

Univerza  
v Ljubljani  
Fakulteta  
*za gradbeništvo  
in geodezijo*

*Janova 2  
1000 Ljubljana, Slovenija  
telefon (01) 47 68 500  
faks (01) 42 50 681  
fgg@fgg.uni-lj.si*



Interdisciplinarni podiplomski študij  
prostorskega in urbanističnega  
planiranja

Kandidatka:

**Lidija Kmet**

**Analiza financiranja opremljanja zemljišč za  
gradnjo od konca 2.svetovne vojne do vstopa  
Slovenije v Evropsko unijo**

**Magistrska naloga št. 49**

**Mentor:**

izr. prof. dr. Albin Rakar

Ljubljana, 14. 6. 2007

Univerza  
v Ljubljani

Fakulteta  
*za gradbeništvo  
in geodezijo*



*ODDELEK ZA  
GEODEZIJO*

*Interdisciplinarni  
podiplomski študij  
prostorskega in  
urbanistnega  
planiranja*

Kandidatka:

**LIDIJA KMET, univ.dipl.inž.geod.**

**Analiza financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo  
od konca 2. svetovne vojne do vstopa Slovenije v Evropsko unijo**

Magistrska naloga štev.: **49 (M)**

**Analysis of funding land development since the end of the Second World  
War till joining Slovenia to the European Union**

Master of Science Thesis No.: **49 (M)**

Mentor:  
izr. prof. dr. Albin Rakar

Član:  
izr. prof. dr. Anton Prosen

Predsednik komisije:  
prof. dr. Andrej Pogačnik

Članica:  
izr. prof. dr. Maruška Šubic Kovač

Ljubljana, junij 2007

## **IZJAVA O AVTORSTVU**

Podpisana **LIDIJA KMET** izjavljam, da sem avtorica magistrskega dela z naslovom:  
**»ANALIZA FINANCIRANJA OPREMLJANJA ZEMLJIŠČ ZA GRADNJO OD  
KONCA 2. SVETOVNE VOJNE DO VSTOPA SLOVENIJE V EVROPSKO UNIJO«.**

Izjavljam, da se odpovedujem vsem materialnim pravicam iz dela za potrebe elektronske separatoteke FGG.

**Ljubljana, 13.6.2007**

## **BIBLIOGRAFSKO - DOKUMENTACIJSKA STRAN IN IZVLEČEK**

**UDK: 338.465+711.8(043.3)**

**Avtor: Lidija Kmet, univ. dipl. inž. geod.**

**Mentor: izr. prof. dr. Albin Rakar**

**Naslov: Analiza financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo od konca 2. svetovne vojne do vstopa Slovenije v Evropsko unijo**

**Obseg in oprema: 178 str., 2 pregl., 6 sl., 12. gr.**

**Ključne besede: opremljanje zemljišč, zemljišča za gradnjo, komunalna infrastruktura, zgodovinski pregled, financiranje**

**Izvleček:**

Osrednji del magistrskega dela je namenjen opisu financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo po koncu 2. svetovne vojne do danes. Glavni poudarek je na opisu zakonodaje, ki je urejala obravnavano področje, virih financiranja in načinu zbiranja finančnih sredstev. V obravnavanem obdobju so bili številni viri, ki so bili odvisni od družbeno - političnih razmer, razvitosti stroke in tehničnih možnosti posameznega obdobja. V prvem povojnem obdobju, do ustave iz leta 1974, so bili pomembni proračuni lokalnih skupnosti in razni skladi. Po ustavi leta 1974 do osamosvojitve Slovenije leta 1991 so bili pomembne predvsem samoupravne interesne skupnosti in skladi stavbnih zemljišč. Za obdobje po osamosvojitvi so značilni integralni proračuni lokalnih skupnosti. Opis financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo je narejen na splošno za celotno Slovenijo in na primeru bivših ljubljanskih občin. S pregledom vseh virov financiranja smo predvsem pokazali, kako številni so bili le ti v preteklosti, urejenost področja v posameznem obdobju in vpliv na današnje stanje. Poleg opisa pretekle prakse smo predstavili tudi financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo v tujini, in sicer Veliki Britaniji, Nemčiji in na Nizozemskem. Pomemben element magistrskega dela so tudi teoretična izhodišča z opredelitvijo pojmov in strokovnih izhodišč. Na osnovi zaključkov tega dela smo postavili izhodišča, ki bi jih moral vsebovati sistem financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo v Sloveniji.

## **BIBLIOGRAPHIC- DOCUMENTALISTIC INFORMATION**

**UDC: 338.465+711.8(043.3)**

**Author: Lidija Kmet**

**Supervisor: assoc. prof. Albin Rakar**

**Title: Analysis of funding land development since the end of the Second World War till joining Slovenia to the European Union**

**Notes: 178 p., 2 tab., 6 fig., 12 graph.**

**Key words: land development, local public infrastructure, history review, funding land development**

**Abstract:**

The main part of the thesis is focused on funding and financing local infrastructure from the Second World War to the present day, when many funding and financing options were present, which were mainly the result of socio - political circumstances, development of the field and technical potential of each period. In the first period, after the Second World War to the constitution in 1974, local public budgets and different kinds of funds were very important. After the constitution 1974 to the independence of Slovenia particularly important were self management communities (samoupravne interesne skupnosti) and building land funds (skladi stavbnih zemljišč). For the period after the independence integral local public budgets are significant. Presentation of funding local public infrastructure is made on a general level for the whole country and for former Ljubljana local communities. With the review of all funding options the diversity of the system in the past, characteristics of each funding period and the influence on the present system are presented. Beside the description of the system in the past funding local public infrastructure abroad, in Great Britain, The Netherlands and Germany is also shown. The important part of the thesis is also theoretical principles. On the basis of conclusions of the thesis the principles of the system which would be suitable for Slovenia have been pointed out.

## **ZAHVALA**

Iskreno se zahvaljujem vsem, ki so mi pomagali pri izdelavi magistrskega dela. Še posebej se zahvaljujem mentorju izr. prof. dr. A. Rakarju.

## KAZALO VSEBINE

<b>1</b>	<b>UVOD</b>	<b>1</b>
<b>1.1</b>	<b>Opredelitev problema</b>	<b>2</b>
<b>1.2</b>	<b>Cilji naloge</b>	<b>3</b>
<b>1.3</b>	<b>Struktura naloge</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>ZNAČILNOSTI KOMUNALNE DEJAVNOSTI, KOMUNALNEGA GOSPODARSTVA IN KOMUNALNE INFRASTRUKTURE</b>	<b>7</b>
<b>2.1</b>	<b>Razvoj infrastrukture</b>	<b>7</b>
<b>2.2</b>	<b>Opredelitev pojmov</b>	<b>10</b>
<b>2.2.1</b>	<b>Izvor in opredelitev pridevnika komunalen</b>	<b>10</b>
<b>2.2.2</b>	<b>Komunalne dejavnosti</b>	<b>11</b>
<b>2.2.3</b>	<b>Komunalno gospodarstvo</b>	<b>13</b>
<b>2.2.4</b>	<b>Infrastruktura, javna infrastruktura in komunalna infrastruktura</b>	<b>14</b>
<b>2.2.5</b>	<b>Opremljanje zemljišč za gradnjo</b>	<b>18</b>
<b>2.2.6</b>	<b>Delitev komunalne infrastrukture z vidika financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo</b>	<b>21</b>
<b>2.3</b>	<b>Nomenklatura komunalnih dejavnosti</b>	<b>28</b>
<b>3</b>	<b>FINANCIRANJE OPREMLJANJA ZEMLJIŠČ ZA GRADNJO</b>	<b>32</b>
<b>3.1</b>	<b>Splošno o financiranju opremljanja zemljišč za gradnjo</b>	<b>32</b>
<b>3.2</b>	<b>Načini financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo</b>	<b>33</b>
<b>3.2.1</b>	<b>Prispevek ob ceni komunalnih storitev</b>	<b>33</b>
<b>3.2.2</b>	<b>Proračunska sredstva</b>	<b>34</b>
<b>3.2.3</b>	<b>Prispevki investitorjev</b>	<b>35</b>
<b>3.2.4</b>	<b>Zasebni kapital</b>	<b>35</b>
<b>3.3</b>	<b>Financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo (prispevek investitorjev) kot del davčnega sistema</b>	<b>36</b>

<b>4</b>	<b>PREGLED FINANCIRANJA OPREMLJANJA ZEMLJIŠČ ZA GRADNJO PO KONCU 2. SVETOVNE VOJNE DO VSTOPA SLOVENIJE V EVROPSKO UNIJO</b>	<b>41</b>
4.1	Analiza predpisov o financiranju opremljanja zemljišč za gradnjo	41
4.1.1	Prispevki investitorjev	42
4.1.1.1	Uredba o začasnem načinu ureditve prispevka investitorjev k stroškom za pripravo in komunalno ureditev stavbnih zemljišč iz leta 1959	43
4.1.1.2	Zakon o urejanju mestnega zemljišča iz leta 1963	45
4.1.1.3	Zakon o urejanju in oddajanju stavbnega zemljišča iz leta 1966	46
4.1.1.4	Zakon o upravljanju in razpolaganju s stavbnim zemljiščem iz leta 1977	47
4.1.1.5	Zakon o stavbnih zemljiščih iz leta 1984	49
4.1.1.6	Zakon o stavbnih zemljiščih iz leta 1997	51
4.1.1.7	Zakon o urejanju prostora iz leta 2002	52
4.1.1.8	Zakon o prostorskem načrtovanju iz leta 2007	53
4.1.1.9	Analiza predpisov o prispevkih investitorjev glede na zelena davčna načela	54
4.1.2	Prispevek za uporabo mestnega zemljišča oziroma nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča	56
4.1.2.1	Zakon o prispevku za uporabo mestnega zemljišča iz leta 1966	57
4.1.2.2	Zakon o prispevku za uporabo mestnega zemljišča iz leta 1972	57
4.1.2.3	Zakon o upravljanju in razpolaganju s stavbnim zemljiščem iz leta 1977	58
4.1.2.4	Zakon o stavbnih zemljiščih iz leta 1984	59
4.1.2.5	Zakon o urejanju prostora iz leta 2002	59
4.1.3	Oddajanje zemljišč za gradnjo	59
4.2	Viri financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo	61
4.2.1	Dinamika stanovanjske gradnje	62
4.2.2	Obdobje od 1946. do 1974. leta	64
4.2.2.1	Lokalni proračuni	67
4.2.2.2	Komunalni skladi	68
4.2.2.3	Organizacije za urejanje mestnih/stavbnih zemljišč	68
4.2.2.4	Komunalne organizacije	69
4.2.2.5	Družbeni investicijski skladi	70
4.2.2.6	Bančna sredstva	71



