

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**ANALIZA DEJAVNIKOV ODMERE KOMUNALNEGA
PRISPEVKA V SLOVENIJI**

Ljubljana, april 2016

BLAŽ MALENŠEK

IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisani Blaž Malenšek, študent Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, avtor predloženega dela z naslovom Analiza dejavnikov odmere komunalnega prispevka v Sloveniji, pripravljenega v sodelovanju s svetovalko izr. prof. dr. Andrejo Cirman.

IZJAVLJAM

1. da sem predloženo delo pripravil samostojno;
2. da je tiskana oblika predloženega dela istovetna njegovi elektronski obliki;
3. da je besedilo predloženega dela jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem poskrbel, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam oziroma navajam v besedilu, citirana oziroma povzeta v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani;
4. da se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Kazenskem zakoniku Republike Slovenije;
5. da se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predloženega dela dokazano plagiatorstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom;
6. da sem pridobil vsa potrebna dovoljenja za uporabo podatkov in avtorskih del v predloženem delu in jih v njem jasno označil;
7. da sem pri pripravi predloženega dela ravnal v skladu z etičnimi načeli in, kjer je to potrebno, za raziskavo pridobil soglasje etične komisije;
8. da soglašam, da se elektronska oblika predloženega dela uporabi za preverjanje podobnosti vsebine z drugimi deli s programsko opremo za preverjanje podobnosti vsebine, ki je povezana s študijskim informacijskim sistemom članice;
9. da na Univerzo v Ljubljani neodplačno, neizključno, prostorsko in časovno neomejeno prenašam pravico shranitve predloženega dela v elektronski obliki, pravico reproduciranja ter pravico dajanja predloženega dela na voljo javnosti na svetovnem spletu preko Repozitorija Univerze v Ljubljani;
10. da hkrati z objavo predloženega dela dovoljujem objavo svojih osebnih podatkov, ki so navedeni v njem in v tej izjavi.

V Ljubljani, dne _____

Podpis študenta: Blaž Malenšek

KAZALO

UVOD	1
1 OKVIR MAGISTRSKEGA DELA	2
1.1 Namen magistrskega dela in opredelitev problema	2
1.2 Cilji in raziskovalna vprašanja magistrskega dela	3
1.3 Uporabljene metode in tehnike.....	4
2 TEMELJNI POJMI O KOMUNALNEM PRISPEVKU	5
2.1 Kaj je komunalni prispevek.....	5
2.2 Namen pobiranja komunalnega prispevka	6
2.3 Kdo in kdaj ga odmeri	7
2.4 Predmet odmere komunalnega prispevka.....	7
2.5 Zavezanec za plačilo komunalnega prispevka	9
2.6 Dejavniki odmere na strani zavezanca	11
2.7 Temeljna načela za odmero komunalnega prispevka.....	12
3 ODMERA KOMUNALNEGA PRISPEVKA.....	13
3.1 Pravne osnove za odmero	13
3.2 Program opremljanja stavbnih zemljišč	14
3.3 Odlok o programu opremljanja	16
3.4 Tehnični vidik odmere.....	16
3.4.1 Vhodni podatki za izdajo odločbe	17
3.4.2 Oblika in vsebina odločbe	19
3.4.3 Izračun komunalnega prispevka	19
3.4.4 Odmera za novogradnjo.....	20
3.4.5 Odmera pri legalizaciji nedovoljene gradnje.....	20
3.4.6 Odmera pri nadomeščanju porušenega starega objekta.....	21
3.4.7 Odmera pri spreminjanju obstoječega objekta	22
3.4.8 Odmera pri izboljšanju komunalne opremljenosti obstoječega objekta	22
3.4.9 Oprostitve in olajšave	23
3.4.10 Plačilo in potrdilo o plačilu	25
3.4.11 Pritožba.....	26
4 FINANCIRANJE OBČIN.....	27
4.1 Pravna podlaga	27
4.2 Občinski proračun	28
4.3 Vloga komunalnega prispevka v občinskem proračunu.....	31
4.4 Učinkovitost pobiranja komunalnega prispevka	32
4.5 Poraba sredstev, zbranih s komunalnim prispevkom	34
5 ZBRANI KOMUNALNI PRISPEVEK.....	34
5.1 Državna raven.....	34
5.2 Raven mestnih občin	35
5.3 Raven posameznih občin.....	37
5.4 Vpliv olajšav.....	38

5.5	(Ne)upoštevanje pogodb o opremljanju pri rezultatih	39
5.6	Struktura komunalnega prispevka.....	40
6	VIŠINA KOMUNALNEGA PRISPEVKA.....	42
6.1	Komunalni prispevek glede na splošne občinske odloke.....	42
6.2	Komunalni prispevek na posebnih obračunskih območjih	46
7	DEJAVNIKI NA STRANI OBČINE.....	48
7.1	Teoretični dejavniki	48
7.1.1	Komunalna opremljenost	48
7.1.2	Vrednost komunalne opreme	49
7.1.3	Sofinanciranje izgradnje komunalne opreme z zunanjimi viri.....	49
7.1.4	Gostota pozidave	50
7.1.5	Merila, ki jih občina določi sama	51
7.2	Dejavniki v praksi	51
7.2.1	Arbitrarno določanje stroškov izgradnje	51
7.2.2	Določitev obračunskih območij »po občutku«.....	52
7.2.3	Politični dejavniki	52
7.2.4	Lokalne preference	53
8	PREVERJANJE ODVISNOSTI VIŠINE KOMUNALNEGA PRISPEVKA	
	OD POSAMEZNIH DEJAVNIKOV	53
8.1	Določitev preverjanih dejavnikov	53
8.1.1	Razvitost občine	54
8.1.2	Gostota cestnega omrežja.....	55
8.1.3	Stopnja investicijske naravnosti občine.....	57
8.1.4	Delež prebivalcev s priključkom na javno kanalizacijo	59
8.1.5	Dohodnina na prebivalca.....	60
8.1.6	Število prebivalcev občine	62
8.1.7	Gostota poselitve občine	63
8.1.8	Gradbene aktivnosti v občini.....	63
8.1.9	Indeks delovne migracije občine.....	65
8.1.10	Oddaljenost od Ljubljane	66
8.2	Korelacijska analiza	67
8.2.1	Razsevni diagram	67
8.2.2	Pearsonov koeficient korelacije	68
8.3	Regresijska analiza.....	70
8.3.1	Multipli linearni regresijski model	70
8.3.2	Multikolinearnost	71
8.3.3	Rezultati regresijske analize.....	73
8.3.4	Interpretacija statističnih rezultatov	74
8.4	Ostali izračuni	75
	SKLEP	76
	LITERATURA IN VIRI.....	77
	PRILOGE	

KAZALO SLIK

Slika 1: Delitev infrastrukture	8
Slika 2: Struktura prihodkov občinskih proračunov v letih 2008 in 2015 (v %)	29
Slika 3: Delež komunalnega prispevka v prihodkih občin v letih 1999–2015 (v %).....	31
Slika 4: Delež komunalnega prispevka v lastnih prihodkih v odvisnosti od tipa občin v obdobju 2007–2008.....	32
Slika 5: Število občin glede na delež komunalnega prispevka v prihodkih za leto 2015....	33
Slika 6: Prihodki od komunalnega prispevka glede na število prebivalcev v občini	37
Slika 7: Število občin po velikostnih razredih glede na prihodke iz komunalnega prispevka	37
Slika 8: Višina komunalnega prispevka za referenčni objekt po posameznih občinah (v EUR)	46
Slika 9: Razsevni diagram za spremenljivki »Dohodnina na prebivalca« in »Komunalni prispevek«	67

KAZALO TABEL

Tabela 1: Prihodki od komunalnega prispevka na državni ravni v letih 1999–2015	35
Tabela 2: Prihodki od komunalnega prispevka na ravni mestnih občin v letu 2015.....	36
Tabela 3: Struktura cen nekaterih komunalnih vodov in prometnih površin na m ² komunalno opremljenega zemljišča	41
Tabela 4: Struktura komunalnega prispevka nekaterih mestnih občin po vrstah komunalne opreme (v %)	41
Tabela 5: Višina komunalnega prispevka za referenčni objekt po posameznih občinah (v EUR)	43
Tabela 6: Koeficienti razvitosti občin	55
Tabela 7: Gostota cestnega omrežja občin (v km cestnega omrežja na km ² občine).....	56
Tabela 8: Stopnja investicijske naravnosti občin.....	57
Tabela 9: Delež prebivalcev, ki imajo priključek na javno kanalizacijo na dan 01.07.2014 (v %).....	60
Tabela 10: Dohodnina na prebivalca občine v letu 2013 (v EUR/prebivalca).....	61
Tabela 11: Primerjava rangov občin za višino komunalnega prispevka in dohodnino na prebivalca občine	62
Tabela 12: Število prebivalcev v občinah na dan 01.01.2016	62
Tabela 13: Gostota poselitve naselja, kjer je sedež občine, na dan 01.01.2016 (prebivalci/km ²).....	63
Tabela 14: Prirast stanovanjskih površin v občinah letih 2012–2015 (v %).....	64
Tabela 15: Indeks delovne migracije po občinah v letu 2015	65
Tabela 16: Oddaljenost od Ljubljane (v km).....	66
Tabela 17: Povprečje in standardni odklon spremenljivk v izbranem vzorcu.....	69
Tabela 18: Pearsonov koeficient in statistična značilnost korelacije	70

Tabela 19: Test multikolinearnosti.....	72
Tabela 20: Rezultati regresijske analize	73

UVOD

Vsaka novogradnja se začne z opremljanjem zemljišč s komunalno opremo, za kar pa je potrebno plačati nadomestilo stroškov – komunalni prispevek. Praviloma je opremljanje s komunalno opremo drago in občinam pogosto predstavlja (pre)velik finančni zalogaj ali celo onemogoča opremljanje večjih območij. Pri tem si lahko vsaj v neki meri pomagajo z zbranim komunalnim prispevkom, ki je eden redkih proračunskih virov, o katerih lahko odločajo same. Prav zato je zanimivo, kako izredno različni so pogledi občin na komunalni prispevek in njegovo vlogo v občinskih financah, saj ima pri nekaterih važno mesto v proračunu, ki se odraža tudi v milijonskih zneskih, spet pri drugih pa ga praktično ni. V zadnjih letih je večina občin spremenila svoje odloke, nekaj zaradi zakonodaje, nekaj zaradi sprejetih prostorskih aktov, nekaj pa tudi zaradi spremenjenih gospodarskih razmer. Toda, kako so bili odloki spremenjeni? Zakaj je komunalni prispevek v neki občini eno, že v sosednji pa povsem drugo? In zakaj so razlike v komunalnem prispevku za isto stopnjo komunalne opremljenosti med njimi tako velike?

S komunalnim prispevkom se v Republiki Sloveniji prej ali slej sreča večina tako fizičnih kot pravnih oseb, saj se pojavi praktično pri vsaki gradnji objekta, kot tudi pri mnogih že obstoječih objektih, ki se priključujejo na kakšno novo vrsto komunalne opreme. Vsako leto slovenske občine izdajo na tisoče odločb za plačilo, v boljših letih tudi več kot deset tisoč. Posledično je to tema, ki je zanimiva za širšo javnost, o njej lahko dokaj redno beremo prispevke v dnevnem časopisju, je predmet številnih burnih razprav na občinskih svetih širom države in občasno v podobi lokalnih protestov dobi pozornost tudi širše javnosti. Glede na to, je presenetljivo, kako slabo je to področje obdelano v strokovni literaturi in kako malo je razpoložljivih podatkov. Medtem ko številne tematike štejejo razpoložljivo literaturo v tisočih, lahko knjige ali strokovne članke s področja komunalnega prispevka v zadnjem desetletju skorajda preštejemo na prste. Prav tako obstajajo med posameznimi leti izredna nihanja v višini pobranega prispevka, pri čemer je bilo v letu 2008 pobranega več kot 90 milijonov evrov (v nadaljevanju EUR) komunalnega prispevka, v letu 2014 pa niti tretjina tega (Ministrstvo za finance RS, 2016a).

Sam se že več kot desetletje ukvarjam s komunalnim prispevkom, predvsem kot pripravljavec odlokov. V vsem tem času sem bil priča na stotine uram razprave občinskih svetnikov, uslužbencev in županov ter njihovim argumentom, zakaj bi moral biti komunalni prispevek takšen, kot naj bi bil. Pri tem je na koncu skoraj vedno bil odločilen človeški faktor, strokovni argumenti pa so bili potisnjeni v ozadje. Toda ali vendarle obstajajo kakšni dejavniki, ki so skupni vsem občinam in za katere bi lahko dejali, da ne samo v teoriji, ampak tudi v praksi vplivajo na višino komunalnega prispevka? To poskušam ugotoviti v tej magistrski nalogi.

1 OKVIR MAGISTRSKEGA DELA

1.1 Namen magistrskega dela in opredelitev problema

Slovenske občine imajo največ pristojnosti in nalog na področju varstva okolja in gospodarskih javnih služb (preskrba z vodo, odvajanje in čiščenje komunalnih in odpadnih voda, ravnanje s komunalnimi odpadki, vzdrževanje cest ...). Po mnenju nekaterih strokovnjakov to področje predstavlja več kot 60 % dejavnosti lokalnih oblasti (Vlaj, 2006, str. 162). Toda izvajanje teh nalog ne pomeni samo tekočega vsakodnevnega delovanja, temveč tudi širjenje teh storitev na področja, kjer uporabnikom še niso bile zagotovljene. To je neločljivo povezano z opremljanjem stavbnih zemljišč s komunalno opremo, posledično pa tudi s stroški, ki pri tem nastajajo. Za uresničitev teh investicijskih dejavnosti občine potrebujejo ustrezna finančna sredstva in komunalni prispevek lahko pri tem igra pomembno vlogo.

Namen magistrskega dela je osvetliti sicer zelo slabo raziskano področje komunalnega prispevka v Republiki Sloveniji. Pri tem še prav posebej izstopa sam koncept določanja višine komunalnega prispevka. Na eni strani obstaja pravni okvir v obliki Zakona o prostorskem načrtovanju (Ur.l. RS št. 33/2007, 70/2008-ZVO-1B, 108/2009, 80/2010-ZUPUDPP, 43/2011-ZKZ-C, 57/2012, 57/2012-ZUPUDPP-A, 109/2012, 76/2014-Odl. US in 14/2015-ZUUJFO, v nadaljevanju ZPNačrt), Uredbe o vsebini programa opremljanja (Ur.l. RS, št. 80/2007, v nadaljevanju Uredba) in Pravilnika o merilih za odmero komunalnega prispevka (Ur.l. RS, št. 95/2007, v nadaljevanju Pravilnik), ki določajo formalne parametre in dejavnike odmere komunalnega prispevka. Na drugi strani obstaja dejansko stanje, ko se komunalni prispevek praviloma določa po arbitrarnih merilih občinskih svetnikov ali volji župana, pravni okvir ali resnejša ekonomska analiza pa so potisnjeni povsem v ozadje.

Namen mojega magistrskega dela je ugotoviti, **s katerimi dejavniki lahko pojasnimo odmero komunalnega prispevka v praksi.**

V osnovi bi morala biti višina komunalnega prispevka odvisna od stopnje opremljenosti zemljišča s komunalno opremo in stroškov povezanih z gradnjo infrastrukture, dejansko pa je komunalni prispevek praviloma vse prej kot to in pogosto imajo območja, kjer je zaznati višji poselitveni pritisk oziroma je povpraševanje v povprečju večje, tudi višje komunalne prispevke, kar bi prej kot s stroškovnim načelom lahko pojasnili s pobiranjem lokacijske rente (Marzidovšek, 2005, str. 50). Tudi s strani porabe zbranega denarja stanje ni kaj dosti boljše. Načeloma bi se morale občine držati osnovnih proračunskih načel, med njimi najpomembnejšega po Cvikl in Korpič–Horvat (2007, str. 67) temeljnega proračunskega načela gospodarnosti in učinkovitosti ter uspešnosti, ki pravi, da je s sredstvi proračuna treba gospodariti varčno, dosegati najboljše učinke in zastavljene cilje. V praksi pa se

komunalni prispevek pojmuje enako kot ostali proračunski viri, pri čemer zbrana sredstva pogosto nimajo povezave z dejanskimi investicijskimi vložki občin v komunalno opremo.

V magistrski nalogi v uvodnih poglavjih pojasnjujem temeljne pojme o komunalnem prispevku, njegovi odmeri in vlogi, ki jo igra v javnih financah, pri čemer poskušam teoretično vsebino nadgraditi tudi s prikazom številnih dilem, nejasnosti v zakonodaji in težav, s katerimi se srečujejo občine in zavezanci za plačilo. V osrednjem delu prikazujem konkretne podatke o višini pobranega komunalnega prispevka na različnih ravneh, primerjam višino komunalnega prispevka med nekaterimi občinami ter podajam oceno strukture zbranega denarja. Prikaz, tako pravnoformalnega okvira kot dejanskega stanja, je pomemben za pridobitev celostne slike o komunalnem prispevku in za razumevanje dejavnikov, ki naj bi vplivali na to, kako visok je komunalni prispevek na nekem območju. Toda če je teoretične dejavnike moč relativno preprosto določiti, se zdi da so v praksi resnični dejavniki povsem drugi in da s samo komunalno opremo nimajo kaj veliko skupnega, še več, tudi s samo vsebino in z namenom komunalnega prispevka ne. S tem vprašanjem se ukvarjam v zadnjem delu naloge, ko poskušam s statistično analizo na izbranem vzorcu občin iz pretežno jugovzhodne Slovenije odgovoriti na vprašanje, ali se višina komunalnega prispevka po slovenskih občinah v resnici določa povsem po občutku ali pa vendarle obstaja kakšen dejavnik, ki bi lahko na racionalen način vsaj delno pojasnil, zakaj so komunalni prispevki takšni kot so.

Komunalni prispevek je sicer sestavni del veliko širše teme urejanja prostora in ima tako kot ostale javne dajatve tudi usmerjevalno funkcijo (Štravs, Dekleva & Ivanič, 2010, str. 21) ter kot tak predstavlja eno od orodij prostorske politike, bodisi kot spodbuda ali pa kot ovira za uresničevanje prostorskega načrta. V tej nalogi se zaradi prostorskih omejitev osredotočam predvsem na njegovo fiskalno funkcijo. Komunalni prispevek bo v dosedanji ali podobni obliki zagotovo ostal tudi še v prihodnosti, zato je razumevanje dejavnikov, ki ga določajo, zagotovo lahko koristna informacija za vse, ki se ukvarjamo z njim, hkrati pa lahko predstavlja tudi strokovno podlago za napovedane spremembe zakonodaje na tem področju.

1.2 Cilji in raziskovalna vprašanja magistrskega dela

Cilja magistrskega dela sta dva, in sicer gre v prvem za prikaz odmere komunalnega prispevka in pomislekov ter težav iz prakse, izdelavo analize pobranega komunalnega prispevka na večih ravneh, analizo njegove strukture in primerjava višine komunalnega prispevka med posameznimi občinami. Drugi cilj je identifikacija dejavnikov, ki vplivajo na višino komunalnega prispevka.

Temeljno raziskovalno vprašanje je: **»V kakšni meri je višina komunalnega prispevka v slovenskih občinah odvisna od naslednjih dejavnikov: razvitosti občine, gostote**

cestnega omrežja, stopnje investicijske naravnosti občine, prihodkov od dohodnine na prebivalca občine, oddaljenosti od Ljubljane, števila prebivalcev občine, deleža prebivalcev, ki imajo priključek na javno kanalizacijo, gostote poselitve naselja, kjer je sedež občine, gradbenih aktivnosti v občini in od indeksa delovne migracije občine?«

Navedeni dejavniki so osnova za postavitev raziskovalnih podvprašanj, ki se glasijo:

V1 – V kolikšni meri je višina komunalnega prispevka odvisna od razvitosti občine?

V2 – V kolikšni meri je višina komunalnega prispevka odvisna od gostote cestnega omrežja občine?

V3 – V kolikšni meri je višina komunalnega prispevka odvisna od stopnje investicijske naravnosti občine?

V4 – V kolikšni meri je višina komunalnega prispevka odvisna od deleža prebivalcev, ki imajo priključek na javno kanalizacijo v posamezni občini?

V5 – V kolikšni meri je višina komunalnega prispevka odvisna od prihodkov od dohodnine na prebivalca občine?

V6 – V kolikšni meri je višina komunalnega prispevka odvisna od števila prebivalcev občine?

V7 – V kakšni meri je višina komunalnega prispevka odvisna od gostote poselitve v naselju, kjer je sedež občine?

V8 – V kolikšni meri je višina komunalnega prispevka odvisna od gradbenih aktivnosti v občini?

V9 – V kolikšni meri je višina komunalnega prispevka odvisna od indeksa delovne migracije občine?

V10 – V kolikšni meri je višina komunalnega prispevka odvisna od oddaljenosti občine od Ljubljane?

Razlog za tako visoko število dejavnikov je ta, da je razkorak med teorijo in prakso na tem področju tako velik, da obstajajo resne težave že pri določanju potencialnih dejavnikov za obravnavo, saj pogosto v praksi ne obstaja prav nobena logična razlaga, zakaj je nekje komunalni prispevek višji kot drugje. Morda bosta večje število preverjenih dejavnikov in relativno veliko število občin v vzorcu vendarle izpostavila kakšnega izmed njih.

1.3 Uporabljene metode in tehnike

Pri izdelavi magistrske naloge v začetnem, tj. teoretičnem delu uporabljam splošno metodo deskripcije, s katero opisujem pravni in normativni okvir komunalnega prispevka, njegovo vlogo v proračunih občin ter predvsem dejavnike, ki naj bi vplivali na višino komunalnega prispevka. Za pridobitev odgovorov na zastavljena vprašanja je uporabljena metoda analize, ki predmet proučevanja razčlenjuje in primerja z drugimi dejavniki ter v tem procesu išče vzajemno povezane dele in te pojave pojasnjuje. Konkretno v tem primeru to

pomeni korelacijsko analizo, ki nam prikaže soodvisnost med dvema ali več spremenljivkami, ter regresijsko analizo, ki raziskuje vpliv ene ali več neodvisnih spremenljivk na odvisno spremenljivko. Glede na klasifikacijo gre za izrazito empirično raziskavo, konkretnije za kavzalno-neeksperimentalno metodo, ki proučuje pojav na nivoju vzročnega razlaganja in preverjanja odvisnosti zvez med pojavi.

Pisnih virov, ki bi se primarno ukvarjali s komunalnim prispevkom, je izredno malo, empirični podatki pa se nahajajo po segmentih znotraj dokumentov in potreben je znaten časovni vložek, da se jih ustrezno zbere in uredi v obliko, primerno za podrobnejšo analizo. Del podatkov in navedb izhaja tudi iz dokumentov interne narave in komunikacije s pristojnimi osebami v javni upravi. Kjer je mogoče, se opiram tudi na že zbrane podatke Direktorata za prostor in Ministrstva za finance. Podatki so obdelani v programu Microsoft Excel.

Raziskava podaja več izvirnih ugotovitev s področja komunalnega prispevka, ki so pomembne za nadaljnji razvoj stroke na tem področju. Čeprav je poudarek analize na iskanju dejavnikov, ki vplivajo na komunalni prispevek, pa pravzaprav prav tako veliko o tematiki povedo tudi ugotovitve, kateri dejavniki ne vplivajo na komunalni prispevek.

Magistrska naloga je namenjena znanstveni in drugi strokovni javnosti na področjih ekonomije, urejanja prostora, gradbeništva, regionalnega razvoja, javne uprave ter drugi zainteresirani javnosti na državni in lokalni ravni.

2 TEMELJNI POJMI O KOMUNALNEM PRISPEVKU

2.1 Kaj je komunalni prispevek

V prvem in četrtem odstavku 79. člena ZPNačrt je komunalni prispevek opredeljen kot plačilo dela stroškov gradnje komunalne opreme, ki ga zavezanec (investitor ali lastnik) plača občini. Zavezancu je z njegovim plačilom zagotovljena priključitev na že zgrajeno komunalno opremo oziroma mu je zagotovljeno, da bo ta zgrajena v roku in obsegu, kot določa program opremljanja stavbnih zemljišč.

Občine imajo namreč po določilih 21. člena Zakona o lokalni samoupravi (Ur.l. RS, št. 94/2007-UPB, 76/2008, 79/2009, 51/2010, 40/2012-ZUJF, 14/2015-ZUUJFO, v nadaljevanju ZLS) zakonsko dolžnost, da gradijo in vzdržujejo komunalno opremo, konkretno jim to nalaga tudi 77. člen ZPNačrt, niso pa dolžne tega početi zastonj. Preko komunalnega prispevka si tako vsaj del tega svojega vložka povrnejo.

Komunalni prispevek je hkrati tudi namenski vir financiranja gradnje komunalne opreme in 2. člen Uredbe določa, da se zbrani denar sme porabiti samo za namen gradnje

komunalne opreme. Tako lahko rečemo, da ima občina z gradnjo komunalne opreme na nekem območju strošek, nato za priklop nanjo zaračuna komunalni prispevek, na ta način spet zbere denar in se z njim spet loti nadaljnje gradnje nekje drugje in tako naprej. Žal je v praksi tega zbranega denarja vedno premalo in občine so prisiljene uporabiti še druge vire, v prvi vrsti sredstva proračuna, pa tudi evropska sredstva, če le obstaja možnost. Pri opisanem načinu financiranja ne gre spregledati tudi pomena časovne komponente, saj lahko med izgradnjo komunalne opreme in realizacijo pozidave na nekem območju in plačilom komunalnega prispevka mine tudi več let. Ta čas predstavlja obdobje, ko občina založi svoj denar. Zato je dobro premišljeno prostorsko načrtovanje izrednega pomena, saj se v nasprotnem primeru lahko zgodi, da občina zgradi komunalno opremo, ni pa sposobna privabiti na območje investitorjev, kar pomeni, da ostane komunalna oprema brez uporabnikov zgolj mrtev kapital.

Zavezanci na drugi strani praviloma pojmujejo komunalni prispevek zgolj kot obvezno dajatev, ki jo je treba poravnati za pridobitev gradbenega dovoljenja ali za priklop njihovega objekta na vodovod ali kanalizacijo. V njem vidijo predvsem strošek, ne pa koristi, ki jih pridobijo z možnostjo uporabe komunalne opreme.

2.2 Namen pobiranja komunalnega prispevka

Opremljanje stavbnih zemljišč ne predstavlja samo zakonsko nalogo občine, temveč je v mnogih primerih tudi pomemben dejavnik razvoja nekega območja. Komunalna oprema omogoča gradnjo, s tem pa tudi nova stanovanja, nove gospodarske objekte in z njimi nova delovna mesta ali višanje družbenega standarda preko gradnje stavb splošnega družbenega pomena (stavb za izobraževanje, zdravstveno oskrbo, šport, kulturo, razvedrilo ...). Zato predstavlja komunalno opremljanje zemljišč pomembno gibalno razvoja.

Žal je komunalna oprema tudi precej draga in za mnoge občine predstavlja veliko finančno breme, neredko večje, kot ga občine zmorejo. Tako občine financirajo komunalno opremo iz vseh razpoložljivih virov. Formalno to opredeljuje tudi 77. člen ZPNačrt, ki pravi, da se gradnja komunalne opreme financira iz komunalnega prispevka, proračuna občine, proračuna države in iz drugih virov. To pomeni, da je namen pobiranja komunalnega prispevka zagotavljanje sredstev za gradnjo komunalne opreme. Če pojmujeemo komunalno opremljanje kot izrazito razvojno usmerjeno aktivnost, pa bi lahko dejali, da je namen pobiranja komunalnega prispevka tudi zagotovitev sredstev za nadaljnji razvoj občine. Da je komunalni prispevek namenski vir financiranja gradnje komunalne opreme, pravi tudi 84. člen ZPNačrt, ki določa, da ga kot takega opredeli občina v odloku, s katerim sprejme občinski proračun, porabi pa ga lahko samo za namen gradnje komunalne opreme skladno z načrtom razvojnih programov občinskega proračuna.

2.3 Kdo in kdaj ga odmeri

Glede odmere je ZPNačrt v 79. členu jasen – komunalni prispevek odmeri pristojni organ občinske uprave, bodisi z odločbo na zahtevo zavezanca ali ko od upravne enote v zavezančevemu imenu prejme obvestilo o popolnosti vloge za pridobitev gradbenega dovoljenja. Kadar se odmerja komunalni prispevek zaradi izboljšanja opremljenosti stavbnega zemljišča s komunalno opremo, izda občina odločbo po uradni dolžnosti.

Opomniti velja, da ni niti v ZPNačrt niti v Zakonu o splošnem upravnem postopku (Ur.l. RS, št. 24/2006-UPB, 105/2006-ZUS-1, 126/2007, 65/2008, 8/2010 in 82/2013, v nadaljevanju ZUP) določen rok, v katerem bi občina ob izgradnji nove komunalne opreme morala izdati odločbe o odmeri komunalnega prispevka. Ker roki niso nikjer določeni, obveznost odmere komunalnega prispevka ne more zastarati, posledično pa ne more zastarati tudi upravičenje občine do izdaje odločbe (Sodba upravnega sodišča RS št. I U 33/2013, 2013).

2.4 Predmet odmere komunalnega prispevka

Pri opredelitvi infrastrukture, ki je predmet opremljanja zemljišč za gradnjo, je pomembna delitev infrastrukture v najširšem smislu. Ta se v osnovni deli na zasebno in javno, slednja pa še naprej na državno in lokalno. Pod pojmom infrastruktura običajno pomislimo na ekonomsko ali gospodarsko javno infrastrukturo, vendar ne gre pozabiti, da obstaja tudi socialna oziroma družbena infrastruktura.

ZPNačrt v 71. členu določa, da se komunalni prispevek sme odmeriti samo za določeno komunalno opremo, in sicer za:

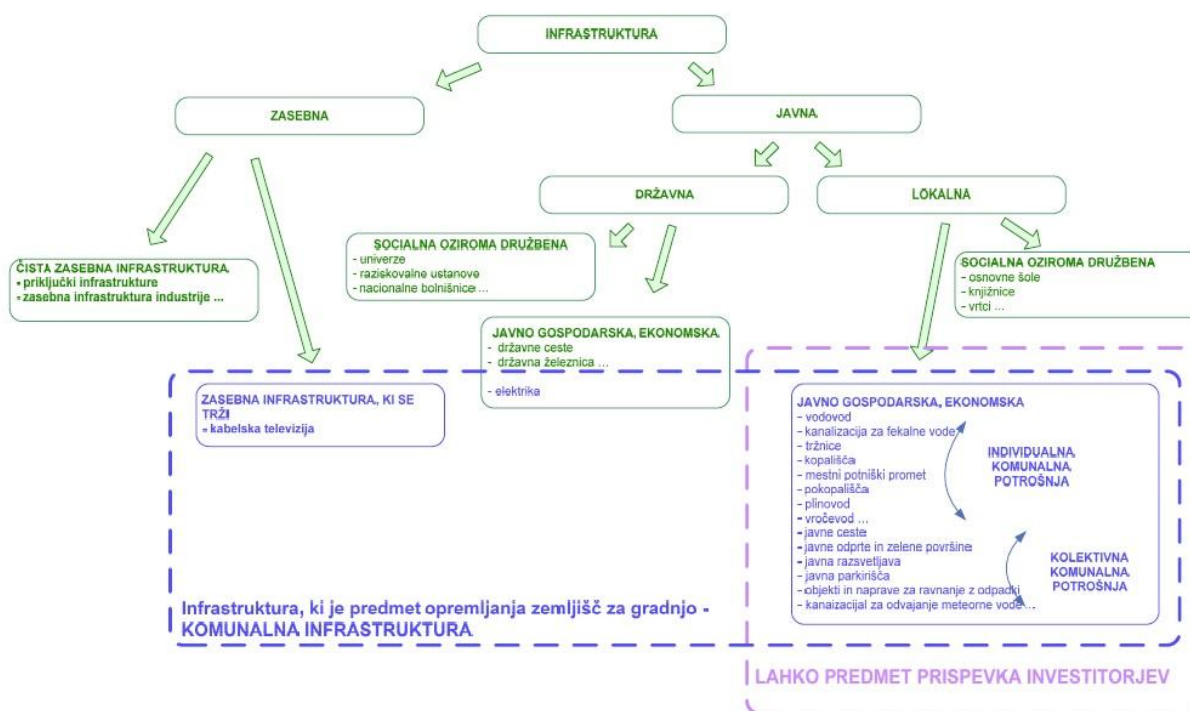
- objekte in omrežja infrastrukture za izvajanje obveznih lokalnih gospodarskih javnih služb varstva okolja po predpisih, ki urejajo varstvo okolja,
- objekte in omrežja infrastrukture za izvajanje izbirnih lokalnih gospodarskih javnih služb po predpisih, ki urejajo energetiko, na območjih, kjer je priključitev obvezna,
- objekte grajenega javnega dobra, in sicer: občinske ceste, javna parkirišča in druge javne površine.

Zakon o varstvu okolja (Ur.l. RS, št. 39/2006-UPB, 49/2006-ZMetD, 66/2006-Odl. US, 33/2007-ZPNačrt, 57/2008-ZFO-1A, 70/2008, 108/2009, 108/2009-ZPNačrt-A, 48/2012, 57/2012, 92/2013, 56/2015 in 102/2015, v nadaljevanju ZVO) v 149. členu določa, da so obvezne občinske gospodarske javne službe varstva okolja:

- oskrba s pitno vodo,
- odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode,

- zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov,
- obdelava določenih vrst komunalnih odpadkov,
- odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov in
- urejanje in čiščenje javnih površin.

Slika 1: Delitev infrastrukture



Vir: L. Kmet, *Analiza financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo od konca 2. svetovne vojne do vstopa Slovenije v Evropsko unijo*, 2007, str. 23.

Komunalno opremo za oskrbo s pitno vodo tako sestavljajo vodni viri, črpališča, transportni in distribucijski vodovodi, vodohrani, hidrantno omrežje, naprave za dviganje ali reduciranje tlaka vode, naprave za čiščenje in pripravo vode itd. Na področju odpadnih in padavinskih voda pod komunalno opremo prištevamo zbiralne in prenosne kanalizacijske vode mešanega ali ločenega sistema, črpališča, čistilne naprave, revizijske in druge kontrolne jaške, izlivne ali druge podobne retenzijske objekte, cestne požiralnike, lovilce peska in olja in podobno. Pod objekte grajenega javnega dobra poleg samih občinskih cest prištevamo tudi interne ceste, kolesarske steze in poti, pločnike in pešpoti, površine za gibanje fizično prizadetih ljudi, površine za mirujoči promet, opremo prometnih površin in tudi občinske javne površine, kot so urejeni občinski parki, rekreacijske površine in podobno. Zbiranje, obdelava in odlaganje komunalnih odpadkov se začne na ekoloških otokih, nadaljuje preko zbirnih centrov in naprav za obdelavo, do odlaganja preostanka na deponijah. Vsi tovrstni objekti in naprave, namenjeni komunalnim odpadkom, sodijo pod komunalno opremo (Štravs et al., 2010, str. 70).

