/2020, 65/2020, 15/2021 – ZDUOP, 199/2021 in 105/22 – ZZNŠPP).

Zakon o prekrških (Uradni list RS, št. 29/11-UPB8, 21/13, 111/13, 74/14 – odl. US, 92/14 – odl. US, 32/16, 15/17 – odl. US73/19 – odl. US, 175/20 – ZIUOPDVE in 5/21 – odl. US).

Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUUJFO, 71/17 in 21/18 – popr., 80/20 – ZIUOOPE, 189/20 – ZFRO, 207/21 in 44/22 – ZVO-2).

Zakon o nekaterih koncesijskih pogodbah (Uradni list RS, št. 9/19 in 121/21 – ZJN-3B).

Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18, 195/20 – odl. US in 18/23 – ZDU-1O).

Zakon o dohodnini (Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 9/12 – odl. US, 24/12, 30/12, 40/12 – ZUJF, 75/12, 94/12, 52/13 – odl. US, 96/13, 29/14 – odl. US, 50/14, 23/15, 55/15, 63/16, 69/17, 21/19 in 28/19, 66/19, 39/22, 132/22 – odl. US in 158/22).

Zakon o igrah na srečo (Uradni list RS, št. 14/11 – uradno prečiščeno besedilo, 108/12, 11/14 – popr. in 40/14 – ZIN-B).



Univerza v Ljubljani
Fakulteta za družbene vede

Univerza na Primorskem
Fakulteta za družbene vede

Univerza na Primorskem
Fakulteta za družbene vede

Univerza na Primorskem
Fakulteta za družbene vede