<b>4.2.2.7 Drugi viri</b>	<b>71</b>
<b>4.2.2.8 Finančna analiza deležev posameznih virov financiranja</b>	<b>76</b>
<b>4.2.3 Obdobje od 1975. do 1991. leta</b>	<b>81</b>
<b>4.2.3.1 Stavbno zemljiške skupnosti/sklad stavbnih zemljišč</b>	<b>84</b>
<b>4.2.3.2 Komunalne organizacije</b>	<b>86</b>
<b>4.2.3.3 Samoupravne komunalne skupnosti</b>	<b>87</b>
<b>4.2.3.4 Drugi viri</b>	<b>88</b>
<b>4.2.3.5 Finančna analiza deležev posameznih virov financiranja</b>	<b>91</b>
<b>4.2.4 Obdobje od 1991. do 2007. leta</b>	<b>95</b>
<b>4.2.4.1 Proračunska sredstva lokalnih skupnosti</b>	<b>98</b>
<b>4.2.4.2 Komunalne organizacije</b>	<b>99</b>
<b>4.2.4.3 Drugi viri</b>	<b>100</b>
<b>5 PREGLED FINANCIRANJA OPREMLJANJA ZEMLJIŠČ ZA GRADNJO NA PRIMERU BIVŠIH LJUBLJANSKIH OBČIN</b>	<b>101</b>
<b>5.1 Analiza lokalnih predpisov</b>	<b>101</b>
<b>5.1.1 Prispevki investitorjev k stroškom opremljanja zemljišč za gradnjo</b>	<b>102</b>
<b>5.1.2 Prispevek za uporabo mestnega zemljišča/nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča</b>	<b>104</b>
<b>5.2 Načini financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo</b>	<b>105</b>
<b>5.2.1 Obdobje od 1946. do 1974. leta</b>	<b>105</b>
<b>5.2.1.1 Proračunska sredstva</b>	<b>106</b>
<b>5.2.1.2 Komunalni skladi</b>	<b>106</b>
<b>5.2.1.3 Sredstva komunalnih organizacij in bančni krediti</b>	<b>107</b>
<b>5.2.1.4 Družbeni investicijski skladi</b>	<b>107</b>
<b>5.2.1.5 Drugi viri</b>	<b>108</b>
<b>5.2.1.6 Finančna analiza</b>	<b>109</b>
<b>5.2.2 Obdobje od 1975. do 1991. leta</b>	<b>111</b>
<b>5.2.2.1 Sklad stavbnih zemljišč</b>	<b>113</b>
<b>5.2.2.2 Samoupravna komunalna skupnost</b>	<b>117</b>
<b>5.2.2.3 Komunalne organizacije</b>	<b>119</b>
<b>5.2.2.4 Drugi viri</b>	<b>121</b>

<b>5.2.2.5 Finančna analiza</b>	<b>122</b>
<b>5.2.3 Obdobje od 1991. do 2007. leta</b>	<b>125</b>
<b>5.2.3.1 Proračunska sredstva lokalnih skupnosti</b>	<b>125</b>
<b>5.2.3.2 Komunalne organizacije</b>	<b>125</b>
<b>5.2.3.3 Drugi viri</b>	<b>126</b>
<b>5.3 Finančna analiza višine prispevkov investitorjev po posameznih obdobjih</b>	<b>126</b>
<b>5.3.1 Prispevki investitorjev na območju urejanja</b>	<b>127</b>
<b>5.3.2 Prispevek investitorjev izven območja urejanja</b>	<b>131</b>
<b>6 FINANCIRANJE OPREMLJANJA ZEMLJIŠČ ZA GRADNJO V TUJINI</b>	<b>134</b>
<b>6.1 Splošno</b>	<b>134</b>
<b>6.2 Zvezna republika Nemčija</b>	<b>134</b>
<b>6.2.1 Urejanja prostora</b>	<b>134</b>
<b>6.2.2 Financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo</b>	<b>136</b>
<b>6.2.3 Primerjava s Slovenijo</b>	<b>137</b>
<b>6.3 Velika Britanija</b>	<b>138</b>
<b>6.3.1 Urejanja prostora</b>	<b>138</b>
<b>6.3.2 Financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo</b>	<b>139</b>
<b>6.3.3 Primerjava s Slovenijo</b>	<b>140</b>
<b>6.4 Nizozemska</b>	<b>141</b>
<b>6.4.1 Urejanja prostora</b>	<b>141</b>
<b>6.4.2 Financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo</b>	<b>143</b>
<b>6.4.3 Primerjava s Slovenijo</b>	<b>144</b>
<b>7 PREDLAGAN SISTEMI FINANCIRANJA OPREMLJANJA ZEMLJIŠČ ZA GRADNJO</b>	<b>145</b>
<b>8 ZAKLJUČEK</b>	<b>149</b>
<b>9 POVZETEK</b>	<b>157</b>
<b>10 SUMMARY</b>	<b>160</b>
<b>LITERATURA IN VIRI</b>	<b>162</b>

## **KAZALO PREGLEDNIC**

Preglednica 1: Objekti, omrežja in naprave, ki se štejejo h komunalni opremljeni zemljišč	26
Preglednica 2: Povprečno število stanovanj po posameznih obdobjih	64

## KAZALO GRAFIKONOV

Grafikon 1: Delitev komunalne infrastrukture	23
Grafikon 2: Število zgrajenih stanovanj po posameznih letih	63
Grafikon 3: Viri financiranja in načini pridobivanja finančnih sredstev v obdobju od 1946. do 1974. leta	66
Grafikon 4: Delež virov sredstev od 1955. do 1957. leta	78
Grafikon 5: Delež virov sredstev od 1962. do 1974. leta	80
Grafikon 6: Viri financiranja in načini pridobivanja finančnih sredstev v obdobju od 1974. do 1990. leta	82
Grafikon 7: Delež virov sredstev od 1975. do 1977. leta	93
Grafikon 8: Delež virov sredstev od 1978. do 1979. leta	95
Grafikon 9: Viri financiranja in načini pridobivanja finančnih sredstev v obdobju od 1991. do 2007. leta	97
Grafikon 10: Delež virov sredstev od 1955. do 1957. leta	110
Grafikon 11: Delež virov sredstev od 1962. do 1966. leta in od 1970. do 1974. leta	111
Grafikon 12: Promet z zemljišči Sklada stavbnih zemljišč mesta Ljubljane	115
Grafikon 13: Viri sredstev Sklada stavbnih zemljišč mesta Ljubljane	116
Grafikon 14: Delež virov sredstev od 1975. do 1976. leta	123
Grafikon 15: Delež virov sredstev od 1978. do 1979. leta	124
Grafikon 16: Primer višine prispevkov investitorjev po posameznih obdobjih - območje urejanja	130
Grafikon 17: Primer višine prispevkov investitorjev po posameznih obdobjih - izven območja urejanja	133

## KAZALO SLIK

Slika 1: Delitev komunalne infrastrukture	23
Slika 2: Viri financiranja in načini pridobivanja finančnih sredstev v obdobju od 1946. do 1974. leta	66
Slika 3: Viri financiranja in načini pridobivanja finančnih sredstev v obdobju od 1974. do 1990. leta	82
Slika 4: Viri financiranja in načini pridobivanja finančnih sredstev v obdobju od 1991. do 2007. leta	97

## 1 UVOD

Komunalna infrastruktura je neločljiv in pomemben dejavnik celovitega urbanega prostora ter eden od glavnih vzvodov njegovega razvoja. Že v preteklosti je bil razvoj naselij tesno povezan z razvojem komunalne infrastrukture. Sprva je bila potreba samo po najosnovnejši komunalni infrastrukturi; z višanjem življenjskega standarda se je večal tudi njen pomen in obseg. Tako je danes potreba po komunalni opremljenosti nujnost, naselja se opremljajo s cestami, elektriko, vodovodom, plinovodom, kanalizacijo, parki, igrišči ...

Rakar (2001) pravi, da opremljanje zemljišč predstavlja v gradbeno - tehničnem smislu gradnjo objektov in naprav s področja tehnične infrastrukture (komunalnih dejavnosti, prometa in zvez, energetike). Na podlagi teh aktivnosti, ki v finančnem smislu dejansko predstavljajo vlaganje kapitala v zemljišča, se zemljišča v realnem smislu spreminjajo iz kmetijskih v stavbna, v finančnem smislu pa iz »terre matiere<sup>1</sup>« v »terre capital<sup>2</sup>«. Šele oprema zemljišč z objekti in napravami tehnične infrastrukture, bolj znana kot komunalna oprema zemljišč, da zemljiščem tisto uporabno vrednost in sposobnost, da na njih zgradimo posamezne objekte (stanovanjske, poslovne, industrijske, objekte družbenih dejavnosti in dejavnosti družbenega standarda ...).

Financiranje opremljanje zemljišč za gradnjo pomeni financiranje gradnje komunalne infrastrukture, ki je predmet opremljanja zemljišč za gradnjo. Pri tem je potrebno razlikovati med direktno vloženi sredstvi (npr. posojila) in zagotovitvijo teh sredstev (npr. prispevek investitorjev).

Po 2. svetovni vojni so se v svetu kot tudi Sloveniji naselja začela hitro širiti. S tem pa je naraščala tudi potreba po komunalni opremljenosti. V zvezi s tem so se vedno pojavljala številna ekonomska vprašanja, predvsem na področju njenega financiranja. Stroški opremljanja zemljišč za gradnjo so praviloma zelo visoki, zato je ključno, kdo jih nosi. Ali so to investitorji, lokalne skupnosti, država, porabniki storitev ali vsi naštetih subjekti?

---

<sup>1</sup> Zemlja kot materija.

<sup>2</sup> Zemlja kot kapital.

Izoblikovani so številni viri financiranja, ki imajo svoje prednosti in pomanjkljivosti. Mnenja, kakšen sistem je najboljši, se razlikujejo, sistem financiranja pa je odvisen predvsem od prakse v preteklosti, davčnega sistema in razvoja komunalnih dejavnosti.

V financiranju opremljanja zemljišč za gradnjo se kažejo posebnosti, ki ustrezajo posebnostim komunalnih dejavnosti. Klemenčič (1970) pravi, da se v ocenjevanju posebnosti oziroma značilnosti komunalnih dejavnosti kaže v veliki meri tudi družbeno politična presoja sploh, zato sistema financiranja investicij v komunalne dejavnosti ne moremo razumeti samo kot finančno tehnično zadevo gospodarjenja, marveč tudi kot faktor zavestnega družbeno političnega usmerjanja razvoja teh družbenih dejavnosti.

## 1.1 Opredelitev problema

Z višanjem življenjskega standarda, vse večjimi naravovarstvenimi zahtevami in širitvijo naselij<sup>3</sup>, se večajo tudi potrebe po komunalni opremljenosti zemljišč za gradnjo. Lokalne skupnosti ne morejo kriti vseh stroškov opremljanja zemljišč za gradnjo iz svojih proračunov, zato gredo v svetu kot tudi v Sloveniji, trendi financiranja v smeri, da naj jih plačajo porabniki oziroma investitorji. Pri tem se pogosto ne ve, za kateri del komunalne infrastrukture je lokalna skupnost upravičena bremeniti investitorje? Kaj je predmet opremljanja? Kdo nosi posamezne stroške (magistralne, primarne in sekundarne infrastrukture)? Katera zgrajena komunalna infrastruktura je že bila plačana in iz katerih virov? Kaj dejansko je všteto v ceno komunalnih storitev? Če želimo odgovore na ta vprašanja, moram poznati tudi na kakšen način se je v preteklosti financiralo opremljanje zemljišč za gradnjo.