Pri elektroenergetskih omrežjih ločimo med infrastrukturo, za katero se sme zaračunati komunalni prispevek in tisto, za katero se to ne sme. V prvo kategorijo sodijo izbirne občinske gospodarske javne službe, kamor spadajo dejavnosti systemskega operaterja distribucijskega omrežja zemeljskega plina (plinovod), dobava zemeljskega plina tarifnim odjemalcem, distribucija toplote (toplovod) in podobno, če je z občinskim odlokom predpisano obvezno priključevanje. V drugo kategorijo sodi elektrodistribucijsko omrežje, ki sodi med republiške gospodarske javne službe (Štravs et al., 2010, str. 70–71). Lukan Lapornikova (2008, str. 14) tako navaja, da je ena pomembnejših novosti ZPNačrt prav stroškovna ureditev izgradnje elektroenergetskega omrežja, saj lahko občina v primeru izgradnje takega omrežja, izvajalcu javne službe distribucije električne energije zaračuna stroške opremljanja. V praksi se je namreč dogajalo, da občinski načrti opremljanja stavbnih zemljišč niso sovpadali z načrti državne javne službe zagotavljanja z elektroenergetskim omrežjem. Občine so bile zaradi pritiska lokalnega prebivalstva prisiljene v izgradnjo elektroenergetskega omrežja, za katerega praviloma niso dobile povrnjenih sredstev investicije. Podrobnosti so urejene v Pravilniku o povrnitvi stroškov občinam za investicije v izgradnjo elektroenergetskega omrežja (Ur.l. RS, št. 93/2008). Iz ureditve tako tudi izhaja, da občine ne smejo (več) zaračunavati komunalnega prispevka za elektroenergetsko omrežje, četudi so imele v preteklosti tovrstne vloške.

2.5 Zavezanec za plačilo komunalnega prispevka

Zavezanec za plačilo komunalnega prispevka je definiran v 80. členu ZPNačrt, ki določa, da je to investitor ali lastnik objekta, ki se na novo priključuje na komunalno opremo, ali ki povečuje neto tlorisno površino objekta ali spreminja njegovo namembnost.

To pomeni, da so po ZPNačrt zavezanci:

- vsi investitorji novogradenj,
- vsi lastniki starih objektov, ki pridobivajo kakšno novo vrsto komunalne opreme (na primer kanalizacijo),
- lastniki objektov, ki jih prizidujejo, nadzidujejo ali kako drugače povečujejo in
- lastniki objektov, ki jim spreminjajo namembnost (na primer iz stanovanja v poslovni prostor).

V praksi pa se občine pogosto odpovedo odmeri za objekte, ki po Uredbi o razvrščanju objektov glede na zahtevnost gradnje (Ur.l. RS, št. 18/2013, 24/2013 in 26/2013) sodijo med enostavne (nadstrešek, drvarnica ipd.) ali nezahtevne objekte (na primer garaža) in celo v svojih odlokih izrecno navajajo, da lastniki oziroma investitorji tovrstnih objektov niso zavezanci, kar je seveda v nasprotju z zakonom. Pri tem praviloma navajajo tri razloge. Prvi je postopkovni. Ker za enostavne objekte ni treba pridobiti gradbenega dovoljenja, za nezahtevne objekte pa je postopek poenostavljen, gre postavitev tovrstnih

objektov mimo občine. Občina ima sicer vedno možnost, da se prijavi v postopek izdaje gradbenega dovoljenja za nezahteven objekt kot stranka v postopku, ali kasneje izda odločbo po uradni dolžnosti, vendar mnoge občine to vidijo zgolj kot administrativno breme, ki ne prinaša pravih rezultatov. Višina pobranega komunalnega prispevka predstavlja drugi razlog. Enostavni in nezahtevni objekti so večinoma dokaj majhni in brez lastnih priključkov na komunalno opremo, kar pomeni, da bi bila odmera komunalnega prispevka nizka. V občinah, kjer je že splošna raven komunalnega prispevka za klasično stanovanjsko gradnjo nizka, se lahko komunalni prispevek za objekt enostavne gradnje giba v višini samo nekaj deset evrov. V takih primerih občine nimajo občutka, da v finančnem smislu izgubljajo kaj omembe vrednega, če lastnikom takih objektov ne izdajajo odločb. Tretji razlog je zgodovinski. V preteklosti so se posebej na podeželju dajatve, vezane na infrastrukturo, marsikje plačevale glede na stanovanjsko hišo zavezanca, medtem ko so se vsi ostali objekti (hlev, kozolec, garaža...) pojmovali kot sestavni del posestva in se jih ni posebej zaračunavalo. V novejšem času se je predvsem število nadstreškov za avtomobile drastično povečalo, pri čemer so le redki lastniki plačali kakšen prispevek ali sploh prijavili gradnjo. Občine zato praviloma zelo nerade uvajajo prakso zaračunavanja komunalnega prispevka za tiste objekte, za katere imajo na svojem območju lahko tudi na stotine lastnikov, ki za te ali zelo podobne objekte v preteklosti niso plačali nič.

Redno se pojavljajo zapleti tudi v primerih priključitve vaškega vodovoda na javno vodovodno omrežje. Občani se takrat ponavadi sklicujejo na to, da s tem niso pridobili nobene nove vrste komunalne opreme, saj je lahko njihov lokalni vodovod star že desetletja in ga je občina le prevzela. To se praviloma zgodi takrat, ko je treba izvesti večjo investicijsko vzdrževanje ali kar celostno rekonstrukcijo. Občine na drugi strani poudarjajo, da občani niso nikoli plačali komunalnega prispevka ali kakšne sorodne dajatve za priključitev na javno omrežje in da jih pri izdaji odločb samo obravnavajo enako, kot vse ostale občane, ki se priključujejo na novo. Mnenje Ministrstva za okolje in prostor v takih primerih je, da imajo vaški vodovodi pravno-formalni status začasne rešitve in da je izdaja odločb o plačilu komunalnega prispevka upravičena (Ministrstvo za okolje in prostor RS, 2011).

Podobno situacijo zasledimo še pri lastnikih objektov, ki so investirali v gradnjo malih čistilnih naprav (v nadaljevanju MČN), nato pa pridobijo možnost (in hkrati obvezo) priključitve na javno kanalizacijsko omrežje. Problem je v tem, da so MČN večinoma dokaj nove, stare kvečjemu nekaj let in da so zasebni lastniki z njihovo postavitvijo imeli znaten strošek, potem pa jih morajo opustiti. Hkrati so lastniki MČN bistveno bolj poskrbeli za čiščenje odpadnih voda kot na primer lastniki greznic, z vidika komunalnega prispevka pa so oboji obravnavani enako, kar pri lastnikih MČN zbuja občutek nepravčnosti. Toda tudi za MČN velja, da ne sodijo pod gospodarsko javno infrastrukturo, občina z njihovo postavitvijo ni imela nič in torej njihovi lastniki ne morejo pričakovati na tej osnovi nobene ugodnosti.

2.6 Dejavniki odmere na strani zavezanca

V tem poglavju obravnavam dejavnike, ki vplivajo na višino odmerjenega komunalnega prispevka in ki izhajajo iz samega zavezanca za plačilo in njegovega objekta. Dejavniki, ki privedejo do meril, kot so zapisana v občinskih odlokih o merilih za odmero komunalnega prispevka, in o katerih odloča občina, so podrobneje obravnavani v 7. poglavju.

Dejavniki odmere na strani zavezanca so naslednji:

- **neto tlorisna površina objekta** (v nadaljevanju NTP), ki se jo izračuna po standardu SIST ISO 9836 (5. člen Pravilnika). Občina ima možnost določiti delež (utež) NTP v izračunu, pri čemer ima po moji oceni približno 70 % občin opredeljeno, da je utež NTP v izračunu zakonsko maksimalnih 0,7, kar pomeni, da (vsaj v teh občinah) površina objekta predstavlja najpomembnejši vhodni podatek pri izračunu komunalnega prispevka.
- **površina stavbnega zemljišča** predstavlja drugi dejavnik, pri čemer se upošteva velikost parcele (5. člen Pravilnika). Pravilnik jo definira kot zemljiško parcelo ali njen del, na kateri je možno graditi objekt ali je objekt že zgrajen, hkrati pa določa, da je to lahko tudi gradbena parcela iz veljavnih prostorskih aktov in dopušča možnost, da ni določena. V praksi zaradi nedorečenosti pojmov in velikih razlik v odmeri, ki izvirajo iz različnih opredelitev parcele, nastajajo problemi. Ti nastopajo predvsem pri določanju parcel obstoječim objektom in pri novogradnjah v občinah, ki v prostorskem aktu nimajo dovolj natančnih določb glede gradbenih parcel. Vseeno ima po moji oceni približno 10 % občin opredeljeno maksimalno utež na strani parcele, kar pomeni, da v teh primerih ta predstavlja najodločilnejši dejavnik odmere. Preostanek občin (približno 20 %) si je izbral neko srednjo pot pri določanju pomembnosti NTP in parcele v izračunu.
- **opremljenost stavbnega zemljišča s komunalno opremo** se upošteva tako, da se ugotovi, na katero vrsto komunalne opreme lahko zavezanec priključi svoj objekt ali mu je omogočena njena uporaba (5. člen Pravilnika). Upošteva se samo tista komunalna oprema, za katero so v odloku določena merila za odmero komunalnega prispevka. V praksi ni vedno nedvoumno, ali ima objekt dejansko možnost priključitve na vodovod ali kanalizacijo, saj je lahko zaradi oddaljenosti objekta od javnih vodov ali vmesnih infrastrukturnih objektov (železnica, primarni vodi drugih napeljav..) priključitev povezana z nesorazmernimi stroški, konfiguracija terena onemogoča izvedbo ali pa sosed ne dovoli služnosti čez njegovo parcelo.
- **lokacija objekta**, ki vpliva na to, v katero obračunsko območje sodi, s tem pa je povezan tudi strošek na enoto mere (EUR/m²). Ta je med občinami različen, lahko pa ima občina določenih tudi več obračunskih območij za isto vrsto komunalne opreme znotraj svojega ozemlja. To je verjetno edini parameter odmere, ki ni nikoli sporen.

- **dejavnost objekta**, ki se določi glede na pretežen namen uporabe in v skladu z Uredbo o klasifikaciji vrst objektov in objektih državnega pomena (Ur.l. RS, št. 109/2011). Pravilnik v 6. členu dovoljuje, da občina na tej podlagi sama določi faktorje dejavnosti za posamezne namembnosti znotraj dopuščenega intervala 0,7–1,3. Ker se zaradi oblike enačbe za izračun komunalnega prispevka faktor dejavnosti množi samo z NTP, ne pa tudi s površino parcele, to pomeni, da dejanski vpliv dejavnosti na višino odmere v teoriji niha do največ 30 % v obe smeri, praviloma pa po moji oceni v večini primerov nekje med 10 % in 20 % v obe smeri, odvisno od lokalnih parametrov. Težave nastopijo, kadar gre za več namembnosti znotraj enega objekta. Štravs et al. (2010, str. 153), tako v svoji knjigi pojasnjujejo, da je treba upoštevati tisto namembnost, ki je v objektu po površinah več, oziroma če je to povsem enako, tisto, ki je v klasifikaciji navedena prva, kar je precej nenavaden kriterij. Pri tem ni jasno, kako ravnati, kadar se znotraj obstoječega objekta z dvema namembnostima spremeni namembnost samo enemu prostoru, vendar na način, da postane prevladujoča druga namembnost celotnega objekta. Komunalni prispevek se namreč odmerja celemu objektu (6. člen, 7. odst. Pravilnika), po navedenem kriteriju ima spremenjeno namembnost cel objekt, toda vloga se lahko glasi samo na posamezen prostor. Prav tako je morda pravnoformalno zakonsko čist primer, ko se nad večjo parkirno hišo postavi manjša banka in je potemtakem celoten objekt klasificiran kot garaža (temu primerna je tudi odmera), zdravorazumsko pa to zagotovo ni.
- **oprostitve**, ki lahko pomembno pripomorejo k znižanju ali celo oprostitvi plačila komunalnega prispevka. Podrobnosti si določi vsaka občina sama v svojem odloku, praviloma pa se nanašajo na vrste objektov. Poznamo tudi nekaj primerov, kjer imajo občine sprejete posebne odloke o pomoči razvoju gospodarstvu, kjer je ob doseganju določenih pogojev (praviloma nastankom novih delovnih mest) moč doseči še dodatno znižanje.
- **vlaganja zavezanca v komunalno opremo**, ki bi morala biti urejena v Pogodbi o opremljanju, kjer se navede, da je zavezanec z izgradnjo komunalne opreme poravnal del ali cel komunalni prispevek v naravi. V praksi pa se pogosto pojavljajo primeri vlaganj v občinsko infrastrukturo, ki so starejšega datuma in zapisani v dokumentih, ki so pravno neveljavni ali pomanjkljivi. V takih primerih je potem odvisno od občine, kako ima zadeve zastavljene v odloku, pri čemer je praviloma pomembna tudi lokalna praksa.

2.7 Temeljna načela za odmero komunalnega prispevka

Bogataj (2006, str. 5) navaja, da je bilo določanje sorazmernega deleža investitorjev k stroškom urejanja stavbnih zemljišč v zadnjih desetletjih opredeljeno že v desetih normativnih aktih, katerih določila pa so bila razmeroma ohlapna in nedorečena. Posledica je bila, da sorazmerni deleži investitorjev niso bili v nikakršni zvezi z dejansko

opremljenostjo in z dejanskimi stroški komunalne opreme, zato so se iz preteklih spoznanj porodila temeljna načela obračunavanja komunalnega prispevka.

Tako na primer Rakar (2005b) pravi, da morata izračun in odmera komunalnega prispevka sloneti na naslednjih načelih:

- **enakovrednosti dajatve in protidajatve**, kar pomeni, da mora biti prispevek zavezanca v določenem sorazmerju z dejanskimi stroški, ki jih povzroči graditev oziroma prenova komunalne opreme in njena priključitev na ustrezna omrežja oskrbovalnih sistemov. Za zavezanca je to v celoti izpolnjeno, ko je njegov prispevek enak dejanskim stroškom izgradnje oziroma prenove komunalne opreme, ki odpadejo na njegov objekt oziroma njegovo parcelo, na kateri namerava graditi objekt.
- **enakopravnosti zavezancev na območju opremljanja**, kar pomeni, da morajo biti na območju opremljanja vsi zavezanci obremenjeni z enakim deležem stroškov opremljanja. Občina sicer lahko predpiše olajševalne okoliščine v smislu različnih prispevnih stopenj ali celo oprostitev plačevanja komunalnega prispevka za posamezne zavezance le, če je to v javnem interesu in samo tako, da izpad sredstev v takšnem primeru lokalna skupnost nadomesti iz svojih proračunskih sredstev, ne pa z dodatnim obremenjevanjem preostalih zavezancev.
- **uporabi enake prostorske enote za izračun in odmero**, kar pomeni, da se pri izračunu in odmeri komunalnega prispevka na določenem območju opremljanja uporablja pri vseh zavezancih enaka enota za razdelitev stroškov opremljanja.

3 ODMERA KOMUNALNEGA PRISPEVKA

3.1 Pravne osnove za odmero

Pravno osnovo za odmero komunalnega prispevka predstavlja program opremljanja stavbnih zemljišč (v nadaljevanju program opremljanja). ZPNačrt v 74. členu določa, da se program opremljanja lahko sprejme kot sestavni del odloka, s katerim se sprejme prostorski akt občine, kot spremembe in dopolnitve takega odloka, ali s posebnim odlokom o programu opremljanja, ki mora biti skladen s prostorskim aktom občine, Uredba pa v 17. členu pravi, da se lahko kot odlok sprejme celoten program opremljanja ali tisti njegov del, ki določa:

- obračunska območja posameznih vrst komunalne opreme,
- izračunane skupne in obračunske stroške po posameznih vrstah komunalne opreme in po obračunskih območjih,
- preračun obračunskih stroškov na m² parcele in na m² neto tlorisne površine po posameznih vrstah opreme in obračunskih območjih in

- morebitna podrobnejša merila za odmero komunalnega prispevka, ki so razmerje med merilom parcele in merilom neto tlorisne površine, olajšave in oprostitve za določene kategorije objektov ter možnost obročnega odplačevanja komunalnega prispevka.

Običajna praksa je, da se sprejema samo odlok z obveznimi sestavinami, program opremljanja kot celoten dokument s prilogami pa se podrobneje predstavi na seji občinskega sveta ob sprejemanju odloka.

Posebej velja opozoriti na 4. člen Pravilnika, ki pravi: »Komunalni prispevek se za predvideno komunalno opremo zavezancu lahko odmeri že pred tem, ko mu je omogočena priključitev oziroma njena uporaba, če je njena gradnja predvidena v proračunu občine v tekočem ali naslednjem letu.« Četudi imajo formalno kritje v Pravilniku, občine ne želijo konflikta z lastnimi občani, tako da se v praksi to določilo uporablja izredno redko, saj zavezanci enostavno niso pripravljeni sprejeti dejstva, da naj bi plačali komunalno opremo, ki bi jo lahko začeli uporabljati šele čez kakšno leto ali še več.

Dne 20.11.2015 je Ministrstvo za okolje in prostor RS (2016a) javno objavilo osnutek novega Zakona o urejanju prostora, ki naj bi nadomestil ZPNačrt. Osnutek zakona na področju komunalnega prispevka prinaša nekaj sprememb, predvsem na področju oprostitvev, vračila komunalnega prispevka in vsebine programa opremljanja. V trimesečni javni obravnavi je Ministrstvo za okolje in prostor RS (2016b) prejelo za 586 strani pripomb in predlogov, kar nakazuje, da bo zakon v končni fazi verjetno doživel še številne spremembe in verjetno ne bo še kmalu šel v fazo sprejema v državni zbor. Iz tega razloga v tej magistrski nalogi predlaganih sprememb zakonodaje podrobneje ne obravnavam.

3.2 Program opremljanja stavbnih zemljišč

Program opremljanja stavbnih zemljišč je dokument, s katerim občina na podlagi analize dejanskega stanja komunalne opreme na območju občine (ali na ožjem območju) in na podlagi informacij oziroma podatkov iz občinskih prostorskih aktov, ki veljajo za območje, za katero se sprejema program opremljanja, določi podlage za odmero komunalnega prispevka (Koselj et al., 2012, str. 168–169). Pri tem ima program opremljanja poleg pravno-formalne podlage za sprejem odloka in izdajo odločb še eno funkcijo. Predstavljal naj bi namreč tudi instrument za realizacijo prostorskih aktov na izvedbeni ravni, saj naj bi na območjih, na katerih se s prostorskim aktom predvideva gradnja nove komunalne opreme ali objektov in omrežij druge gospodarske javne infrastrukture, podrobneje določil komunalno opremo, ki jo je treba zgraditi, roke za gradnjo po posameznih enotah urejanja prostora ter določil podlage za odmero komunalnega prispevka (75. člen ZPNačrt). Program opremljanja naj bi določal tudi komunalno opremo po posameznih vrstah in posameznih enotah urejanja prostora, ki jo je treba rekonstruirati. Pri določanju te komunalne opreme naj bi upošteval tudi smernice in mnenja nosilcev urejanja prostora, ki

se nanašajo na rekonstrukcijo komunalne opreme in so jih nosilci urejanja prostora podali k prostorskemu aktu (6. člen Uredbe).

V teoriji naj bi torej program opremljanja opravljal funkcijo povezovalca med določili prostorskega akta in prostorskega planiranja na eni strani in načrtom razvojnih programov in proračunom na drugi strani. V praksi program opremljanja te vloge nikoli ni zares opravljal. Vzrok za to je nejasnost virov financiranja večine večjih infrastrukturnih projektov, ki so pogosto vezani na možnost pridobitev državnih ali EU sredstev, kar pa je odvisno od posameznih razpisov. Iz tega razloga si občine le redko upajo s konkretnim časovnim načrtom napovedati, kdaj bo kakšna komunalna oprema zgrajena oziroma to storijo samo za tisto komunalno opremo, ki je že v gradnji in imajo sredstva za izgradnjo že zagotovljena, kar pa je ponavadi le za projekte v tekočem letu. Rakar (2005a, str. 574) gre v kritiki še korak dlje in naravnost pove, da lokalne skupnosti potrebujejo programe opremljanja zgolj zato, da imajo formalno izpolnjen pogoj za obračunavanje komunalnega prispevka.

Sestava programov opremljanja ni natančno predpisana, je pa zaradi obveznih elementov večina dokumentov zelo podobnih. Običajna vsebina je sledeča:

- splošni del, v katerem so navedeni podatki o izdelovalcu, naročniku, namenu izdelave, pravne podlage, opredelitev zavezancev in podobno,
- opis komunalne opreme, kjer je navedeno, za katero komunalno opremo občina namerava pobirati komunalni prispevek in tehnični podatki o njej,
- navedba obračunskih območij za vsako posamezno vrsto komunalne opreme, pri čemer velja, da je to tisto območje, na katerem se zagotavlja priključevanje na komunalno opremo oziroma območje njene uporabe. Obračunskih območij je lahko tudi več za isto komunalno opremo, čeprav Uredba v 10. členu priporoča eno obračunsko območje za posamezno vrsto komunalne opreme na celotnem območju občine. Za vsako obračunsko območje velja, da na njem velja enotna višina stroška opremljanja na m² parcele in m² neto tlorisne površine objekta,
- navedba vsote površin vseh parcel ali delov parcel, ki ležijo v posameznem obračunskem območju in na katerih je v skladu s prostorskim aktom dovoljeno graditi. Tako dobljena vrednost se zmanjša za površine, namenjene objektom grajenega javnega dobra,
- navedba vsote neto tlorisnih površin objektov v posameznem obračunskem območju vseh obstoječih objektov ter dopustne neto tlorisne površine na še nezazidanih parcelah,
- navedba ali izračun skupnih stroškov, ki obsegajo vse stroške, ki so povezani s projektiranjem in gradnjo posamezne vrste komunalne opreme na obračunskem območju (12. člen Uredbe). Dejansko gre za vrednost nove komunalne opreme,

- izračun ali določitev obračunskih stroškov, ki so tisti del skupnih stroškov komunalne opreme, ki se financirajo iz sredstev zbranih s plačili komunalnih prispevkov in bodo bremenili določljive zavezance (3. člen Uredbe). To dejansko pomeni določitev, kakšen del vrednosti komunalne opreme si bo občina preko komunalnega prispevka povrnila,
- navedba časovnega načrta z datumom predvidenega začetka in dokončanja gradnje predvidene nove komunalne opreme,
- preračun stroškov na enoto mere, kar je zgolj preprosta matematična operacija (deljenje obračunskih stroškov z vsoto neto tlorisno površino objektov in vsoto parcel) s katero izračunamo obremenitev neto tlorisne površine ali parcele v EUR/m²,
- navedba razmerja med deležem parcele in deležem neto tlorisne površine pri izračunu komunalnega prispevka (največ 0,3 : 0,7 v katerokoli stran), s čimer se določa, čemu se bo v izračunu dajalo večji poudarek, velikosti objekta ali velikosti njegove parcele,
- navedbe faktorjev dejavnosti, ki se jih določi za posamezne vrste objektov v intervalu med 0,7 in 1,3,
- navedbe glede oprostitev in olajšav za določene kategorije zavezancev,
- prikaz načina izračuna in
- grafične priloge, ki so obvezni sestavni del programa opremljanja, saj Uredba v 17. členu pravi, da mora biti iz besedila odloka razvidna identifikacija obračunskega območja v grafičnem izrisu.

3.3 Odlok o programu opremljanja

Kot določa 3. odstavek 74. člena ZPNačrt se program opremljanja stavbnih zemljišča lahko sprejme samo v obliki odloka na občinskem svetu. Odlok je splošni pravni akt, v katerem občina ureja zadeve iz svoje pristojnosti in predstavlja najpogostejši splošni akt v občinah, v njem pa se podrobneje določijo naloge in način izvajanja nalog (19. člen ZLS). ZLS v 29. členu navaja tudi naloge in pristojnosti občinskega sveta in med drugim določa, da sprejema odloke. To je ponavadi izrecno navedeno tudi še v statutu vsake posamične občine. Ker gre pri Odloku o programu opremljanja za odlok, ki ima finančne posledice za občino in občane, se ga le redko sprejema po skrajšanem postopku, običajno pa je tudi predmet obravnav enega ali večjih delovnih teles občinskega sveta. Vsebina odloka o programu opremljanja sledi vsebini, navedeni v samem programu opremljanja, ustrezno prirejeni, da sledi pravilom priprave pravnih predpisov (nomotehnik).

3.4 Tehnični vidik odmere

Pravilnik loči med odmerno odločbo na zahtevo zavezanca in odmero po uradni dolžnosti.

Razlika med upravnima postopkoma je v rokih za izdajo odločbe. V prvem primeru ZPNačrt določa rok za izdajo v petnajstih dneh. To pomeni, da mora občina izdati odločbo

v skrajšanem ugotovitvenem postopku, tako da stranki ni dana možnost, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za izdajo odločbe. Prav nasprotno je v postopku, uvedenem po uradni dolžnosti. V tem primeru občinski upravni organ vodi poseben ugotovitveni postopek in ima potemtakem tudi rok za izdajo odločbe dva meseca (Lukan Lapornik, 2008, str. 14).

Upravna odločba je pravni, avtoritativen, enostranski, oblasten, konkreten in posamičen akt. Zanj je značilno, da se izda po postopku, predpisanim z zakonom, se pravi, da temelji na pravnih predpisih. Izda jo pristojni organ (Grafenauer & Breznik, 2009, str. 485 in 486). ZUP v 17. členu določa, da je v primeru komunalnega prispevka za izdajanje odločb na prvi stopnji pristojna uprava samoupravne lokalne skupnosti (občinska uprava).

Opozoriti velja na primer občine, ki je zavrnila izdajo odločbe o odmeri komunalnega prispevka, pri čemer se je sklicevala na to, da niso izpolnjeni pogoji za odmero komunalnega prispevka, ker gre za komunalno neopremljeno zemljišče. Sodišče je v svoji sodbi III U 137/2009 iz dne 11.06.2010 presodilo, da občina nikakor ne sme zavrniti izdaje odločbe o odmeri komunalnega prispevka, saj da je pravica zavezanca oziroma investitorja, da se mu le-ta odmeri. Sodišče se ni ukvarjalo z vprašanjem, kako naj občina sestavi odmerno odločbo, ker občina komunalnega prispevka preprosto ne more odmeriti, če se novopredvideni objekt ne bo mogel priključiti na komunalno opremo, ki je ni, ampak je presodilo, da je stvar upravne enote, da preveri zmožnost zagotovitve minimalno komunalne oskrbe stavbe in s tem upravičenost izdaje gradbenega dovoljenja.

Štravs et al. (2010, str. 138–139) opozarjajo še na zmedo pri zaračunavanju upravnih taks. Če zavezanec sam vloži zahtevo za odmero komunalnega prispevka na občini, mora ob tem plačati upravno takso za vlogo in odločbo. V primeru, da je vloga za odmero vložena na upravni enoti in ta pozove občino k izdaji odločbe pa velja, da država in državni organi ne plačujejo upravne takse. Upravna enota tudi ne more zaračunati ali sprejeti vplačilo takse v imenu občine, saj so prihodki od taks, plačani pri državnih organih, prihodek državnega proračuna, povrh vsega pa gre pri sami odmeri za dejanje, ki ga izvede občina, ne upravna enota. Obstaja tudi rešitev, ko občina ob prejemu zahteve obvesti zavezanca o njegovi obveznosti plačila upravne takse ter mu določi rok zanj, odločbo sicer izda, vroči pa jo šele po plačilu takse. Kar pomeni, da ima zavezanec opravka tako z občino kot upravno enoto, birokracije pa je posledično samo več, ne manj.

3.4.1 Vhodni podatki za izdajo odločbe

Pravilnik v 3. členu pravi, da če se postopek začne na zahtevo zavezanca, mora biti zahtevi priložen tisti del projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja (v nadaljevanju PGD), ki je potreben za odmero komunalnega prispevka. Enako velja za postopek po uradni dolžnosti, potem ko občina od upravne enote prejme obvestilo o popolnosti vloge za pridobitev gradbenega dovoljenja.

Vhodne podatke za izdajo odločbe lahko razdelimo v dve skupini:

- podatki, ki jih lahko občina pridobi sama in
- podatki, ki jih mora predložiti zavezanec.

Podatki, ki jih občina lahko pridobi sama iz občinskega odloka, grafičnih prilog programa opremljanja, prostorskega akta, lastnih evidenc ali kako drugače so v primeru izdaje odločb za novogradnje sledeči:

- podatki o obračunskem območju posamezne vrste komunalne opreme,
- delež neto tlorisne površine objekta (Dt) in delež parcele (Dp) pri izračunu komunalnega prispevka,
- obračunski stroški za vsako posamezno vrsto komunalne opreme v EUR/m², preračunani na m² parcele (Cp) ali neto tlorisne površine (Ct),
- faktorji dejavnosti za posamezne vrste objektov,
- podpisane pogodbe o opremljanju,
- upravičenost do morebitnih oprostitev ali obročnega plačila.

V primeru, da občina izdaja odločbo po uradni dolžnosti obstoječemu objektu zaradi izboljšanja opremljenosti stavbnega zemljišča s komunalno opremo ponavadi sama pridobi še naslednje podatke:

- neto tlorisno površino obstoječega objekta ali posameznih delov le-tega, kar se običajno povzame iz uradnih evidenc Geodetske uprave RS (v nadaljevanju GURS),
- površino parcele objekta (prostorski akt),
- stavbišče obstoječega objekta, kadar parcela objekta ni določena (evidence GURS),
- namembnost obstoječega objekta (evidence GURS),
- lastništvo obstoječega objekta ali zemljišča (evidence GURS).

Zavezanec za plačilo komunalnega prispevka sam predloži podatke, kadar se postopek začne na njegovo zahtevo. To stori v obliki predložitve tehnične dokumentacije, iz katere mora biti razvidna lokacija objekta, velikost parcele, neto tlorisna površina objekta, namembnost objekta in komunalna oprema, na katero se objekt priključuje. Na vlogi navede tudi osnovne identifikacijske podatke in zaprosi za morebitno obročno plačilo oziroma predloži dokazila, ki bi lahko vplivala na odmero.

V praksi se občine praviloma poslužujejo vseh razpoložljivih virov. Razloga za to sta dva:

- pomanjkljive ali očitno napačne evidence GURS,

- nizka strokovna raven tehnične dokumentacije, predvsem v primeru enostavnih in nezahtevnih objektov.

3.4.2 Oblika in vsebina odločbe

ZUP v delu od 207. do 218. člena določa obliko, način izdaje in sestavne dele odločbe. Na splošno tako velja, da mora vsaka odločba imeti:

- označbo, da gre za odločbo,
- uvod, kjer je navedeno ime organa, predpis o pristojnosti, način uvedbe postopka, osebno ime stranke ter na kratko označeno zadevo, za katero gre v postopku,
- naziv,
- izrek (dispozitiv), kjer je odločeno o predmetu postopka in zahtevkih strank ter tudi pogoji in naloge, povezane z odločitvijo organa, rok izvedbe in navedba morebitnih stroškov postopka,
- obrazložitev, ki obsega razložitev zahtevkov strank in njihove navedbe o dejstvih, ugotovljeno dejansko stanje, razloge za presojo, navedbo odločb in predpisov na katere se opira odločba, razloge, ki narekujejo takšno odločbo in razloge, zaradi katerih morda ni bilo ugodeno kakšnemu zahtevku strank,
- pouk o pravnem sredstvu, kjer se stranki sporoči, ali lahko vloži zoper odločbo pritožbo ali pa začne upravni spor ali kakšen drug postopek pred sodiščem in
- podpis in žig organa (lahko v elektronski obliki).

V primeru odločbe o plačilu komunalnega prispevka so tako poleg standardnih elementov vseh upravnih odločb, ki izhajajo že iz navedenih določb zakona, glavni elementi predvsem vrsta komunalne opreme, ki se zaračunava, vhodni parametri za izračun in sam izračun ter način plačila.

3.4.3 Izračun komunalnega prispevka

Parametri za izračun komunalnega prispevka so določeni v 6. členu Pravilnika in so sledeči:

KP_{ij}	znesek dela komunalnega prispevka, ki pripada posamezni vrsti komunalne opreme na posameznem obračunskem območju,
A_{parcela}	površina parcele,
A_{tlorisna}	neto tlorisna površina objekta je seštevek vseh neto tlorisnih površin objekta in se izračuna po standardu SIST ISO 9836,
D_p	delež parcele pri izračunu komunalnega prispevka,
D_t	delež neto tlorisne površine objekta pri izračunu komunalnega prispevka,
$K_{\text{dejavnost}}$	faktor dejavnosti,

$C_{p_{ij}}$	obračunski stroški, preračunani na m^2 parcele na obračunskem območju za posamezno vrsto komunalne opreme,
$C_{t_{ij}}$	obračunski stroški, preračunani na m^2 neto tlorisne površine objekta na obračunskem območju za posamezno vrsto komunalne opreme,
i	posamezna vrsta komunalne opreme,
j	posamezno obračunsko območje.

Komunalni prispevek za gradnjo posamezne vrste komunalne opreme se izračuna na naslednji način:

$$KP_{ij} = (A_{parcels} \times C_{p_{ij}} \times D_p) + (K_{dejavnost} \times A_{tlorisna} \times C_{t_{ij}} \times D_t) \quad (1)$$

Skupni komunalni prispevek se izračuna kot vsota vseh komunalnih prispevkov za posamezne vrste komunalne opreme na naslednji način:

$$KP = \sum KP_{ij} \quad (2)$$

Seštevek zneskov je komunalni prispevek, ki se ga odmeri zavezancu. Obe navedeni enačbi sta zakonsko predpisani in drugačni načini izračuna niso možni, čeprav se v praksi pojavljajo.

3.4.4 Odmera za novogradnjo

Odmera komunalnega prispevka za novogradnjo predstavlja običajno odmero in se začne bodisi neposredno z zahtevo zavezanca, ki poda vlogo za odmero na občino ali posredno po prejemu obvestila s strani Upravne enote o popolnosti vloge za pridobitev gradbenega dovoljenja (79. člen ZPNačrt).

Občine z izdajanjem odločb za novogradnje praviloma nimajo težav, saj so vsi potrebni podatki za izdajo odločbe navedeni v projektu PGD, prav tako pa v tem primeru večina zavezancev za plačilo komunalnega prispevka odločbo pričakuje in so pogosto že vnaprej seznanjeni s pričakovano višino odmere komunalnega prispevka.

V praksi najpogosteje težave izvirajo iz tehnične dokumentacije, ko izdelovalci te, neredko tudi zavestno in z vedenjem ali celo na izrecno zahtevo investitorja, zavajajo pri površini parcele ali neto tlorisni površini objekta in na ta način s preslepitvijo poskušajo doseči nižji komunalni prispevek, kar je kaznivo dejanje, ki je vse preredko sankcionirano.

3.4.5 Odmera pri legalizaciji nedovoljene gradnje

Zakon o graditvi objektov (Ur.l. RS, št. 102/2004-UPB, 14/2005-popr., 92/2005-ZJC-B, 93/2005-ZVMS, 111/2005- Odl. US, 126/2007, 108/2009, 61/2010-ZRud-1, 20/2011-Odl.

US, 57/2012, 101/2013-ZDavNepr, 110/2013 in 19/2015, v nadaljevanju ZGO) v svojem 2. členu nedovoljeno gradnjo definira kot nelegalno gradnjo, neskladno gradnjo ali nevarno gradnjo.

Po ZGO nelegalna gradnja pomeni, da se gradnja oziroma dela, za katera je predpisano gradbeno dovoljenje, izvajajo oziroma so izvedena brez veljavnega gradbenega dovoljenja, neskladna gradnja pa pomeni, da je za gradnjo oziroma dela, za katera je predpisano gradbeno dovoljenje, takšno dovoljenje sicer izdano, vendar se takšna gradnja oziroma dela izvajajo oziroma so izvedena v nasprotju s pogoji, določenimi z gradbenim dovoljenjem, kakor tudi, da se objekt, za katerega je bilo sicer izdano gradbeno dovoljenje, uporablja v nasprotju s pogoji, določenimi z njim. V vsakdanu večina ljudi pozna take objekte pod izrazom »črna gradnja«.

Zakon ne predpisuje posebnega postopka odmere komunalnega prispevka za nedovoljene gradnje, ampak je postopek in način izračuna enak kot za novogradnje. V praksi je s plačilom komunalnega prispevka s strani črnograditeljev v procesu legalizacije precej težav, saj so objekti že zgrajeni, priključeni na komunalno opremo in v uporabi, s tem pa je tudi interes lastnikov za plačilo zakonskih dajatev nizek. Lastniki pogosto tudi nimajo pravega namena legalizirati objekta (ali pa ga ne morejo) in s pritožbami namerno podaljšujejo postopek z namenom odložitve sankcije iz inšpekcijskega postopka.

Omeniti še velja, da so znani tudi primeri, ko so občine samoiniciativno poslale odločbe za plačilo komunalnega prispevka lastnikom nelegalno zgrajenih objektov, ti pa so jih pogosto tudi plačali, narobe misleč, da so s tem legalizirali svoje objekte.

3.4.6 Odmera pri nadomeščanju porušenega starega objekta

Postopek za odmero komunalnega prispevka v primeru novega objekta na mestu starega, ki še bo ali je že bil porušen, je enak kot za novogradnje. Nekaj razlik pa je pri samem izračunu.

Nadomeščanje porušenega starega objekta z novim objektom v zakonodaji s področja komunalnega prispevka namreč ni podrobneje opredeljeno, je pa moč podati tako interpretacijo definicije zavezanca za plačilo komunalnega prispevka, ki zahteva ugotovitev razlike med novim in starim objektom. V to smer so bila podana tudi pisna mnenja Direktorata za prostor in tako se je oblikovala tudi sodna in siceršnja praksa. Danes ima večina občin v svojih odlokih naveden postopek ravnanja v tovrstnih primerih.

Osnovna predpostavka je, da če je stari objekt legalen, potem velja, da je v času postavitve lastnik plačal vse predpisane dajatve, tudi tiste, ki se nanašajo na gradnjo komunalne opreme in priključitev nanjo. Dejstvo, da morda v času postavitve starega objekta komunalnega prispevka ali vsebinsko sorodne dajatve za plačilo stroškov gradnje

komunalne opreme sploh še ni bilo, ne spremeni situacije, saj za tako stanje ni odgovoren lastnik, ki ima svoje obveznosti poravnane.

Lahko pa se ugotavlja razlika med objektoma in zaračuna razlika, v kolikor je novi objekt večji, zaseda večjo parcelo ali se priklaplja na kakšno vrsto komunalne opreme, ki je stari objekt ni imel. V tem primeru se posebej izračuna komunalni prispevek za stari in posebej za novi objekt, razliko pa predstavlja odmerjeni komunalni prispevek. Formula za izračun je sledeča:

$$KP_i = KP_{\text{novi stanje objekta}} - KP_{\text{stari stanje objekta}} \quad (3)$$

Nekatere občine uporabljajo tudi drugačne formulacije, kjer posebej računajo razliko v neto tlorisni površini ter posebej razliko med faktorji dejavnosti in podobno, v osnovi pa gre za isto zadevo z istim rezultatom.

V primeru gradnje novega objekta na mestu prej odstranjenega obstoječega objekta, je praviloma breme dokazovanja že plačanih obveznosti iz naslova komunalnega prispevka na strani investitorja. To zavezanec lahko stori s predložitvijo projekta in gradbenim dovoljenim za odstranitev starega objekta, lahko pa je odstranitev tudi sestavni del projekta PGD za novi objekt.

3.4.7 Odmera pri spreminjanju obstoječega objekta

Izračun komunalnega prispevka v primeru prizidave, nadzidave, rekonstrukcije in podobnih dejanjih se izvede na enak način kot v prejšnjem primeru, tj. z ugotavljanjem razlike med novim in starim stanjem objekta. Razlika je samo v tem, da je v 80. členu ZPNačrt jasneje navedeno, da je zavezanec tudi investitor ali lastnik objekta, ki povečuje neto tlorisno površino objekta, le-to pa je podrobneje opredeljeno tudi še v 6. členu Pravilnika. Občina izda odločbo o odmeri komunalnega prispevka tudi v primerih, ko zavezanec zmanjšuje neto tlorisno površino objekta, le da tedaj na odločbi navede, da je komunalni prispevek že poravnan.

3.4.8 Odmera pri izboljšanju komunalne opremljenosti obstoječega objekta

Daleč največ sporov, pozornosti javnosti in pritožb povzročajo odločbe, izdane po uradni dolžnosti v primerih izboljšanja komunalne opremljenosti obstoječih objektov. V praksi je sprožilec izdanih odločb po uradni dolžnosti in nadaljnega dogajanja najpogosteje novozgrajeno kanalizacijsko omrežje. Ker je odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske vode obvezna občinska gospodarska javna služba varstva okolja (149. člen ZVO) in ker je uporaba javnih dobrin, ki se zagotavljajo z obveznimi gospodarskimi javnimi službami obvezna (5. člen Zakona o gospodarskih javnih službah, Ur.l. RS, št. 32/1993, 30/1998-ZZLPPO, 127/2006-ZJZP, 38/2010-ZUKN in 57/2011-ORZGJS40, v

nadaljevanju ZGJS) to tudi pomeni, da je priključitev na kanalizacijo obvezna. In ker 80. člen ZPNačrt jasno pravi, da je zavezanec za plačilo komunalnega prispevka vsak, ki se na novo priključuje na komunalno opremo, to pomeni, da v takih primerih odločbe, izdane po uradni dolžnosti, lahko prejmejo prebivalci celih naselij ali v nekaterih primerih kar celih delov občin.

Sam način odmere je enak kot pri novogradnji, z dvema pomembnima razlika:

- odmeri se samo komunalni prispevek za tisto vrsto komunalne opreme, ki jo objekt pridobiva na novo (na primer kanalizacijo) in ne za vse,
- površina parcele se lahko za objekte, ki parcele nimajo določene, lahko upošteva kot stavbišče x 1,5 (5. člen Pravilnika). Tako določena površina parcele je skoraj vedno manjša od površine, ki bi izhajala iz določil prostorskega akta, če bi bil objekt novogradnja. Žal zakonodajalec ni določil, niti v nobenem od svojih pisnih mnenj ni bil sposoben podati enoznačnega in nedvoumnega pojasnila, kdaj se šteje, da parcela ni določena.

V tehničnem smislu se takšna odločba ne razlikuje od drugih, opisanih v tem poglavju. Glavna razlika je pri odzivu prejemnikov odločb, saj jih mnogi ne pričakujejo in jih negativno presenetijo, nekateri aktivno nasprotujejo obveznemu priklopu na gospodarsko javno infrastrukturo (v nadaljevanju GJI) in v tem kontekstu gledajo tudi na odločbo o komunalnem prispevku, spet tretji pa enostavno nimajo denarja, da bi poravnali svoje obveznosti. Ker so zneski na odločbah lahko visoki, je razburjenje toliko večje, temu primerno pa naraste tudi pogostost vloženih pritožb ali vloženih zahtev za varstvo zakonitosti.

Da je temu res tako, so ugotovili že v mnogih slovenskih občinah, med drugim tudi v Žalcu, kjer so ugotavljali, da je bilo v letu 2012 plačanih samo 16 % odločb o plačilu komunalnega prispevka za priključitev na kanalizacijo, zavezanci pa so se na odločbe množično pritoževali (Občina Žalec, 2013). Podobne zgodbe poznajo tudi v Šentjernej, Škofji Loki, Trzinu in še kje.

3.4.9 Oprostitve in olajšave

Oprostitve so določene v 83. členu ZPNačrt, kjer je navedeno, da:

- se komunalni prispevek ne plača za gradnjo gospodarske javne infrastrukture,
- občina lahko predpiše, da se komunalni prispevek ne plača za neprofitna stanovanja in gradnjo posameznih vrst stavb za izobraževanje, znanstveno-raziskovalno delo in zdravstvo in da

- občina lahko predpiše delno ali celotno oprostitvev plačila komunalnega prispevka tudi za gradnjo vseh ali posameznih vrst nestanovanjskih stavb.

Praksa na tem področju je mešana. Nekatere občine so se v celoti držale zakona in imajo določene samo dovoljene oprostitve. Pogosti pa so primeri, ko so si občine same določile še številne dodatne oprostitve, kot na primer olajšave za mlade družine, za gasilska društva, za lokalne podjetnike in podobno, kar je posledica zakoreninjene prakse iz preteklosti, ko so občine samostojno določale oprostitve in olajšave. Nekatere tovrstne oprostitve bi bilo v praksi možno uvesti na legalen način preko ločenih odlokov (na primer Odloka o spodbujanju podjetništva ali Odloka o pomoči mladim družinam ipd.), vendar bi bilo potem treba uvesti novo proračunsko postavko, postaviti jasna merila, speljati postopek sprejemanja odloka preko občinskega sveta in imeti ločen denarni tok od komunalnega prispevka. Ker se na oprostitve nihče od zavezanec ne pritoži, občinski sveti jih sprejemajo soglasno, ministrstvo pa tudi le redko izvaja nadzor nad sprejetimi odloki, so številne občine raje ubrale lažjo pot in si jih zapisale kar v odlok, s katerim urejajo komunalni prispevek. Pugljeva (2014, str. 132–134) tako navaja, da ima kar 73 % velikih občin določene tudi »druge« olajšave, med katerimi so le redke kategorije v skladu s pravnim redom, v nekaterih občinah pa o olajšavah odloča kar župan sam.

Opozoriti velja tudi na dve luknji v zakonu, ki imata lahko resne finančne posledice. Prva je določitev neplačila komunalnega prispevka za gospodarsko javno infrastrukturo. Zakonodajalec je imel pri tem predvsem v mislih neplačilo komunalnega prispevka za gradnjo cest, vodovodov in podobnih infrastrukturnih naprav in objektov. Toda Čebulj (2009, str. 96) opozarja, da pod GJI po 156. členu Zakona o letalstvu (Ur.l. RS, št. 81/2010-UPB) sodijo tudi letališča, in to ne samo pristajalne steze, ampak tudi potniški terminali, kontrolni stolpi oziroma nasploh vse naprave in objekti, ki služijo obratovanju letališča, h katerim Čebulj izrecno navaja tudi hotel za osebje letalskih družb.

Druga nedorečenost je definicija neprofitnega stanovanja. Stanovanjski zakon (Ur.l. RS, št. 69/2003, 18/2004-ZVKSES, 47/2006-ZEN, 45/2008-ZVEtL, 57/2008, 62/2010-ZUPJS, 56/2011-Odl. US, 87/2011 in 40/2012-ZUJF, v nadaljevanju SZ) v svojem 83. členu neprofitno najemno stanovanje določa kot: »stanovanje, ki se oddaja za neprofitno najemnino in stanovanje, ki se oddaja upravičencu do najema neprofitnega stanovanja«. Toda ta pogoj je lahko izpolnjen šele, ko je stanovanje že zgrajeno, z uporabnim dovoljenjem in v uporabi. V fazi pridobivanja gradbenega dovoljenja in s tem plačevanja komunalnega prispevka pa ni zagotovila, da bodo stanovanja, ki se gradijo, res uporabljena kot neprofitna. To velja tudi v primerih, ko je sama občina investitorica objekta. V Sloveniji je bilo več primerov, ko so kasneje propadli gradbinci za občine gradili neprofitna stanovanja, še pred pridobitvijo uporabnega dovoljenja odšli v stečaj, stečajni upravitelji pa so stanovanja prodali na trgu po tržni ceni, pri čemer komunalni prispevek ni bil nikoli plačan. Vsebinsko podoben je tudi primer, ko stanovanje po nekem

obdobju neprofitne uporabe proda kar sam stanovanjski sklad (občinski ali državni, ni razlike), pri čemer prav tako nikoli ne pride do plačila komunalnega prispevka.

Občine so po drugi strani pri določanju oprostitev pogosto premalo pozorne na to, da pod stavbe za izobraževanje sodijo tudi na primer zasebne šole tujih jezikov, stavbo za zdravstvo lahko postavi tudi zasebni zobozdravnik in da stavbe za raziskovalno delo postavljajo tudi gospodarske družbe za namene izvajanja svoje dejavnosti, pri čemer ne obstaja jasna definicija, katera stavba sodi pod raziskovalno dejavnost.

3.4.10 Plačilo in potrdilo o plačilu

Rok za plačilo komunalnega prispevka je 30 dni, kar izvira iz ZUP. Ker ZPNačrt v 82. členu dopušča določitev podrobnejših meril, Uredba pa v 17. členu konkretno navaja, da to pomeni možnost določitve obročnega odplačevanja komunalnega prispevka, je lahko le-ta tudi drugačen. V praksi pa se lahko tudi možnost obročnega plačila izkaže kot nesmiselna.

Problem je v izdaji potrdila o plačilu komunalnega prispevka. Za izdajo gradbenega dovoljenja mora namreč investitor imeti poravnane vse dajatve in prispevke, določene z zakonom (66. člen ZGO), podobno pa velja tudi za priključitev obstoječega objekta na novo vrsto komunalne opreme, kjer je treba pred priključitvijo predložiti potrdilo o plačilu. Pri striktnem izvajanju zakonske določbe to pomeni, da lahko občina izda potrdilo o plačilu šele, ko je plačan zadnji obrok, zavezanec pa šele takrat pridobi gradbeno dovoljenje ali priključi svoj objekt na komunalno opremo. To pa z vidika zavezanca nima smisla, saj tako samo kreditira občino. Tudi z vidika občine to ni zaželen postopek, saj ji je v interesu, da se na komunalno opremo priključi čim prej čim več uporabnikov, ki jo tako spravijo v funkcijo ter začnejo plačevati lokalne dajatve (vodarino, kanalščino, omrežnino ...). To je še posebej pomembno, kadar je bila komunalna oprema sofinancirana s sredstvi EU in se je občina za pridobitev teh sredstev pogodbeno zavezala, da bo v določenem roku nanjo priključeno določeno število uporabnikov.

V praksi se ta problem rešuje na dva načina:

- občina izda potrdilo o plačilu prvega obroka komunalnega prispevka, upravna enota ali lokalno komunalno podjetje pa ga, praviloma po vnaprejšnjem dogovoru, sprejmeta kot potrdilo o plačilu in navedbo, da gre samo za prvi obrok spregledata. Občine izdajo takega potrdila utemeljujejo tudi s tem, da je komunalni prispevek izterljiv in da je vedno možno vložiti izvršbo za poplačilo ostalih obrokov ter da na ta način v resnici nikomur ničesar ne oproščajo, ampak samo izvajajo bolj učinkovit javni servis,
- občina izda po plačilu prvega obroka potrdilo o plačilu komunalnega prispevka, brez navedbe, da gre samo za prvi obrok. Običajno, ne pa nujno, pred tem zahteva za plačilo preostalih obrokov ustrezno zavarovanje, najpogosteje v obliki bančne garancije, kar zapiše tudi v pogodbo z zavezancem. Pri priključitvi starejših objektov

fizičnih oseb na novo komunalno opremo se praviloma ne zahteva nobenega dodatnega zavarovanja, ampak se samo sklene pogodba.

Kadar komunalni prispevek ni plačan, lahko občina vloži izvršbo. V primeru novogradenj teh primerov praktično ni, zato pa je neplačilo večji problem pri odločbah, izdanih po uradni dolžnosti ob priklopu na novo komunalno opremo. Pugljeva (2014, str. 135) je na podlagi ankete na vzorcu 28 občin prišla do zanimive ugotovitve, da so v letih 2007–2011 velike občine izdale kar 98 % vseh izvršb komunalnega prispevka. Ali povedano drugače, neplačniki se v malih in srednje velikih občinah iz tega naslova nimajo praktično česa bati.

3.4.11 Pritožba

Na vsako odločbo, izdano na prvi stopnji, ima stranka pravico pritožbe (13. člen ZUP). To pravico lahko stranka izkoristi samo, dokler odločba ne postane pravnomočna. Odločba o plačilu komunalnega prispevka, izdana na prvi stopnji, postane izvršljiva, ko poteče rok za pritožbo (224. člen ZUP). V primeru pritožbe stopi v veljavo določilo 233. člena ZUP, ki pravi, da o pritožbah zoper odločbo iz prve stopnje na drugi stopnji odloča župan. Lukan Lapornikova (2008, str. 14) pri tem opozarja na nedoslednost v zakonu, saj 79. člen ZPNačrt določa rok za odločitev o pritožbi, ki znaša 30 dni, vendar se ta rok nanaša samo na pritožbo na odločbo, izdano po uradni dolžnosti, medtem ko je zakonodajalec očitno pozabil na pritožbe, vložene na podlagi odločb, izdanih na vlogo strank. Lukan Lapornikova domneva, da gre le za površnost zakonodajalca, saj ni logične razlage, zakaj bi zakonodajalec pri odločbah, izdanih na podlagi vlog strank, skrajšal rok za odločitev na prvi stopnji, na drugi stopnji pa ohranil rok za odločanje na podlagi določb splošnega upravnega postopka.

V praksi pravica pritožbe na drugo stopnjo v zadevah, povezanih s komunalnim prispevkom, v veliki večini primerov ne zagotavlja nobenega pravnega varstva, saj le redki župani dejansko odločajo o tovrstnih zadevah na drugi stopnji in najpogosteje prepuščajo obravnavo svoji občinski upravi. To pomeni, da o pritožbi zoper prvostopenjsko odločbo dejansko odloča ta isti prvostopenjski organ, ki je odločbo izdal. Rezultat take pritožbe je tako znan. Na srečo obstaja še možnost nadaljevanja postopka, pri čemer zadeve iz področja komunalnega prispevka sodijo med upravne spore, zato se odvijajo na Upravnem sodišču. Praksa kaže, da Upravna sodišča praviloma razsodijo razmeroma hitro (v roku nekaj mesecev), da pa praktično nikoli ne odločijo dokončno, ampak v primeru uspele pritožbe vedno vrnejo primer nazaj v odločanje na prvo stopnjo. Žal niso redki tudi primeri, ko se Upravno sodišče sklicujoč se na postopkovne ali vsebinsko manj pomembne vidike izogne pravemu odločanju o sporu in vrne postopek na prvo stopnjo, tam pa prvostopenjski organ ponovno odloči enako kot prvič in krog pritožb in odločb se zavrti ponovno. Tako imamo v Sloveniji tudi večmilijonsko tožbo s področja komunalnega prispevka, ki traja že 11 let, izdanih je bilo že 9 odločb, Upravno sodišče je o njej odločalo

štirikrat in postopek je trenutno spet povsem na začetku. Nobena od strank v postopku (občina in gospodarska družba) v tej nalogi ne želi biti izrecno imenovana.

4 FINANCIRANJE OBČIN

4.1 Pravna podlaga

Sistemske ureditve financiranja občin pravno urejajo predvsem Ustava RS (Ur.l. RS, št. 33/1991-I, 42/1997-UZS68, 66/2000-UZ80, 24/2003-UZ3a, 47, 68, 69/2004-UZ14, 69/2004-UZ43, 69/2004-UZ50, 68/2006-UZ121,140,143, 47/2013-UZ148 in 47/2013-UZ90,97,99, v nadaljevanju Ustava), ZLS, Zakon o financiranju občin (Ur.l. RS št. 32/2006-UPB, 123/2006-ZFO-1 in 57/2008-ZFO-1A, v nadaljevanju ZFO) in Zakon o javnih financah (Ur.l. RS, št. 11/2011-UPB, 14/2013-popr., 101/2013, 55/2015-ZFisP in 96/2015-ZIPRS1617, v nadaljevanju ZJF). Poleg navedene zakonodaje je treba omeniti tudi Evropsko listino o lokalni samoupravi (MELLS), katere načela so pomembna za zagotavljanje finančne avtonomije občine (Bojnec & Djurič Drozdek, 2010, str. 43).

Ustava v 9. členu zagotavlja lokalno samoupravo, kar pomeni, da mora predvideti tudi njene dohodke. Te opredeljuje v 146. členu, ki pravi, da država in lokalne skupnosti pridobivajo sredstva za uresničevanje svojih nalog z davki in drugimi obveznimi dajatvami ter s prihodki od lastnega premoženja, v 147. členu pa, da lahko lokalne skupnosti predpisujejo davke in druge dajatve.

Tako ZLS v 6. poglavju opredeljuje premoženje in financiranje občin in v 51. členu določa, da premoženje občine sestavljajo premične in nepremične stvari (torej tudi infrastruktura) v lasti občine, denarna sredstva in pravice, v 52. členu pa vire financiranja lokalnih zadev javnega pomena, kar so lastni viri, sredstva države in zadolžitve.

Osrednji namen ZJF je predvsem vzpostavitev celovitega in konsistentnega pravnega sistema, ki ureja upravljanje sredstev javnih financ za osebe javnega prava, učinkovito izvajanje makroekonomske politike, večletno proračunsko načrtovanje, večjo preglednost proračuna na podlagi novih metodologij, vpeljavo notranjega nadzora nad porabo proračunskih sredstev in povečanje pristojnosti in odgovornosti neposrednih uporabnikov proračuna (Bojnec & Djurič Drozdek, 2010, str. 44).

Temeljni zakon, ki ureja sistem financiranja občine je ZFO. Ta je v zadnji noveli na podlagi načel lokalne samouprave, koneksitete, finančne avtonomije in enakosti kot vire financiranja določil lastne davčne vire občin, druge lastne vire, občinske takse in zadolževanje. Z vidika komunalnega prispevka je pomemben predvsem 19. člen ZFO, ki določa, da so občine upravičene do dodatnih sredstev za sofinanciranje investicij na področju regionalnih razvojnih programov in izvajanja strukturne, kohezijske in

predpristopne politike na lokalni ravni, medtem ko občine zelo dobro poznajo predvsem 21. člen, ki pravi, da se v državnem proračunu zagotavljajo dodatna sredstva za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo.

4.2 Občinski proračun

Proračun je akt občine, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki občine za zadovoljevanje javnih potreb iz njene pristojnosti in v okviru katerega jih tudi financira. Občina preko proračuna vpliva na trajen in stabilen razvoj gospodarstva, lokalne skupnosti in na blaginjo njenih prebivalcev (Bojnec & Djurič Drozdek, 2010, str. 54).

Proračuni služijo za (Čok et al., 2014, str. 3):

- delovanje občinskih organov,
- opravljanje nalog javnih služb (tj. družbene dejavnosti),
- opravljanje nalog gospodarskih javnih služb (tj. gospodarske infrastrukture),
- izvajanje intervencij v gospodarstvu in
- drugo po zakonu oziroma odloku.

Občina mora svoje premoženje upravljati kot dober gospodar, pri čemer se mora držati temeljnih načel upravljanja in ravnanja s premoženjem. Milunović (2001, str. 83–84) tako navaja:

- načelo dobrega gospodarja, ki narekuje skrbno in vestno upravljanje premoženja,
- načelo ohranjanja in obnavljanja premoženja in
- načelo omejenega razpolaganja s premoženjem, ki izhaja iz temeljne vloge lokalne skupnosti, ki ji je premoženje poverjeno zato, da z njim zagotavlja občanom javne službe in uresničuje dejavnosti, ki so v javnem interesu. To načelo je še posebej poudarjeno pri uporabi in upravljanju javne infrastrukture in dela premoženja, ki ima status javnega dobra.

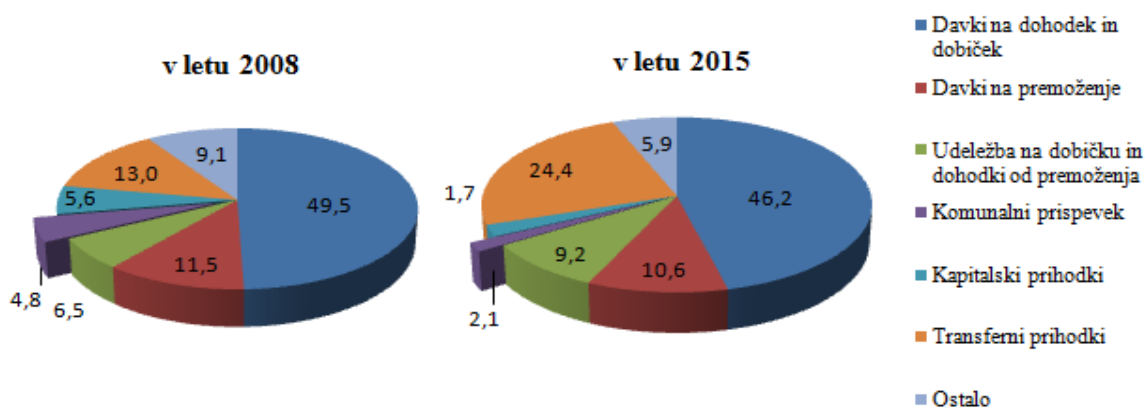
Pri odločitvah upravljanja občinskega premoženja lahko opredelimo še dva vidika. To sta:

- premoženje kot vir financiranja – premoženje je eden od osnovnih virov financiranja občin,
- premoženje kot osnova za opravljanje javnih služb. S primerno javno infrastrukturo so občini dane možnosti za zagotavljanje javnih služb in dejavnosti, ki so v javnem interesu, kar je ena najpomembnejših nalog občin (Milunović, 2001, str. 84).

Proračun je sestavljen iz splošnega in posebnega dela proračuna ter načrta razvojnih programov. Splošni del je sestavljen iz bilance prihodkov in odhodkov, iz računa finančnih terjatev in naložb in računa financiranja, ki predstavlja zadolževanje občine ter odplačila dolga. Posebni del proračuna sestavljajo finančni načrti neposrednih uporabnikov, načrt razvojnih programov (v nadaljevanju NRP) in načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči ter druge razvojne projekte.

Prihodke občinskih proračunov lahko v grobem razdelimo na davčne, nedavčne, kapitalske in transferne z množico podkategorij. Iz strukture občinskih proračunov pa je v zadnjih letih (spet) opazno naraščanje deleža transfernih prihodkov.

Slika 2: Struktura prihodkov občinskih proračunov v letih 2008 in 2015 (v %)



Vir: Povzeto in prirejeno po Ministrstvo za finance RS, Zbirne bilance proračunov občin z dne 22.04.2016, 2016.

Opozoriti velja, da je to zgolj splošna struktura proračuna vseh slovenskih občin. Znotraj tega so razlike med občinami izredno velike. Tako je na primer povprečna slovenska občina v letu 2015 realizirala 1.186 EUR prihodkov/prebivalca, pri čemer gre zgolj za povprečje, ki vsebuje tako Občino Log-Dragomer na začetju z vsega 185 EUR prihodkov/prebivalca kot Občino Grad na drugi strani, ki se lahko pohvali s 6.809 EUR prihodkov/prebivalca. Podobne razlike so tudi pri pobranem davku na nepremičnine, kamor sodi nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč (v nadaljevanju NUSZ) kot enim najpomembnejših davčnih virov in kjer ni vpliva transferjev in prilivov iz EU ob končanih projektih. Če za trenutek odmislimo svojevrsten dosežek Občine Pesnica, ki je v letu 2015 morala iz tega naslova vrniti 239.152 EUR več davka, kot ga je pobrala ali Občino Rogašovci, ki je slovenska posebnost v tem, da NUSZ preprosto ne pobira, ugotovimo, da ostale občine v povprečju pobirajo 60,18 EUR/prebivalca davkov na nepremičnine. Toda tudi tu lahko najdemo na eni strani občine, kot so Sveti Jurij, Luče ali Cirkulane, ki poberejo vsega nekaj EUR/prebivalca in na drugi strani več občin, ki brez posebnih težav

poberejo več kot 200 EUR/prebivalca (prirejeno po Ministrstvo za finance RS, 2016č in Prebivalstvo po starosti in spolu, občine, Slovenija, polletno, 2016).

Šinkovec (2012, str. 29) opozarja na načelo sorazmernosti, ki zahteva, da morajo biti finančni viri lokalnih skupnosti v sorazmerju z nalogami, ki jim jih določata ustava in zakon. Da bi tako zagotovili ustrezno sorazmernost, bi morali imeti naloge natančno določene, saj je na podlagi samo splošno določenih nalog težko določiti finančna sredstva, ki naj bi bila v njihovem sorazmerju.

Problem se kaže tudi v tem, da velika večina občin nima dovolj lastnih finančnih virov, s katerimi bi financirala tudi še druge, neobvezne naloge, ki bi jim omogočale hitrejši razvoj in zmanjševanje regionalnih razlik (Bojnec & Djurič Drozdek, 2010, str. 19).

Po načelu samofinanciranja naj bi vsaj del finančnih virov lokalnih skupnosti izviral iz davkov in drugih dajatev, katerih višino naj bi v okviru zakona določale lokalne skupnosti same. V slovenskem sistemu financiranja lokalnih skupnosti del prihodkov res izhaja iz tovrstnih dajatev, vendar ta predstavlja le manjši del prihodkov, predvsem pa nobeden od teh virov ni izvirni davčni vir (Šinkovec, 2012, str. 29).

Finančni viri občin, o višini katerih odločajo občine same, so predvsem:

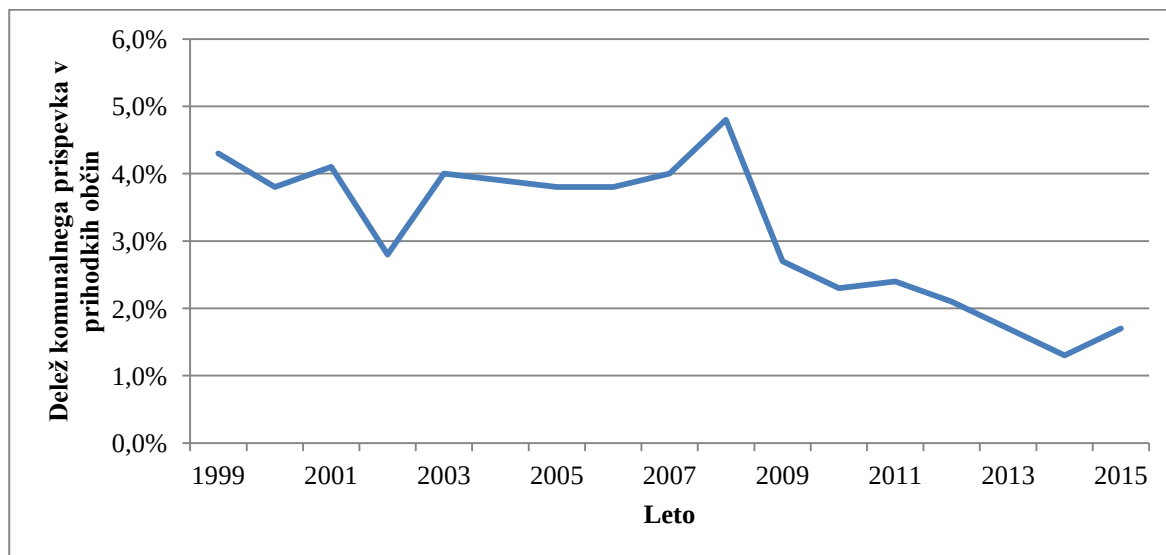
- nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča,
- komunalni prispevek,
- globe in denarne kazni za prekrške in
- del prihodkov od premoženja (najemnine, dohodek od kapitalskih naložb, rente, dobiček javnih podjetij, koncesnine, obresti ipd).

Iz realizacije občinskih proračunov v letu 2015 (Ministrstvo za finance RS, 2016a) je razvidno, da ti prihodki predstavljajo zgolj 13 % vseh prihodkov. To imenujemo stopnja finančne suverenosti občine. Podatek nam kaže, da so slovenske občine praktično v celoti odvisne od države, prav zato pa so zgoraj naštetih viri proračuna za občine še posebej pomembni. Nekateri gredo še korak dlje in pravijo, da bi na spisku pravzaprav morala ostati samo NUSZ in prihodki od premoženja (Milunovič, 2012, str. 112–113) ali celo samo NUSZ (na primer Gregorčič, 2014, str. 16), saj so pri drugih postavkah občine že omejene pri opredelitvi zavezancev, davčne stopnje ali porabe zbranih sredstev, kar potem že ni več polna suverenost. V slednjem primeru bi tako znašala stopnja finančne suverenosti samo 8,6 %.

4.3 Vloga komunalnega prispevka v občinskem proračunu

Vloga komunalnega prispevka v občinskih proračunih niha in je povezana s splošno gospodarsko klimo v državi. Tako je v letih konjunktore delež v realiziranih prihodkih občin pogosto dosegal 4 % in več, marca 2008 dosegel rekord vseh časov z 8,6 % vseh realiziranih prihodkov občin v tem mesecu, v obdobju nekaj tednov od marca do maja 2008 pa z 29,3 milijonov EUR presegel višino pobranega komunalnega prispevka na državni ravni v celotnem letu 2014. V zadnjih letih je delež močno padel in šele v zadnjem obdobju se kažejo znaki okrevanja v obliki ponovnega višanja deleža komunalnega prispevka v prihodkih, ki pa je še vedno precej oddaljen od dolgoletnega povprečja v obdobju od 1999 do 2015, ki znaša 3,1 %.

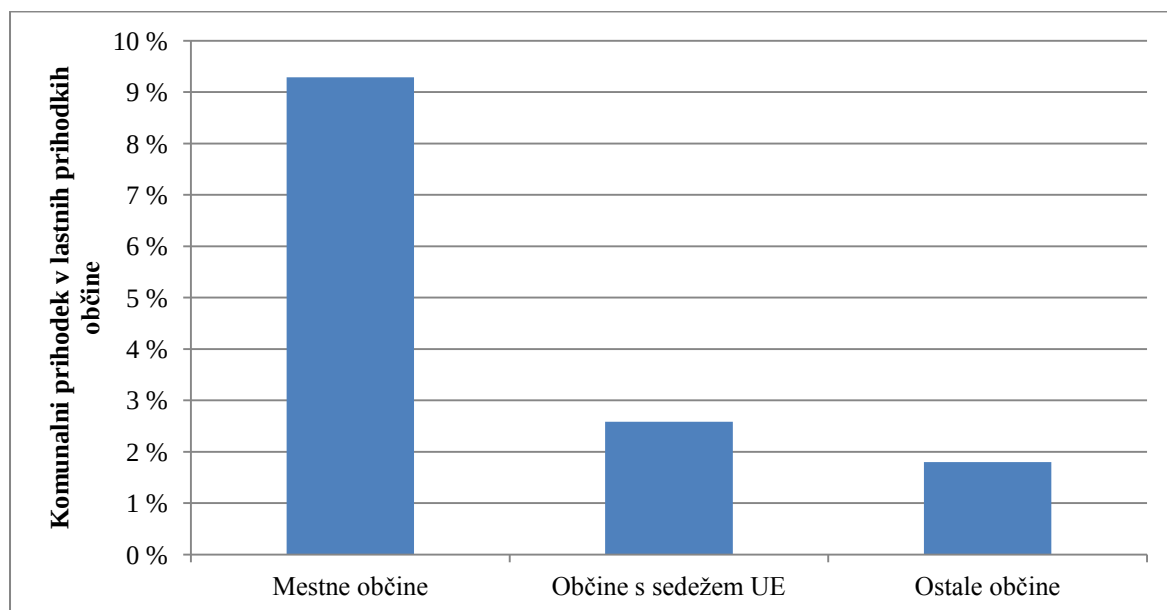
Slika 3: Delež komunalnega prispevka v prihodkih občin v letih 1999–2015 (v %)



Vir: Povzeto in prirejeno po Ministrstvo za finance RS, Zbirne bilance proračunov občin z dne 22.04.2016, 2016; L. Štravs et al., Opremljanje stavbnih zemljišč: komunalni prispevek, pogodba o opremljanju, 2010, str. 43.