Pomemben vir financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo v preteklosti so bili prispevki investitorjev. »S temi sredstvi smo dejansko pokrivali ves siceršnji primanjkljaj sredstev za razširjeno produkcijo. Istočasno pa smo z njihovo pomočjo prikrivali vse negativne posledice neurejenosti, stihije in nedodelanosti sistema financiranja komunalnega gospodarstva. Prav

---

<sup>3</sup> Trendi v razvitem svetu ne gredo več v širitev naselij; v nerazvitem svetu je slika povsem drugačna, številna mesta se zelo hitro širijo.

glede na vlogo in pomen, ki so jo doslej imela sredstva investorjev kot pomemben finančni vir za razširjeno reprodukcijo, je bilo čutiti določeno inertnost in odpor proti sistemski rešitvi tega vprašanja. Kajti sistemska rešitev problema deleža investorjev k stroškom urejanja bi nujno pogojevala in zahtevala sistemsko rešitev za celoten sklop financiranja komunalnega gospodarstva, za kar pa v praksi nismo imeli ne potrebne volje in ne moči.« (Rakar, 1999: 80)

Predvsem zaradi omenjene problematike nam v Sloveniji še ni uspelo izoblikovati stabilnega, urejenega in preglednega sistema financiranja komunalnih dejavnosti nasploh in med njimi tudi opremljanja zemljišč za gradnjo. Problem je še toliko bolj pereč, ker so v strokovnih krogih velike nejasnosti oziroma neskladja glede terminologije, definicij in predmeta opremljanja zemljišč za gradnjo.

## **1.2 Cilji naloge**

Kot prispevek k uskladitvi v prejšnjem poglavju navedene problematike, so cilji naloge:

- predstaviti vire financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo v preteklosti in s tem analizirati urejenost, preglednost in stabilnost samega sistema;
- ugotoviti vlogo prispevka investorjev v sistemu javnih financ;
- prikazati današnje stanje in področje financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo v tujini in ga primerjati s slovensko ureditvijo ter
- opredeliti pojme, ki se navezujejo na obravnavano tematiko.

## **1.3 Struktura naloge**

Magistrsko delo je sestavljeno iz petih delov. V prvem delu so opredeljena teoretična izhodišča opremljanja zemljišč za gradnjo z opisom razvoja infrastrukture skozi zgodovino, opredelitvijo pojmov (pridevnik komunalen, komunalne dejavnosti, komunalno gospodarstvo, infrastruktura, javna infrastruktura, komunalna infrastruktura, opremljanje zemljišč za gradnjo in delitev komunalne infrastrukture) ter opredelitvijo nomenklature komunalnih dejavnosti.



Drugi del poda teoretična izhodišča financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo z opisanimi možnimi viri financiranja. Podana so tudi osnovna davčna načela, ki jih morajo izpolnjevati davki in prispevki, s katerimi se financira opremljanje zemljišč za gradnjo.

Tretji del predstavlja financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo v Sloveniji od konca 2. svetovne vojne do vstopa Slovenije v Evropsko unijo<sup>4</sup>. Podrobnejša vsebina tretjega dela je:

- Analiza normativnih predpisov o financiranju opremljanja zemljišč za gradnjo po posameznih obdobjih (prispevek investitorjev in prispevek za uporabo mestnega zemljišča/nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča). Prispevek investitorjev smo analizirali glede na osnovna davčna načela.
- Prikazani in opisani so viri financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo po posameznih obdobjih (družbeni investicijski skladi, samoupravne interesne skupnosti, lokalni proračuni, posojila in podobno) in analizirani obstoječi statistični podatki.

Pregled financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo smo razdelili na naslednja obdobja:

- od 1946. do 1974. leta,
- od 1975. do 1991. leta in
- od 1992. do 2007. leta.

Opis financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo je narejen za obdobje od konca 2. svetovne vojne do danes, saj se je pri nas šele v tem obdobju začelo intenzivneje graditi komunalno infrastrukturo oziroma opremljati zemljišča za gradnjo. To obdobje je razdeljeno na osnovi večjih sprememb v načinih financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo, ki sovpadajo z družbenimi spremembami. V obdobju po koncu 2. svetovne vojne je bilo uveljavljeno centralno plansko gospodarstvo, ko so veljali predvsem zvezni predpisi. Postopoma je republika začela s svojimi predpisi urejati področje in določene pristojnosti prenesla tudi na lokalne skupnosti. Prelomnica v družbenem sistemu se je zgodila leta 1974, ko je Jugoslavija

---

<sup>4</sup> Časovna omejitev z vstopom Slovenije v Evropsko unijo je simbolične narave, saj smo tako na grobo omejili obravnavano obdobje. Dejansko pa smo v magistrski nalogi obravnavali ureditev vse do danes, torej časa pisanja magistrske naloge.

(nekaj dni pozneje tudi Slovenija) sprejela novo ustavo<sup>5</sup> in z njo vpeljala sistem samoupravljanja. Značilnost tega obdobja so na način družbenega samoupravljanja zasnovane samoupravne interesne skupnosti delavcev s področja družbenih dejavnosti in uporabnikov njihovih storitev. Naslednja prelomnica je bila leta 1991 z osamosvojitvijo Slovenije in prehodom iz socialističnega v kapitalistični družbeni sistem. Značilnost tega obdobja so integralni proračuni lokalnih skupnosti in vstopanje zasebnega kapitala tudi v komunalno dejavnost.

Na podlagi razpoložljivih statističnih podatkov je prikazana dinamika vlaganja v komunalno infrastrukturo po posameznih virih financiranja. Podatki so analizirani glede na deleže vloženih sredstev v gradnjo komunalne infrastrukture po virih financiranja za posamezna leta. Podatki obstajajo za vse investicije v komunalno infrastrukturo (magistralno, primarno in sekundarno), ni pa podatkov o višini sredstev vloženih v samo opremljanje zemljišč za gradnjo. Prav tako podatki niso ločeni na financiranje enostavne in razširjene reprodukcije<sup>6</sup>. Zaradi opisanih razlogov imajo rezultati samo induktivno vrednost. Prikazali in analizirali smo tudi intenzivnost stanovanjske gradnje po posameznih obdobjih, saj se s tem kaže tudi intenzivnost opremljanja zemljišč za gradnjo.

Četrty del naloge govori o financiranju opremljanja zemljišč za gradnjo v nekdanjih ljubljanskih občinah. Struktura in metoda dela je podobna kot v tretjem delu.

Peti del naloge govori o današnjih načinih financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo v tujini (Nemčiji, Veliki Britaniji in na Nizozemskem). Narejena je tudi krajša primerjava s Slovenijo. Države so izbrane na osnovi različnosti sistemov in tradicije financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo. Nizozemski model je primer dobre in učinkovite prakse, po

---

<sup>5</sup> Ustava Socialistične federativne republike Jugoslavije, Uradni list SFRJ št. 9/1974 in Ustava Socialistične republike Slovenije, Uradni list SRS št. 6/1974.

<sup>6</sup> »Delovanje komunalnega gospodarstva je rezultat dela, predmeta dela in sredstev za delo kot celote. Obnavljanje tega delovanja predstavlja enostavno reprodukcijo komunalnega gospodarstva. Da se dejavnost komunalnega gospodarstva razširi, poveča in izboljša, je potrebna razširjena reprodukcija.« (Klemenčič, 1997: 181)

nemškem se pogosto zgledujemo in ima prav tako izoblikovan stabilen način financiranja, britanski pa velja za liberalnejšega.

## 2 ZNAČILNOSTI KOMUNALNE DEJAVNOSTI, KOMUNALNEGA GOSPODARSTVA IN KOMUNALNE INFRASTRUKTURE

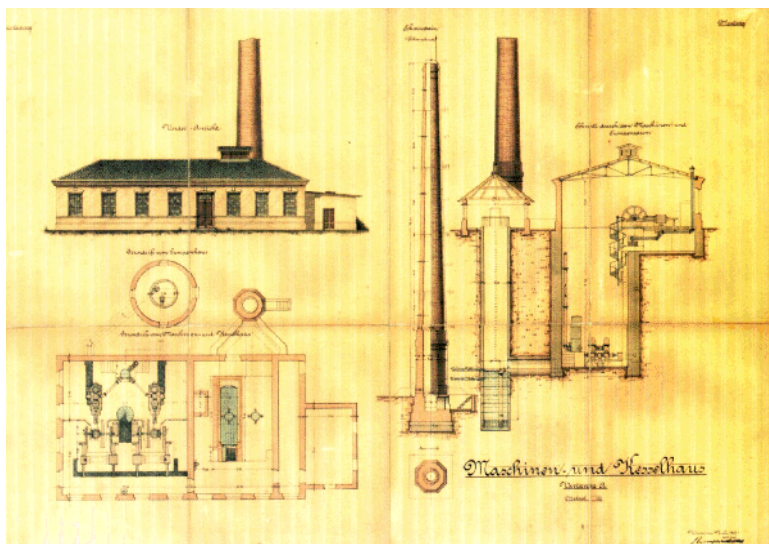
### 2.1 Razvoj infrastrukture

Razvoj infrastrukturnih sistemov je tesno povezan z razvojem naselij. Že v času neolitika, ko se je iz prvotne kulture lovcev in nabiralcev razvila kultura poljedelcev, se je razvila posebna skrb za urejanje okolice bivališč. V to ureditev so spadale predvsem poti, ureditve dostopa do pitne vode, odvajanje odpadnih voda in podobno. Urejanje okolice bivališč je postajalo toliko pomembnejše, kolikor večje je bilo naselje.

Eno prvih infrastrukturnih omrežij, kot jih poznamo danes, so bile tlakovane **ceste**, ki so jih gradili Rimljani. Rimski inženirji se niso zadovoljili samo s tlakovanjem cest, izdelovali so jih pod naklonom, da je voda z njih odtekala. Doline in reke so prečkali s pomočjo viaduktov in mostov, delali pa so tudi tunele. Ob cestah so označevali (zapisovali) oddaljenost od večjih mest.

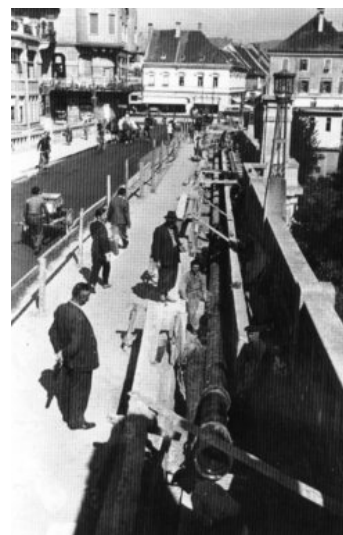
Poleg cestnega omrežja se je zelo zgodaj razvilo tudi **vodovodno omrežje** oziroma sistem dovajanja in distribucije vode. Pitna voda je osnova za človekovo preživetje, mesta so rasla in se širila v skladu z zalogami pitne vode. Skoraj pri vseh arheoloških izkopavanjih večjih naselij in mest najdemo tudi ostanke objektov za oskrbo z vodo. Poznani so bili že v mestih starega veka, v Indiji (danes Pakistan) Mohendžo - Daro, v Mezopotamiji Babilon in Ninive, na Bližnjem vzhodu v Palestini Jeruzalem, v Egiptu Memfis in Tebe, v Grčiji Atene, v Italiji Rim in v Ameriki Inkovska ter Majevska mesta. Zelo znano je bilo vodovodno omrežje v Rimu, kjer so vodo dovajali iz okoliških hribov preko akvaduktov do zbiralnikov, od tam pa do mestnih fontan s pitno vodo in posameznih hiš. Potreba po gradnji fontan v vseh zaključnih točkah akvadukta je vodila v razširitev mestnih fontan, ki so tako postale zelo impresivni objekti. V rimski Emoni so meščani vodo najprej dobivali iz vodnjakov, vodovod s svinčnimi cevmi pa je bil zgrajen v 2. ali 3. stoletju. Prve vodovode v novem veku so zgradili v Londonu leta 1582, v Parizu leta 1606, v Moskvi leta 1633, v Berlinu leta 1853, v Ljubljani leta 1890 in v Mariboru leta 1882. Večja gradnja vodovodnih sistemov se je pri nas

začela šele po 2. svetovni vojni, ko se je začelo intenzivno graditi vodovode tudi na ruralnih območjih.