Toda to je povprečje vseh občin v državi, kot pri vseh ostalih stvareh pa so tudi tukaj med občinami ogromne razlike. Tako so v najboljših letih nekatere občine uspele realizirati tudi več kot 10 % vseh proračunskih prihodkov v obliki komunalnega prispevka, in glede na to, da je to eden redkih proračunskih virov, o katerih lahko občine odločajo same in ki je v celoti namenjen nadaljnjim investicijam, je ravnanje nekaterih občin, ki so se odločile za nepobiranje komunalnega prispevka, še toliko bolj nerazumljivo. Verjetno je to povezano s tem, da tudi na vrhuncu konjunktore komunalni prispevek za številne majhne občine nikoli ni imel pomembnejše vloge v proračunu, na kar so pred leti opozorili že Rakar et al. (2008, str. 751).

Slika 4: Delež komunalnega prispevka v lastnih prihodkih v odvisnosti od tipa občin v obdobju 2007–2008



Vir: Rakar et al., *Fiskalna in usmerjevalna vloga javnih dajatev pri izvajanju aktivne zemljiške politike*, 2008, str. 751.

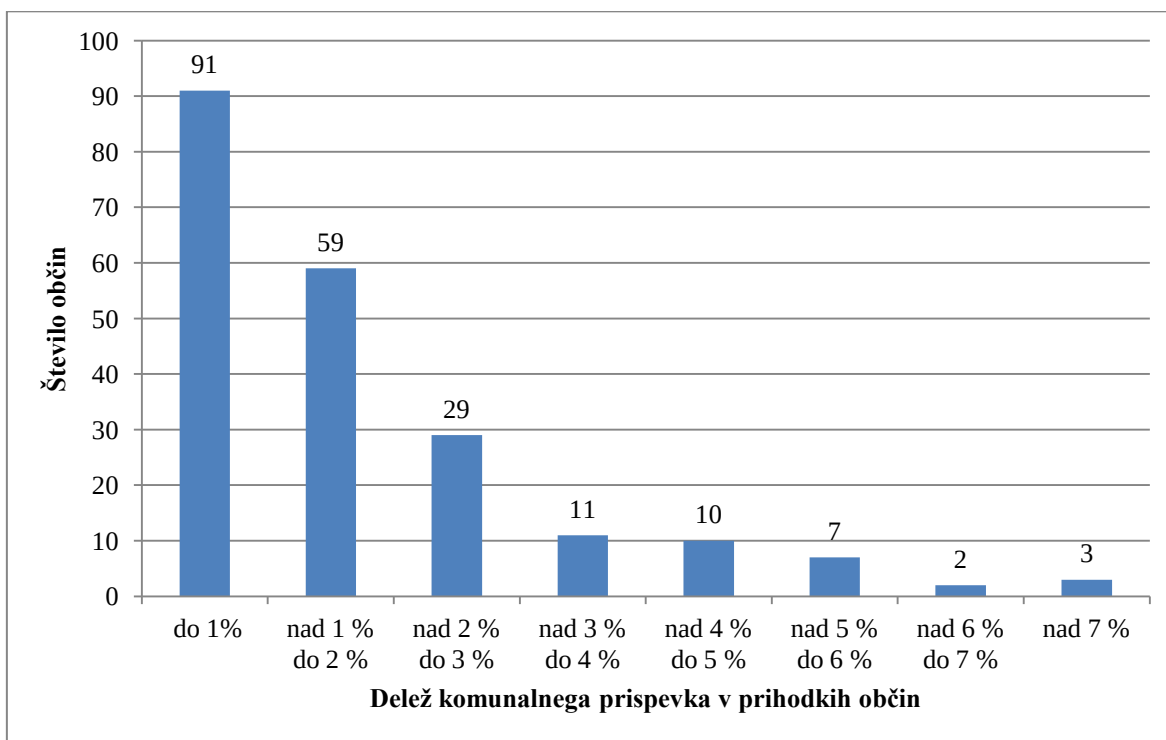
Pričakovati je, da je pred Slovenijo daljše obdobje, v katerem bo država z javnofinančnimi viri pospeševala predvsem razvoj novih tehnologij in odpiranje novih delovnih mest ter na drugi strani močno zmanjšala sofinanciranje komunalnega opremljanja stavbnih zemljišč. Zato je za občine nujno, da izkoristijo vsaj tiste instrumente financiranja infrastrukture, ki so jim na voljo.

4.4 Učinkovitost pobiranja komunalnega prispevka

Načini in prakse same odmere so med slovenskimi občinami različne. V obdobju od 1999 do vključno 2003 tako v povprečju kar 25 % slovenskih občin ni pobiralo komunalnega prispevka. To so utemeljevale s tem, da bi na ta način odgnale še tistih nekaj investorjev, ki so pripravljeni graditi na ozemlju njihove občine (Štular & Štravs, 2004, str. 75). Skozi čas se je sicer stanje počasi izboljšalo, tako da je bilo leta 2008 takih občin »samo« še 22 (Štravs et al., 2010, str. 42), medtem ko je v svojem letnem poročilu za 2015 trinajst občin navedlo, da v tem letu niso pobrale niti evra komunalnega prispevka. To so občine: Ankaran, Cerklje, Črenšovci, Gornji Petrovci, Grad, Kobarid, Kobilje, Osilnica, Šalovci, Velika Polana, Vipava, Vitanje in Žetale (Ministrstvo za finance RS, 2016c). Nekatere od teh sicer imajo formalno sprejet ustrezen odlok, vendar ga očitno ne izvajajo. Hkrati imamo tudi večje število občin, ki imajo formalno sprejete odloke o komunalnem prispevku in izdajajo odločbe, vendar imajo tako malo gradbenih aktivnosti ali pa tako nizek komunalni prispevek, da je ta v lokalnem proračunu skoraj povsem nepomemben. Ne

glede na to, ali kot kriterij postavimo manj kot 0,6 % delež komunalnega prispevka v proračunu ali pa manj kot 30.000 EUR pobranega komunalnega prispevka na leto, je rezultat enak, in sicer, da je takšnih občin še dodatnih 52 (prirejeno po Ministrstvo za finance RS, 2016c). To pri 212 občinah pomeni, da več kot 30 % vseh občin praktično ne pobira (omembe vrednega) komunalnega prispevka.

Slika 5: Število občin glede na delež komunalnega prispevka v prihodkih za leto 2015



Vir: Povzeto in prirejeno po Ministrstvo za finance RS, Poročilo o prihodkih in odhodkih občin, 2016; Ministrstvo za finance RS, Podatki o prihodkih od komunalnih prispevkov po posameznih občinah za leto 2015, 2016.

Pri tem velja izpostaviti način financiranja občin, ki občin v ničemer ne prisiljuje k pobiranju komunalnega prispevka oziroma jim v neki meri, posredno preko financiranja primerne porabe, izpad prihodkov celo nadomešča. Glede na to, ni nenavadno, da pri mnogih občinah ni posebne volje za ureditev razmer.

Marzidovškova (2005, str. 50) tako navaja, da je izračun pokazal, da je v letu 2003 20 % občin pobralo 80 % sredstev na m² nove stanovanjske ali poslovne površine. Danes se je stanje spremenilo samo toliko, da prvih pet občin pobere tretjino, prvih 10 % občin pa več kot polovico vsega komunalnega prispevka v državi.

4.5 Poraba sredstev, zbranih s komunalnim prispevkom

Komunalni prispevek je namenski vir financiranja, namenjen samo in izključno gradnji komunalne opreme. Občine so obvezane z odlokom o proračunu določiti komunalni prispevek kot namenski prihodek (2. člen Uredbe). Prihodki, zbrani s plačili komunalnih prispevkov, se izkazujejo na posebnem plačilnem podračunu, odprtem pri Upravi RS za javna plačila, in se v občinskem proračunu lahko uporabljajo v proračunskem skladu ali kot namenski prejemki in izdatki v skladu s predpisi o javnih financah in odlokom o občinskem proračunu. V praksi občine s tem nimajo težav, saj jih velik del pobira tako nizek komunalni prispevek, da iz tega naslova nimajo omembe vrednih prihodkov, na drugi strani pa je komunalna oprema tako draga, da praktično vedno presega razpoložljiva sredstva. To je lahko problem samo pri najmanjših občinah, saj nekatere nimajo vsako leto v proračunu kakšnega infrastrukturnega projekta ali pa poberejo večino komunalnega prispevka po zaključku večjega projekta (na primer opremljanja večjega naselja s kanalizacijo) in potem v naslednjih letih svojo pozornost usmerjajo na drugovrstne projekte.

5 ZBRANI KOMUNALNI PRISPEVEK

5.1 Državna raven

Tako kot nihanje deleža komunalnega prispevka v proračunih občin, je nihanje razvidno tudi v nominalnih zneskih zbranega komunalnega prispevka na državni ravni. Vzrokov za strm padec v letih 2008–2014 je več. Prvi je očiten, to je gospodarska kriza, ki se je začela septembra 2008 in v letu 2009 znižala BDP za 7,8 %, prihodke od komunalnega prispevka pa za kar 38,7 %. Drugi razlog gre pripisati močnemu znižanju investicijskih odhodkov občin (iz 926 milijonov EUR v letu 2010 na 640 milijonov EUR v letu 2013), pri čemer to znižanje ni posledica recesije, saj so prihodki in odhodki občin v letu 2014 praktično enaki tistim v 2010 in tudi v vmesnem obdobju ni zaznati hujših pretresov (Ministrstvo za finance RS, 2016a), ampak je to povezano z dinamiko koriščenja sredstev EU, ki so bila v veliki meri namenjena infrastrukturnim projektom in kjer so prejeta sredstva občin v obdobju 2009–2013 padala oziroma kasneje stagnirala, v letu 2014 pa spet skokovito narastla (iz 152 milijonov EUR na 345 milijonov EUR), kar se ponavlja pri komunalnem prispevku pozna z enoletnim zamikom. Tretji razlog je ta, da so v zadnjih letih številne občine znižale višino komunalnega prispevka, nekatere med njimi tudi za zelo visok odstotek, kar se seveda pozna pri prihodkih.

Tabela 1: Prihodki od komunalnega prispevka na državni ravni v letih 1999–2015

Leto	Prihodki od komunalnega prispevka na ravni države (v EUR)
1999	34.135.188
2000	33.956.266
2001	41.524.385
2002	30.659.262
2003	48.401.145
2004	50.128.626
2005	54.188.286
2006	60.638.838
2007	68.313.382
2008	90.764.383
2009	55.680.378
2010	50.532.555
2011	49.594.826
2012	43.794.146
2013	35.123.740
2014	27.662.516
2015	37.377.700

Vir: Ministrstvo za finance RS, *Zbirne bilance proračunov občin z dne 22.04.2016*, 2016; Štravs et al., *Opremljanje stavbnih zemljišč: komunalni prispevek, pogodba o opremljanju, 2010*, str. 43.

Iz podatkov, ki jih navaja Pugljeva (2014, str. 114) je moč razbrati, da so majhne občine v obdobju med 2007 in 2011 v povprečju izdale na leto 8,78 odločb, srednje velike v povprečju 22,57 odločb in velike občine 173,7 odločb. Če podatek posplošimo na letno raven, pri čemer privzamemo podobno razvrstitev občin kot Pugljeva (po številu prebivalcev), pridemo do podatka, da slovenske občine v povprečju na leto izdajo cca 6.000 odločb o plačilu komunalnega prispevka. Temu številu je treba prišteti še občasne enkratne dogodke, ko ob zaključku večjih infrastrukturnih projektov občine pošljejo večje število odločb po uradni dolžnosti, kar lahko pomeni nekaj sto, v izjemnih primerih tudi do tisoč odločb v zelo kratkem obdobju. Na osnovi teh podatkov ocenjujem, da je število izdanih odločb vseh slovenskih občin skupaj v najboljših letih doseglo število 10.000.

5.2 Raven mestnih občin

Da so si občine med seboj različne, je znano. Toda za pričakovati je, da si bodo vsaj mestne občine med seboj do neke mere podobne, saj predstavljajo posebno vrsto občin, ki opravljajo dodatne, z zakonom določene naloge, imajo večje število in gostoto prebivalcev, najmanj 15.000 delovnih mest in so geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega območja. Pričakovati bi bilo tudi, da bodo mestne občine zaradi svoje gospodarske moči,

koncentracije investicijskega dogajanja in ostalih prednosti v primerjavi z ostalimi občinami imele tudi na splošno več pobranega komunalnega prispevka glede na druge občine. Nič od tega ne drži. Po podatkih za leto 2015 je prebivalstvo enajstih mestnih občin predstavljalo 34,64 % prebivalstva države, hkrati pa so te občine pobrale zelo podoben odstotek, tj. 36,82 % vsega komunalnega prispevka v državi (prirejeno po Ministrstvo za finance RS, 2016c in Prebivalstvo po starosti in spolu, občine, Slovenija, polletno, 2016). Pet mestnih občin je resda zasedalo prvih pet mest na lestvici največ pobranega komunalnega prispevka na občino, kar je v skladu s tem, kar so pred leti opazili Rakar et al. (2008, str. 751), toda drugih pet se je na tej isti lestvici odrezalo prav porazno. Tako sta na primer Mestni občini Ptuj in Koper na lestvici za leto 2015 le za las prehiteli Zreče in Mirno Peč. Teh podatkov ne gre posploševati, saj so opazna velika nihanja med posameznimi občinami in časovnimi obdobji in tako se je ta ista Mestna občina Koper, ki je danes na 42. mestu, še do nedavnega uvrščala tik za Mestno občino Ljubljana, kamor se bo verjetno kmalu spet vrnila. Seveda obstajajo tudi premiki v drugo smer, kot ga je na primer izvedla Občina Komenda, ki je pred več kot desetletjem bila na 5. mestu med vsemi slovenskimi občinami, danes pa jo najdemo na 119. mestu (prirejeno po Ministrstvo za finance RS, 2016c). Podrobnejša analiza podatkov za daljše časovne obdobje kaže, da obstajajo mestne občine, kjer na dolgi rok vztrajno pobirajo relativno malo komunalnega prispevka (Mestne občine Maribor, Velenje in Ptuj) in druge, ki so pri tem vedno znova nadpovprečno uspešne (Mestni občini Novo mesto in Nova Gorica).

Tabela 2: Prihodki od komunalnega prispevka na ravni mestnih občin v letu 2015

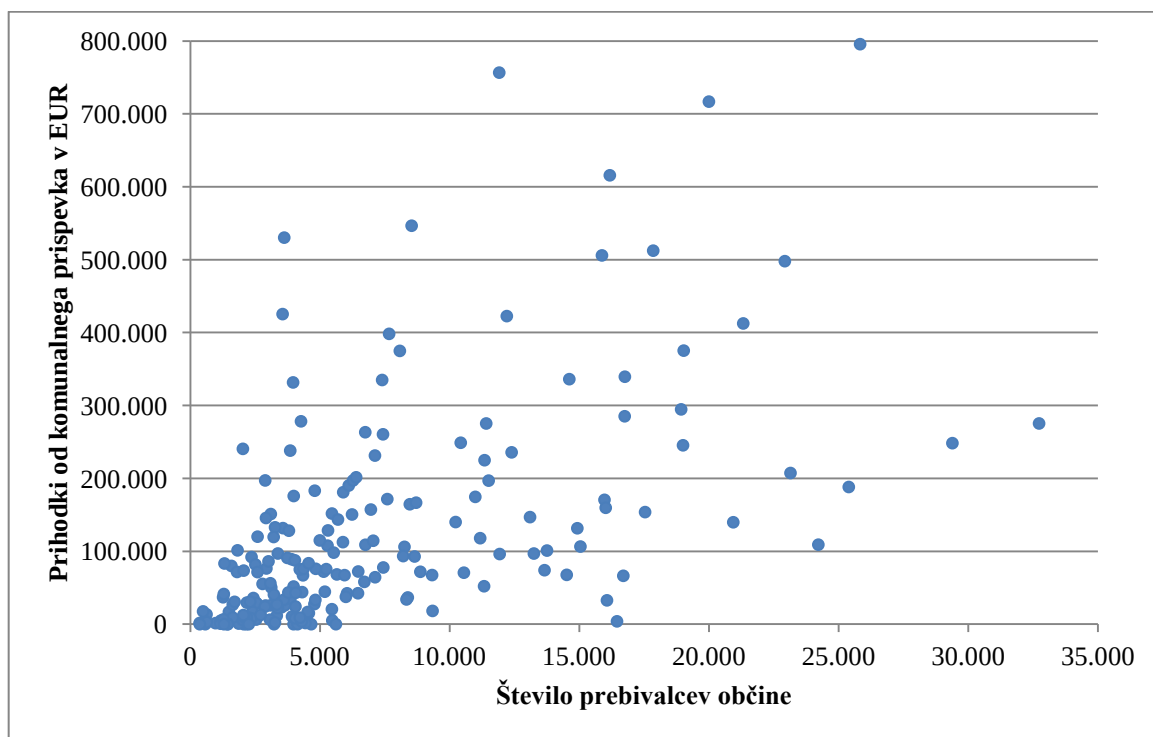
Mestna občina	Prihodek od komunalnega prispevka (v EUR)	Mesto med vsemi občinami glede na prihodek iz komunalnega prispevka	Delež občine v prihodkih od komunalnega prispevka na ravni države	Delež občine v številu prebivalcev države
MO Ljubljana	4.806.920	1.	12,86 %	13,92 %
MO Novo mesto	2.534.767	2.	6,78 %	1,76 %
MO Nova Gorica	2.424.498	3.	6,48 %	1,54 %
MO Kranj	1.249.210	4.	3,34 %	2,72 %
MO Celje	836.113	5.	2,24 %	2,37 %
MO Maribor	633.119	9.	1,69 %	5,41 %
MO Murska Sobota	294.708	27.	0,79 %	0,92 %
MO Slovenj Gradec	285.620	28.	0,76 %	0,81 %
MO Velenje	275.384	30.	0,74 %	1,59 %
MO Koper	217.229	42.	0,58 %	2,47 %
MO Ptuj	207.404	43.	0,55 %	1,12 %
Skupaj	13.764.972		36,82 %	34,64 %

Vir: Povzeto in prirejeno po Ministrstvo za finance RS, Podatki o prihodkih od komunalnih prispevkov po posameznih občinah za leto 2015, 2016; Prebivalstvo po starosti in spolu, občine, Slovenija, polletno, 2016.

5.3 Raven posameznih občin

Med ostalimi občinami so razlike v višini prihodkov od komunalnega prispevka še bolj opazne. V teoriji je pričakovati, da bodo večje občine – bodisi po številu prebivalcev, površini, ekonomski moči ali podobnih dejavnikih – na splošno pobrale več komunalnega prispevka od manjših. Toda iz slike, ki primerja prihodke od komunalnega prispevka glede na število prebivalcev in je narejena na osnovi vzorca vseh slovenskih občin, tega ni moč razbrati. Tudi sicer, kako pojasniti, da Občina Logatec pobere 135-krat več komunalnega prispevka kot 4-krat večje Trbovlje? Znano je, da ima Mestna občina Novo mesto močno gospodarstvo, toda da pobere več komunalnega prispevka kot 102 slovenski občini skupaj, je vseeno težko razložiti samo z gospodarsko močjo.

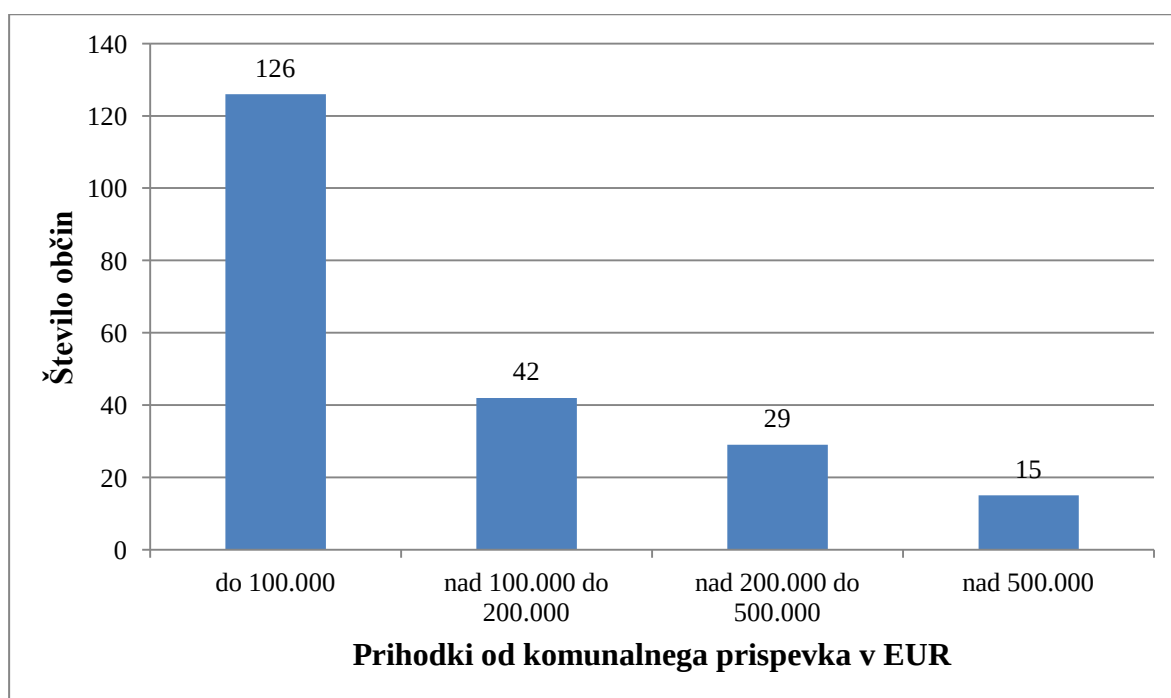
Slika 6: Prihodki od komunalnega prispevka glede na število prebivalcev v občini



Vir: Povzeto in prirejeno po Ministrstvo za finance RS, Podatki o prihodkih od komunalnih prispevkov po posameznih občinah za leto 2015, 2016; Prebivalstvo po starosti in spolu, občine, Slovenija, polletno, 2016.

Iz primerjave nominalnih zneskov pobranega komunalnega prispevka je razvidno, da je večina občin uvrščenih v najnižji razred, tj. do 100.000 EUR pobranega komunalnega prispevka letno, z višanjem zneska pa pada tudi število občin, ki ga dosegajo.

Slika 7: Število občin po velikostnih razredih glede na prihodke iz komunalnega prispevka



Vir: Povzeto in prirejeno po Ministrstvo za finance RS, Podatki o prihodkih od komunalnih prispevkov po posameznih občinah za leto 2015, 2016.

5.4 Vpliv olajšav

Za gradnjo posameznih vrst objektov, zlasti objektov javne infrastrukture oziroma objektov in omrežij v splošni rabi, so predpisane oprostitve plačila komunalnega prispevka. Te lahko predpiše občina (drugi in tretji odstavek 83. člena ZPNačrt), za gradnjo gospodarske javne infrastrukture pa je oprostitvev plačila komunalnega prispevka predpisal že zakonodajalec (prvi odstavek 83. člena ZPNačrt).

Pri tem Čebulj (2009, str. 95–96) postavi vprašanje: »Kdo nadomesti sredstva komunalnega prispevka, izpadla zaradi oprostitvev?« Vprašanje ni toliko pomembno, ko občina predpiše, da se komunalni prispevek ne plača za gradnjo posameznih objektov, temveč takrat, kadar oprostitvev predpiše država, kot je storila z navedenim prvim odstavkom 83. člena ZPNačrt. Pomembno je zaradi tega, ker gre po eni strani za zakonsko določen namenski vir financiranja občinskih nalog, po drugi strani pa prav tako za zakonsko predpisano oprostitvev, pri čemer niti iz določb ZPNačrt niti iz predpisov, ki urejajo gradnjo posameznih vrst objektov in financiranje občin, ni jasno in določno razvidno, ali je država v primeru, ko »na račun občine« predpiše, da se komunalni prispevek ne plača, dolžna občini ta sredstva tudi nadomestiti. Občina je namreč stavbno zemljišče, na katerem bo investitor gradil objekt, za katerega ga je država oprostita plačila komunalnega prispevka, še vedno dolžna komunalno opremiti.

Le manjši del občin ima določila glede olajšav usklajenih s pravnim redom in pri teh je vpliv olajšav na prihodke iz naslova komunalnega prispevka nizek. Glede na višino oproščenega komunalnega prispevka so še najbolj opazni primeri, ko so občine oprostile same sebe za gradnje javnih šol in vrtcev. Drugače je pri občinah, ki so si same zapisale še dodatne olajšave, praviloma lokalne posebnosti vezane na pretekla vlaganja ali pa posebne olajšave za priklop obstoječih objektov. Za namen te naloge je bila opravljena krajša analiza izdanih odločb v desetih manjših slovenskih občinah (Dobrovnik, Radeče, Semič, Sveta Trojica v Slovenskih Goricah, Šentjernej, Škocjan, Šmarješke Toplice, Trebnje, Vojnik in Žužemberk), ki je pokazala, da je izpad komunalnega prispevka zaradi olajšav v povprečju okoli 11 %. Pri tem je treba upoštevati, da vrednostno pretežni del olajšav izvira iz primerov, ko so občine oprostile same sebe in tudi s plačilom ne bi pridobile ničesar, česar ne moremo šteti kot izpad prihodka. Glede na to, da pa imajo občine, ki poberejo največ komunalnega prispevka relativno malo olajšav oziroma v nekaterih primerih tudi nič, je realni izpad komunalnega prispevka zaradi olajšav razmeroma nizek. Ocenjujem ga na višino 2–3 % v povprečju na državni ravni.

5.5 (Ne)upoštevanje pogodb o opremljanju pri rezultatih

S sklenitvijo pogodbe o opremljanju se lahko investitor in občina dogovorita, da bo investitor sam zgradil del ali celotno komunalno opremo za zemljišče, na katerem namerava graditi, in to ne glede na to, ali je gradnja te komunalne opreme predvidena v programu opremljanja, vsekakor pa mora biti načrtovana v prostorskem aktu. Stroške izgradnje tako nosi investitor, pri čemer se šteje, da je na ta način v naravi plačal del komunalnega prispevka za predvideno (novo) komunalno opremo. Občina mu lahko dodatno zaračuna tudi še obremenjevanje obstoječe komunalne opreme, v kolikor ima za to sprejeto ustrezno podlago v odloku (78. člen ZPNačrt). Pomembna sestavina pogodbe je tudi določilo o brezplačnem prenosu komunalne opreme po pridobitvi uporabnega dovoljenja v trajno last in upravljanje občine.

Prednost podpisa pogodbe o opremljanja je za zavezanca v tem, da mu ni treba čakati občine, da komunalno opremi njegovo zemljišče, ampak to lahko stori sam po lastnem časovnem načrtu in da so zasebni investitorji praviloma sposobni izvesti gradbena dela ceneje, kot če se jih loti občina. Slabost je ta, da je gradnja komunalne opreme praviloma mnogo dražja, kot bi bil sicer znesek komunalnega prispevka, ki bi ga moral investitor plačati, če bi prišel na že opremljeno zemljišče. Z vidika občine je prednost ta, da ne obremenjuje svojega proračuna, kljub temu pa pridobi novo komunalno opremo, zgrajeno po svojih specifikacijah.

Stranski rezultat sklenitve pogodbe o opremljanju je tudi ta, da takšno plačilo komunalnega prispevka ni navedeno v nobeni statistiki. Zaradi visokega finančnega vložka se gradnje

javne komunalne opreme v lastni režiji lotijo le večji investitorji, ki bodisi gradijo večje objekte za lastno uporabo (industrijski objekti, trgovski centri ...) ali pa izvajajo večjo stanovanjsko gradnjo za trg in še to le takrat, kadar so zaradi komunalne neopremljenosti stavbnih zemljišč v to prisiljeni. Fizične osebe zaradi visokih finančnih preprek le redko sklenejo pogodbo o opremljanju. V naravi s komunalno opremo plačani komunalni prispevki so zato navadno zelo visoki in jih je smiselno primerjati s prihodki, zbranimi z običajno odmero.

Za potrebe podajanja ocene o vrednosti podpisanih pogodb o opremljanju sem pregledal podatke dvaintridesetih občin različnih velikosti, gospodarske moči, infrastrukturne opremljenosti in lokacije, ki predstavljajo približno 18 % prebivalstva in tudi podoben delež pobranega komunalnega prispevka. Ker je večina zbranih podatkov zaupne narave oziroma bi to utegnila biti, podrobnosti ne navajam, temveč se osredotočam samo na končne ugotovitve. Čeprav sem našel primere, ko so pogodbe o opremljanju podpisale tudi majhne občine za nizke zneske, pa je po moji oceni 70 % vseh tovrstnih pogodb za 90 % vrednosti podpisanih na območju mestnih občin, preostale pa v večjih središčih, ki tudi sicer zberejo precej komunalnega prispevka. Velika večina malih občin ni še nikoli podpisala pogodb o opremljanju. V več kot polovici pregledanih primerov je bila vrednost komunalne opreme ocenjena na več kot 1 milijon EUR. Po datumih sklenitve je moč razbrati, da obstaja velika elastičnost števila sklenjenih pogodb o opremljanju glede na splošno višino pobranega komunalnega prispevka, saj je njihovo število izrazito narastlo predvsem v letih, ko so občine tudi sicer pobrale več komunalnega prispevka in močno padlo v letih, ko je bilo investicijskih aktivnosti tudi sicer malo. Glede na visoke vrednosti pogodb so nekatere občine v najboljših letih na ta način dobile novo komunalno opremo, katere vrednost je tudi presegala višino sicer zbranega komunalnega prispevka. Na podlagi zbranih informacij in listin ter lastnih izračunov ocenjujem, da vrednost sklenjenih pogodb o opremljanju in v naravi plačanega komunalnega prispevka na državni ravni na dolgi rok dosega okoli 9 % vsega komunalnega prispevka, pri čemer so nad to ravnijo predvsem večje občine.

5.6 Struktura komunalnega prispevka

Struktura komunalnega prispevka bi morala slediti strukturi stroškov komunalnega opremljanja zemljišč. Pri tem si lahko pomagamo z oceno, ki jo je pred časom postavil Pogačnik (1999, str. 210–211), v kateri navaja običajne (pričakovane) deleže posamezne vrste komunalne opreme v skupni strukturi stroškov komunalnega opremljanja.

Tabela 3: Struktura cen nekaterih komunalnih vodov in prometnih površin na m² komunalno opremljenega zemljišča

Vrsta komunalne opreme	Delež v ceni (v %)
Ulice in dovozi, parkirišča	35–45 %
Kanalizacija	16–18 %
Vodovod	8–10 %
Elektrifikacija	10–14 %
Plin	6–10 %
Zelenice	2 %
Druge komunalne naprave	do 13 %

Vir: A. Pogačnik, Urbanistično planiranje, 1999, str. 210–211.

Če zgornjo tabelo primerjamo s podatki petih mestnih občin, ki poberejo največ komunalnega prispevka in njihovo strukturo komunalnega prispevka, lahko razberemo, da so tudi v praksi deleži dokaj podobni. Pri tem je treba upoštevati, da občine za elektrifikacijo ne smejo več pobirati komunalnega prispevka, večina pa jih je prepustila plinovodno in toplovodno omrežje koncesionarjem že več kot desetletje nazaj in se odpovedala tudi komunalnemu prispevku iz tega naslova. Na splošno pa po velikosti postavk povsod razberemo vrstni red: cesta, kanalizacija, vodovod in tudi razmerja med temi postavkami so vsaj v povprečju primerljiva.

Tabela 4: Struktura komunalnega prispevka nekaterih mestnih občin po vrstah komunalne opreme (v %)

Komunalna oprema	MO Ljubljana	MO Novo mesto	MO Nova Gorica	MO Kranj	MO Celje
Cestno omrežje	42,5	66,1	38,7	50,6	66,1
Kanalizacija	15,4	19,0	14,4	33,6	16,4
Vodovod	8,0	12,8	11,8	14,1	15,5
Daljinsko ogrevanje	19,3		20,7		5,8
Plinovod	8,6				2,0
Javne površine	5,6	0,7	11,0	1,3	
Ravnanje z odpadki	0,6	1,4	3,4	0,4	

Vir: Povzeto in prirejeno po Odlok o programu opremljanja stavbnih zemljišč in merilih za odmero komunalnega prispevka na območju Mestne občine Celje (prečiščeno besedilo), 2010; Odlok o programu opremljanja stavbnih zemljišč za območje Mestne občine Kranj, 2014; Odlok o programu opremljanja stavbnih zemljišč za območje Mestne občine Ljubljana, 2011; Odlok o programu opremljanja stavbnih zemljišč in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Mestne občine Nova Gorica, 2014; Odlok o podlagah in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Mestne občine Novo mesto, 2010.

6 VIŠINA KOMUNALNEGA PRISPEVKA

6.1 Komunalni prispevek glede na splošne občinske odloke

Za primerjavo višine komunalnega prispevka in posameznih dejavnikov, ki vplivajo nanj, je treba najprej ugotoviti, kako visok je komunalni prispevek po posameznih občinah. V primerjavo je bilo vključenih 25 občin iz statistične regije Jugovzhodna Slovenije, Mestna občina Ljubljana z jugovzhodno okolico (Škofljica, Grosuplje, Ivančna Gorica) in posavski občini ob dolenjskem kraku avtoceste (Kostanjevica na Krki, Brežice). Gre za občine: Brežice, Črnomelj, Dolenjske Toplice, Grosuplje, Ivančna Gorica, Kočevje, Kostanjevica na Krki, Loški Potok, Ljubljana, Metlika, Mirna Peč, Mokronog–Trebelno, Novo mesto, Osilnica, Ribnica, Semič, Sodražica, Straža, Šentjernej, Šentrupert, Škocjan, Škofljica, Šmarješke Toplice, Trebnje in Žužemberk. Po tem kriteriju bi morale biti zajete tudi še občine Dobrepolje, Kostel, Krško in Mirna, vendar niso. Razlog je v tem, da Občina Dobrepolje nima sprejetega svojega odloka o programu opremljanja za območje cele občine, ampak uporablja starejši odlok iz leta 1995, ki že dolgo ni v skladu s pravnim redom. Za Občino Kostel ni znano, kako obračunava komunalni prispevek, Občina Krško ima določene dodatne lokalne parametre (na primer 88 % olajšavo za stanovanjske objekte), ki so prav tako v nasprotju s pravnim redom in onemogočajo primerno primerjavo, Občina Mirna pa je pred časom sprejela OPN in zamudila zakonsko določen šestmesečni rok za uskladitev programa opremljanja in sedaj uporablja splošen Pravilnik o podlagah za odmero komunalnega prispevka na osnovi povprečnih stroškov opremljanja stavbnih zemljišč s posameznimi vrstami komunalne opreme (Ur.l. RS, št. 95/2007), kjer so določene fiksne pavšalne vrednosti parametrov za odmero in torej meril ni postavila občina sama.

Za primerjavo so bile za referenčni objekt uporabljene naslednje predpostavke:

- novozgrajena enostanovanjska hiša,
- neto tlorisne površine 160 m²,
- na parceli velikosti 600 m²,
- locirana v naselju, kjer je sedež občine,
- na lokaciji, kjer se odmerja komunalni prispevek po splošnem občinskem odloku,
- z možnostjo priključitve in uporabe vse razpoložljive komunalne opreme, za katero občina odmerja komunalni prispevek na tej lokaciji, razen vročevoda. V Ljubljani sicer obstajata kot možnost tako vročevod kot plinovod. Slednji ima mnogo bolj razvejano omrežje in večina enostanovanjskih hiš je priključenih nanj, tako da je upoštevan le-ta. Noben enostanovanjski objekt pa ni hkrati priključen na plinovod in na vročevod. Javni vročevod, ki je izločen iz primerjave, imajo tudi v Grosuplju,
- brez upoštevanja kakršnihkoli olajšav.

Tabela 5: Višina komunalnega prispevka za referenčni objekt po posameznih občinah (v EUR)

Občina	Komunalni prispevek v EUR	Občina	Komunalni prispevek v EUR
Škofljica	21.601,92	Žužemberk	4.732,32
Ljubljana	18.614,85	Brežice	4.608,99
Grosuplje	13.493,31	Sodražica	4.431,82
Novo mesto	9.963,98	Škocjan	4.369,39
Ivančna Gorica	9.784,52	Kostanjevica na Krki	4.173,43
Trebnje	9.758,71	Črnomelj	4.072,52
Kočevje	9.357,12	Dolenjske Toplice	3.545,19
Mirna Peč	7.694,29	Osilnica	3.427,10
Šentrupert	6.405,95	Loški Potok	3.409,82
Šmarješke Toplice	5.891,79	Šentjernej	2.947,72
Mokronog–Trebelno	5.407,93	Metlika	2.731,34
Ribnica	5.389,64	Semič	2.184,35
Straža	4.796,84		

Vir: Povzeto in prirejeno po Odlok o podlagah in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Mestne občine Novo mesto, 2010; Odlok o programu opremljanja in podlagah ter merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Brežice, 2015; Odlok o programu opremljanja stavbnih zemljišč in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Črnomelj, 2013; Odlok o podlagah za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Dolenjske Toplice, 2011; Odlok o programu opremljanja za obstoječo komunalno opremo in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Grosuplje, 2013; Odlok o programu opremljanja in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Ivančna Gorica, 2014; Odlok o programu opremljanja in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Kočevje, 2010; Odlok o programu opremljanja in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Kostanjevica na Krki, 2010; Odlok o programu opremljanja stavbnih zemljišč za obstoječo komunalno opremo in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Loški Potok, 2011; Odlok o programu opremljanja in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Metlika, 2013; Odlok o programu opremljanja stavbnih zemljišč in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Mirna Peč, 2012; Odlok o programu opremljanja in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Mokronog–Trebelno, 2014; Odlok o programu opremljanja in podlagah ter merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Osilnica, 2012; Odlok o programu opremljanja in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Ribnica, 2014; Odlok o programu opremljanja in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Semič, 2014; Odlok o podlagah in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Sodražica, 2012; Odlok o podlagah in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Straža, 2014; Odlok o programu opremljanja in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Šentjernej, 2010; Odlok o programu opremljanja in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Šentrupert, 2014; Odlok o programu opremljanja in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Škocjan, 2012; Odlok o programu opremljanja in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Škofljica, 2016; Odlok o programu opremljanja in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Šmarješke Toplice, 2013; Odlok o programu opremljanja in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Trebnje, 2011; Odlok o programu opremljanja in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Žužemberk, 2015.

Kot osnova za izračun so upoštevani splošni občinski odloki, ki urejajo vprašanje meril za odmero komunalnega prispevka in so bili v veljavi na dan 01.06.2016. Pri tem so v vseh primerih vrednosti revalorizirane na datum 01.01.2016 z uporabo povprečnega letnega indeksa cen, ki ga objavlja Združenje za gradbeništvo v okviru Gospodarske zbornice Slovenije, pod »Gradbena dela – ostala nizka gradnja« in je predpisan z Uredbo. Razlog za revalorizacijo na ta dan je v tem, da številne občine revalorizirajo svoje odloke enkrat letno in to praviloma ravno na prvi dan v letu. Kot začetno obdobje revalorizacije sem vzel datum uveljavitve odloka oziroma v primeru kasnejših sprememb tisto uradno objavo, v kateri so nazadnje navedeni parametri »Cp« in »Ct«, ki se jih revalorizira.

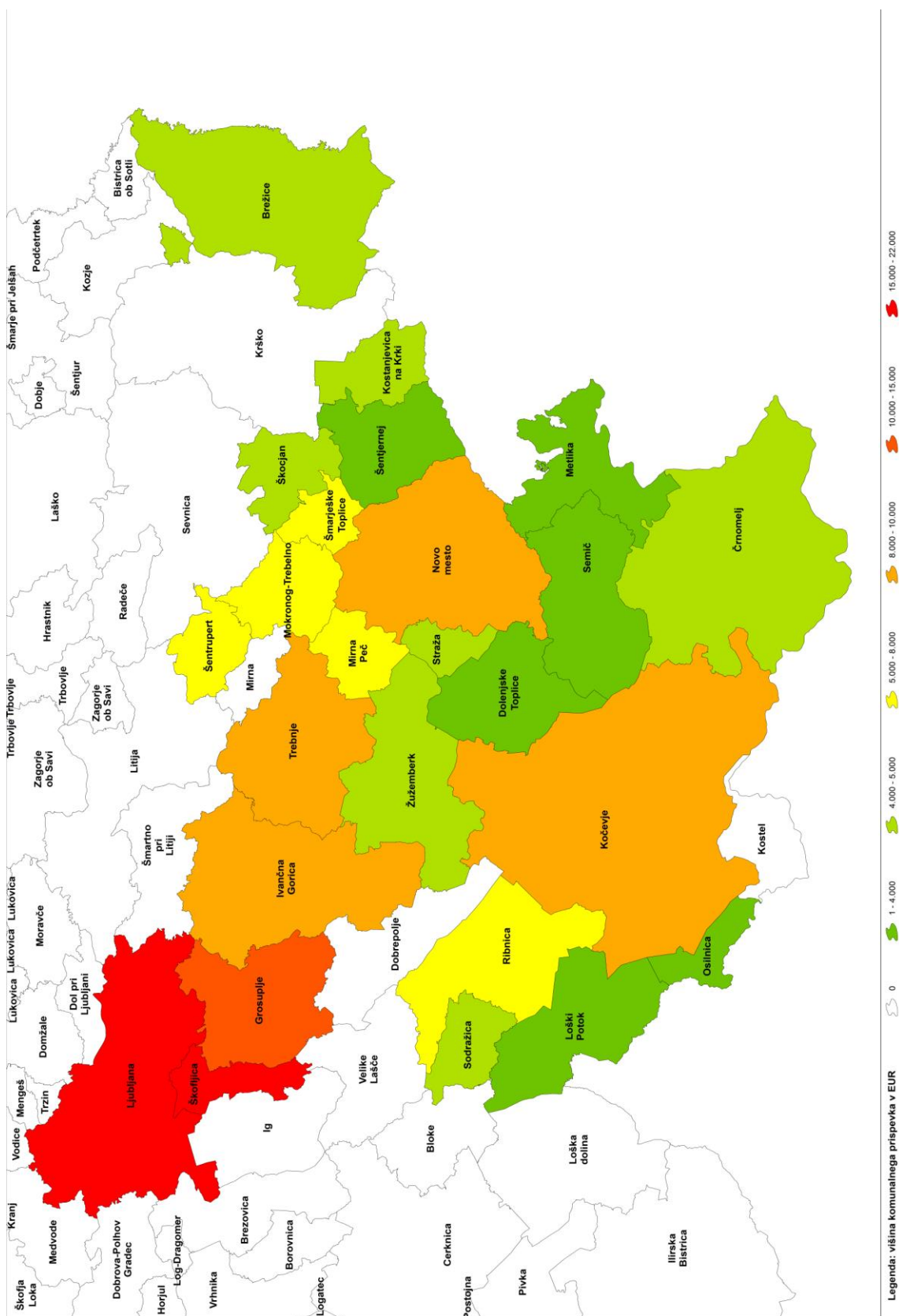
V Občini Škofljica je bil nov odlok uveljavljen v februarju 2016 in revalorizacija ni potrebna. V praksi se najdejo tudi občine, ki revalorizacije sploh ne izvajajo, jo izvajajo mesečno oziroma to počnejo sporadično, kar pomeni, da bi lahko uradni občinski izračun v primerih takih občin tudi malenkostno odstopal od tu navedenega. Glede na to, da so vsi odloki novejšega datuma (nobeden ni starejši od 6 let, večina pa je mlajših od 3 let) in da je navedeni indeks v zadnjih letih izredno nizek (101,02 v letu 2015, 100,9 v letu 2014, 100,87 v letu 2013 ...) pa bi bile te razlike minimalne.

Dekleva (2004, str. 81) je že pred desetletjem ugotavljal, da so bile razlike med občinami v odmerah komunalnega prispevkov od 2,5 EUR do 50 EUR na m² parcele za iste vrste objekta na enako veliki gradbeni parceli. Dekleva tako dodaja, da je glede na razpon v odmerjenih stroških komunalnega opremljanja jasno, da nikakor ne odražajo razlik v gradbenih stroških oziroma stopnje opremljenosti s komunalno infrastrukturo, kot bi jo pričakovali glede na definicijo komunalnega prispevka, ampak prej odražajo sposobnost občine, da s komunalnim prispevkom poveča prihodke. Tudi desetletje kasneje ta ugotovitev še vedno drži in je jasno razvidna iz prejšnje tabele. V tem kontekstu je zanimiva raziskava Miklavžinove (2012, str. 122–123), ki se je primerjave lotila z drugega zornega kota in na večjem vzorcu zemljišč v Koroški in Savinjski statistični regiji primerjala tržne cene komunalno opremljenih in komunalno neopremljenih stavbnih zemljišč ter ugotovila, da predstavlja prispevek komunalne opreme k vrednosti zemljišč v povprečju okroglih 50 %, hkrati pa je opazila tudi izredno visoko stopnjo razpršenosti rezultatov. Tako dobljen rezultat je analitično obdelala na različnih konkretnih primerih, iz katerih je razviden zaključek, da je višina komunalnega prispevka le občasno povezana z dejanskimi stroški komunalnega opremljanja, kar je tudi v skladu z ugotovitvami te naloge. Iz njene raziskave je razvidno, da podobne ugotovitve, ki veljajo za višino komunalnega prispevka, veljajo tudi za cene komunalno opremljenih zemljišč, saj so občine (tako kot zasebni investitorji) pripravljene dvigniti cene zemljišč, ki so jih pred tem komunalno opremile tudi za nekajkratnik svojega vložka, če le imajo za to priložnost. Precej bolj pogosta pa je usmeritev v drugo smer, ko so se občine bile pripravljene tudi odpovedati delu svojega vložka (zaračunati nižji komunalni prispevek od dejanskih stroškov, včasih tudi za več kot 70 %), če so ocenile, da jim je to bilo v interesu. V vsakem primeru pa velja, da občine na komunalno opremljanje in komunalni prispevek gledajo kot le na eno

od dejanj opremljanja zemljišč in da ne vidijo posebne povezave med stroški in višino komunalnega prispevka oziroma to razliko utemeljujejo z višjimi cilji (ureditev območja, pridobitev novih prebivalcev ...). Pri tem se pogosto spregleda, da s tem, ko občine komunalno opremijo zemljišče, v mnogih primerih zgolj zvišajo zaslužek lastnikov zemljišč, ki na račun komunalne opremljenosti zvišajo prodajno ceno do te mere, da izničijo vse spodbujevalne učinke, ki bi jih nizek komunalni prispevek utegnil imeti na potencialne investitorje.

Izračunana višina komunalnega prispevka za referenčni objekt je uporabljena tudi kot osnova za statistično obdelavo v kasnejših poglavjih. Geografska porazdelitev obravnavanih občin in grafična predstavitev rezultatov je razvidna iz slike 8.

Slika 8: Višina komunalnega prispevka za referenčni objekt po posameznih občinah (v EUR)



6.2 Komunalni prispevek na posebnih obračunskih območjih

Poleg svojih splošnih odlokov imajo občine lahko sprejete tudi posebne odloke za urejanje meril za odmero komunalnega prispevka, ki veljajo samo na točno določenem območju in kjer so merila (predvsem strošek na enoto v EUR/m²) drugačna od tistih, ki sicer na splošno veljajo v občini. Glavna motiva za sprejetje posebnega programa opremljanja in s tem posebnega odloka sta dva:

- območje predstavlja vsebinsko zaokroženo celoto, kjer obstajajo strateški razlogi, zakaj naj bi bil komunalni prispevek drugačen. Tipično so to območja industrijskih, obrtnih ali poslovnih con, nekoliko redkeje pa tudi večje nove stanovanjske soseske. Razlogi, s katerimi občine utemeljujejo svojo odločitev, so visoki stroški izgradnje ali gradnja za trg (razlog za nadpovprečno visok komunalni prispevek), pridobljena evropska sredstva za komunalno opremo (razlog za nižji komunalni prispevek) ali struktura zavezancev v območju (podjetja, ki bodo zaposlovala nove delavce in jih želi občina k temu spodbuditi ali ravno obratno, podjetja, ki imajo relativno visoko finančno moč in bi morda lahko prispevala nekoliko več, odvisno od lokalnih preferenc in situacije).
- na nekem območju je bila zgrajena nova vrsta komunalne opreme, ki je prej na tem območju ni bilo. Običajno gre za kanalizacijsko omrežje, redkeje tudi za vodovod, na območju obstoječe pozidave, ki še ni zajeto v obračunskem območju splošnega programa opremljanja in kjer posledično občina ne more izdajati odločb, dokler formalno ne uredi pravne podlage za izdajanje teh. Zaradi težavnosti izdajanja odločb po uradni dolžnosti in odpora prebivalstva številne občine v takih primerih še dodatno znižajo komunalni prispevek.

Število posebnih programov opremljanja (posebnih obračunskih območij) je bolj kot z velikostjo občine povezano s pozornostjo, ki jo občina namenja komunalnemu prispevku. Na splošno velja, da ima večina občin sprejet vsaj še en poseben program opremljanja (običajno za lokalno gospodarsko cono), vendar le redko več kot to. Pri mestnih občinah je situacija nekoliko drugačna. Tako imata na primer tako Mestna občina Novo mesto kot Mestna občina Ljubljana sprejetih še dodatnih 15 posebnih programov opremljanja, s tem da jih je slednja pred leti ob sprejetju splošnega odloka razveljavila še dodatnih 23, ki jih je sicer imela pred tem v veljavi. Med obravnavanimi občinami imajo nekaj več posebnih programov opremljanja še Občina Trebnje in Občina Ivančna Gorica (7), Občina Grosuplje (6) in Občina Ribnica (4). Ostalih 19 občin ima sprejete 3 ali manj posebnih programov opremljanja.

Višina komunalnega prispevka na teh območjih je lahko tudi nekajkrat višja ali nižja od komunalnega prispevka na območju splošnega odloka in glede tega ne obstaja pravilo, temveč je vse odvisno od lokalnih preferenc in finančnega vložka, ki je še potreben, da se

neko območje komunalno opremiti. Tako na primer bi investitor, ki bi želel v Ljubljani na območju, kjer veljajo določila posebnega Odloka o programu opremljanja stavbnih zemljišč za gradnjo stanovanjskega naselja Hiše Stožice v Tomačevem (Ur.l. RS, št. 30/09) postaviti referenčni objekt, kot je definiran v prejšnjem podpoglavju, moral odšteti za to 45.691 EUR komunalnega prispevka, kar je približno 2,6-krat več od njegovega soobčana, ki bi gradil povsem enak objekt in se priklapljal na povsem enako komunalno opremo le nekaj sto metrov naprej, izven območja posebnega programa opremljanja. Podobne razlike, včasih tudi še v mnogo bolj ekstremni obliki, lahko zasledimo povsod po državi. Tako ugotovitve iz prejšnjega podpoglavja o nerazumnih razlikah v odmerjenih stroških komunalnega opremljanja, ki se posledično kažejo v odmerjenem komunalnem prispevku, v celoti veljajo tudi za območja posebnih programov opremljanja, s to razliko, da so v teh primerih navadno le še bolj izražene.

7 DEJAVNIKI NA STRANI OBČINE

7.1 Teoretični dejavniki

Merila za odmero komunalnega prispevka, kot jih določajo občine, imajo v svoji osnovi podlago v nekaterih dejavnikih, ki postavljajo okvir, znotraj katerega naj bi se gibal komunalni prispevek. V teoriji so ti dejavniki:

- komunalna opremljenost,
- vrednost komunalne opreme,
- sofinanciranje izgradnje komunalne opreme z zunanjimi viri,
- gostota pozidave in
- merila, ki jih občina lahko določi sama v skladu s Pravilnikom.

7.1.1 Komunalna opremljenost

Komunalna opremljenost je temelj, na katerem stoji komunalni prispevek. Koncept je preprost – če na območju obstaja možnost priključitve oziroma uporabe določene vrste komunalne opreme, potem lahko občina za to komunalno opremo odmeri komunalni prispevek. Če komunalne opreme ni oziroma ni opredeljena v proračunu za tekoče ali naslednje leto, tudi odmera komunalnega prispevka ni možna.

Iz tega izvira logičen sklep, da naj bi višja raven komunalne opremljenosti pomenila tudi višji komunalni prispevek. Raven komunalne opremljenosti se lahko kaže v dolžini ali gostoti javnega cestnega omrežja, z zgrajenim javnim vodovodnim in kanalizacijskim omrežjem in deležem prebivalcev, ki imajo možnost priklopa nanju, v površini urejenih javnih površin (parkov, trgov, igrišč ...) in podobno.

7.1.2 Vrednost komunalne opreme

Že v definiciji komunalnega prispevka je navedeno, da ta predstavlja plačilo dela stroškov gradnje komunalne opreme. Iz tega izhaja, da komunalni prispevek nikakor ne more biti višji, kot so dejanski stroški izgradnje komunalne opreme. Hkrati pa pomeni tudi to, da bi lahko imela občina, katere komunalna oprema ima višjo vrednost, višji komunalni prispevek. Vsebinsko je ta dejavnik zelo povezan s prej navedeno razpoložljivostjo komunalne opreme, saj je pričakovati, da je v občini, ki ima v naravi več komunalne opreme, te posledično tudi vrednostno več.

7.1.3 Sofinanciranje izgradnje komunalne opreme z zunanjimi viri

Iz ZPNačrt, Uredbe in nekaterih sodb izhaja, da občina s komunalnim prispevkom ne sme imeti dobička, torej da ga za neko komunalno opremo ne sme pobrati več, kot je za izgradnjo prispevala sama. To pomeni, da igrajo pri tem zelo pomembno vlogo pridobljena sredstva iz drugih virov, predvsem državnega proračuna in EU. V zadnjih letih so številne občine uspele pridobiti sredstva EU, predvsem Kohezijskega sklada in Evropskega sklada za regionalni razvoj.

Kohezijski sklad financira do 85 % upravičenih izdatkov večjih projektov s področja okoljske in prometne infrastrukture. Sredstva so izključno namenjena državam članicam EU, katerih bruto domači proizvod na prebivalca ne presega 90 % povprečja EU (med temi članicami je tudi Slovenija). V okviru sklada se lahko financirajo projekti s področja ravnanja s komunalnimi odpadki, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrbe s pitno vodo, zagotavljanje poplavne varnosti ter področja učinkovite rabe energije in obnovljive energije ter projekti prometne infrastrukture za gradnjo ali razvoj prometne infrastrukture (Služba vlade RS za razvoj in evropsko politiko, 2016a).

Evropski sklad za regionalni razvoj (v nadaljevanju ESRR) je namenjen krepitvi ekonomske in socialne kohezije ter pomoči pri odpravljanju največjih razvojnih neravnovesij v regijah Skupnosti. ESRR tako prispeva k zmanjševanju vrzeli med stopnjami razvitosti različnih regij. Gre za regije z najbolj omejenimi možnostmi, vključno s podeželskimi in mestnimi območji, nazadujoče industrijske regije, območja z geografskimi in naravnimi ovirami, kot so otoki, gorska območja, redko poseljena območja in mejne regije. Pri tem ESRR izvaja prednostne naloge Skupnosti, zlasti potrebo po krepitvi konkurenčnosti in inovativnosti, ustvarjanju in ohranjanju trajnih delovnih mest ter zagotavljanju trajnostnega razvoja (Služba vlade RS za razvoj in evropsko politiko, 2016b).

Poleg navedenih obstaja še vrsta drugih programov, skladov in možnosti črpanja sredstev, vendar praviloma ne za komunalno opremo. Pri uspešnosti črpanja sredstev EU so med občinami velikanske razlike. Tako na primer Likarjeva (2008, str. 34) navaja podatke o

pridobitvi sredstev EU na prebivalca (za vse namene, ne samo komunalno opremo), iz katerih je razbrati, da se razlike med najboljšimi in najslabšimi občinami merijo s faktorjem, višjim od 1000. Ker so nekateri projekti tudi večletni, je primernejša primerjava za daljše časovno obdobje, pa tudi v zadnjih letih so občine pridobile prakso pri pripravi dokumentacije in izboljšale črpanje evropskih sredstev, tako da vsakoletna poročila o prihodkih in odhodkih občin kažejo, da razlike niso več tako velike. Kljub temu pa še vedno velja ugotovitev, da so nekatere občine pri pridobivanju sredstev EU zelo nespretni, medtem ko so druge več kot odlično izkoristile priložnost. Ker je pridobitev sredstev EU v visoki korelaciji z investicijskimi odhodki občin (Likar, 2008, str. 36), kjer visok delež predstavlja prav infrastruktura, pa bi to moralo imeti neposredno povezavo z vrednostjo komunalne opreme in posledično tudi z višino komunalnega prispevka.

7.1.4 Gostota pozidave

Za potrebe odmere komunalnega prispevka so obračunski stroški preračunani na enoto mere, tj. na m^2 neto tlorisne površine oziroma m^2 parcele. To pomeni, da se obračunski strošek na območju relativno gostejše pozidave deli na več površin in je strošek na enoto (v EUR/ m^2) posledično nižji. Ker se kot osnova upoštevajo vse površine, tako tiste na katerih že obstajajo objekti, kot tudi tiste, kjer je še možna pozidava, pa to tudi pomeni, da lahko občina v neki meri že ob sprejemanju prostorskega akta in določanju pogojev za predvideno pozidavo vpliva tudi na višino komunalnega prispevka. V teoriji torej velja, da naj bi bil tam, kjer je gostota pozidave višja, komunalni prispevek nižji in obratno. Če bi torej občine dosledno upoštevale predpise, ne bi smele več odmerjati nižjih prispevkov, če so stroški dejansko višji. Vzpostavitev te osnovne ekonomske logike bi sočasno tudi pomenila, da bi tako odmerjeni komunalni prispevek pomenil usmeritev k bolj strnjeni pozidavi, kar je temeljni cilj trajnostnega razvoja. Že bežen pogled na primerjalno tabelo višine komunalnega prispevka med občinami nam pove, da pri nas temu ni tako.

Posledica neupoštevanja te miselnosti je subvencioniranje razpršene poselitve. Štravs et al. (2010, str. 35) tako navajajo, da je v primerjavi z ostalimi državami EU Slovenija v prejšnjem stoletju za vsakega novega prebivalca porabila največ zemljišč, pri čemer je samo Italija gospodarila s prostorom bolj ekstenzivno. Tako smo za enoodstotno povečanje prebivalstva povečali poselitvene površine za 3,73 %, medtem ko se je v večini držav odstotek gibal med 1–2 %. Iz poročila svetovne banke (v Štravs et al., 2010, str. 37) je tudi razvidno, da je v povprečju pri stroških opremljanja zemljišč z lokalnimi cestami mogoče prihraniti četrtno in petino pri opremljanju z vodovodom in kanalizacijo, če gradimo v strnjeni pozidavi.

7.1.5 Merila, ki jih občina določi sama

Občina lahko v skladu s 7. členom Pravilnika določi tudi dve podrobnejši merili za odmero komunalnega prispevka. To so faktorji dejavnosti za različne vrste objektov v razponu od 0,7 do 1,3 in razmerje med deležem parcele in deležem neto tlorisne površine objekta. Obe podrobnejši merili sicer imata določen vpliv na višino komunalnega prispevka, vendar je ta omejen in manj pomemben od drugih navedenih dejavnikov.

7.2 Dejavniki v praksi

7.2.1 Arbitrarno določanje stroškov izgradnje

Največje razlike v praksi nastajajo prav pri ugotavljanju stroškov projektiranja in gradnje komunalne opreme. Pri tem gre v mnogih primerih za ugotavljanje vrednosti komunalne opreme, ki je lahko stara tudi desetletja in za katero ne obstaja nobena dokumentacija. Uredba sicer pravi, da naj bi v tem primeru vrednost komunalne opreme bila določena na podlagi stroškov, ki so po višini enaki stroškom, ki bi nastali ob gradnji nove komunalne opreme, ki je po zmogljivostih in namenu podobna obstoječi ter zagotavlja podobno raven oskrbe. Ker je višina stroškov opremljanja zemljišč s komunalno opremo v splošnem odvisna od naravnih in ustvarjenih danosti ter značilnosti lokacije (geološke razmere, naklon terena, posebnosti območja, namembnost zemljišča, zasnova infrastrukture ...) in vrednosti ni mogoče kar na splošno standardizirati (čeprav so poskusili tudi to in na tedanjem Ministrstvu za okolje in prostor pripravili nikoli formalno sprejet Pravilnik o normiranih stroških za posamezne vrste komunalne infrastrukture iz novembra 2005), vrednosti gradbenih del na splošno močno nihajo in tudi način določanja stroškov ni določen, temveč je povsem prepuščen izdelovalcem programov opremljanja, predstavlja to področje, ki pušča veliko maneverskega prostora, znotraj katerega se lahko povsem arbitrarno določi stroške izgradnje komunalne opreme na način, da ta ustreza naročniku

Včasih za zmedo pri določitvi realne vrednosti komunalne opreme poskrbijo tudi izdelovalci druge dokumentacije, saj niso redki primeri, ko stroški projekta izjemno nihajo v odvisnosti od tega, v kateri fazi izdelave dokumentacije se projekt nahaja. Tako na primer Miklavžinova (2012, str. 202) navaja primer iz Občine Braslovče, kjer so stroški izgradnje komunalne opreme za nek projekt preko programa opremljanja, projekta PGD, projektantskega popisa, investicijske dokumentacije, urbanistične pogodbe in končnega aneksa k pogodbi nihali vse od 22,76 EUR/m² gradbene parcele pa do 234,22 EUR/m².

Rakar (2005a, str. 574) je že ob uvedbi sedanjega načina obračunavanja komunalnega prispevka kritiziral, da ta predstavlja zgolj legalizacijo protipravne prakse, ki se na kratko glasi: »znesek komunalnega prispevka = povprečnina x korekcijski faktorji« in da je glede

na starejše obdobje razlika samo ta, da so jo sedaj spravili v zapleten in nepregleden matematični zapis in prekrili s fasado novih predpisov.

Dejansko ima komunalni prispevek, kot se trenutno obračunava in plačuje, vse značilnosti takse in ne prispevka za povrnitev dela dejanskih stroškov opremljanja stavbnega zemljišča, kar so zaznale tudi že občine (Rakar et al., 2008, str. 750). Rakar gre v nadaljevanju še korak dlje in naravnost trdi, da sedanja ureditev predstavlja kršitev ustavno zajamčene enakosti pred zakonom ter načela enakovrednosti dajatve in protidajatve.

7.2.2 Določitev obračunskih območij »po občutku«

Teorija (Rakar, 2005b) pravi, da naj bi se obračunsko območje določilo tako, da bi bilo na njegovem celotnem območju zagotovljena:

- enaka namenska raba prostora,
- enaka kvaliteta komunalne opreme, istovrstna komunalna oprema in enaka možnost dostopa do tistih prometnih, zelenih in rekreacijskih površin, ki imajo status javne infrastrukture,
- enaka gostota vodov komunalne opreme, merjene v tekočih metrih na površinsko enoto vseh stavbnih parcel (m^3/ha) in
- enaka gostota vrednosti vodov komunalne opreme, merjene v denarni enoti na površinsko enoto vseh stavbnih parcel (EUR/ha , EUR/m^2).

V praksi je motiv razdeljevanja občine na več območij praviloma zgolj ta, da se na ta način lahko uvedejo različne tarife in diferenciacija med centrom občine in periferijo, teoretične osnove pa se praviloma ignorira. Neredko se tudi zgodi, da obračunska območja določajo kar župani, ki pri odločanju prostorski vidik, gostoto komunalnih vodov in podobne zadeve potisnejo v ozadje.

7.2.3 Politični dejavniki

Vsak izdelovalec programov opremljanja se mora po opravljeni nalogi in izdelanem programu opremljanja soočiti z lokalno politično stvarnostjo občine, ko mora svoje delo predstaviti občinskemu svetu, ki v končni fazi potrdi ali zavrne odlok. V svoji poslovni karieri sem bil udeleženec več sto sej občinskih svetov in na prste bi lahko preštel primere, ko se je razprava dejansko odvijala v smeri strokovnih vprašanj ali določanja strategije občine na področju urejanja prostora, medtem ko sem bil precej pogosteje priča političnim prepričanjem ali razpravi, ki s samim komunalnim prispevkom ni imela nobene povezave. Pri tem ne sodelujejo samo občinski svetniki, ampak imajo pogosto aktivno vlogo tudi župani ter občinski uslužbenci. Razprave so posebej naporene tam, kjer župani nimajo trdne večine v občinskem svetu, stanje pa se po mojih opažanjih običajno še poslabša v obdobju pred

lokalnimi volitvami. Niso redki primeri, ko se seja sprevrže v barantanje med županom in svetniki glede višine komunalnega prispevka, pripravljavci gradiva pa smo na koncu samo obveščeni o tem, kakšni naj bodo rezultati, seveda če do dogovora sploh pride.

Vlaj (2006, str. 180–181) opozarja, da uveljavljeni dualizem upravljanja (župan in občinski svet) v slovenskih občinah ustvarja med obema med seboj neodvisnima organoma položaj, ki lahko povzroči blokado upravljanja. Problemi kohabitacije izhajajo iz poudarjene neodvisnosti in samostojnosti izvršilnega nasproti predstavniškemu organu in neizdelanega sistema odgovornosti, razmerja med njima pa so v praksi izrazito odvisna od župana. Prav tako je participacija prebivalcev lokalne skupnosti pri sprejemanju odločitev skoraj v celoti odvisna od volje in iniciative župana, pri čemer velja, da imajo v primerjavi s kolegi iz Evrope slovenski župani eno najmočnejših funkcij. Vlaj (2006, str. 215) gre v nadaljevanju še dlje in pove, da se organi občine marsikje obnašajo tako, kot da se jim ni treba povezovati s prebivalci konkretne občine, županski položaj je pravno in dejansko premočan, vloga občinskih svetov ni realizirana, člani občinskih svetov veliko bolj poslušajo svoje politične centrale v Ljubljani, kot da bi prisluhnili konkretnim zahtevam, potrebam in interesom konkretnih ljudi v konkretni občini in ni nobenih sankcij za nemoralno in tudi nezakonito ravnanje občinskih funkcionarjev v času njihovega mandata.

7.2.4 Lokalne preference

Lokalne preference igrajo veliko vlogo pri pripravi programov opremljanja, saj je večina slovenskih občin majhnih, udeleženci se med seboj poznajo in določbe glede komunalnega prispevka se ne obravnavajo na splošnem, abstraktnem nivoju prostorske politike, temveč hitro dobijo konkretna imena in priimke. Tako je v občinah z razvitim vinogradništvom vedno pomembna tema komunalni prispevek za zidanice in vinske kleti. Na območjih, kjer obstaja kakšen večji delodajalec, je ta praviloma deležen posebne obravnave in cena priključnine, ki so jo v kakšni vasi plačali pred desetletji, lahko igra prav pomembno vlogo pri določanju komunalnega prispevka v sedanjosti.

8 PREVERJANJE ODVISNOSTI VIŠINE KOMUNALNEGA PRISPEVKA OD POSAMEZNIH DEJAVNIKOV

8.1 Določitev preverjanih dejavnikov

Preverjani dejavniki so izbrani na podlagi več različnih kriterijev. Osnovo predstavljajo teoretični dejavniki, kot so navedeni v prejšnjem poglavju, saj naj bi ti – vsaj v teoriji – predstavljali glavne dejavnike, ki določajo višino komunalnega prispevka. Tako vpliv komunalne opremljenosti in vrednosti komunalne opreme preverjam preko kazalcev gostote cestnega omrežja in deleža prebivalcev, ki imajo priključek na javno kanalizacijo. Posredno naj bi bila količina komunalne opreme in s tem višina komunalnega prispevka

odvisna tudi od stopnje investicijske naravnosti občine in izvajanja gradbenih aktivnosti v njej. Teoretično verjetno najpomembnejši dejavnik je gostota pozidave, vpliv katere na višino komunalnega prispevka preverjam preko kazalca gostote poselitve občine.

Drugi sklop dejavnikov nima podlage v teoriji, pač pa je izbran na podlagi podatkov o pobranem komunalnem prispevku in primerjavi višine le-tega med posameznimi občinami. Iz teh podatkov je razvidno, da zgornji del lestvice zasedajo predvsem večje in gospodarsko močnejše občine s premožnejšimi občani in več delovnimi mesti, od koder ni daleč do razmišljanja, da bi v takih sredinah tudi finančne obremenitve investorjev lahko bile nekoliko višje. Ali je komunalni prispevek res možno pojasniti s kakšnim od teh dejavnikov preverjam s kazalniki razvitosti občin, prihodkov od dohodnine na prebivalca občine, števila prebivalcev občin in indeksa delovne migracije občin. Kot zadnji, deseti dejavnik, preverjam še odvisnost višine komunalnega prispevka glede na oddaljenost posamezne občine od Ljubljane. Ta je dodan na podlagi primerjalne karte iz šestega poglavja, iz katere je videti, kot da se komunalni prispevek z oddaljenostjo od centra niža.

Omeniti velja članek Rakarja et al. (2008, str. 752–753), v katerem navajajo svojo ugotovitev povezanosti med zneskom pobranega komunalnega prispevka in stopnjo koncentracije prebivalstva. Pri tem so ugotovili tudi visoko povezanost z zneskom pobranega NUSZ, pri čemer navajajo determinacijski koeficient korelacije rangov obeh dajatev kar 0,90, kar pomeni skoraj funkcijsko odvisnost rangov za obe vrednosti. Ali ima ta zakonitost tudi kakšno objektivno podlago jim ni uspelo ugotoviti. Znesek skupnih prihodkov iz naslova komunalnega prispevka je sicer nedvomno v povezavi tudi s splošno višino komunalnega prispevka, nista pa to identična pojma. Vseeno to pomeni, da v kolikor odkrijem dejavnik, s katerim lahko pojasnim višino komunalnega prispevka, bo to precej dober kandidat tudi za pojasnjevanje višine NUSZ.

8.1.1 Razvitost občine

Razvitost občin se da meriti na mnoge načine in temu primerna je tudi raznolikost možnih metodologij. Za potrebe te naloge je kot osnova vzeta Uredba o metodologiji za določitev razvitosti občin (Ur.l. RS, št. 103/2015), kot jo je sprejela Vlada RS. Ta določa kazalnike, na podlagi katerih so izračunani koeficienti razvitosti občin. Ti so izračunani kot razmerje med aritmetičnim povprečjem standardiziranih kazalnikov v občini in aritmetičnim povprečjem standardiziranih vrednosti kazalnikov v državi. Tako izračunan koeficient je osnova za določitev obsega sofinanciranja investicij iz državnega proračuna in tudi kriterij na mnogih državnih razpisih. V navedeni uredbi so kot vhodni parametri za izračun koeficientov razvitosti uporabljeni:

- kazalniki razvitosti občin, ki so: bruto dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega, osnova za dohodnino na prebivalca občine in število delovnih mest na število delovno aktivnega prebivalstva občine,

- kazalniki ogroženosti občine, ki so: indeks staranja prebivalstva občine, stopnja registrirane brezposelnosti ter stopnja delovne aktivnosti v občini,
- kazalniki razvojnih možnosti, ki so: oskrbljenost z dobrinami in storitvami javnih komunalnih služb (delež prebivalcev, ki imajo priključek na javno kanalizacijo), opremljenost s kulturno infrastrukturo (kulturni spomeniki in objekti javne kulturne infrastrukture), delež območij Natura 2000 v občini in poseljenost občine.