**Prvi načrt vodarne v Mariboru, 1899**

(vir: <http://www.mb-vodovod.si/Zgodovina/zgodovina1.htm>)



**Polaganje vodovoda na starem mostu v Mariboru, 1938**

(vir: <http://www.mb-vodovod.si/Zgodovina/zgodovina1.htm>)

V Starem Rimu so se že zelo zgodaj začeli zavedati pomena zaščite zdravja (epidemije), zato je bila leta 500 pr. n. št. v Rimu zgrajena »cloaca maxima« ali veliki kanal, prva **kanalizacija**. Rimska Emona je imela sistem kanalizacije, ki je potekala v smeri zahod - vzhod, pod cestami je bil zbirni kanal, ki se je iztekal v Ljubljano. V srednjem veku so pozabili na znanje antičnega sveta in so imela mesta veliko slabšo kvaliteto bivanja, zaradi slabih higienskih razmer so se pojavile številne epidemije. Današnji sistem kanalizacije so začeli graditi šele v 19. stoletju. Tako so na primer v Londonu po hudih izkušnjah z epidemijo kolere leta 1830, leta 1858 sprejeli zakon, ki je prepovedoval onesnaženje rek, in leta 1861 še predpis, ki je zahteval čiščenje kanalske vode pred izlivom v odvodnik. Kanalizacijo so dobili v Parizu leta 1808, v Londonu leta 1840, v Hamburgu leta 1842, v New Yorku - Brooklynu leta 1852. V Ljubljani so izdelali projekte takoj po potresu leta 1895, od 1899 do 1914 leta so zgradili glavne in nekatere stranske zbiralnike s priključki in izpustom v Ljubljano dolvodno do zapornic na predvideno lokacijo čistilne naprave na Kodeljevem oziroma alternativno v

Fužinah. Večina ostalih mest na Slovenskem je kanalizacijo dobilo šele po 2. svetovni vojni, velik delež naselij pa je še vedno nima.

Najstarejši sistem **energetike** je plinska razsvetljava (metan ali mestni plin), katere začetki segajo v konec 18. stoletja. Ljubljana je dobila prve plinske svetilke leta 1861, Maribor pa leta 1882. Kakovost bivanja v mestih se je močno dvignila šele v drugi polovici 19. stoletja, z razvojem oskrbe z električno energijo. Elektrifikacija je hkrati pomenila tudi razvoj sistemov mestnega prometa (tramvaja in električne železnice) in sistemov reguliranja le tega (semaforizacije križišč). Električno energijo je Ljubljana dobila leta 1897, Maribor pa leta 1920.

Ena od pomembnih komunalnih dejavnosti je tudi **sistem ravnanja s trdimi odpadki in čiščenje naselij**, ki poleg ravnanja z odpadnimi vodami predstavlja pomemben faktor mestne higijene. Odkar se je človek trajno naselil, je bil prisiljen poskrbeti za svoje odpadke. Z višanjem stopnje urbanizacije se je večala tudi količina teh odpadkov in potreba po odvozu in čiščenju le teh. V srednjem veku so bile higienske razmere zelo slabe: hiše niso imele kopalnic, ljudje so se kopali v javnih kopališčih, stranišča so bila le v redkih hišah, odplake so odtekale po jarkih ob cestah. Tako so bile ulice polne umazanije, blata in odpadkov. V 19. stoletju so se razmere v mestih bistveno izboljšale. Po 2. svetovni vojni so se tudi pri nas komunalne dejavnosti zelo razvile, mesta in naselja so začela organizirano čistiti in odvažati odpadke.

Oblikovanje **javnih odprtih in zelenih površin** je staro kot sam urbanizem. Prvi parki z umetnimi vodami so bili poznani že v Starem Egiptu in Mezopotamiji. V stari Grčiji je bil ob križišču glavnih mestnih ulic glavni mestni javni prostor, trg (agora). V rimskih mestih je bil osrednji prostor trg, imenovan forum, okoli katerega so po vzoru grške agore gradili templje in druge javne zgradbe. V srednjem veku je osrednji gospodarski, oblastni in statusni simbol mesta predstavljal gosposka ulica s trgom. Srednjeveški trgi so iregularni, slikovito raščeni oblik, najpogosteje z lijakastim, dvojnimi lijakastim, trikotnim ali romboidnim tlorisom. Med drugimi stavbami je bila na glavnem trgu mestna hiša (magistrat), tržnica in javni vodnjak. V srednjem veku je vrtna umetnost zamrla oziroma se je omejila na grajske oziroma samostanske vrtove. Z renesančnim vrtom je ponovno oživela zamisel o geometrično, po

človeku oblikovanem in intimnem naravnem prostoru. Trgi so oblikovani kot geometrično pravilne arhitektonske celote s cerkvijo, vladarsko palačo, mestno hišo, tržnico, loggio in javnim vodnjakom. Malo merilo renesančnih vrtov je zamenjala geometrično pravilna, simetrična, monumentalna razsežnost baročnih parkov. Romantika 19. stoletja je razvila idejo angleškega vrta z naravno oblikovanostjo tal, poti so zavito speljane, vode vijugajo okoli umetnih skalnih ovir. Večje zelene površine v mestih so bile sprva zasebne in zaprte za javnost, a že v nekaterih načrtovanih baročnih mestih so se pojavili javni mestni parki. V 19. stoletju je obubožano plemstvo pogosto razprodajalo svoja parke tudi mestom za javno uporabo.

Kljub negativnim posledicam urbanizacije v obdobju industrijske revolucije, 19. stoletje pomeni začetek modernizacije mest, mestnih cest, vodovodov, kanalizacije, mestnega plina, elektrike, mestnega javnega prometa, javne razsvetljave, tržnic, parkov, igrišč ... V tem družbenem procesu se je tudi število mestnega prebivalstva hitro večalo. Zlasti v zadnjih stopetdesetih letih so nastajale velike razlike med posameznimi državami. Po 2. svetovni vojni predvsem hitro rastejo mesta v Aziji, Afriki in Latinski Ameriki, ki se pogosto srečujejo s pomanjkanjem osnovne komunalne infrastrukture.

## **2.2 Opredelitev pojmov**

### **2.2.1 Izvor in opredelitev pridevnika komunalen**

Besednim zvezam: komunalna dejavnost, komunalno gospodarstvo, komunalna infrastruktura, komunalni sistemi, komunalni objekti in naprave ... je skupen pridevnik komunalen. Po Slovarju slovenskega knjižnega jezika (1991) izraz izhaja iz francoskega oziroma latinskega pojma komuna - »commune« oziroma »communis«.

Ta izraz se je v preteklosti nanašal na lokalno skupnost z določeno mero samostojnosti in samouprave. V Franciji se je nanašal na občino z večjimi temeljnimi pristojnostmi oziroma na mestno upravo, še posebej v revolucionarnem obdobju, v katerem se je razvila t.i. pariška

komuna<sup>7</sup>. V času Sovjetske Zveze je bila komuna ime za družbenoekonomsko in politično samoupravno skupnost kot enoto socialistične družbe. Pri nas je bil leta 1955 uveden komunalni sistem, katerega temeljna enota je bila občina - komuna kot temeljna družbenoekonomska skupnost in enota državne oblasti<sup>8</sup>.

Iz samostalnika komuna se je razvil pridevnik komunalen. Ena izmed glavnih dejavnosti lokalne skupnosti - komune je oskrba njenih naselij s pitno vodo, plinom, odvajanjem odpadnih in meteornih vod, cestami in podobno. Za skupek teh dejavnosti se je razvila besedna zveza komunalne dejavnosti kot dejavnosti lokalne skupnosti - komune. Podobno je z drugimi besednimi zvezami s pridevnikom komunalen (komunalno gospodarstvo, komunalna infrastruktura in podobno). Pomen teh besednih zvez je razložen v nadaljevanju naloge.

### **2.2.2 Komunalne dejavnosti**

Pri opredelitvi pojma komunalne dejavnosti je treba poudariti, da ga včasih zamenjujemo s pojmom komunalna dejavnost, ki naj bi pomenil skupek dejavnosti. Torej se za oskrbo s pitno vodo, električno energijo, plinom ... uporablja tudi izraz komunalna dejavnost. Prav tako se za vsako od teh dejavnosti uporablja izraz komunalna dejavnost (na primer: oskrba z električno energijo je komunalna dejavnost). Menimo, da je v kontekstu skupka dejavnosti edninski izraz komunalna dejavnost manj primeren od množinskega komunalne dejavnosti. Primeren je za opredelitev ene dejavnosti, manj pa za opredelitev skupka dejavnosti. Prvi razlog je neprimerna terminološka raba. Več dejavnosti ne moremo poimenovati kot ena dejavnost. Drugi razlog izhaja iz dejstva, da se obseg teh dejavnosti s časom spreminja, zato je ustreznejše, če uporabljamo množinski izraz komunalne dejavnosti. Bolj smiselno je spreminjati obseg komunalnih dejavnosti kot obseg komunalne dejavnosti. Tretji razlog je poseben družben položaj teh dejavnosti, ki ga izraža že sam pridevnik komunalen. Z množinskim izrazom komunalne dejavnosti posredno poudarjamo heterogenost teh dejavnosti

---

<sup>7</sup> Pariška komuna opredeljuje revolucionarno oblast delavskega razreda, ki je bila vzpostavljena v Parizu leta 1871 kot prvi poskus proletariata osvojiti politično oblast.

<sup>8</sup> "Klasična občina je pristojna za opravljanje zadev lokalnega pomena, zlasti za zadeve na komunalnem in socialnem področju. V komunalnem sistemu je bila občina hkrati oblastna in samoupravna skupnost, ki je večino nalog opravljala za državo." (Vlaj, 2001: 36)



kot tudi neenakost stališč do posameznih dejavnosti. Ta stališča se ne razlikujejo samo med različnimi državami, ampak so razlike prisotne že med različnimi lokalnimi skupnostmi oziroma naselji in med komunalnimi dejavnostmi samimi. Prav gotovo tudi v pravnih formulacijah taka pomanjkljivost ni zanemarljiva. Zaradi naštetih razlogov bomo v omenjenem kontekstu tega dela uporabljali množinski izraz komunalne dejavnosti.

Pri opredelitvi pojma komunalnih dejavnosti Klemenčič (1997) in Rakar (1994) navajata naslednje lastnosti teh dejavnosti:

- so izrazito družbene dejavnosti;
- vezane so na naselje;
- njihove naloge so v tem, da redno, praviloma zdržema, opravljajo temeljne materialne pogoje za življenje in delo v naselju;
- so dejavnosti posebnega družbenega pomena.

Za komunalne dejavnosti je značilno, da so izrazito **družbene dejavnosti**, saj so bile vedno in povsod odvisne od človeka. Prve komunalne dejavnosti so se pojavile, ko se je človek trajno naselil oziroma s pojavom prvih mest. Klemenčič (1997) pravi, da so proizvodi oziroma storitve, ki jih nudijo komunalne dejavnosti, temeljnega pomena za obstoj in razvoj človeka oziroma človeške družbe.