V teoriji navedeni kazalniki, razen deleža prebivalcev s priključkom na kanalizacijo, ne nastopajo nikjer v osnovah za določitev višine komunalnega prispevka in posledično naj ne bi imeli vpliva nanj. Po drugi strani pa imajo načeloma razvitejše občine več in vrednejšo komunalno opremo, njihovi prebivalci pa so v finančnem smislu v povprečju na boljšem kot njihovi sodržavljanji iz manj razvitih sredin in torej tudi bolj sposobni izvajati gradbene projekte in posledično plačati komunalni prispevek, kar bi lahko bil eden od odločujočih dejavnikov.

Tabela 6: Koeficienti razvitosti občin

Občina	Koeficient razvitosti občine	Občina	Koeficient razvitosti občine
Brežice	1,01	Osilnica	0,49
Črnomelj	0,88	Ribnica	1,11
Dolenjske Toplice	0,91	Semič	0,89
Grosuplje	1,28	Sodražica	1,06
Ivančna Gorica	1,21	Straža	1,06
Kočevje	0,83	Šentjernej	0,96
Kostanjevica na Krki	0,92	Šentrupert	1,05
Ljubljana	1,30	Škocjan	1,06
Loški Potok	0,79	Škofljica	1,22
Metlika	1,00	Šmarješke Toplice	1,18
Mirna Peč	1,11	Trebnje	1,21
Mokronog–Trebelno	1,05	Žužemberk	0,99
Novo mesto	1,31		

Vir: Ministrstvo za finance RS, Koeficienti razvitosti občin za leti 2016 in 2017, 2016.

8.1.2 Gostota cestnega omrežja

Iz strukture komunalnega prispevka v mestnih občinah je razvidno, da postavka za cestno omrežje marsikje predstavlja več kot polovico odmerjenega zneska. Poleg tega je to najbolj osnovna, najstarejša in tudi najbolj razvejana vrsta komunalne opreme, ki je prisotna v vsakem naseljenem območju in za katero so obračunska območja povsod določena tako, da obsegajo celotno občino, možnost uporabe ceste pa imajo vedno lastniki vseh objektov. To je tudi edina vrsta infrastrukture, za katero imajo merila za odmero komunalnega prispevka

postavljena v vseh občinah, kjer ga odmerjajo. Iz tega sledi, da je gostota cestnega omrežja tisti dejavnik, ki bi v teoriji moral imeti velik vpliv na višino komunalnega prispevka.

Gostoto cestnega omrežja izračunavam kot razmerje med skupno dolžino lokalnih cest in javnih poti v občini (v km) in površino občine (v km²), pri čemer za vhodne podatke uporabljam iste podatke, kot jih uporablja Ministrstvo za finance RS za izračun primerne porabe občin in finančne izravnave.

Tabela 7: Gostota cestnega omrežja občin (v km cestnega omrežja na km² občine)

Občina	Dolžina lokalnih cest in javnih poti (v km) (a)	Površina občine (v km²) (b)	Gostota cestnega omrežja (v km / km²) (c=a/b)
Brežice	624,898	268,1	2,33
Črnomelj	238,870	339,7	0,70
Dolenjske Toplice	72,808	110,2	0,66
Grosuplje	244,567	133,8	1,83
Ivančna Gorica	339,777	227,0	1,50
Kočevje	174,007	555,4	0,31
Kostanjevica na Krki	73,988	58,3	1,27
Ljubljana	1.029,659	275,0	3,74
Loški Potok	58,165	134,5	0,43
Metlika	110,099	108,9	1,01
Mirna Peč	98,406	48,0	2,05
Mokronog–Trebelno	154,136	73,4	2,10
Novo mesto	413,581	235,7	1,75
Osilnica	19,067	36,2	0,53
Ribnica	156,887	153,6	1,02
Semič	119,062	146,7	0,81
Sodražica	119,062	49,5	2,41
Straža	58,175	28,5	2,04
Šentjernej	146,763	96,0	1,53
Šentrupert	117,590	49,1	2,39
Škocjan	115,283	60,4	1,91
Škofljica	95,083	43,3	2,20
Šmarješke Toplice	96,124	34,2	2,81
Trebnje	304,427	163,3	1,86
Žužemberk	169,910	164,3	1,03

Vir: Povzeto in prirejeno po Ministrstvo za finance RS, Koeficienti razvitosti občin za leti 2016 in 2017, 2016.

8.1.3 Stopnja investicijske naravnosti občine

Stopnja investicijske naravnosti občine nam kaže razvojno naravnost proračuna občine. Kazalnik se izračuna kot razmerje med investicijskimi odhodki občine in celotnimi odhodki občine skupaj (Buščaj, 2011, str. 52). Investicijski odhodki občin zajemajo predvsem plačila, namenjena pridobitvi ali nakupu opredmetenih in neopredmetenih osnovnih sredstev (zgradb, prostorov, prevoznih sredstev, opreme ...), izdatke za investicijsko vzdrževanje in obnovo osnovnih sredstev, za nakup zemljišč in izdelavo investicijskih načrtov, študij o izvedljivosti projektov in projektne dokumentacije (Ministrstvo za finance RS, 2016d, str. 125). Glede na to, da velik del investicijskih projektov občin predstavljajo projekti komunalnega opremljanja, naj bi imele občine z relativno višjo stopnjo investicijske naravnosti na dolgi rok tudi relativno več in vrednejšo komunalno opremo, s tem pa tudi podlago za višji komunalni prispevek.

Stopnja investicijske naravnosti skozi leta precej niha, kar je posebej opazno pri manjših občinah. Razlog je ta, da se občine lotevajo tudi velikih, več let trajajočih projektov, ki se v občinskih izkazih prihodkov in odhodkov prikažejo kot investicijski odhodki šele v letu, ko je izveden denarni tok, čeprav lahko trajajo precej dlje. Drugi razlog je ta, da so nekatere občine prevzele vodenje večjih medobčinskih projektov in imajo tako v nekaterih letih povsem popačeno stopnjo investicijske naravnosti, zato bi bila uporaba takih kazalnikov napačna. Za odpravo teh anomalij sem za vsako posamezno občino izračunal stopnjo investicijske naravnosti v letih 2012–2015, nato iz obdelave izločil najvišji in najnižji kazalnik, iz preostalih dveh pa izračunal povprečje.

Tabela 8: Stopnja investicijske naravnosti občin

Občina	Stopnja investicijske naravnosti občin				
	Leta 2012	Leta 2013	Leta 2014	Leta 2015	Povprečje dveh izbranih let
Brežice	0,31	0,31	0,42	0,30	0,31
Črnomelj	0,37	0,25	0,23	0,27	0,26
Dolenjske Toplice	0,33	0,36	0,40	0,32	0,35
Grosuplje	0,31	0,43	0,66	0,52	0,47
Ivančna Gorica	0,25	0,42	0,46	0,45	0,43
Kočevje	0,42	0,42	0,43	0,38	0,42
Kostanjevica na Krki	0,34	0,33	0,55	0,25	0,34
Ljubljana	0,18	0,16	0,19	0,34	0,19
Loški Potok	0,58	0,64	0,61	0,37	0,59
Metlika	0,60	0,55	0,52	0,69	0,58
Mirna Peč	0,74	0,32	0,37	0,25	0,34
Mokronog–Trebelno	0,85	0,52	0,39	0,23	0,45

se nadaljuje

Tabela 8: Stopnja investicijske naravnosti občin (nad.)

Občina	Stopnja investicijske naravnosti občin				
	Leta 2012	Leta 2013	Leta 2014	Leta 2015	Povprečje dveh izbranih let
Novo mesto	0,36	0,33	0,27	0,22	0,30
Osilnica	0,20	0,32	0,54	0,07	0,26
Ribnica	0,41	0,53	0,34	0,18	0,37
Semič	0,44	0,51	0,50	0,28	0,47
Sodražica	0,57	0,35	0,45	0,33	0,40
Straža	0,54	0,53	0,45	0,36	0,49
Šentjernej	0,40	0,25	0,21	0,12	0,23
Šentrupert	0,52	0,31	0,34	0,21	0,32
Škocjan	0,40	0,33	0,51	0,28	0,37
Škofljica	0,38	0,35	0,42	0,36	0,37
Šmarješke Toplice	0,27	0,25	0,58	0,70	0,43
Trebnje	0,44	0,33	0,29	0,22	0,31
Žužemberk	0,49	0,17	0,34	0,30	0,32

Vir: Povzeto in prirejeno po AJ PES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Mestne občine Ljubljana v obdobju od 1.1. do 31.12.2013, 2014; AJ PES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Mestne občine Novo mesto v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013, 2014; AJ PES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Brežice v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013, 2014; AJ PES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Črnomelj v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013, 2014; AJ PES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Dolenjske Toplice v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013, 2014; AJ PES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Grosuplje v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013, 2014; AJ PES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Ivančna Gorica v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013, 2014; AJ PES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Kočevje v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013, 2014; AJ PES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Kostanjevica na Krki v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013, 2014; AJ PES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Loški Potok v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013, 2014; AJ PES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Metlika v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013, 2014; AJ PES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Mirna Peč v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013, 2014; AJ PES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Mokronog–Trebelno v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013, 2014; AJ PES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Osilnica v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013, 2014; AJ PES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Ribnica v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013, 2014; AJ PES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Semič v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013, 2014; AJ PES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Sodražica v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013, 2014; AJ PES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Straža v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013, 2014; AJ PES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Šentjernej v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013, 2014; AJ PES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Šentrupert v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013, 2014; AJ PES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Škocjan v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013, 2014; AJ PES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Škofljica v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013, 2014; AJ PES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Šmarješke Toplice v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013, 2014; AJ PES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Trebnje v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013, 2014; AJ PES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Žužemberk v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013, 2014; AJ PES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Mestne

občine Ljubljana v obdobju od 1.1. do 31.12.2015, 2016; AJPES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Mestne občine Novo mesto v obdobju od 1.1. do 31.12.2015, 2016; AJPES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Brežice v obdobju od 1.1. do 31.12.2015, 2016; AJPES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Črnomelj v obdobju od 1.1. do 31.12.2015, 2016; AJPES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Dolenjske Toplice v obdobju od 1.1. do 31.12.2015, 2016; AJPES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Grosuplje v obdobju od 1.1. do 31.12.2015, 2016; AJPES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Ivančna Gorica v obdobju od 1.1. do 31.12.2015, 2016; AJPES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Kočevje v obdobju od 1.1. do 31.12.2015, 2016; AJPES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Kostanjevica na Krki v obdobju od 1.1. do 31.12.2015, 2016; AJPES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Loški Potok v obdobju od 1.1. do 31.12.2015, 2016; AJPES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Metlika v obdobju od 1.1. do 31.12.2015, 2016; AJPES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Mirna Peč v obdobju od 1.1. do 31.12.2015, 2016; AJPES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Mokronog–Trebelno v obdobju od 1.1. do 31.12.2015, 2016; AJPES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Osilnica v obdobju od 1.1. do 31.12.2015, 2016; AJPES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Ribnica v obdobju od 1.1. do 31.12.2015, 2016; AJPES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Semič v obdobju od 1.1. do 31.12.2015, 2016; AJPES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Sodražica v obdobju od 1.1. do 31.12.2015, 2016; AJPES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Straža v obdobju od 1.1. do 31.12.2015, 2016; AJPES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Šentjernej v obdobju od 1.1. do 31.12.2015, 2016; AJPES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Šentrupert v obdobju od 1.1. do 31.12.2015, 2016; AJPES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Škocjan v obdobju od 1.1. do 31.12.2015, 2016; AJPES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Škofljica v obdobju od 1.1. do 31.12.2015, 2016; AJPES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Šmarješke Toplice v obdobju od 1.1. do 31.12.2015, 2016; AJPES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Trebnje v obdobju od 1.1. do 31.12.2015, 2016; AJPES, Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Žužemberk v obdobju od 1.1. do 31.12.2015, 2016.

8.1.4 Delež prebivalcev s priključkom na javno kanalizacijo

Javna kanalizacija je tista vrsta komunalne opreme, v katero je bilo v zadnjem desetletju na lokalni ravni verjetno vloženega največ denarja. Zaradi zavez Republike Slovenije do EU glede varovanja okolja in temu primernih sprememb nacionalne zakonodaje je bilo za ta namen možno na razpisih pridobiti znatna sredstva. Številne občine so to priložnost izkoristile in močno izboljšale svojo komunalno opremljenost, hkrati pa zaradi obvezne priključitve na javno kanalizacijo odmerile tudi precej komunalnega prispevka. Poznani so mi številni primeri, ko je bila ravno izgradnja kanalizacije motiv za spremembo občinskega odloka o komunalnem prispevku. Resda sofinanciranje z zunanjimi viri na eni strani znižuje obračunske stroške in s tem osnovo za odmero komunalnega prispevka, vendar so po drugi strani vložki občin praviloma še vedno morali biti znatni, opremljala so se tudi območja z relativno nizko gostoto prebivalstva in predvsem so občine preko sofinanciranih razpisov imele močan motiv za investicijske vložke v komunalno opremo, ki jih drugače verjetno ne bi imele, kar po drugi strani zvišuje vrednost komunalne opreme. Številne občine pri določanju meril za odmero komunalnega prispevka za kanalizacijo zavezancem niso zaračunale komunalnega prispevka v taki višini, kot bi ga glede na svoj vložek lahko,

vendar za mnoge med njimi tudi velja, da so šele ob bolj aktivnem opremljanju naselij s kanalizacijskim omrežjem v zadnjih letih sploh prvič postavile merila za odmero komunalnega prispevka za kanalizacijo. Na splošno velja, da so občine, ki so se več ukvarjale z izgradnjo kanalizacijskega omrežja, tudi več pozornosti namenile komunalnemu prispevku za priključitev na njo. To je pričakovano in hkrati tudi razlog vključitve tega dejavnika v raziskavo. Kot vhodni podatek povzemam deleže prebivalcev v posameznih občinah, ki imajo priključek na javno kanalizacijo na dan 01.07.2014, kot so navedeni pri kazalnikih, ki jih kot podlago za izračun koeficientov razvitosti občin uporablja Ministrstvo za finance RS.

Tabela 9: Delež prebivalcev, ki imajo priključek na javno kanalizacijo na dan 01.07.2014 (v %)

Občina	Delež prebivalcev, ki imajo priključek na javno kanalizacijo na dan 01.07.2014 (v %)	Občina	Delež prebivalcev, ki imajo priključek na javno kanalizacijo na dan 01.07.2014 (v %)
Brežice	30,4	Osilnica	22,5
Črnomelj	32,2	Ribnica	31,6
Dolenjske Toplice	31,5	Semič	14,1
Grosuplje	51,6	Sodražica	31,1
Ivančna Gorica	17,6	Straža	45,1
Kočevje	56,4	Šentjernej	12,7
Kostanjevica na Krki	27,1	Šentrupert	12,1
Ljubljana	91,4	Škocjan	8,0
Loški Potok	1,6	Škofljica	28,0
Metlika	37,7	Šmarješke Toplice	21,6
Mirna Peč	22,0	Trebnje	34,6
Mokronog–Trebelno	11,8	Žužemberk	4,7
Novo mesto	65,6		

Vir: Ministrstvo za finance RS, Koeficienti razvitosti občin za leto 2015 – Tabela 1: Podatki o kazalnikih, 2015.

8.1.5 Dohodnina na prebivalca

Dohodnina na prebivalca naj v osnovi ne bi imela nobene povezave s komunalno opremo in komunalnim prispevkom. Po drugi strani pa je v procesu določanja višine komunalnega prispevka pogosto prisotna miselnost, da je na območjih, kjer je plačilna sposobnost višja, možno in primerno tudi nekoliko povišati davčne in podobne obremenitve. Kot vhodni podatek povzemam dohodnino po odmernih odločbah za leto 2013, po stanju na dan 30.06.2015, kar je podatek, ki ga uporablja tudi Ministrstvo za finance pri izračunu primerne porabe občin in finančne izravnave v letu 2016.

Tabela 10: Dohodnina na prebivalca občine v letu 2013 (v EUR/prebivalca)

Občina	Višina dohodnine po odmernih odločbah za leto 2013 (v EUR) (a)	Število prebivalcev na dan 1.1.2013 (b)	Dohodnina na prebivalca v letu 2013 (v EUR/prebivalca) (c=a/b)
Brežice	16.353.254	24.285	673
Črnomelj	8.359.413	14.629	571
Dolenjske Toplice	2.772.862	3.398	816
Grosuplje	19.620.634	19.719	995
Ivančna Gorica	12.389.850	15.810	784
Kočevje	9.270.104	16.379	566
Kostanjevica na Krki	1.594.268	2.416	660
Ljubljana	338.644.216	282.994	1.197
Loški Potok	898.376	1.932	465
Metlika	4.624.503	8.373	552
Mirna Peč	2.295.551	2.846	807
Mokronog–Trebelno	1.868.670	2.981	627
Novo mesto	41.036.037	36.285	1.131
Osilnica	135.349	396	342
Ribnica	7.115.937	9.316	764
Semič	2.072.473	3.832	541
Sodražica	1.381.336	2.187	632
Straža	3.426.409	3.890	881
Šentjernej	5.174.495	6.908	749
Šentrupert	1.353.244	2.845	476
Škocjan	1.968.428	3.224	611
Škofljica	11.380.475	9.744	1.168
Šmarješke Toplice	3.449.721	3.224	1.070
Trebnje	9.642.935	12.075	799
Žužemberk	2.469.234	4.568	541

Vir: Povzeto in prirejeno po Ministrstvo za finance RS, Izračun primerne porabe občin, dohodnine in finančne izravnave za leto 2016, 2016; Prebivalstvo po starosti in spolu, občine, Slovenija, polletno, 2016.

Razlog vključitve tega dejavnika v analizo je ta, da sem opazil podobnost v vrstnem redu občin (rangu) pri višini komunalnega prispevka in višini dohodnine na prebivalca, relativno visoko povezanost pa kažeta tudi Spearmanov koeficient korelacije, ki znaša 0,6519 in Pearsonov koeficient, ki znaša 0,7304. To je razvidno tudi iz tabele primerjave rangov najvišje in najnižje uvrščenih občin za obe spremenljivki.

Tabela 11: Primerjava rangov občin za višino komunalnega prispevka in dohodnino na prebivalca občine

Občina	Rang pri višini komunalnega prispevka	Rang pri dohodnini na prebivalca v letu 2013
Škofljica	1	2
Ljubljana	2	1
Grosuplje	3	5
Novo mesto	4	3
Ivančna Gorica	5	10
Osilnica	21	25
Loški Potok	22	24
Šentjernej	23	12
Metlika	24	20
Semič	25	21

8.1.6 Število prebivalcev občine

Rakar et al. (2008, str. 751–752) so že pred leti ugotavljali, da je delež prihodkov od komunalnega prispevka v lastnih prihodkih bistveno višji v mestnih občinah kot v manjših občinah. Mestne občine izstopajo po mnogih kazalcih (število delovnih mest, povprečni plači, ekonomski moči ...), toda verjetno je pri njih najbolj izrazito večje število prebivalcev glede na manjše občine. Z vključitvijo te spremenljivke preverjam, ali Rakarjeva ugotovitev o večjih skupnih prihodkih iz naslova komunalnega prispevka izvira iz na splošno višjega komunalnega prispevka, ali je temu tako, zaradi drugih razlogov.

Tabela 12: Število prebivalcev v občinah na dan 01.01.2016

Občina	Število prebivalcev na dan 01.01.2016	Občina	Število prebivalcev na dan 01.01.2016
Brežice	24.254	Osilnica	372
Črnomelj	14.407	Ribnica	9.347
Dolenjske Toplice	3.407	Semič	3.780
Grosuplje	20.059	Sodražica	2.186
Ivančna Gorica	16.182	Straža	3.821
Kočevje	16.005	Šentjernej	6.993
Kostanjevica na Krki	2.419	Šentrupert	2.923
Ljubljana	288.307	Škocjan	3.236
Loški Potok	1.866	Škofljica	10.618
Metlika	8.382	Šmarješke Toplice	3.293
Mirna Peč	2.911	Trebnje	12.354
Mokronog–Trebelno	3.032	Žužemberk	4.592
Novo mesto	36.503		

Vir: Prebivalstvo po starosti in spolu, občine, Slovenija, polletno, 2016.

8.1.7 Gostota poselitve občine

Število prebivalcev je sicer eden od pokazateljev velikosti občine, ki pa je močno odvisen tudi od geografske velikosti in števila naselij. Rakar et al. (2008, str. 752) pri tem ugotavljajo, da so skupni prihodki občin od komunalnega prispevka bolj kot od tipa občine odvisni od stopnje koncentracije prebivalstva, ki jo merijo s povprečnim številom prebivalcev na naselje. Na območjih z večjo koncentracijo prebivalstva se praviloma odvija več gospodarskih aktivnosti, s tem je tudi interes za priselitev in novogradnje večji, kar je povezano s komunalnim opremljanjem zemljišč. Pri tem ugotavljam, da Rakarjev kazalec ni najboljši, saj v občinah z večjim številom manjših naselij (Ivančna Gorica, Trebnje, Kočevje ...) ne odseva realne slike. Boljši kazalec je gostota poselitve v naselju, kjer je sedež občine, s čimer se bolje prikaže stopnja urbanizacije in mestna oziroma podeželska narava občine. Nekaj občin ima sicer sedež v naselju, ki ni največje ali najbolj gosto poseljeno, vendar je teh primerov le nekaj, razlike pa so majhne in z vidika statistične analize zanemarljive.

*Tabela 13: Gostota poselitve naselja, kjer je sedež občine, na dan 01.01.2016
(prebivalci/km²)*

Občina	Gostota poselitve naselja, kjer je sedež občine (prebivalci/km ²)	Občina	Gostota poselitve naselja, kjer je sedež občine (prebivalci/km ²)
Brežice	759,6	Osilnica	74,3
Črnomelj	434,6	Ribnica	278,4
Dolenjske Toplice	216,4	Semič	172,8
Grosuplje	1.371,9	Sodražica	83,1
Ivančna Gorica	1.143,4	Straža	268,4
Kočevje	590,1	Šentjernej	699,2
Kostanjevica na Krki	302,3	Šentrupert	266,4
Ljubljana	1.708,3	Škocjan	111,3
Loški Potok	39,1	Škofljica	557,8
Metlika	388,9	Šmarješke Toplice	202,0
Mirna Peč	152,4	Trebnje	905,2
Mokronog–Trebelno	140,6	Žužemberk	130,9
Novo mesto	702,8		

Vir: Gostota naseljenosti in indeks feminitete, naselja, Slovenija, letno, 2016.

8.1.8 Gradbene aktivnosti v občini

Pritisk na občine po komunalnem opremljanju novih stavbnih zemljišč se najbolje prikaže z gradbenimi aktivnostmi, ki se na nekem območju odvijajo. Kot je prikazano v poglavju »7.1.4 Gostota pozidave« v Sloveniji slabo gospodarimo s prostorom in za novogradnje porabljamo nadpovprečno veliko zemljišč. S tem so povezane tudi visoke zahteve oziroma

pričakovanja zainteresirane javnosti, da bo občina ta zemljišča ustrezno komunalno opremila. Občine so si tudi sicer pri racionalnosti vodenja prostorske politike zelo različne, toda v povprečju je pričakovati, da bodo občine, kjer je več gradbenih aktivnosti in posledično tudi več zahtev po komunalnem opremljanju zemljišč, s tem pa tudi več izdatkov občinskih proračunov za ta namen, bolj nagnjene k višjemu komunalnemu prispevku, kot pa občine, kjer je teh pritiskov manj.

Tabela 14: Prirast stanovanjskih površin v občinah letih 2012–2015 (v %)

Občina	Skupna uporabna površina stanovanj v letu 2011(v m²) (a)	Skupna površina stanovanj, za katera so bila v letih 2012 – 2015 izdana gradbena dovoljenja(v m²) (b)	Prirast stanovanjskih površin v letih 2012 – 2015 (v %) (c=b/a)
Brežice	876.537	24.664	2,81
Črnomelj	472.136	14.271	3,02
Dolenjske Toplice	126.170	5.126	4,06
Grosuplje	603.840	31.264	5,18
Ivančna Gorica	535.272	41.289	7,71
Kočevje	491.701	11.686	2,38
Kostanjevica na Krki	87.107	3.699	4,25
Ljubljana	8.554.063	173.878	2,03
Loški Potok	80.550	5.256	6,53
Metlika	273.855	17.772	6,49
Mirna Peč	92.300	5.578	6,04
Mokronog–Trebelno	106.503	10.525	9,88
Novo mesto	1.111.161	46.702	4,20
Osilnica	20.326	141	0,69
Ribnica	318.244	13.746	4,32
Semič	141.881	5.655	3,99
Sodražica	89.691	3.499	3,90
Straža	123.404	7.341	5,95
Šentjernej	219.240	21.533	9,82
Šentrupert	88.292	13.241	15,00
Škocjan	116.140	8.102	6,98
Škofljica	340.985	29.338	8,60
Šmarješke Toplice	121.742	9.187	7,55
Trebnje	486.140	29.312	6,03
Žužemberk	177.183	12.950	7,31

Vir: Povzeto in prirejeno po Dovoljenja za gradnjo stavb: število stavb, njihova gradbena velikost in stanovanja v njih, glede na vrsto stavbe, po občinah Slovenije, letno, 2016; Stanovanja po naseljenosti in letu izgradnje, občine, Slovenija, večletno, 2016.

Kot kazalec gradbenih aktivnosti uporabljamo razmerje med površino stanovanjskih stavb, za katera je bilo v letih od 2012 do vključno 2015 izdano gradbeno dovoljenje in uporabno površino vseh stanovanj v letu 2011. Kazalec nam pove, kakšna je stopnja aktivnosti na področju gradnje stanovanjskih objektov v neki občini. Metodološko pri tem zanemarimo rušitve, nadomeščanja ali rekonstrukcije obstoječih objektov in dejstvo, da uporabna površina ni enaka površini objekta, pri čemer je Statistični urad tudi v svojih metodoloških pojasnilih nejasen, kaj v tehničnem smislu v njihovi statistiki predstavlja površina objekta. Vseeno je kazalec uporaben za namen te raziskave, saj je metodološko enako določen za vse občine, ob upoštevanju navedenih osnov pa nam okvirno pove delež povečanja stanovanjskega fonda v neki občini in prikaže razmerja med občinami. Obdobje teh štirih let je uporabljeno zato, ker med posameznimi leti opažam velika nihanja v skupnih površinah novih stanovanj (tudi do 500 % in to ne glede na velikost občine). V nekaterih najmanjših občinah včasih tudi po celo leto ni bilo nobene novogradnje in bi bila uporaba takega podatka zavajajoča.

8.1.9 Indeks delovne migracije občine

Indeks delovne migracije je razmerje med številom delovno aktivnih prebivalcev (brez kmetov), ki imajo delovno mesto v določeni občini in številom delovno aktivnega prebivalstva (brez kmetov), ki imajo prebivališče v tej isti občini.

Tabela 15: Indeks delovne migracije po občinah v letu 2015

Občina	Indeks delovne migracije	Občina	Indeks delovne migracije
Brežice	73,3	Osilnica	26,7
Črnomelj	70,4	Ribnica	83,7
Dolenjske Toplice	44,8	Semič	89,1
Grosuplje	71,5	Sodražica	47,9
Ivančna Gorica	60,5	Straža	46,1
Kočevje	72,7	Šentjernej	59,0
Kostanjevica na Krki	89,0	Šentrupert	79,3
Ljubljana	185,0	Škocjan	35,2
Loški Potok	32,8	Škofljica	52,0
Metlika	89,7	Šmarješke Toplice	49,3
Mirna Peč	25,3	Trebnje	78,8
Mokronog–Trebelno	46,6	Žužemberk	42,9
Novo mesto	152,8		

Vir: Delovno aktivno prebivalstvo (brez kmetov), medobčinski delovni migranti ter indeks delovne migracije po spolu, občine, Slovenija, letno, 2016.

Za občine, ki imajo indeks višji od 96 velja, da so »delovne občine«, za občine z nižjim indeksom pa, da so »bivalne občine«. Že Marzidovškova (2005, str. 50) je opazila, da

imajo občine z višjim indeksom tudi višji poselitveni pritisk oziroma je povpraševanje po nepremičninah v takih občinah višje. To je pričakovano, saj se ljudje raje selijo v kraje, kjer imajo ali pa lahko dobijo delovno mesto. Posledično to pomeni, da indeks delovne migracije kaže tudi pritisk na občine za zagotavljanje komunalno opremljenih zemljišč. Pri tem je pričakovati, da bodo občine z višjim indeksom delovne migracije manj nagnjene k odmerjanju komunalnega prispevka pod realno vrednostjo komunalne opreme. To je razlog vključitve tega kazalnika v analizo.

8.1.10 Oddaljenost od Ljubljane

V teoriji ne bi smela imeti geografska lokacija nobenega vpliva na višino komunalnega prispevka. Toda iz grafične primerjave višine komunalnega prispevka med občinami je videti, kot da se komunalni prispevek z oddaljenostjo od Ljubljane niža. V analizi kot vhodni podatek uporabljam razdaljo med sedežem Mestne občine Ljubljana na Mestnem trgu in sedežem posamezne druge občine, po cesti, ki jo kot najbolj primerno predlaga Google Maps.

Tabela 16: Oddaljenost od Ljubljane (v km)

Občina	Oddaljenost od Ljubljane (v km)	Občina	Oddaljenost od Ljubljane (v km)
Brežice	105,0	Osilnica	85,6
Črnomelj	89,7	Ribnica	42,7
Dolenjske Toplice	77,9	Semič	93,2
Grosvoplje	17,0	Sodražica	38,9
Ivančna Gorica	31,0	Straža	73,6
Kočevje	59,1	Šentjernej	82,1
Kostanjevica na Krki	89,1	Šentrupert	59,6
Ljubljana	0,0	Škocjan	79,9
Loški Potok	50,3	Škofljica	10,0
Metlika	94,9	Šmarješke Toplice	75,8
Mirna Peč	58,2	Trebnje	47,6
Mokronog–Trebelno	63,0	Žužemberk	49,5
Novo mesto	68,1		

Vir: Google Maps, 2016.

8.2 Korelacijska analiza

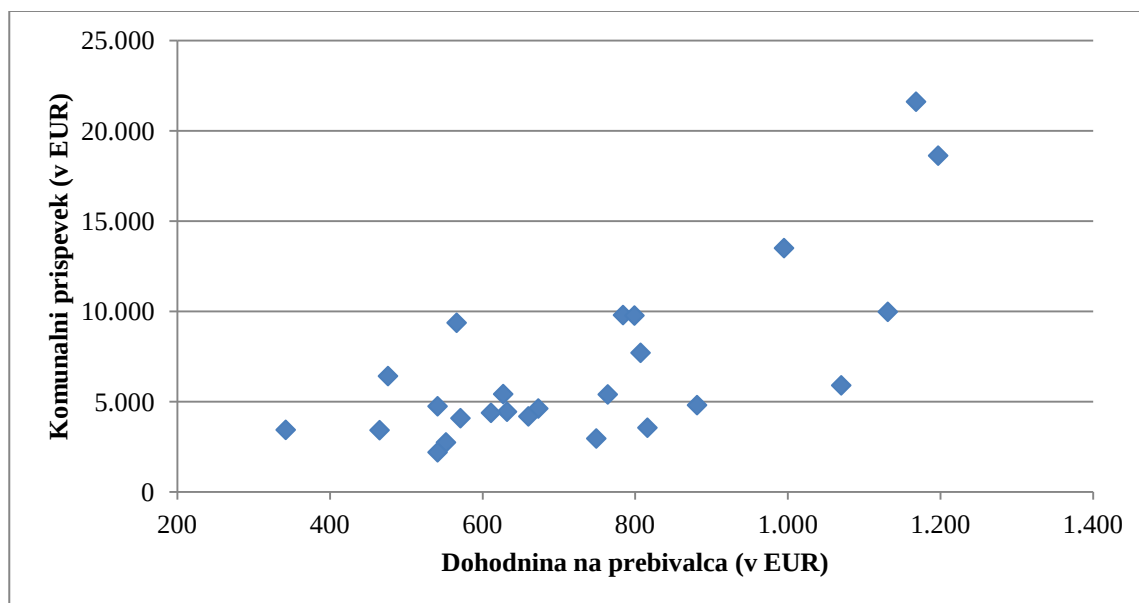
8.2.1 Razsevni diagram

S korelacijsko analizo preverjamo povezanost oziroma odvisnost številskih spremenljivk. Za grafični prikaz povezave med dvema številskima spremenljivkama lahko uporabimo razsevni diagram, s katerim lahko sklepamo na:

- jakost povezave (razpršenost točk okoli krivulje, ki jo želimo dobiti s funkcijsko povezavo),
- smer povezave (pokaže premo ali obratno sorazmerje med odvisno in neodvisno spremenljivko) in
- obliko povezave (poznamo linearne in nelinearne oblike povezanosti).

Če imamo dve številski spremenljivki, ju lahko v koordinatnem sistemu prikažemo kot točko s koordinatama x in y. Več podatkov teh dveh spremenljivk nam da več točk v koordinatnem sistemu, s tem pa dobimo razsevni diagram oziroma korelacijski grafikon (Artenjak, 2000, str. 133-140).

Slika 9: Razsevni diagram za spremenljivki »Dohodnina na prebivalca« in »Komunalni prispevek«



Iz zgornjega razsevnega grafikona, kot tudi iz vseh ostalih, ki so v prilogi, lahko opazimo, da točke ne ležijo na neki linearni premici in si torej pari spremenljivk niso v popolnem sorazmerju. Vseeno pa je moč razbrati neko okvirno območje, kjer se točke nahajajo, kar nakazuje, da med njimi vendarle obstaja neka povezanost.

8.2.2 Pearsonov koeficient korelacije

Na razsevnem diagramu je možno korelacijo ponazoriti z regresijsko premico, vendar ta ne prikazuje natančne mere povezanosti. To je mogoče prikazati s kovarianco in Pearsonovim koeficientom korelacije. Kovarianca je mera kovariabilnosti dveh številskih spremenljivk x in y in z njo ugotovimo, ali sta dve številski spremenljivki pozitivno ali negativno povezani. V spodnjem zapisu oznaka $\bar{x}$ označuje aritmetično sredino vzorca spremenljivke x . Tako velja:

$$C_{xy} = \frac{1}{N} \times \sum_{i=1}^N (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y}) \quad (4)$$

Pri tem velja:

- če je $C_{xy} > 0$, sta spremenljivki pozitivno linearno povezani;
- če je $C_{xy} = 0$, spremenljivki nista linearno povezani;
- če je $C_{xy} < 0$, sta spremenljivki negativno linearno povezani.

S kovarianco si pomagamo pri izračunu Pearsonovega koeficienta linearne korelacije, s katerim ugotavljamo, v kolikšni meri sta spremenljivki povezani. Tega izračunamo tako, da kovarianco delimo s produktom obeh standardnih odklonov:

$$r_{xy} = \frac{C_{xy}}{\sigma_x \cdot \sigma_y} \quad (5)$$

Če enačbo (4) vstavimo v enačbo (5) dobimo:

$$r_{xy} = \frac{\sum_{i=1}^N (x_i - \bar{x}) \cdot (y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum_{i=1}^N (x_i - \bar{x})^2 \cdot \sum_{i=1}^N (y_i - \bar{y})^2}} \quad (6)$$

Pearsonov koeficient korelacije lahko zavzame katerokoli vrednost na intervalu $[-1,1]$. Če je vrednost koeficienta 1, gre za popolno pozitivno povezanost, če je vrednost 0, povezanosti ni, če pa je vrednost -1 , gre za popolno negativno povezanost. Pearsonov koeficient je treba uporabljati pravilno, saj korelacija med dvema spremenljivkama še ne pomeni, da sta ti dve tudi vzročno povezani oziroma, da je ena spremenljivka vzrok drugi. Zato je pomembno, da spremenljivki dobro poznamo tudi iz vsebinskega vidika (Brvar, 2007, str. 252-268).

Za določitev statistične značilnosti je treba predhodno izračunati vrednost t-testa. To se naredi s pomočjo sledeče enačbe:

$$t = \frac{r_{xy} \sqrt{n-2}}{\sqrt{1 - r_{xy}^2}} \quad (7)$$

Tako izračunano vrednost t za posamezno spremenljivko se primerja s kritično vrednostjo t pri določeni stopnji statistične značilnosti in stopinjah prostosti. Tabelo kritičnih vrednosti t -porazdelitve (t_{crit}) še danes najdemo v vsakem resnem učbeniku o statistiki, v tej nalogi pa za izračun vseeno uporabljam Excelovo funkcijo TINV. Kot mejno vrednost uporabljam standardno 5 % stopnjo tveganja ($\alpha = 0,05$), s pomočjo katere ocenjujem najmanjši interval, za katerega lahko z verjetnostjo $1-\alpha$ napovem, da se na njem nahaja spremenljivka y . Stopinje prostosti izvirajo iz velikosti vzorca in povedo število neodvisnih vrednosti slučajne spremenljivke, ki se lahko v statističnih izračunih spreminjajo. Ker so odstopanja v vzorcu možna v obe smeri (pozitivno in negativno) uporabljam dvostranski test, za ugotavljanje statistične značilnosti pa mora biti izpolnjen pogoj:

$$|t| > t_{crit} \quad (8)$$

Pri 25 enotah v vzorcu to pomeni, da imajo stopinje prostosti vrednost 23, parameter t_{crit} pa ima pri $\alpha = 0,05$ vrednost 2,0687. Vse spremenljivke z oznakami od V1 do V10 primerjam glede na spremenljivko »Komunalni prispevek«.

Tabela 17: Povprečje in standardni odklon spremenljivk v izbranem vzorcu

Spremenljivka	Povprečje	Standardni odklon
Komunalni prispevek (v EUR)	6.911,7936	4.865,6866
V1 – Koeficient razvitosti občine	1,0352	0,1847
V2 – Gostota cestnega omrežja (km cest na km ² občine)	1,6095	0,8348
V3 – Povprečna stopnja investicijske naravnosti	0,3748	0,0998
V4 – Delež prebivalcev s priključkom na kanalizacijo (v %)	29,7200	20,4224
V5 – Dohodnina na prebivalca (v EUR/prebivalca)	736,7200	231,2882
V6 – Število prebivalcev	20.049,9600	5.6537,1636
V7 – Gostota poselitve (v prebivalcih/km ²)	468,0080	434,2861
V8 – Prirast stanovanjskih objektov v zadnjih štirih letih (v %)	5,7889	3,0473
V9 – Indeks delovne migracije občine	68,1760	36,4532
V10 – Oddaljenost od Ljubljane (v km)	61,6720	27,5911

Tabela 18: Pearsonov koeficient in statistična značilnost korelacije

Spremenljivka	Pearsonov koeficient	Vrednost t-test	Statistično značilna povezava	Povezanost
Komunalni prispevek (v EUR)				
V1 – Koeficient razvitosti občine	0,6296	3,8861	da	srednja
V2 – Gostota cestnega omrežja (km cest na km ² občine)	0,4998	2,7675	da	srednja
V3 – Povprečna stopnja investicijske naravnosti	-0,2163	-1,0626	ne	šibka
V4 – Delež prebivalcev s priključkom na kanalizacijo (v %)	0,5567	3,2138	da	srednja
V5 – Dohodnina na prebivalca (v EUR/prebivalca)	0,7304	5,1292	da	visoka
V6 – Število prebivalcev	0,5510	3,1666	da	srednja
V7 – Gostota poselitve (v prebivalcih/km ²)	0,6767	4,4075	da	srednja
V8 – Prirast stanovanjskih objektov v zadnjih štirih letih (v %)	0,0106	0,0508	ne	neznatna
V9 – Indeks delovne migracije občine	0,4166	2,1975	da	srednja
V10 – Oddaljenost od Ljubljane (v km)	-0,8035	-6,4742	da	visoka

Iz tabele je razvidno, da za dve spremenljivki (povprečno stopnjo investicijske naravnosti in prirast stanovanjskih objektov v zadnjih štirih letih) velja, da nista statistično značilno povezani z višino komunalnega prispevka. Pri šestih spremenljivkah ima Pearsonov koeficient vrednost med 0,40 in 0,69, kar predstavlja zmerno oziroma srednje močno povezanost in pozitivno korelacijo. Pri dveh spremenljivkah (dohodnina na prebivalca in oddaljenost od Ljubljane) pa ugotavljam visoko stopnjo povezanosti, pri čemer za zadnjo spremenljivko velja, da je korelacija negativna.

8.3 Regresijska analiza

8.3.1 Multipli linearni regresijski model

Multipla regresijska analiza nam pokaže odvisnost med več neodvisnimi in odvisno spremenljivko. To prikažemo z regresijsko funkcijo na osnovi regresijskega modela, ki je lahko populacijski ali vzorčni. Ker v tej nalogi ne razpolagam s podatki za vse občine, ampak samo za izbrani vzorec, to pomeni, da gre za linearni vzorčni regresijski model. Z oceno regresijske funkcije $\hat{Y}$ izračunano vrednost spremenljivke Y pri enoti i zapišemo na sledeč način:

$$\hat{y}_i = b_1 + b_2 x_{2i} + \dots + b_k x_{ki} \quad (9)$$

Pri tem velja, da je $\hat{y}_i$ cenilka pogojne pričakovane vrednosti $E(y|x_{1i}, \dots, x_{ki})$, z b_1 do b_k pa označujemo cenilke regresijskih koeficientov od β_1 do β_k . Vrednosti ocen regresijskih

koeficientov so nepristranske ocene njihovih populacijskih vrednosti in težijo k pravim vrednostim parametrov, ko se povečuje vzorec (Verbič, 2014a, str. 42). Pri večjem številu preverjanih spremenljivk je treba pred izvedbo regresijske analize preveriti morebitno multikolinearnost spremenljivk.

8.3.2 Multikolinearnost

V splošnem pri preučevanju ekonomskih zakonitosti nimamo možnosti, da bi proces generiranja podatkov nadzorovali in tako izmerili vplive posameznih pojavov izolirano od drugih na določeno zakonitost. Ekonomski pojavi so si zato v določeni medsebojni odvisnosti. Pričakovati moremo, da so do določene mere ekonomske spremenljivke med seboj povezane (kolinearne), da se torej bolj ali manj spreminjajo skupno, na medsebojno povezan način (Verbič, 2014b, str. 10).

Pri večjem številu spremenljivk se možnost za pojav multikolinearnosti večja. Ker uporabljam v analizi tudi spremenljivke, ki so si vsebinsko sorodne, je treba najprej narediti hitri test s pregledom korelacijske matrike (v prilogi), kjer visoke vrednosti korelacijskih koeficientov med nekaterimi spremenljivkami nakazujejo možnost pojava multikolinearnosti. Verbič opozarja na problematičnost multikolinearnosti in pojasnjuje da:

- varianca ocen regresijskih koeficientov vse bolj narašča z naraščanjem multikolinearnosti, kar se neposredno odraža pri vrednosti t -statistike (vse težje zavračamo H_0),
- ocene regresijskih koeficientov ter njihovih standardnih napak postanejo močno občutljive na spreminjanje specifikacije modela,
- zaradi multikolinearnosti vrednosti R^2 niso bistveno prizadete ali pa imamo celo visoko vrednost R^2 , toda ocenjeni regresijski koeficienti pri večini pojasnjevalnih spremenljivk so statistično neznačilni,
- je resnost težav multikolinearnosti premo sorazmerna stopnji multikolinearnosti med pojasnjevalnimi spremenljivkami in da
- metoda najmanjših kvadratov, kljub multikolinearnosti, ostaja nepristranska najbolj učinkovita cenilka (NENALICE).

Achen (v Verbič, 2014b, str. 21) še navaja, da: »Multikolinearnost ne krši nobene od regresijskih predpostavk.ocene ostajajo nepristranske in konsistentne, njihove standardne napake pa pravilno ocenjene. Edini učinek multikolinearnosti je težavnost dobiti ocene regresijskih koeficientov z nizkimi standardnimi napakami.« Pri tem dodaja, da ne obstaja statističen odgovor na vprašanje, kaj storiti z multikolinearnostjo.

Glede na sum na multikolinearnost, ki izhaja iz visokih korelacijskih koeficientov je potrebna dodatna preverba. Statistika pozna številne metode, med katerimi je najpogostejše

uporabljen izračun faktorja VIF (ang. *variance inflation factor*). Tega se izračuna po naslednji formuli:

$$VIF(\hat{\beta}_i) = \frac{1}{1 - R_i^2} \quad (10)$$

Pri tem velja, da je R_i^2 determinacijski koeficient med i-to spremenljivko in ostalimi spremenljivkami, β pa je oznaka za regresijski koeficient. Velja, da naj bi vrednost $VIF > 10$ kazala na prisotnost multikolinearnosti, čeprav se ponekod uporablja tudi nižja vrednost. Excel v osnovnem naboru sicer nima funkcije za izračun multikolinearnosti, zato pa obstaja dodatek NumXL, ki to omogoča.

Tabela 19: Test multikolinearnosti

Test multikolinearnosti			
Spremenljivka	Toleranca	R²	VIF
Komunalni prispevek (v EUR)	16,4%	83,6%	6,11
V1 – Koeficient razvitosti občine	10,2%	89,8%	9,76
V2 – Gostota cestnega omrežja	21,3%	78,7%	4,70
V3 – Povprečna stopnja investicijske naravnosti	69,3%	30,7%	1,44
V4 – Delež prebivalcev s priključkom na kanalizacijo	17,7%	82,3%	5,64
V5 – Dohodnina na prebivalca	17,3%	82,7%	5,78
V6 – Število prebivalcev	13,5%	86,5%	7,43
V7 – Gostota poselitve	29,4%	70,6%	3,40
V8 – Prirast stanovanjskih objektov v zadnjih štirih letih	37,1%	62,9%	2,70
V9 – Indeks delovne migracije občine	16,6%	83,4%	6,04
V10 – Oddaljenost od Ljubljane	19,3%	80,7%	5,19

Iz tabele je razvidno, da ima druga spremenljivka (koeficient razvitosti občine) razmeroma visok VIF faktor (9,76), vendar je še na varni strani meje. Vseeno sem preveril, kakšen je vpliv na rezultate regresijske analize, če spremenljivko ali več njih izločim iz analize ali če za obe mestni občini (Novo mesto in Ljubljano) ali pa samo za Ljubljano uvedem umetno (ang. *dummy*) spremenljivko. Postopek in rezultati teh dodatnih izračunov presegajo obseg te magistrske naloge, zato na tem mestu samo navajam, da se je stopnja multikolinearnosti sicer znižala, končni rezultati regresijske analize in interpretacija njih pa je v vseh primerih ostala skoraj enaka, zato tudi v nadaljevanju operiram z osnovnim naborom spremenljivk. Poudariti velja, da tudi Verbič (2014b, str. 19) izrecno navaja, da je v takih primerih prav odločitev »ne storiti ničesar« pogosto najbolj pravilna.

8.3.3 Rezultati regresijske analize

Rezultati regresijske analize obsegajo izračun:

- korelacijskega koeficienta, s katerim merimo jakost odvisnosti med odvisno in k neodvisnimi spremenljivkami,
- determinacijskega koeficienta, s katerim merimo delež variance v odvisni spremenljivki, pojasnjen z variabilnostjo k neodvisnih spremenljivk,
- determinacijskega koeficienta, popravljenega za stopinje prostosti,
- F-testa in statistično značilnost tega, s katerim merimo zanesljivost regresijske enačbe,
- statistične značilnosti, s katero merimo zanesljivost regresijskih koeficientov,
- regresijskih koeficientov, s katerimi zapišemo regresijsko enačbo in
- beta koeficientov (standardizirane nagibe), s katerimi merimo relativno pomembnost posameznih spremenljivk.

Izračun je opravljen v Excelu, pri čemer je uporabljena funkcija za izračun regresije, dodatno pa sem izračunal še standardizirane (beta) regresijske koeficiente posameznih spremenljivk in jih vključil v tabelo rezultatov.

Tabela 20: Rezultati regresijske analize

<i>Regresijska analiza - izpis</i>					
Korelacijski koeficient	0,9145				
Determinacijski koeficient	0,8363				
Prilagojen koeficient determ.	0,7193				
Standardna napaka regresije	2.577,7185				
Število enot	25				
<i>Vir variabilnosti</i>	<i>Stopinje prostosti</i>	<i>Vsota kvadriranih odklonov</i>	<i>Srednji kvadrirani odklon</i>	<i>F statistika</i>	<i>p-vrednost</i>
Model	10	475.172.895,80	47.517.289,58	7,151228953	0,000562077
Ostanek	14	93.024.857,47	6.644.632,68		
Skupaj	24	568.197.753,28			

	<i>Ocena parametra modela</i>	<i>Stand. napaka ocene</i>	<i>Stand. regres. koef..</i>	<i>t-stat.</i>	<i>p-vred.</i>	<i>Sp. meja int. zaup. 95%</i>	<i>Zg meja int. zaup. 95%</i>
Odsek na ordinati	13.326,22	6.151,93		2,166	0,048	131,64	26.520,80
V1 - Koeficient razvitosti občine	-10.538,86	8.444,36	-0,400	-1,248	0,232	-28.650,20	7.572,49
V2 - Gostota cestnega omrežja	865,33	1.346,76	0,148	0,643	0,531	-2.023,18	3.753,84
V3 – Povp. st. inv. naravnosti	-2.643,55	6.298,91	-0,054	-0,420	0,681	-16.153,38	10.866,28
V4 - Delež prebivalcev s priključkom na kanalizacijo	27,89	60,74	0,117	0,459	0,653	-102,37	158,16
V5 - Dohodnina na prebivalca	9,86	4,79	0,469	2,058	0,059	-0,42	20,14
V6 - Število prebivalcev	-0,02	0,02	-0,246	-0,857	0,406	-0,07	0,03
V7 - Gostota poselitve	2,67	2,12	0,239	1,264	0,227	-1,86	7,21
V8 - Prirast stanovanjskih objektov	146,05	280,95	0,091	0,520	0,611	-456,52	748,62
V9 - Indeks dnevne migracije	18,24	35,14	0,137	0,519	0,612	-57,12	93,60
V10 - Oddaljenost od Ljubljane	-112,13	31,47	-0,636	-3,564	0,003	-179,62	-44,65

8.3.4 Interpretacija statističnih rezultatov

Iz izračunov so razvidni naslednji rezultati:

- korelacijski koeficient (ang. *Multiple R*) nam pove, kako močna je linearna odvisnost med višino komunalnega prispevka in vsemi desetimi ostalimi spremenljivkami. Vrednost 0,9145 nakazuje na močno povezanost,
- determinacijski koeficient (ang. *R squared*) nam pove, koliko točk leži na regresijski premici in ustreza modelu. Vrednost 0,8363 nam pove, da je 83,63 % variance odvisne spremenljivke (višina komunalnega prispevka) pojasnjene z variabilnostjo neodvisnih spremenljivk. Vrednost je sicer razmeroma visoka, vendar ne gre spregledati, da imam visoko število neodvisnih spremenljivk, ki vsaka zase višajo determinacijski koeficient,
- determinacijski koeficient, prilagojen stopinjam prostosti (ang. *Adjusted R square*) predstavlja popravljeno verzijo determinacijskega koeficienta, ki upošteva tudi velikost vzorca in ki je vedno nižji od osnovnega kazalca. Prednost tega kazalca je, da se viša samo, če dodatne spremenljivke izboljšujejo točnost regresijske enačbe. Poleg prikazanega izračuna sem opravil še večje število testnih izračunov z različnim številom in z različnimi kombinacijami neodvisnih spremenljivk in prišel do zaključka, da se v vseh primerih prilagojeni determinacijski koeficient giblje med 0,7 in 0,75, če pa so vključene vse spremenljivke pa ima le-ta vrednost 0,7193. Ob upoštevanju velikosti vzorca to pomeni, da lahko 71,93 % variance odvisne spremenljivke pojasnimo z variabilnostjo neodvisnih spremenljivk,
- statistična značilnost F-testa (ang. *Significance F*) nam pove verjetnost, da so rezultati regresijske analize naključni. Tako vrednost 0,00056 pove, da je samo 0,056 % možnosti, da so rezultati naključni. Ker gre za izredno nizko verjetnost zaključujem, da so rezultati regresijske analize vredni zaupanja,
- statistična značilnost (v rezultatih prikazana kot p-vrednost) nam kaže zanesljivost parcialnih regresijskih koeficientov. Podobno kot pri statistični značilnosti F-testa tudi tukaj velja, da nam na primer p-vrednost 0,003 pri spremenljivki »Oddaljenost od Ljubljane« pove, da je statistično samo 0,3 % možnosti (nivo tveganja je 0,3 %), da je vrednost izračunanega regresijskega koeficienta naključna. Stopnja značilnosti ni strogo predpisana, praviloma pa se kot mejna p-vrednost uporablja 0,05. Kadar je p-vrednost nižja od mejne vrednosti, lahko sklepamo, da neodvisna spremenljivka statistično značilno vpliva na odvisno in da lahko to trditev posplošimo na celotno populacijo. V mojem primeru je pod to mejo samo spremenljivka »Oddaljenost od Ljubljane«, tik nad njo (p-vrednost 0,059) pa še spremenljivka »Dohodnina na prebivalca«. Z dodatnimi testnimi izračuni in izločitvijo statistično izrazito neznačilnih spremenljivk p-vrednost tudi za »Dohodnino na prebivalca« pade pod mejo, zato jo ocenjujem kot statistično značilno. Regresijska analiza nam torej kaže, da sta dve neodvisni spremenljivki statistično značilni, preostalih osem spremenljivk pa ne,

- vrednosti regresijskih koeficientov imajo vrednosti od b_1 do b_{11} , kot so navedene v stolpcu »Ocena parametra modela« in z njimi lahko zapišem regresijsko enačbo,
- vrednosti standardiziranih regresijskih koeficientov (beta) $-0,636$ za spremenljivko »Oddaljenost od Ljubljane« in $0,469$ za spremenljivko »Dohodnina na prebivalca« nam dajeta informacijo o moči povezav posameznih spremenljivk. Matematično gledano so standardizirani regresijski koeficienti navadni regresijski koeficienti, izračunani na standardiziranih podatkih. Iz njihove velikosti v prikazani analizi vidimo, da ima vpliv oddaljenosti od Ljubljane celo večjo vlogo pri določanju višine komunalnega prispevka kot višina dohodka na prebivalca.

Navedeni izračuni za statistično značilni spremenljivki pomenijo, da lahko s 95 % zanesljivostjo napovem, da bo za vsak km oddaljenosti od Ljubljane, ob nespremenjenih ostalih spremenljivkah, komunalni prispevek padel za neko vrednost v intervalu med 44,65 EUR in 179,62 EUR, v povprečju pa za 112,13 EUR. Podobno lahko s 95 % zanesljivostjo napovem, da se bo za vsak EUR povišanja dohodka na prebivalca, ob nespremenjenih ostalih spremenljivkah, komunalni prispevek spremenil za neko vrednost na intervalu med $-0,42$ EUR in 20,14 EUR, v povprečju pa se bo povišal za 9,86 EUR. Pri ostalih spremenljivkah nisem zaznal statistično značilne linearne odvisnosti, zato rezultatov izračunov za te spremenljivke ne razlagam.

8.4 Ostali izračuni

V procesu izdelave te naloge so bili preverjani še drugi dejavniki in spremenljivke, za katere sem ocenil, da bi utegnili vplivati na višino komunalnega prispevka. Zaradi relativno velikega števila osnovnega nabora spremenljivk in podobnosti z nekaterimi že vključenimi spremenljivkami jih nisem še dodatno vključeval v nalogo, sem pa vseeno izdelal osnovno statistično analizo. Ta je pokazala, da je statistično značilna spremenljivka tudi »Cena zemljišč za gradnjo«, kjer sem vrednosti povzel po Modelu množičnega vrednotenja GURS in kjer vrednosti zemljišč, prav tako kot komunalni prispevek, padajo z oddaljenostjo od Ljubljane. Ker sta obe spremenljivki medsebojno kolinearni jih nisem mogel obeh hkrati vključiti v analizo, zato sem med rezultati ohranil samo spremenljivko »Oddaljenost od Ljubljane«, ki bolje pojasnjuje gibanje odvisne spremenljivke. Razmeroma nizko p-vrednost in s tem visoko zmožnost pojasnjevanja višine komunalnega prispevka so imele tudi nekatere druge spremenljivke, ki kažejo na geografsko lokacijo občine. Najbolje opazna je bila spremenljivka »Oddaljenost od avtoceste«, statistično opazne rezultate pa sta imeli tudi »Oddaljenost od najbližje mestne občine« in »Oddaljenost od državne meje«. Ker so si vse te spremenljivke precej podobne, nobena ni dosegla praga statistične značilnosti in hkrati so tudi nekatere od teh izkazovale visoko kolinearnost z vključeno spremenljivko »Oddaljenost od Ljubljane«, jih nisem naknadno vključeval v nalogo, vseeno pa navajam, da so rezultati dodatnih izračunov podprli zaključke osnovne analize.

SKLEP

Komunalno opremljanje zemljišč je ena najpomembnejših občinskih nalog, s tem povezani stroški pa imajo vidno mesto v vsakem občinskem proračunu. Občine bi si lahko del teh stroškov preko komunalnega prispevka povrnilo, vendar so se mnoge odločile, da tega ne bodo storile, medtem ko za druge to pomeni pomemben vir prihodkov. Za razumevanje in prikaz teh razlik sem v magistrski nalogi podal celostni prikaz problematike komunalnega prispevka, tako z vidika zakonodajalca, občin kot zavezancev za plačilo. Poseben poudarek sem posvetil praktičnemu vidiku in prikazu številnih odstopanj od teoretičnih in normativnih osnov.

Glede na to, da je komunalni prispevek prispevek investitorja k stroškom gradnje komunalne opreme bi bilo pričakovati, da določitev višine komunalnega prispevka izhaja iz komunalne opreme in z njo povezanih dejavnikov, tj. razširjenosti komunalnih omrežij, vrednosti infrastrukture, gostote poselitve in podobnih dejavnikov. V magistrskem delu sem si zato postavil vrsto raziskovalnih vprašanj, s katerimi sem ugotavljal, kateri od teh in podobnih dejavnikov ima dejanski vpliv na višino komunalnega prispevka. Pri tem je treba opomniti, da relativno majhen vzorec vendarle pomeni tudi določeno omejitvev, tako da je treba rezultate uporabljati z določeno mero previdnosti.

Ugotovitve so zaskrbljujoče, saj analiza jasno kaže, da prav noben od teoretično pomembnih dejavnikov ni niti v najmanjši zvezi z dejansko višino komunalnega prispevka. Po drugi strani zaznavam odvisnost od dveh dejavnikov, za katera ni moč najti racionalne razlage, kakšno povezavo pravzaprav imata s komunalnim prispevkom. Prvi dejavnik je oddaljenost od Ljubljane oziroma bolj splošno geografska lokacija. Statistična analiza kaže, da je v občinah, ki so bolj oddaljene od prestolnice v povprečju komunalni prispevek nižji za 112 EUR za vsak kilometer oddaljenosti. Drugi dejavnik je dohodnina na prebivalca občine oziroma bolj splošno ekonomska moč prebivalstva, kjer je korelacija pozitivna in kjer višje plače (in s tem dohodnina) prebivalstva v povprečju pomenijo tudi višji komunalni prispevek ob nespremenjeni ravni komunalne oskrbe. Če je vpliv občine na prejemke lokalnega prebivalstva zelo nizek, pa za prvi dejavnik sploh velja, da občina nanj nima prav nobenega vpliva.

To pomeni, da celoten koncept komunalnega prispevka v Sloveniji temelji na napačnih temeljih in da je vse analiziranje stavbnih zemljišč in infrastrukture, preračunavanje na enoto mere, sprejemanje odlokov o programih opremljanja na občinskih svetih in odmerjanje na teh izhodiščih bolj kot manj le pesek v oči, saj se očitno komunalni prispevek določa drugače in drugje. Glede na to, da novi predlog Zakona o urejanju prostora kljub predlaganim manjšim spremembam bistveno ne posega v sam koncept komunalnega prispevka, pa je pričakovati, da bo sedanje stanje ostalo nespremenjeno tudi še v bodoče.

LITERATURA IN VIRI

1. AJPES. (2014a), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Mestne občine Ljubljana v obdobju od 1.1. do 31.12.2013. Ljubljana: AJPES.
2. AJPES. (2014b), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Mestne občine Novo mesto v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013. Ljubljana: AJPES.
3. AJPES. (2014c), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Brežice v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013. Ljubljana: AJPES.
4. AJPES. (2014č), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Črnomelj v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013. Ljubljana: AJPES.
5. AJPES. (2014d), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Dolenjske Toplice v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013. Ljubljana: AJPES.
6. AJPES. (2014e), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Grosuplje v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013. Ljubljana: AJPES.
7. AJPES. (2014f), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Ivančna Gorica v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013. Ljubljana: AJPES.
8. AJPES. (2014g), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Kočevje v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013. Ljubljana: AJPES.
9. AJPES. (2014h), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Kostanjevica na Krki v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013. Ljubljana: AJPES.
10. AJPES. (2014i), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Loški Potok v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013. Ljubljana: AJPES.
11. AJPES. (2014j), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Metlika v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013. Ljubljana: AJPES.
12. AJPES. (2014k), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Mirna Peč v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013. Ljubljana: AJPES.
13. AJPES. (2014l), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Mokronog–Trebelno v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013. Ljubljana: AJPES.
14. AJPES. (2014m), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Osilnica v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013. Ljubljana: AJPES.
15. AJPES. (2014n), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Ribnica v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013. Ljubljana: AJPES.
16. AJPES. (2014o), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Semič v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013. Ljubljana: AJPES.
17. AJPES. (2014p), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Sodražica v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013. Ljubljana: AJPES.
18. AJPES. (2014r), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Straža v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013. Ljubljana: AJPES.
19. AJPES. (2014s), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Šentjernej v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013. Ljubljana: AJPES.

20. AJPES. (2014š), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Šentrupert v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013. Ljubljana: AJPES.
21. AJPES. (2014t), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Škocjan v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013. Ljubljana: AJPES.
22. AJPES. (2014u), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Škofljica v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013. Ljubljana: AJPES.
23. AJPES. (2014v), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Šmarješke Toplice v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013. Ljubljana: AJPES.
24. AJPES. (2014z), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Trebnje v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013. Ljubljana: AJPES.
25. AJPES. (2014ž), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Žužemberk v obdobju od 1.1. do 31.12. 2013. Ljubljana: AJPES.
26. AJPES. (2016a), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Mestne občine Ljubljana v obdobju od 1.1. do 31.12.2015. Ljubljana: AJPES.
27. AJPES. (2016b), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Mestne občine Novo mesto v obdobju od 1.1. do 31.12.2015. Ljubljana: AJPES.
28. AJPES. (2016c), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Brežice v obdobju od 1.1. do 31.12.2015. Ljubljana: AJPES.
29. AJPES. (2016č), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Črnomelj v obdobju od 1.1. do 31.12.2015. Ljubljana: AJPES.
30. AJPES. (2016d), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Dolenjske Toplice v obdobju od 1.1. do 31.12.2015. Ljubljana: AJPES.
31. AJPES. (2016e), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Grosuplje v obdobju od 1.1. do 31.12.2015. Ljubljana: AJPES.
32. AJPES. (2016f), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Ivančna Gorica v obdobju od 1.1. do 31.12.2015. Ljubljana: AJPES.
33. AJPES. (2016g), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Kočevje v obdobju od 1.1. do 31.12.2015. Ljubljana: AJPES.
34. AJPES. (2016h), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Kostanjevica na Krki v obdobju od 1.1. do 31.12.2015. Ljubljana: AJPES.
35. AJPES. (2016i), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Loški Potok v obdobju od 1.1. do 31.12.2015. Ljubljana: AJPES.
36. AJPES. (2016j), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Metlika v obdobju od 1.1. do 31.12.2015. Ljubljana: AJPES.
37. AJPES. (2016k), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Mirna Peč v obdobju od 1.1. do 31.12.2015. Ljubljana: AJPES.
38. AJPES. (2016l), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Mokronog–Trebelno v obdobju od 1.1. do 31.12.2015. Ljubljana: AJPES.
39. AJPES. (2016m), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Osilnica v obdobju od 1.1. do 31.12.2015. Ljubljana: AJPES.
40. AJPES. (2016n), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Ribnica v obdobju od 1.1. do 31.12.2015. Ljubljana: AJPES.

41. AJPES. (2016o), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Semič v obdobju od 1.1. do 31.12.2015. Ljubljana: AJPES.
42. AJPES. (2016p), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Sodražica v obdobju od 1.1. do 31.12.2015. Ljubljana: AJPES.
43. AJPES. (2016r), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Straža v obdobju od 1.1. do 31.12.2015. Ljubljana: AJPES.
44. AJPES. (2016s), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Šentjernej v obdobju od 1.1. do 31.12.2015. Ljubljana: AJPES.
45. AJPES. (2016š), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Šentrupert v obdobju od 1.1. do 31.12.2015. Ljubljana: AJPES.
46. AJPES. (2016t), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Škocjan v obdobju od 1.1. do 31.12.2015. Ljubljana: AJPES.
47. AJPES. (2016u), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Škofljica v obdobju od 1.1. do 31.12.2015. Ljubljana: AJPES.
48. AJPES. (2016v), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Šmarješke Toplice v obdobju od 1.1. do 31.12.2015. Ljubljana: AJPES.
49. AJPES. (2016z), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Trebnje v obdobju od 1.1. do 31.12.2015. Ljubljana: AJPES.
50. AJPES. (2016ž), Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov Občine Žužemberk v obdobju od 1.1. do 31.12.2015. Ljubljana: AJPES.
51. Artenjak, J. (2000). *Poslovna statistika*. Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta.
52. Bogataj, M. (2006). *Razdelitev stroškov komunalnega opremljanja zemljišč za gradnjo* (diplomsko delo). Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.
53. Bojnec, Š. & Djurič Drozdek, V. (2010). *Financiranje obveznih nalog občine*. Koper: Fakulteta za management.
54. Brvar, B. (2007). *Statistika*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede, Univerza v Mariboru.
55. Buščaj, P. (2011). *Financiranje občin in primerjava z evropskimi državami* (magistrsko delo) Ljubljana: Fakulteta za upravo.
56. Cvikl, M., & Korpič-Horvat, E. (2007). *Proračunsko pravo: priprava, izvrševanje in nadzor proračunov*. Ljubljana: GV Založba.
57. Čebulj, J. (2009). Plačilo komunalnega prispevka za infrastrukturne objekte državnega pomena. *Zbornik 1. dnevi stvarnega in zemljiškoknjižnega prava* (str. 95–102). Ljubljana: GV Založba, d.o.o.
58. Čok, M., Cirman, A., & Prevolnik Rupel, V. (2014). *Javne finance v Sloveniji*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
59. Dekleva, J. (2004) Izhodišča za pripravo Uredbe o vsebini opremljanja zemljišč s komunalno infrastrukturo. *Zbornik. Simpozij Družba, prostor, graditev. Ob vstopu Slovenije v EU*. Ljubljana: Inženirska zbornica Slovenije: str. 79–84.
60. *Delovno aktivno prebivalstvo (brez kmetov), medobčinski delovni migranti ter indeks delovne migracije po spolu, občine, Slovenija, letno*. Najdeno 04.06.2016 na spletnem naslovu

- http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0723420S&ti=&path=../Database/Dem_soc/07_trg_dela/05_akt_preb_po_regis_virih/10_07234_delovne_migracije/&lang=2
61. *Dovoljenja za gradnjo stavb: število stavb, njihova gradbena velikost in stanovanja v njih, glede na vrsto stavbe, po občinah Slovenije, letno.* Najdeno 04.06.2016 na spletnem naslovu http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=1970717S&ti=&path=../Database/Ekonomsko/19_gradbenistvo/06_19707_dovoljenja/&lang=2
 62. *Gostota naseljenosti in indeks feminitete, naselja, Slovenija, letno.* Najdeno 16.06.2016 na spletnem naslovu http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=05C5006S&ti=&path=../Database/Dem_soc/05_prebivalstvo/10_stevilo_preb/25_05C50_prebivalstvo_naselja/&lang=2
 63. *Google Maps.* Najdeno 20.06.2016 na spletnem naslovu <https://maps.google.com>
 64. Grafenauer, B., & Breznik, J. (2009). *Upravno pravo, procesni del.* GV Založba, Ljubljana.
 65. Gregorčič, L. (2014). *Merjenje uspešnosti poslovanja občin na primeru jugovzhodne Slovenije* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
 66. Kmet, L. (2007). *Analiza financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo od konca 2. svetovne vojne do vstopa Slovenije v Evropsko unijo* (magistrsko delo). Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.
 67. Koselj, N., Ristanovič, S. & Jereb, S. (2012). *Gradbeno in uporabno dovoljenje.* Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
 68. Kostadinov, F. (2014). *Significance testing of Pearson correlations in Excel.* Najdeno 19.06.2016 na spletnem naslovu <http://fabian-kostadinov.github.io/2014/10/30/significance-testing-of-pearson-correlations-in-excel/>
 69. Likar, S. (2008). *Financiranje občin s poudarkom na investicijskih projektih* (magistrsko delo) Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta.
 70. Lukan Lapornik, M. (2008). Opremljanje stavbnih zemljišč in komunalni prispevek. *Pravna praksa*, 27(6/7), 14–15.
 71. Marzidovšek, N. (2005). Vpliv plačanih komunalnih prispevkov na stanovanjske investicije. *Zbornik Simpozij Družba, prostor, graditev. Kako do kakovostnih stanovanj?* (str. 49–52). Ljubljana: Inženirska zbornica Slovenije.
 72. Miklavžin, V. (2012). *Stroški komunalnega opremljanja zemljišč in prispevek k vrednosti stavbnih zemljišč* (magistrsko delo). Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.
 73. Milunovič, V. (2001). Premoženje in učinkovito financiranje občin. *Vlaj, S. (ur) : Vodnik po slovenski lokalni samoupravi* (str. 82–96). Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.
 74. Milunovič, V. (2012). *Učinkovitost in demokratizacija upravljanja občinskega proračuna* (doktorska disertacija). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

75. Ministrstvo za finance RS (2015a). *Lokalne skupnosti – izračuni*. Najdeno 26.12.2015 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/izracuni
76. Ministrstvo za finance RS (2015b). *Lokalne skupnosti – statistika*. Najdeno 26.12.2015 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/statistika
77. Ministrstvo za finance RS (2015c). *Konsolidirana premoženjska bilanca države in občin*. Najdeno 26.12.2015 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/si/o_ministrstvu/direktorati/direktorat_za_zakladnistvo/premoz_enjska_bilanca/
78. Ministrstvo za finance RS (2015č). *Koeficienti razvitosti občin za leto 2015 – Tabela 1: Podatki o kazalnikih*. Najdeno 04.06.2016 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne_skupnosti/Izra%C4%8Duni/Dolo%C4%8Ditev_koeficientov_razvitosti_ob%C4%8Din/Za_leto_2015/koefficienti_razvitosti_obcin2015-podatki_o_kazalnikih.pdf
79. Ministrstvo za finance RS (2016a). *Zbirne bilance proračunov občin*. Najdeno 22.04.2016 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/tekgib/Bilten_javnih_financ/Bilance_proracunov_obcin_1992-2016.xlsx
80. Ministrstvo za finance RS (2016b). *Izračun primerne porabe občin, dohodnine in finančne izravnave za leto 2016*. Najdeno 14.05.2016 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne_skupnosti/Izra%C4%8Duni/Izra%C4%8Duni_primerne_porabe_ob%C4%8Din/2016/Izracun_PPi-Doh-FI-2016_Obcine_.pdf
81. Ministrstvo za finance RS (2016c). *Podatki o prihodkih od komunalnih prispevkov po posameznih občinah za leto 2015* (interno gradivo). Ljubljana: Ministrstvo za finance RS
82. Ministrstvo za finance RS (2016č). *Poročilo o prihodkih in odhodkih občin* (interno gradivo). Ljubljana: Ministrstvo za finance RS
83. Ministrstvo za finance RS (2016d). *Bilten javnih financ, letnik XVIII, št. 4, april 2016*. Najdeno 28.05.2016 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/tekgib/Bilten_javnih_financ/April_2016.pdf
84. Ministrstvo za finance RS (2016e). *Koeficienti razvitosti občin za leti 2016 in 2017*. Najdeno 4.06.2016 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne_skupnosti/Izra%C4%8Duni/Dolo%C4%8Ditev_koeficientov_razvitosti_ob%C4%8Din/Za_leti_2016_in_2017/Tabela3-Koeficient_razvitosti_obcin_za_leti_2016_in_2017.xlsx
85. Ministrstvo za okolje in prostor RS (2011). *Vodovod Ribče, komunalni prispevek, Rajšek, Delo* (interno gradivo). Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor RS.