Komunalne dejavnosti so **vezane na naselje**. Obstaja soodvisnost med človekom oziroma naseljem in uporabo proizvodov ter storitev komunalnih dejavnosti. Človek oziroma naselje nujno potrebuje komunalne dejavnosti, zato iz tega posledično izhaja, da kjer ni naselja, ni komunalnih dejavnosti. Torej je lokacija komunalnih dejavnosti dana z lokacijo naselja.

Komunalne dejavnosti **redno, praviloma zdržema, opravljajo temeljne materialne pogoje za življenje in delo v naselju**. Klemenčič (1997) pravi, da kot je življenje v naselju v neprestanem gibanju, tako predstavlja tudi delovanje komunalnih dejavnosti nepretrgan proces prilagajanja utripu tega življenja. V razvitem svetu mora biti oskrba s komunalnimi proizvodi in storitvami potekati nepretrgoma. Tu ne gre zamenjati omejitve začasnega in izrednega značaja, kot so: elementarne nesreče, rekonstrukcije in podobno. Podobno je z

omejitvami, ki jih ima mestni potniški promet ponoči, ko prekine oziroma zmanjša število prevozov. To samo pomeni prilagajanje načinu in hitrosti življenja v naselju v določenem dnevnem času.

Komunalne dejavnosti imajo **poseben družben pomen** in zato določanje obsega, sestave, organizacije, upravljanja, cen oziroma tarif za komunalne storitve predmet širšega družbenega preudarka ter komunalne politike naselja oziroma lokalne skupnosti.

S pomočjo opredelitve funkcij komunalnih dejavnosti je Klemenčič (1997) definiral **komunalne dejavnosti kot družbene dejavnosti, katerih naloga je v tem, da redno, praviloma zdržema, reproducirajo temeljne materialne pogoje življenja v naselju.**

Nadalje Klemenčič (1997) pravi, da je pri opredeljevanju komunalnih dejavnosti treba izhajati iz njihovih funkcij, iz njihovih nalog, ki jih kljub različnim tehnološkim postopkom, načinu dela, obliki organizacije in tako dalje povezuje v družbene dejavnosti, ki jih imenujemo komunalne. Materialni pogoji za opravljanje teh funkcij, nalog so lahko zelo različni. Zato imajo tudi komunalne dejavnosti različne razvojne stopnje.

### **2.2.3 Komunalno gospodarstvo**

Pojem komunalnega gospodarstva ne gre enačiti s pojmom komunalne dejavnosti. Klemenčič (1997) pravi, da je pojem komunalne dejavnosti v primerjavi s pojmom komunalno gospodarjenje, komunalno gospodarstvo, širši. V komunalne dejavnosti spada vse, kar služi nalogi, da redno, praviloma vzdržema reproducira temeljne materialne pogoje življenja v naselju, in sicer na katerikoli način, posredno ali neposredno. V okvir komunalnih dejavnosti spadajo tudi skrb za vzgojo kadrov za komunalne dejavnosti kot celoto, skrb za ustrezno vzgojo prebivalstva, skrb za razvijanje tako imenovanih »public relations«, skrb za razvijanje zadevnih organizacijskih oblik in podobno, s čimer komunalne dejavnosti posredno vplivajo na reproduciranje temeljnih materialnih pogojev življenja v naselju. Glede na to meni, da predstavlja komunalno gospodarjenje, komunalno gospodarstvo del, in sicer zelo obsežen in vse pomembnejši del komunalnih dejavnosti, vendar bi bilo pojmovno neustrezno enačiti pojem komunalno gospodarjenje, komunalno gospodarstvo, s pojmom komunalne dejavnosti.

Klemenčič (1997) pojem komunalnega gospodarstva povezuje s pojmom gospodarjenja, ki je obsežen družben pojav. V najbolj splošnem pomenu za gospodarjenje opredeli vsako zavestno dejavnost človeka, družbenih skupin in družbe, ki ima ob pretehtavanju danih možnosti in uspeha za cilj zadovoljevanje človekovih oziroma družbenih potreb po materialnih dobrinah, ki so v omejeni meri na razpolago.

V okvir gospodarjenja uvrščamo celotno fazo materialnih dobrin, od proizvodnje do porabe. Na osnovi opredelitve pojma gospodarstvo je v Urbanističnem terminološkem slovarju (1975) opredeljeno **komunalno gospodarstvo kot del celotnega gospodarstva, ki skrbi predvsem za graditev, izkoriščanje in vzdrževanje komunalne infrastrukture.**

Pri opredeljevanju pojma komunalnega gospodarstva je treba omeniti tudi njegove posebnosti, ki jih navajata Klemenčič (1997) in Rakar (1994):

- vezanost na naselje in deloma tudi na velikost naselja,
- izrazito monopolen položaj,
- poseben položaj glede ponudbe in povpraševanja,
- prepletanje osebne ter skupne in javne porabe, pomen storitev komunalnega gospodarstva v tako imenovani proizvodni porabi,
- problem kvantificiranja komunalnih storitev,
- problem akumulacije,
- v povprečju visok sestav sredstev,
- raznolikost organizacijskih oblik,
- problem tekoče komunalne proizvodnje in
- neposredna povezanost proizvajalca in porabnika komunalnih storitev.

#### **2.2.4 Infrastruktura, javna infrastruktura in komunalna infrastruktura**

V kontekstu predmeta opremljanja zemljišč za gradnjo, t.j. infrastrukture, ki je predmet opremljanja zemljišč za gradnjo, je treba opredeliti tudi naslednje pojme: infrastruktura, javna infrastruktura in komunalna infrastruktura.

## **Infrastruktura**

V Slovarju slovenskega knjižnega jezika (1997) je ekonomska opredelitev infrastrukture: **temeljne naprave, objekti, zlasti prometni, ki omogočajo gospodarsko dejavnost določene skupnosti: vlagati v infrastrukturo; ceste, železnica, elektroenergetika.** Publicistična opredelitev infrastrukture je: **kar je treba za opravljanje kake dejavnosti sploh: sredstva za industrijo, turistično infrastrukturo, infrastruktura kulture, šolstva.**

V kontekstu opremljanja zemljišč za gradnjo je infrastruktura: **omrežja, objekti in naprave s področja tehnične infrastrukture (vodovodi, plinovodi, vročevodi in podobno) ter javni objekti (zelenice, parki, igrišča, ceste, šole in podobno).**

## **Javna infrastruktura**

Pri opredelitvi besedne zveze javna infrastruktura je treba opredeliti tudi pojem javne dobrine. Med pojmom obstaja povezava, saj se lahko oskrbujemo z javnimi dobrinami (ni pa nujno) prek javne infrastrukture (oskrbo z vodo, elektriko), lahko pa je javna dobrina že sama javna infrastruktura (ceste, poti, parki).

**Javne dobrine** opredeljujejo številni avtorji: Rupnik (1992), Musgrave in Musgrave (1993), Beković (1995) ... Označujeta jih dve temeljni lastnosti: kolektivna poraba in neizključljivost porabe. Javne dobrine so predmet kolektivne porabe, kar pomeni, da posameznikova poraba praviloma ne zmanjšuje rabe nobenemu drugemu posamezniku. Neizključljivost porabe pa pomeni, da so javne dobrine popolnoma dostopne vsem potencialnim uporabnikom. Preprečevanje porabe posameznikom je bodisi neekonomično ali sploh ni možno (takšen primer je preprečevanje uporabe javne razsvetljave), bodisi ni dopustno iz etičnih razlogov. Zasebni sektor ni zainteresiran za proizvodnjo javnih dobrin, saj se koristi javnih dobrin ne more omejiti na krog plačnikov in ker preference potrošnikov niso jasno izražene.

Vendar moramo biti pri opredeljevanju javnih dobrin zelo previdni. Dobrene razlikujemo glede na stopnjo javnosti. Dobrene, ki izpolnjujejo v prejšnjem odstavku določene in opisane pogoje, imenujemo čiste javne dobrine. Pri veliki večini javnih dobrin pa naletimo na

razmere, ko ena ali obe temeljni lastnosti nista v celoti izpolnjeni. Previdnost je potrebna tudi pri delitvi dobrin na javne in zasebne. Javni sektor tako ne proizvaja le javnih dobrin, ampak tudi mnoge tržne dobrine; na drugi strani pa tudi ne pomeni, da je zagotavljanje javnih dobrin izključno v domeni javnega sektorja. Pogodbe z zasebnimi izvajalci niso nobena redkost.

Pomembna je tudi delitev javnih dobrin na splošne (državne) in lokalne javne dobrine. Medtem ko lahko koristi prvih uživajo vsi državljani, pa koristi drugih pripadajo le prebivalcem, živečim na omejenem geografskem področju, v veliko primerih je to na področju lokalne skupnosti.

Pri javnih dobrinah tržni mehanizmi ne obstajajo ali so močno omejeni. Zaradi tega ponudniki javnih dobrin težko ugotovijo preference porabnikov teh dobrin. Na tem mestu lahko trdimo, da so lokalne skupnosti v boljši poziciji kot država, saj imajo bolj pristen in direkten stik s prebivalci (porabniki javnih dobrin) na svojem geografskem območju. Tiebout (1956, cit. po Beković, 1995) je v svojem modelu za zagotavljanje optimalne oskrbe prebivalcev z lokalnimi javnimi dobrinami leta 1956 postavil naslednje postavke:

- popolna mobilnost potrošnikov - volivcev;
- veliko število lokalnih skupnosti;
- popolne informacije o razpoložljivih kombinacijah javnih dobrin v lokalnih skupnostih;
- odsotnost tržnih pomanjkljivosti (monopoli, ekstremni učinki);
- za vsako kombinacijo javnih dobrin obstaja optimalna velikost lokalne skupnosti, ki zagotavlja oskrbo prebivalcev ob najnižjih povprečnih stroških.

Tiebout torej trdi, da imajo prebivalci ob izpolnitvi zgornjih predpostavk zagotovljeno optimalno oskrbo z lokalnimi javnimi dobrinami. K temu bi še dodali, da je pomembno tudi načelo subsidiarnosti, ki pravi, da višja raven opravlja le tiste aktivnosti, ki jih učinkovitejše in uspešnejše ni zmožna opravljati nižja raven.

**Javna infrastruktura so torej objekti, omrežja in naprave s področja tehnične infrastrukture, ki zagotavljajo javne dobrine kot so voda, plin, elektrika in podobno; ter javni objekti kot so zelenice, parki, ceste, šole in podobno.**

## **Komunalna infrastruktura**

Poleg opisane infrastrukture obstaja tudi **lokalna infrastruktura**, t.j. infrastruktura, ki ima vpliv samo na določenem (manjšem) geografskem območju. Ni nujno, da je to območje politično - teritorialna enota, vendar je pogosto to območje kar lokalna skupnost - torej je obstoj lokalne infrastrukture opredeljen na lokalnem območju. Na primer lokalni vodovod v Novem mestu nima nič skupnega z lokalnim vodovodom v Celju. Sta geografsko ločena in imata vpliv samo na svojem območju, torej v Novem mestu in Celju. Praviloma je ta lokalna infrastruktura javna.

To lokalno infrastrukturo imenujemo tudi **komunalna infrastruktura**. Pridevnik komunalen se je razvil v preteklosti, ko je bila komuna sopomenka za lokalno skupnost.

V tuji angleški literaturi se pojem komunalna infrastruktura (»communal infrastructure«) ne uporabljajo pogosto. V kontekstu opremljanja zemljišč za gradnjo se navadno uporabljajo izrazi: »municipal infrastructure«, »local infrastructure«, »urban infrastructure«, »urban local infrastructure«, »public infrastructure«, »public local infrastructure«.

V Urbanističnem terminološkem slovarju (1975) je **komunalna infrastruktura opredeljena kot omrežja, objekti in naprave, ki služijo za opravljanje komunalne dejavnosti**.

Treba je poudariti, da komunalne infrastrukture ne gre direktno povezati z lokalno skupnostjo oziroma naseljem v smislu lastništva ali upravljanja te infrastrukture. Ni nujno, da je lastnik komunalne infrastrukture lokalna skupnost<sup>9</sup> oziroma naselje, da ima infrastruktura status komunalne infrastrukture. Res da pridevnik komunalen izhaja iz izraza komuna, ki se je v preteklosti nanašal na lokalno skupnost, vendar so se z razvojem komunalnih dejavnosti spremenile tudi organizacijske oblike in tako je dobil tudi pridevnik komunalen novo

---

<sup>9</sup> Takoj po koncu 2. svetovne vojne do ustave iz leta 1963 je prihajalo do pogostih sprememb pri nastajanju, spreminjanju in ukinjanju lokalnih teritorialnih enot. Spremembe so bile po vrstah, številu in velikosti teh enot. To je opazno že pri njihovem poimenovanju, stopnjevale so se od »kraja«, »okraja« in »okrožja« oziroma kasneje od »občine« do »okraja«, po uveljavitvi ustave iz 1963 leta pa od »krajevne skupnosti« do »občine«. Zaradi tega v kontekstu te naloge uporabljamo izraz lokalna skupnost.

razsežnost. Na primer oskrba z električno energijo je v Sloveniji v pristojnosti države in ne lokalnih skupnosti. Prav tako gredo trendi v svetu k privatizaciji določene komunalne infrastrukture. Vendar to dejstvo še ne pomeni, da ta infrastruktura nima značaja komunalne infrastrukture.

### **2.2.5 Opremljanje zemljišč za gradnjo**

Najprej opredelimo pojem zemljišča za gradnjo<sup>10</sup>. To so zemljišča, na katerih je dovoljeno graditi objekte in so praviloma opredeljena v prostorskih aktih. Kot sopomenki zemljišč za gradnjo sta se v preteklosti uporabljala izraza mestna in stavbna zemljišča. Pri čemer slednjega številni avtorji še vedno uporabljajo. Pojmovanje teh pojmov v preteklosti ni bilo enotno in so se skozi čas spreminjali. Klemenčič (1979) pravi, da se je pravna opredelitev pojma stavbnih zemljišč razvijala. Njena vsebinska opredelitev zavisi predvsem od »ratio legis«<sup>11</sup> in od družbenogospodarskih razmer, v katerih nastaja. Pravni pojem stavbnega zemljišča ima torej svoj kolorit glede na prostor, čas in razmere.

Menimo, da je izraz zemljišča za gradnjo primernejši od izraza stavba zemljišča in v zadnjem času pogosteje v uporabi, zato ga uporabljamo tudi v tej nalogi.

Rakar (2001) pravi, da opremljanje zemljišč predstavlja v gradbeno - tehničnem smislu gradnjo objektov in naprav s področja tehnične infrastrukture (komunalnih dejavnosti, prometa in zvez, energetike). Na podlagi teh aktivnosti, ki v finančnem smislu dejansko predstavljajo vlaganje kapitala v zemljišča, se zemljišča v realnem smislu spreminjajo iz kmetijskih v stavbna, v finančnem smislu pa iz »terre matiere« v »terre capital«. Šele oprema zemljišč z objekti in napravami tehnične infrastrukture, bolj znana kot komunalna oprema zemljišč, da zemljiščem tisto uporabno vrednost in sposobnost, da na njih zgradimo posamezne objekte (stanovanjske, poslovne, industrijske, objekte družbenih dejavnosti in dejavnosti družbenega standarda ...).

---

<sup>10</sup> Pojem zemljišča za gradnjo se je uveljavil z Zakonom o urejanju prostora iz leta 2002.

<sup>11</sup> Namen oziroma motiv zakona.

Za opremljanje zemljišč za gradnjo je v Urbanističnem terminološkem slovarju (1975) podana gradbeno tehnična definicija: **gradnja komunalne infrastrukture individualne in kolektivne komunalne potrošnje<sup>12</sup> z namenom, da se zemljišče za gradnjo uredi za gradbeno izkoriščanje.**

Pri tem je treba ločiti med gradnjo komunalne infrastrukture (gradnjo komunalne infrastrukture, ki ni neposredno vezana na opremljanje zemljišč) in opremljanjem zemljišč za gradnjo (gradnjo komunalne infrastrukture, ki je neposredno vezana na opremljanje zemljišč). Infrastruktura, ki je predmet opremljanja zemljišč za gradnjo, je opisana v poglavju 2.2.6.

V splošnem ločujemo dve skupini opremljanja zemljišč za gradnjo:

- širjenje naselja z odpiranjem novih lokacij, navadno na robu naselja in
- rekonstrukcija naselij, t.j. sprememba namena in intenzitete izkoriščanja zemljišč za gradnjo (sem uvrščamo tudi gradnjo nove komunalne infrastrukture na že poseljenih območjih zaradi dviga kvalitete bivanja ali okoljevarstvenih zahtev).

Značilnost opremljanja zemljišč za gradnjo je tudi v tem, da se izvaja v javnem interesu. Temu v prid Rakar (2001) navaja naslednje razloge:

- 1) Komunalna oprema zemljišča je generičen pojem in svojo funkcijo (uporabno vrednost) izkazuje le kot sistem komplementarnih, medsebojno odvisnih in povezanih objektov in naprav tehnološko različnih podsistemov. Komunalna oprema zemljišča izkazuje torej svojo koristnost in uporabnost le kot sistem, ne pa kot mehanična vsota delov.
- 2) Ne samo kriterij »ekonomije velikosti«, tudi gradbeno - tehnične in čisto tehnološke značilnosti posameznih tehničnih podsistemov zahtevajo, da se opremlja celotno območje (četrtr, zazidalni kompleks, cona), ne pa posamezna parcela.

---

<sup>12</sup> Obstaja nekaj opredelitev delitve med individualno in kolektivno komunalno potrošnjo. Klemenčič (1997) opredeljuje individualno in komunalno potrošnjo z dvema kriterijema: kriterijem pretežnega interesa in kriterijem plačnika, vendar da prednost kriteriju pretežnega interesa. Po teh kriterijih se med kolektivno komunalno potrošnjo uvrščajo: ceste, ulice in druge prometne površine, javna razsvetljava, javne odprte in zelene površine, odvajanje meteorne vode in podobno. Med individualno komunalno potrošnjo se uvrščajo: oskrba s pitno vodo, plinom, odvajanje fekalne vode, plačljiva javna parkirišča, pokopališča in podobno.



- 3) Komunalno opremljanje zemljišč zahteva, če ga razumemo kot gradbeno aktivnost (proces), razmeroma veliko število izvajalcev, ki morajo delovati koordinirano in medsebojno usklajeno, in to na isti lokaciji in ob istem (bolje rečeno pravem) času.
- 4) Komunalno opremljanje zemljišč zahteva enormno koncentracijo sredstev v razmeroma kratkem času. Takšno finančno breme pa zmorejo le finančno močne korporacije, ne pa posamezna fizična ali pravna oseba v vlogi investitorja objekta na komunalno neopremljenem zemljišču.
- 5) Omrežja, objekti in naprave, ki sestavljajo komunalno opremo zemljišč, že po svojem pravnem statusu omogočajo izvajanje dejavnosti, ki so v javnem interesu in ne le v interesu posameznika (investitorja). Tako ta omrežja, objekti in naprave:
  - zagotavljajo temeljne materialne pogoje bivanja in proizvodnje na določenem območju,
  - prispevajo k ustreznemu bivalnemu standardu ter
  - v znatni meri prispevajo k varovanju okolja, in to dejansko, ne samo deklarativno oziroma verbalno.

To pomeni, da opremljanja zemljišč za gradnjo ne smemo prepustiti zasebni pobudi in trgu, ne v smislu dejavnosti kot tudi ne v izvajalskem gradbenem smislu. Dejavnosti opremljanja zemljišč za gradnjo morajo usmerjati in regulirati lokalne skupnosti, regije oziroma pokrajine, država ...<sup>13</sup>

V kontekstu opremljanja zemljišč za gradnjo je treba opredeliti tudi pojem urejanje zemljišč za gradnjo. V praksi se včasih dogaja, da se pojma zamenjujeta. Urejanje zemljišč za gradnjo je širši pojem od opremljanja zemljišč za gradnjo in zajema pripravo zemljišča (asanacijska dela, rušitev obstoječih objektov, geološke in geomehanske raziskave ...) in opremljanje zemljišč za gradnjo - gradnjo sekundarne komunalne infrastrukture (cestnega, vodovodnega, plinovodnega, kanalizacijskega ... omrežja).

---

<sup>13</sup> Naštevane posameznih organizacijskih enot držav je mišljeno v najširšem smislu. V Sloveniji se reguliranje opremljanja zemljišč za gradnjo trenutno nanaša samo na lokalne skupnosti in državo.

### **2.2.6 Delitev komunalne infrastrukture z vidika financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo**

Pri opredelitvi komunalne infrastrukture, ki je predmet opremljanja zemljišč za gradnjo, je pomembna tudi delitev infrastrukture v najširšem smislu. V nalogi predstavljamo delitev, ki smo jo naredili na osnovi trenutnega stanja v Sloveniji, da delitev se lahko med posameznimi državami deloma razlikuje.

Infrastruktura se glede na lastništvo deli na zasebno in javno. Javna infrastruktura se naprej glede na lastništvo deli na državno in lokalno. Državna infrastruktura se glede na namembnost (tip) deli na socialno oziroma družbeno (univerze, srednje šole, nacionalne bolnišnice, inštituti in podobno) in javno gospodarsko oziroma ekonomsko<sup>14</sup> (državne ceste, električno omrežje, državna železnica in podobno). Prav tako se lokalna infrastruktura glede na namembnost (tip) deli na socialno oziroma družbeno (osnovne šole, knjižnice, vrtci in podobno) in javno gospodarsko oziroma ekonomsko (vodovod, ceste, plinovod, javna parkirišča in podobno).