86. Ministrstvo za okolje in prostor RS (2016a). *Osnutek zakona o urejanju prostora (ZUreP-2)*. Najdeno 02.05.2016 na spletnem naslovu <http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/osnutki/zurep.docx>
87. Ministrstvo za okolje in prostor RS (2016b). *Pripombe na osnutek zakona o urejanju prostora (ZUreP-2)*. Najdeno 02.05.2016 na spletnem naslovu http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/prostor_arhiv/ZUreP_pripombe.pdf
88. Občina Žalec (2013). *Predlog pravilnika o spremembah Pravilnika o kriterijih za odlog plačila, oprostitve, olajšave in obročno odplačilo komunalnega prispevka in predlog sklepa o pogojih financiranja plačila komunalnega prispevka*. Najdeno 30.05.2016 na spletnem naslovu http://www.zalec.si/seje/gradivo_tocka_106_786_1341.pdf
89. Odlok o podlagah in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Mestne občine Novo mesto. *Uradni list RS* št. 62/2010, 76/2013 in 112/2013.
90. Odlok o podlagah in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Sodražica. *Uradni list RS* št. 30/2012 in 27/2013.
91. Odlok o podlagah in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Straža. *Uradni list RS* št. 12/2014.
92. Odlok o podlagah za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Dolenjske Toplice. *Uradni list RS* št. 85/2011, 97/2011-popr. in 48/2014.
93. Odlok o programu opremljanja in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Mestne občine Ptuj. *Uradni vestnik Mestne občine Ptuj* št. 12/2015.
94. Odlok o programu opremljanja in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Ivančna Gorica. *Uradni list RS* št. 26/2014.
95. Odlok o programu opremljanja in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Kočevje. *Uradni list RS* št. 18/2010, 109/2013 in 97/2014.
96. Odlok o programu opremljanja in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Kostanjevica na Krki. *Uradni list RS* št. 49/2010.
97. Odlok o programu opremljanja in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Metlika. *Uradni list RS* št. 38/2013.
98. Odlok o programu opremljanja in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Mokronog – Trebelno. *Uradni list RS* št. 48/2014.
99. Odlok o programu opremljanja in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Ribnica. *Uradni list RS* št. 19/2014.
100. Odlok o programu opremljanja in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Semič. *Uradni list RS* št. 36/2014.
101. Odlok o programu opremljanja in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Šentjernej. *Uradni vestnik Občine Šentjernej* št. 8/2010 in 2/2013.
102. Odlok o programu opremljanja in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Šentrupert. *Uradni list RS* št. 46/2014.
103. Odlok o programu opremljanja in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Škocjan. *Uradni list RS* št. 24/2012.

104. Odlok o programu opremljanja in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Škofljica. *Uradni list RS* št. 9/2016.
105. Odlok o programu opremljanja in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Šmarješke Toplice. *Uradni list RS* št. 58/2013.
106. Odlok o programu opremljanja in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Trebnje. *Uradni list RS* št. 11/2010, 91/2012 in 110/2013.
107. Odlok o programu opremljanja in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Žužemberk. *Uradni list RS* št. 21/2015.
108. Odlok o programu opremljanja in podlagah ter merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Brežice. *Uradni list RS* št. 78/2015.
109. Odlok o programu opremljanja in podlagah ter merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Osilnica. *Uradni list RS* št. 13/2012.
110. Odlok o programu opremljanja stavbnih zemljišč in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Črnomelj. *Uradni list RS* št. 14/2013 in 24/2014.
111. Odlok o programu opremljanja stavbnih zemljišč in merilih za odmero komunalnega prispevka na območju Mestne občine Celje (prečiščeno besedilo). *Uradni list RS* št. 66/2010, 7/2011 in 99/2012.
112. Odlok o programu opremljanja stavbnih zemljišč in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Mestne občine Nova Gorica. *Uradni list RS* št. 5/2014.
113. Odlok o programu opremljanja stavbnih zemljišč in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Mirna Peč. *Uradni list RS* št. 47/2012, 81/2012 in 33/2015.
114. Odlok o programu opremljanja stavbnih zemljišč za območje Mestne občine Kranj. *Uradni list RS* št. 71/2014 in 30/2015.
115. Odlok o programu opremljanja stavbnih zemljišč za območje Mestne občine Ljubljana. *Uradni list RS* št. 27/2011.
116. Odlok o programu opremljanja za obstoječo komunalno opremo in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Grosuplje. *Uradni list RS* št. 86/2013 in 46/2015.
117. Odlok o programu opremljanja stavbnih zemljišč za obstoječo komunalno opremo in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje Občine Loški Potok. *Uradni list RS* št. 38/2011.
118. Odlok o programu opremljanja stavbnih zemljišč za gradnjo stanovanjskega naselja Hiše Stožice v Tomačevem. *Uradni list RS* št. 30/2009 .
119. Pogačnik, A. (1999). *Urbanistično planiranje*. Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.
120. Pravilnik o merilih za odmero komunalnega prispevka. *Uradni list RS* št. 95/2007.
121. Pravilnik o podlagah za odmero komunalnega prispevka na osnovi povprečnih stroškov opremljanja stavbnih zemljišč s posameznimi vrstami komunalne opreme. *Uradni list RS* št. 95/2007.
122. Pravilnik o povrnitvi stroškov občinam za investicije v izgradnjo elektroenergetskega omrežja. *Uradni list RS* št. 93/2008.

123. *Prebivalstvo po starosti in spolu, občine, Slovenija, polletno*. Najdeno 17.05.2016 na spletnem naslovu http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=05C4002S&ti=&path=../Database/Dem_soc/05_prebivalstvo/10_stevilo_preb/20_05C40_prebivalstvo_obcine/&lang=2
124. Pugelj, D. (2014). *Procesna analiza odmere komunalnega prispevka* (magistrsko delo). Ljubljana: Fakulteta za upravo.
125. Rakar, A. (2005a). Vloga geodetske stroke in službe v postopku pridobivanja gradbenega in uporabnega dovoljenj. *Geodetski vestnik*, 49(4/2005), 567–577 .
126. Rakar, A. (2005b). *Komunalne naprave in seminar*. (študijsko gradivo) Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.
127. Rakar, A., Černe, T. & Šubic Kovač, M. (2008). Fiskalna in usmerjevalna vloga javnih dajatev pri izvajanju aktivne zemljiške politike. *Geodetski vestnik*, 52(4/2008), 743–757.
128. Rovan, J., Korenjak–Černe, S., & Pfajfar, L. (2015). *Statistični obrazci in tabele*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
129. Služba vlade RS za razvoj in evropsko politiko (2016a). *Kohezijski sklad* Najdeno 28.04.2016 na spletnem naslovu <http://www.eu-skladi.si/kohezija-do-2013/skladi/predstavitev-skladov/kohezijski-sklad>
130. Služba vlade RS za razvoj in evropsko politiko (2016b). *Evropski sklad za regionalni razvoj*. Najdeno 28.04.2016 na spletnem naslovu <http://www.eu-skladi.si/kohezija-do-2013/skladi/predstavitev-skladov/evropski-sklad-za-regionalni-razvoj>
131. Sodba Upravnega sodišča RS št. III U 137/2009 (2010). Najdeno 30.05.2016 na spletnem naslovu [http://www.sodnapraksa.si/?q=id:2010040815248883&database\[SOVS\]=SOVS&database\[IESP\]=IESP&database\[VDSS\]=VDSS&database\[UPRS\]=UPRS&_submit=išči&page=0&id=2010040815248883](http://www.sodnapraksa.si/?q=id:2010040815248883&database[SOVS]=SOVS&database[IESP]=IESP&database[VDSS]=VDSS&database[UPRS]=UPRS&_submit=išči&page=0&id=2010040815248883)
132. Sodba upravnega sodišča RS št. I U 33/2013 (2013). Najdeno 30.05.2016 na spletnem naslovu [http://www.sodnapraksa.si/?q=id:2012032113064781&database\[SOVS\]=SOVS&database\[IESP\]=IESP&database\[VDSS\]=VDSS&database\[UPRS\]=UPRS&_submit=išči&page=0&id=2012032113064781](http://www.sodnapraksa.si/?q=id:2012032113064781&database[SOVS]=SOVS&database[IESP]=IESP&database[VDSS]=VDSS&database[UPRS]=UPRS&_submit=išči&page=0&id=2012032113064781)
133. *Stanovanja po naseljenosti in letu izgradnje, občine, Slovenija, večletno*. Najdeno 15.06.2016 na spletnem naslovu http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0861111S&ti=&path=../Database/Dem_soc/08_zivljenjska_raven/25_STANOVANJA/02_08611-stanovanja_OBC/&lang=2
134. Stanovanjski zakon. *Uradni list RS* št. 69/2003, 18/2004-ZVKSES, 47/2006-ZEN, 45/2008-ZVEtL, 57/2008, 62/2010-ZUPJS, 56/2011-Odl. US, 87/2011 in 40/2012-ZUJF.
135. Šinkovec, M. (2012). *Problematika financiranja slovenskih občin in njihova dejanska finančna samostojnost* (magistrsko delo). Kranj: Fakulteta za državne in evropske študije.

136. Štravs, L., Dekleva, J., & Ivanič, L. (2010). *Opremljanje stavbnih zemljišč: komunalni prispevek, pogodba o opremljanju*. Ljubljana: GV Založba.
137. Štular, A., & Štravs, L. (2004). Izhodišča za pripravo Uredbe o vsebini opremljanja zemljišč s komunalno infrastrukturo. *Zbornik. Simpozij Družba, prostor, graditev. Ob vstopu Slovenije v EU*. Ljubljana: Inženirska zbornica Slovenije: str. 73–78.
138. Uredba o klasifikaciji vrst objektov in objektih državnega pomena. *Uradni list RS* št. 109/2011.
139. Uredba o metodologiji za določitev razvitosti občin. *Uradni list RS* št. 103/2015.
140. Uredba o razvrščanju objektov glede na zahtevnost gradnje. *Uradni list RS* št. 18/2013, 24/2013 in 26/2013.
141. Uredba o vsebini programa opremljanja. *Uradni list RS* št. 80/2007.
142. Ustava Republike Slovenije. *Uradni list RS* št. 33/1991-I, 42/1997-UZS68, 66/2000-UZ80, 24/2003-UZ3a, 47, 68, 69/2004-UZ14, 69/2004-UZ43, 69/2004-UZ50, 68/2006-UZ121,140,143, 47/2013-UZ148 in 47/2013-UZ90,97,99) .
143. Verbič, M. (2014a). *Model multiple regresije*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
144. Verbič, M. (2014b). *Preverjanje predpostavk klasičnega regresijskega modela*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
145. Vlaj, S. (2006). *Lokalna samouprava: teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
146. Zakon o financiranju občin. *Uradni list RS* št. 32/2006-UPB, 123/2006-ZFO-1 in 57/2008-ZFO-1A.
147. Zakon o gospodarskih javnih službah. *Uradni list RS* št. 32/1993, 30/1998-ZZLPPO, 127/2006-ZJZP, 38/2010-ZUKN in 57/2011-ORZGJS40.
148. Zakon o graditvi objektov. *Uradni list RS* št. 102/2004-UPB, 14/2005-popr., 92/2005-ZJC-B, 93/2005-ZVMS, 111/2005-Odl. US, 126/2007, 108/2009, 61/2010-ZRud-1, 20/2011-Odl. US, 57/2012, 101/2013-ZDavNepr, 110/2013 in 19/2015.
149. Zakon o javnih financah. *Uradni list RS* št. 11/2011-UPB, 14/2013-popr., 101/2013, 55/2015-ZfisP in 95/2015-ZIPRS1617.
150. Zakon o letalstvu. *Uradni list RS* št. 81/2010-UPB4.
151. Zakon o lokalni samoupravi. *Uradni list RS* št. 94/2007-UPB, 76/2008, 79/2009, 51/2010, 40/2012-ZUJF, 14/2015-ZUUIFO.
152. Zakon o prostorskem načrtovanju. *Uradni list RS* št. 33/2007, 70/2008-ZVO-1B, 108/2009, 80/2010-ZUPUDPP, 43/2011-ZKZ-C, 57/2012, 57/2012-ZUPUDPP-A, 109/2012, 76/2014-Odl. US in 14/2015-ZUUIFO.
153. Zakon o splošnem upravnem postopku. *Uradni list RS*, št. 24/2006-UPB, 105/2006-ZUS-1, 126/2007, 65/2008, 8/2010 in 82/2013.
154. Zakon o varstvu okolja. *Uradni list RS*, št. 39/2006-UPB, 49/2006-ZMetD, 66/2006-Odl. US, 33/2007-ZPNačrt, 57/2008-ZFO-1A, 70/2008, 108/2009, 108/2009-ZPNačrt-A, 48/2012, 57/2012, 92/2013, 56/2015 in 102/2015.

PRILOGE

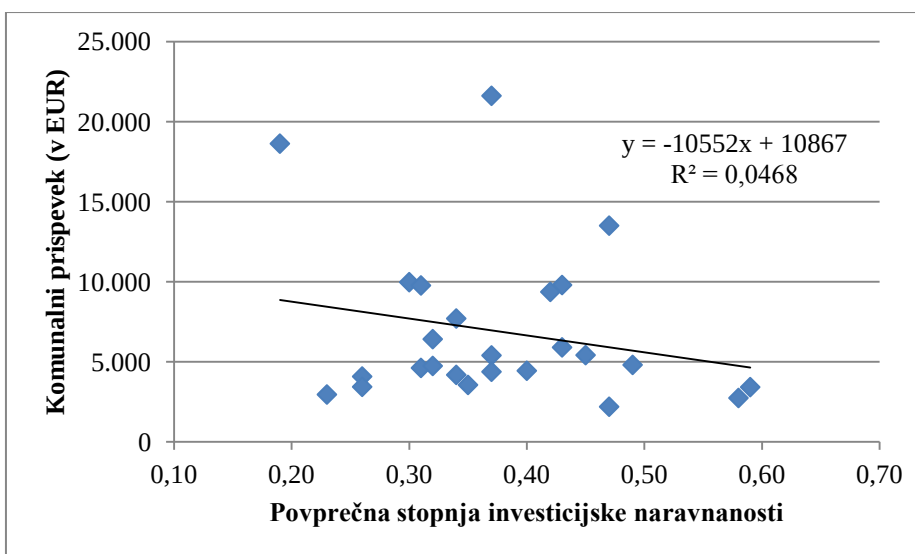
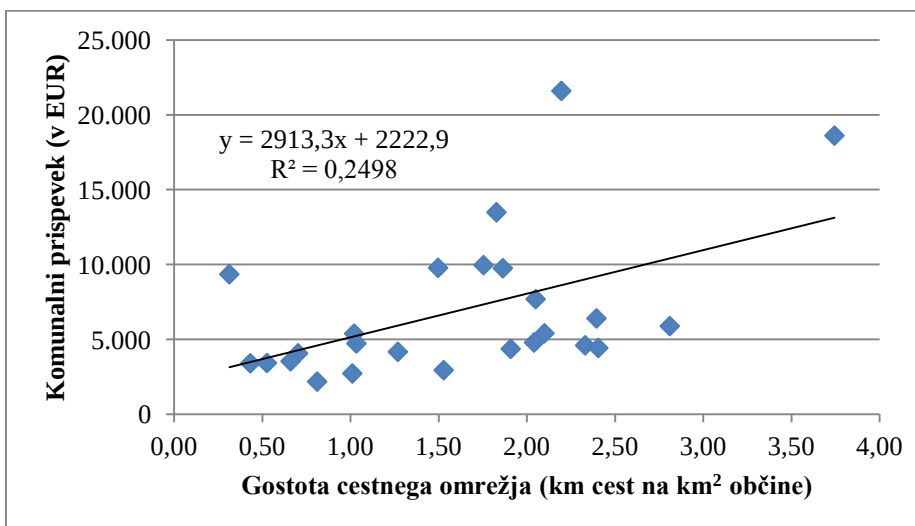
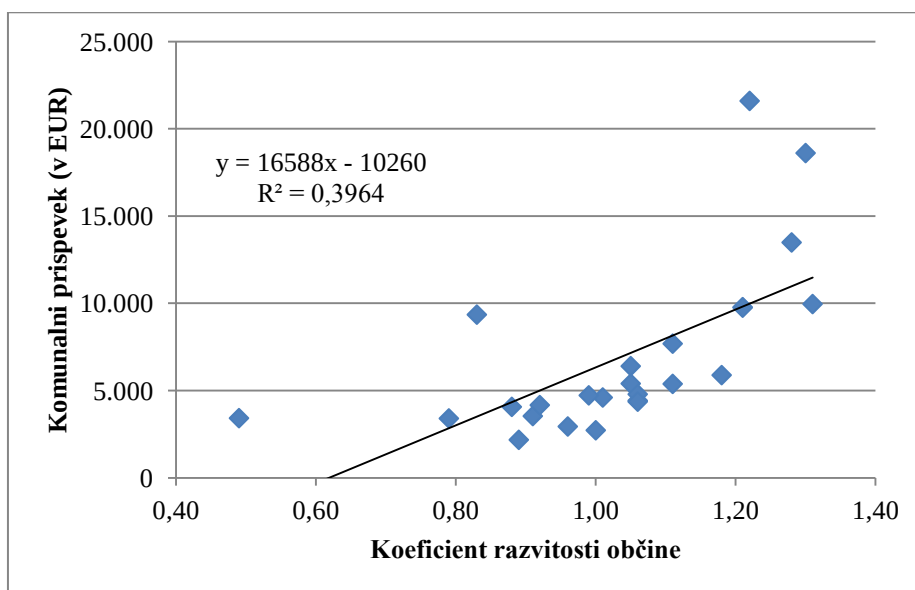
PRILOGE

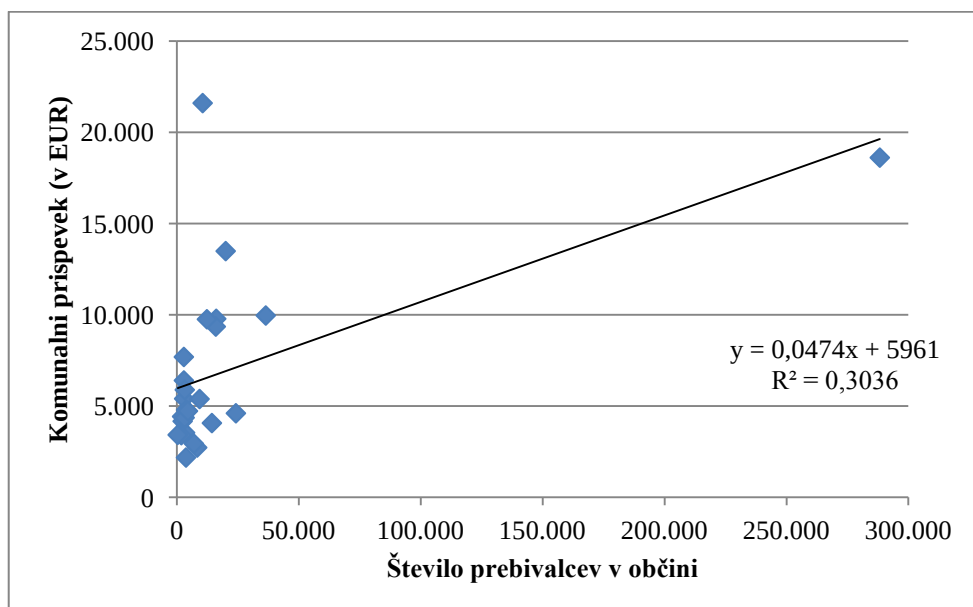
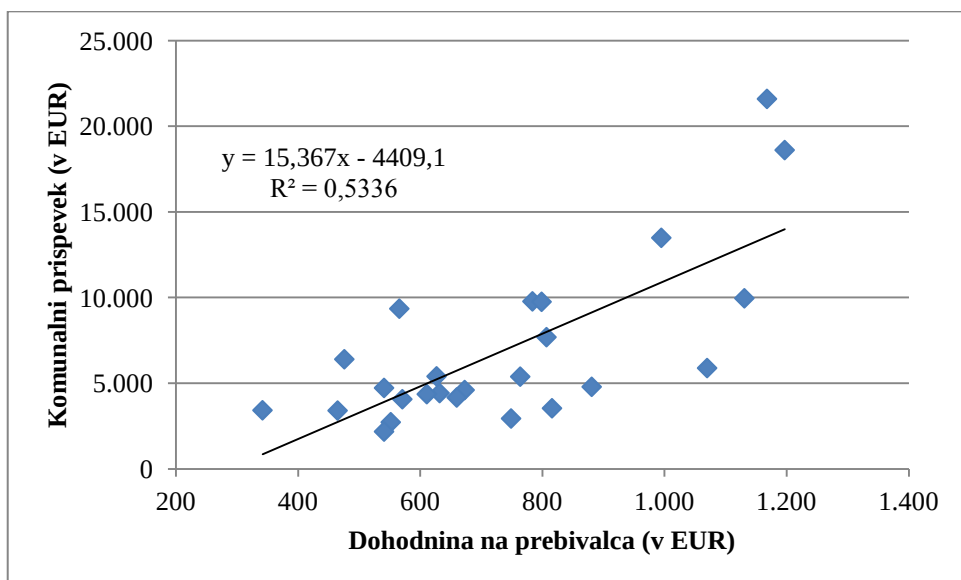
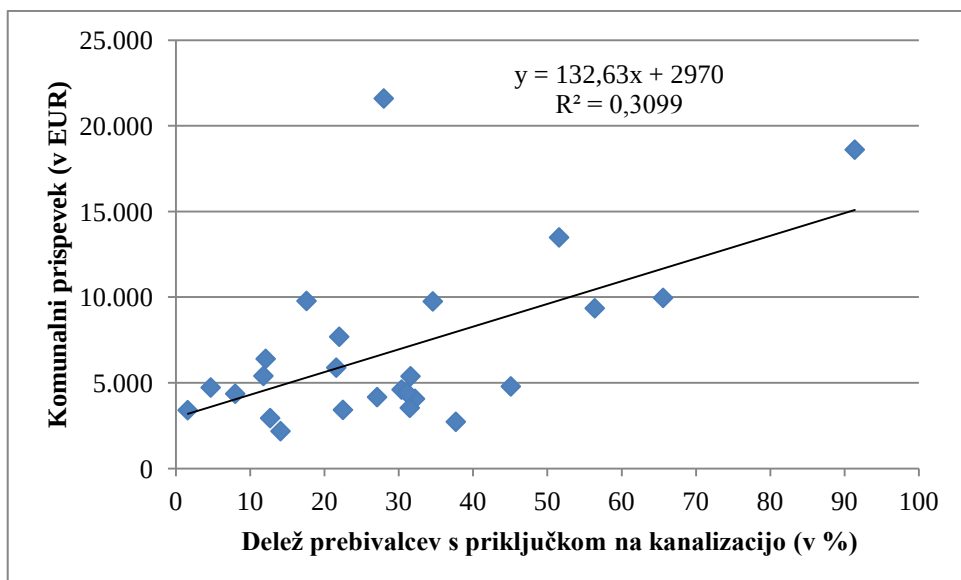
Priloga 1: Seznam uporabljenih kratic in okrajšav	1
Priloga 2: Razsevni diagrami z vrisanimi regresijskimi funkcijami	2
Priloga 3: Korelacijska matrika.....	6

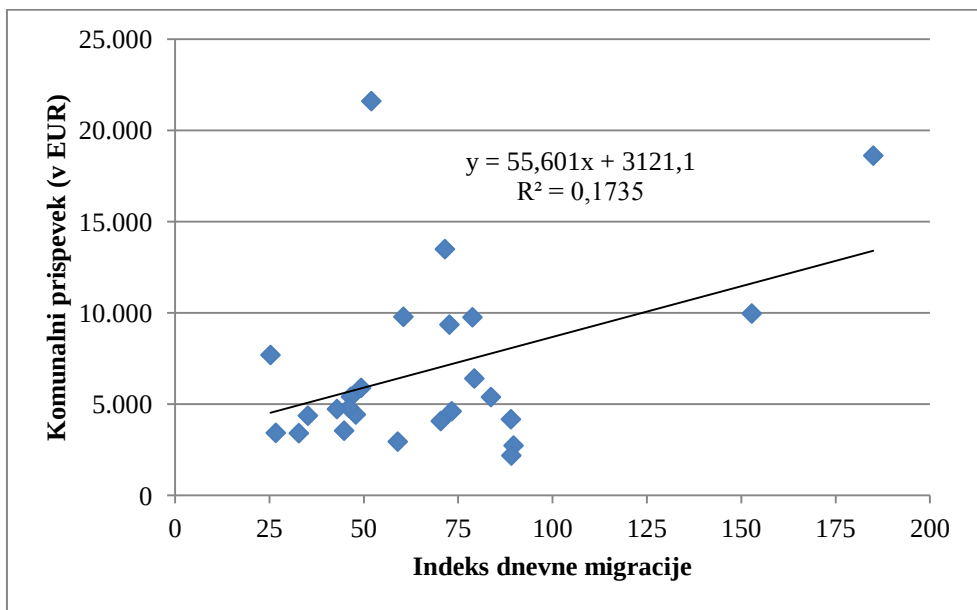
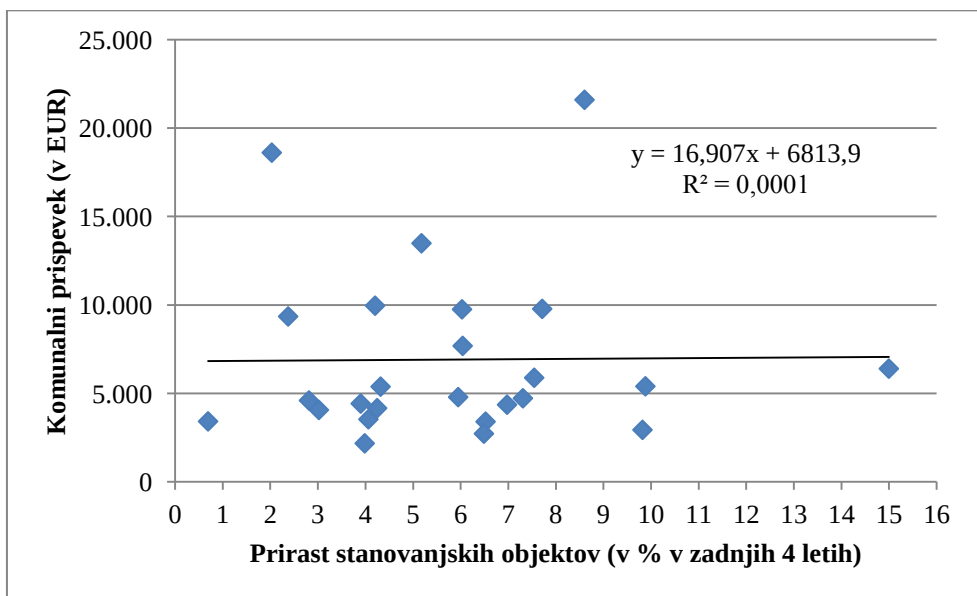
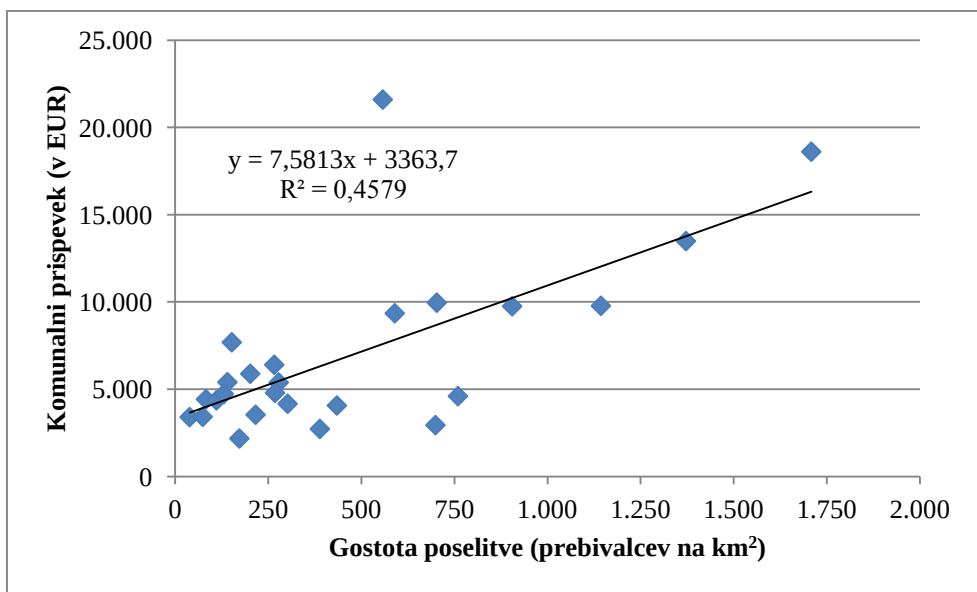
Priloga 1: Seznam uporabljenih kratic in okrajšav

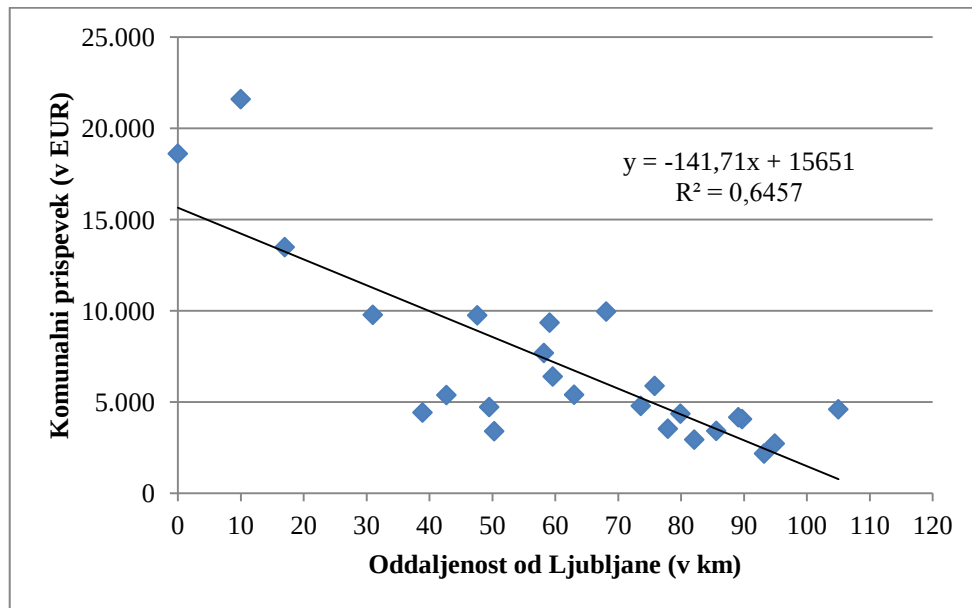
ESRR	Evropski sklad za regionalni razvoj
GJI	gospodarska javna infrastruktura
GURS	Geodetska uprava Republike Slovenije
MČN	mala čistilna naprava
MELLS	Evropska listina o lokalni samoupravi
NRP	načrt razvojnih programov
NTP	neto tlorisna površina objekta
NUSZ	nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča
OPN	Občinski prostorski načrt
OPPN	Občinski podrobni prostorski načrt
PGD	Projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja
Pravilnik	Pravilnik o merilih za odmero komunalnega prispevka
SZ	Stanovanjski zakon
Uredba	Uredba o vsebini programa opremljanja
Ustava	Ustava Republike Slovenije
zavezanec	zavezanec za plačilo komunalnega prispevka
ZFO	Zakon o financiranju občin
ZGJS	Zakon o gospodarskih javnih službah
ZGO	Zakon o graditvi objektov
ZJF	Zakon o javnih financah
ZLS	Zakon o lokalni samoupravi
ZPNačrt	Zakon o prostorskem načrtovanju
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku
ZVO	Zakon o varstvu okolja

Priloga 2: Razsevni diagrami z vrisanimi regresijskimi funkcijami









Priloga 3: Korelacijska matrika

Spremenljivke	Komunalni prispevek	V1 - Koeficient razvitosti občine	V2 - Gostota cestnega omrežja	V3 - Povprečna stopnja investicijske naravnosti	V4 - Delež prebivalcev s priključkom na kanalizacijo	V5 - Dohodnina na prebivalca	V6 - Število prebivalcev	V7 - Gostota poselitve	V8 - Prirast stanovanjskih objektov, v zadnjih štirih letih	V9 - Indeks dnevne migracije občine	V10 - Oddaljenost od Ljubljane v km
Komunalni prispevek	1,0000										
V1 - Koeficient razvitosti občine	0,6296	1,0000									
V2 - Gostota cestnega omrežja	0,4998	0,7043	1,0000								
V3 - Povprečna stopnja investicijske naravnosti	-0,2163	-0,0466	-0,2725	1,0000							
V4 - Delež prebivalcev s priključkom na kanalizacijo	0,5567	0,4103	0,3296	-0,2444	1,0000						
V5 - Dohodnina na prebivalca	0,7304	0,8060	0,6171	-0,1835	0,5949	1,0000					
V6 - Število prebivalcev	0,5510	0,3627	0,5353	-0,4061	0,7011	0,4730	1,0000				
V7 - Gostota poselitve	0,6767	0,5739	0,4102	-0,2919	0,6720	0,5789	0,6759	1,0000			
V8 - Prirast stanovanjskih objektov, v zadnjih štirih letih	0,0106	0,2759	0,2584	0,1640	-0,5124	-0,0241	-0,2900	-0,1585	1,0000		
V9 - Indeks dnevne migracije občine	0,4166	0,4591	0,3445	-0,3168	0,7557	0,4587	0,7391	0,6438	-0,2368	1,0000	
V10 - Oddaljenost od Ljubljane v km	-0,8035	-0,5678	-0,3990	0,0437	-0,3438	-0,5201	-0,4739	-0,5250	-0,1102	-0,2231	1,0000