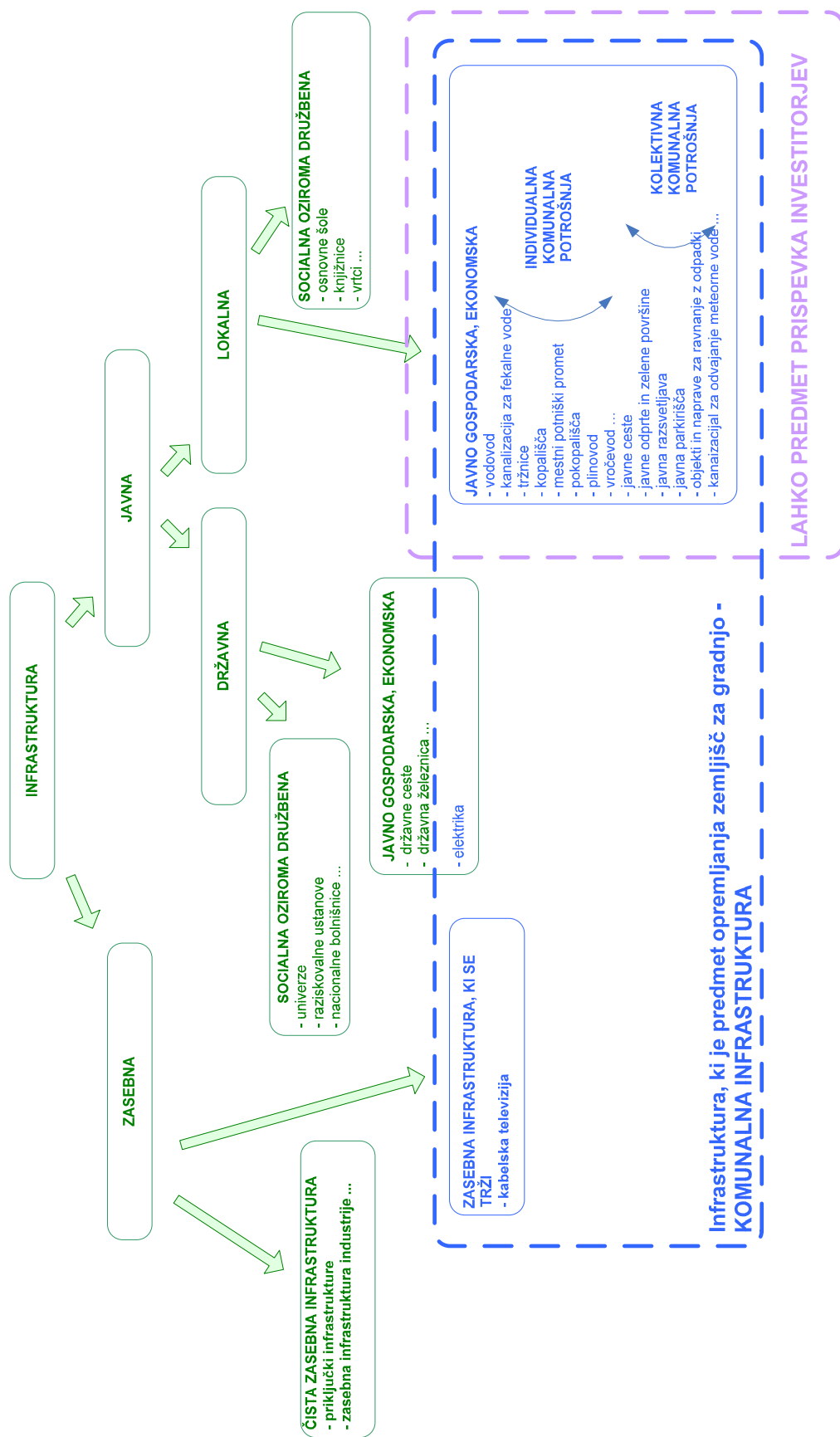
Zasebna infrastruktura se glede na namen oziroma potrebe deli na infrastrukturo, ki je izključno namenjena lastniku oziroma uporabniku (na primer priključki in interno omrežje) in infrastrukturo, ki ima širši pomen oziroma uporabnost in se praviloma trži (na primer telekomunikacijski vodi).

Nadalje pogledimo katera infrastruktura je lahko predmet opremljanja zemljišč za gradnjo. V najširšem smislu je lahko vsa lokalna infrastruktura predmet opremljanja zemljišč za gradnjo, ne glede na to kdo in na kakšen način jo zagotavlja ter financira. Predmet opremljanja zemljišč za gradnjo so lahko: ceste, vodovod, plinovod, elektrika, telefon, kanalizacija, kabelska televizija ... Ponekod v svetu (na primer v ZDA) h komunalni infrastrukturi in opremljanju zemljišč za gradnjo uvrščajo tudi socialno oziroma družbeno infrastrukturo (šole, vrtce, zdravstvene domove in podobno). Vendar v Sloveniji nimamo takšne prakse, zato

---

<sup>14</sup> Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD) loči med dvema skupinama infrastrukture. Prva je ekonomska infrastruktura, ta zajema ceste, vodovode, kanalizacijo in podobno; druga pa socialna, ta zajema šolsko, zdravstveno, socialno in podobno infrastrukturo.

socialno oziroma družbeno infrastrukturo tudi v kontekstu te naloge ne uvrščamo k opremljanju zemljišč za gradnjo.



Slika 1: Delitev komunalne infrastrukture  
 Figure 1: Review of local public infrastructure

Temeljno vprašanje tega poglavja je, kdo dejansko krije stroške izgradnje te infrastrukture? Ali je to država, lokalna skupnost, investitor ...? Način financiranja je dejansko povezan z lastninsko pravico nad infrastrukturo. Zasebno praviloma financira zasebnik, lokalno lokalna skupnost in državno država.

Razlikujejo se lahko načini zbiranja sredstev. Razlike so lahko med financiranjem posamezne infrastrukture<sup>15</sup>, lokalnimi skupnostmi in državami ter posameznimi deli infrastrukture (magistralnim, primarnim in sekundarnim omrežjem).

Prispevek investitorjev k stroškom opremljanja zemljišč za gradnjo (v nadaljevanju prispevek investitorjev)<sup>16</sup> je lokalna dajatev. Odmerja se ga lahko samo za javno lokalno komunalno infrastrukturo, ne more se ga za zasebno ali državno (električno omrežje, kabelsko televizijo, priključke ...), ker le to ni v pristojnosti lokalnih skupnosti.

Posamezna infrastruktura se deli tudi glede na pomen za državo, regijo<sup>17</sup>, lokalno skupnost, naselje in investitorja. V Sloveniji se deli po Navodilu o tem, kaj se šteje za sekundarno, primarno in magistralno omrežje komunalnih in drugih objektov in naprav (Uradni list SRS št. 27/1985). Uredba o vsebini programa opremljanja zemljišč za gradnjo (Uradni list RS št. 117/2004) je to Navodilo razveljavila, vendar do sprejetja ustreznih predpisov še vedno dopušča njegovo uporabo. Po Navodilu se infrastruktura deli na:

- magistralno,
- primarno in
- sekundarno.

Magistralna infrastruktura je prenosna infrastruktura za povezavo med proizvajalcem ali virom in lokalnim distribucijskim omrežjem. Pomembna je za izvajanje obveznih republiških

---

<sup>15</sup> Na primer lokalne ceste se lahko financirajo drugače kot zelenice. Ta meja je očitnejša med financiranjem komunalne infrastrukture individualne in kolektivne komunalne potrošnje. Prav tako so lahko razlike med posameznimi lokalnimi skupnostmi in državami.

<sup>16</sup> Več o prispevkih investitorjev v poglavju 3.2.3.

<sup>17</sup> Vmesni nivo med državo in lokalno skupnostjo v magistrskem delu imenujemo regija, kot sopomenka se uporablja izraz pokrajina.

javnih služb<sup>18</sup>, določa jih prostorski plan države (prenosni vodi zemeljskega plina<sup>19</sup>, elektrarne). Magistralna infrastruktura je tudi napajalna infrastruktura, ki je pomembna za oskrbo več lokalnih skupnosti ali regije oziroma njenega dela in jo določajo državni prostorski akti<sup>20</sup>. Magistralna infrastruktura je v upravljanju države in je pomembna za njen razvoj. Končni uporabnik je težko določljiv, v najširšem pomenu so vsi prebivalci države, regije, lokalne skupnosti, ki uporabljajo storitve posamezne infrastrukture, neposredno ali posredno<sup>21</sup>.

Primarna infrastruktura je distribucijska infrastruktura za oskrbo končnih porabnikov. To je napajalna infrastruktura za večja območja naselij in povezavo med naselji. Opredeljena je v regionalnih<sup>22</sup> oziroma lokalnih prostorskih planih. Če gledamo nivo ene lokalne skupnosti, je primarna infrastruktura pomembna za celotno lokalno skupnost ali njen večji del. Zaradi težke določljivosti posameznega uporabnika in vesplošnega pomena za razvoj lokalne skupnosti se primarna infrastruktura praviloma financira iz proračuna lokalnih skupnosti. V primeru vzpostavitve regij bi bilo smiselno financiranje te infrastrukture tudi iz morebitnih regionalnih proračunov. Lokalna skupnost pa lahko sredstva pridobi od države, lokalnih davkov in podobno.

---

<sup>18</sup> Izraz javne službe je v slovenski terminologiji sorazmerno nov; v času družbene lastnine in samoupravljanja se je uporabljal izraz dejavnosti posebnega družbenega pomena, med katere se ja uvrščalo tudi komunalno gospodarstvo. Z uveljavitvijo Zakona o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS št. 32/1993) in Zakona o zavodih (Uradni list RS št. 121/1991) je izraz dejavnosti posebnega družbenega pomena nadomestil izraz javne službe.

<sup>19</sup> Energetski zakon (Uradni list RS št. 26/2005) deli energetska omrežja na prenosna in distribucijska. Prenosno omrežje je visokonapetostno električno omrežje ali visokotlačno plinsko omrežje od proizvajalca oziroma povezave s sosednjimi prenosnimi omrežji do distribucijskega omrežja ali do uporabnika omrežja. Distribucijsko omrežje je energetska omrežje od prenosnega omrežja do končnega odjemalca.

<sup>20</sup> Regije zaenkrat še nimajo svojih prostorskih aktov.

<sup>21</sup> Primer posredne uporabe infrastrukture: posameznik ne uporablja državnih cest, saj nima avtomobila, in ne potuje z javnimi prevoznimi sredstvi. Kljub temu pa nakupuje v bližnji trgovini, v katero pripeljejo izdelke po državnih cestih. Torej je posredni uporabnik državnih cest.

<sup>22</sup> Regionalnih prostorskih aktov v Sloveniji še ni, vendar bilo smiselno, da bi v primeru njihov uveljavitve bila primarna komunalna infrastruktura v njih opredeljena.

Sekundarna infrastruktura je prav tako distribucijska infrastruktura. Navezuje se na primarno in služi končni oskrbi porabnikov. Je predmet opremljanja zemljišč za gradnjo, zato se lahko obremenjuje investitorje za delne ali celotne stroške opremljanja zemljišč s to infrastrukturo.

Spodnja shema prikazuje opredelitev komunalne infrastrukture z vidika financiranja.

Po navodilu o tem, kaj se šteje za sekundarno, primarno in magistralno omrežje komunalnih in drugih objektov in naprav smo našli omrežja, objekte in naprave, ki se štejejo h komunalni opremi zemljišč za gradnjo za posamezno komunalno infrastrukturo. Terminologija, ki se uporablja danes, se deloma razlikuje od terminologije v Navodilu. Predvsem je to značilno za energetska infrastrukturo, katero terminologijo opredeljuje Energetski zakon iz leta 2005. Npr. danes se uporablja izraz distribucijsko in ne razdelilno omrežje. V tej nalogi uporabljamo terminologijo kot je opredeljena v Navodilu.

**Preglednica 1: Objekti, omrežja in naprave, ki se štejejo h komunalni opremi zemljišč**

**Table 1: Local public infrastructure which is a part of developed land**

<b>VODOVOD</b>	<b>KANALIZACIJA</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- omrežje in naprave za neposredno priključevanje porabnikov na posameznem stanovanjskem ali drugem območju (industrijska območja, turistična območja, manjša naselja)</li> <li>- omrežje in naprave za preprečevanje požara (hidrantna omrežja)</li> <li>- črpališča in naprave za dvigovanje ali reduciranje tlaka vode na sekundarnem omrežju</li> <li>- naprave za čiščenje in pripravo vode na sekundarnem omrežju</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kanalski vodi mešanega in ločenega kanalskega sistema, ki rabijo za neposredno priključevanje porabnikov na posameznem stanovanjskem ali drugem območju (industrijsko območje, turistično območje, manjše naselje)</li> <li>- črpališča za prečrpavanje odpadne in padavinske vode na sekundarnem omrežju</li> <li>- naprave za čiščenje odpadne vode v posameznem stanovanjskem ali drugem območju (industrijsko območje, turistično območje, manjše naselje)</li> </ul>
<b>JAVNE ODPRTE IN ZELENE POVRŠINE</b>	<b>PLINOVOD</b>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- javni parki, nasadi, drevoredi in zelenice v posameznem stanovanjskem ali drugem območju (industrijska območja, turistična območja, manjša naselja), s pripadajočo opremo in napravami</li> <li>- otroška in druga javna igrišča v posameznem stanovanjskem območju ali manjšem naselju, s pripadajočo opremo in napravami</li> <li>- posamezne skupine dreves in posamezno za naravno okolje pomembno drevje v posameznem stanovanjskem ali drugem območju (industrijskem območju, turističnem območju, manjšem naselju)</li> <li>- hodniki, pešpoti, dovozne poti v posameznem stanovanjskem ali drugem območju (industrijskem območju, turističnem območju ali manjšem naselju)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- razdelilno omrežje, ki služi za oskrbo s plinom na posameznem stanovanjskem ali drugem območju (industrijskem območju, turističnem območju, manjšem naselju) od merno regulacijskih postaj do priključkov na posamezni objekt, in sicer do <math>\phi</math> 150 mm za nazivni tlak plina v omrežju enak ali večji od 1 bar in do <math>\phi</math> 200 mm za nazivni tlak plina pod 1 bar</li> <li>- merno regulacijske postaje na tem območju</li> </ul>
<p><b>ELEKTRIKA, JAVNA RAZSVETLJAVA IN SIGNALIZACIJA</b></p>	<p><b>TELEFONSKO IN TELEGRAFSKO OMREŽJE</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- razdelilno elektroenergetsko omrežje nizke napetosti (do 0,4 kV) za oskrbovanje posameznih stanovanjskih in drugih območij (industrijska območja, turistična območja, manjša naselja) z električno energijo.</li> <li>- nadzemni vodi, kabelski vodi in razdelilni postroji na katere se priključuje posamezni objekt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- telefonske razvodne omarice</li> <li>- javne telefonske govornice in vodi do njih<sup>23</sup></li> <li>- telekomunikacijski kabli in naprave za povezavo razdelilnih omaric do uporabnikov</li> <li>- telekomunikacijski kabli in naprave za povezavo razdelilnih omaric s kabelskim razdelilnikom</li> </ul>

<sup>23</sup> Javne telefonske govornice in vodi v Sloveniji praviloma niso več predmet opremljanja zemljišč za gradnjo, včasih so bile. V tem poglavju opisujemo opremljanje zemljišč za gradnjo v najširšem smislu, zato k opremljanju zemljišč za gradnjo prištevamo tudi javne telefonske govornice in vode do njih.



<ul style="list-style-type: none"> <li>- nadzemni in kabelski vodi javne razsvetljave</li> <li>- objekti in naprave javne razsvetljave</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- telekomunikacijski kabli s kanalizacijo in naprave za povezavo razdelilnih omaric s kabelskim razdelilnikom</li> <li>- telekomunikacijski kabli s kanalizacijo in naprave za povezavo kabelskih razdelilnikov na telefonsko centralo in kabelskih razdelilnikov med seboj</li> </ul>
<p><b>VROČEVODNO, TOPLOVODNO IN PAROVODNO OMREŽJE</b></p>	<p><b>CESTE</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- razdelilno omrežje (do <math>\phi</math> 250 mm), ki služi za dovod tople in vroče vode ter pare do priključkov porabnikov na posameznem stanovanjskem ali drugem območju (industrijska območja, turistična območja, manjša naselja)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- javne poti s pripadajočo funkcionalno opremo in signalizacijo v posameznih stanovanjskih in drugih območjih</li> <li>- pločniki, kolesarske steze in pešpoti, spojeni ali ločeni od glavnega vozišča, vendar v cestišču, s pripadajočo funkcionalno cestno opremo in cestno signalizacijo v posameznih stanovanjskih in drugih območjih</li> <li>- parkirišča s pripadajočo funkcionalno cestno opremo in cestno signalizacijo v posameznih stanovanjskih in drugih območjih</li> <li>- ceste, ulice in trgi s pripadajočo funkcionalno cestno opremo in cestno signalizacijo v posameznih stanovanjskih in drugih območjih</li> </ul>

### 2.3 Nomenklatura komunalnih dejavnosti

Glede na to, da so komunalne dejavnosti del družbenih dejavnosti in da se neprestano spreminjajo, tudi nomenklature komunalnih dejavnosti ne moremo gledati statično, temveč

kot odraz splošnih družbenih dejavnosti, ki na določeni stopnji razvoja narekujejo spremembo te nomenklature.

Z razvojem družbe se predvsem večajo (v določeni meri tudi manjšajo) potrebe družbe po komunalnih dejavnostih. Tako imajo razvite države večje zahteve po višji kvaliteti in pestrosti komunalnih dejavnosti. Hkrati tudi velja, da je pri razvitejši družbi manjša razlika med pomenom komunalnih dejavnosti. Enako pomembna je oskrba z vodo, elektriko in cestami, vse našteje dejavnosti so temeljnega pomena za življenje in delo v naselju. To pa ne velja za manj razvite družbe, ko je na primer samo pitna voda temeljnega pomena za življenje in delo v naseljih. Torej je klasifikacija komunalnih dejavnosti odvisna tudi od razvitosti družbe.

Ker so pogoji, da postane neka aktivnost oziroma dejavnost komunalna na različnih območjih (na primer državah) in v različnem času različni, je seznam dejavnosti, ki naj bi se šteli za komunalne, pogosto sporen oziroma ga vedno spremljajo omejitve. Zato je znaten del zgodovine komunalnih dejavnosti omejen s klasifikacijami in nomenklaturami le teh. Pri tem je treba poudariti, da je pri določanju dejavnosti, ki se štejejo za komunalne, v dobršni meri prisotna tudi politična volja. Klemenčič (1997) pravi, da gre za nomenklaturu komunalnih dejavnosti, če je ta oblastno določena. Lahko pa gre samo za teoretično zasnovane dejavnosti.

Pregled zakonodaje od konca 2. svetovne vojne do danes pokaže, kako se je nomenklatura komunalnih dejavnosti spreminjala skozi čas. Zvezna planska komisija je leta 1947 v Začasni nomenklaturi dejavnosti (Zvezna planska komisija, odločba kabineta št. 148 z dne, 8.9.1947) za potrebe statistike opredelila komunalne dejavnosti, kamor je uvrščala (pod kategorijo eksploatacija komunalnega gospodarstva): preskrbo z vodo in vzdrževanje naprav; odvajanje vode in fekalij ter vzdrževanje kanalizacijskih naprav; vzdrževanje ulic in trgov; razsvetljava ulic in trgov; vzdrževanje pločnikov; vzdrževanje in eksploatacijo mestnega prometa; vzdrževanje in eksploatacija tržnic; preskrba prebivalstva z električno energijo; vzdrževanje in eksploatacija javnih kopališč; čiščenje mesta; pogrebno službo; gasilsko službo; vzdrževanje mestnega zelenila; kafilerijsko službo in vzdrževanje zooloških vrtov. Ta nomenklatura se je nekajkrat popravila, a ostala v veljavi vse do leta 1962, ko je stopil v veljavo Pravilnik o razvrščanju uporabnikov družbenega premoženja po njihovih dejavnostih

(Uradni list FLRJ št. 10/1962). Pravilnik je imel podobno razvrstitev dejavnosti kot začasna nomenklatura dejavnosti.

Sprememba na tem področju je bila uvedena šele leta 1976 z Zakonom o enotni klasifikaciji dejavnosti (Uradni list RS št. 6/1976). Zakon je razvrščal dejavnosti v nazive, panoge, skupine in podskupine. Pod stanovanjsko - komunalno dejavnost so se uvrščale naslednje dejavnosti: urejanje naselja in prostora (urejanje stavbnih zemljišč, vzdrževanje ulic, urejanje zelenih površin), stanovanjska dejavnost, komunalne dejavnosti (proizvodnja in distribucija vode, prečiščevanje in odvajanje odplak, proizvodnja, prenos in distribucija plina, proizvodnja in distribucija toplote, vzdrževanje čistoče v naselju, čiščenje javnih površin v naselju, odvoz, deponiranje in predelava odpadkov ter druge komunalne dejavnosti). Zakon je bil razveljavljen šele leta 1995 z Zakonom o poslovnem registru Slovenije (Uradni list RS št. 13/1995).

Nomenklatura komunalnih dejavnosti, ki jo je obsegal Zakon o komunalnih dejavnostih posebnega družbenega pomena (Uradni list SRS št. 24/1975) je poleg komunalnih dejavnosti določenih po Zakonu o enotni klasifikaciji dejavnosti iz leta 1976 štela še: javno razsvetljavo v naseljih; opravljanje javnega mestnega prometa; opremljanje naselij z javnimi otroškimi igrišči; vzdrževanje varstvenih pasov in rezervatov; opremljanje naselij z javnimi tržnicami; dejavnost komunalnih storitvenih klavnic; opremljanje naselij z javnimi sejmišči; uničevanje in predelava mrhovine (kafilerija); gospodarjenje z lukami, pomoli in zgrajenimi obalami, namenjenimi za javni potniški promet, kadar s temi objekti niso gospodarile posebne luške in druge organizacije. Po istem zakonu je lahko lokalna skupnost s svojim odlokom določila za dejavnost posebnega družbenega pomena še posamezno drugo dejavnost, katere trajno in nepretrgano delovanje je bil neogiben pogoj za življenje in delo občanov, pa take dejavnosti ni bilo mogoče zadovoljivo zagotavljati in uravnavati samo na podlagi tržnih zakonitosti.

Na novo je leta 1982 uredil nomenklaturu komunalnih dejavnosti Zakon o komunalnih dejavnostih (Uradni list SRS št. 8/1982). Po tem zakonu se je za komunalno dejavnost štelo: odvajanje odpadnih in padavinskih voda; oskrba s pitno vodo; vzdrževanje čistoče v naseljih, skupaj z odvozom komunalnih odpadkov in čiščenjem površin; urejanje javnih parkov, zelenic, otroških igrišč in tako dalje; urejanje javnih parkirišč, dovoznih poti in drugih javnih

poti; javna razsvetljava; upravljanje javnega mestnega prometa v naselju; urejanje pokopališč, pokopališka in pogrebna služba. Občina je lahko s svojim odlokom določila tudi druge dejavnosti za komunalne, če je bilo njihovo trajno in nepretrgano delovanje neogiben pogoj za življenje in delo, pa takih dejavnosti ni bilo mogoče zadovoljivo zagotavljati in uravnati samo na podlagi tržnih zakonitosti.

Ponovno spremembo na tem področju je prinesel Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS št. 32/1993). Po tem zakonu se z gospodarskimi javnimi službami zagotavljajo javne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo v javnem interesu zagotavlja država in lokalne skupnosti zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu. Zakon je tudi razdelil gospodarske javne službe na obvezne in izbirne.

Za področje komunalnih dejavnosti je Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS št. 32/1993) določil obvezne gospodarske javne službe: oskrba s pitno vodo; odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih in padavinskih voda; ravnanje s komunalnimi odpadki; odlaganje ostankov komunalnih odpadkov; javna snaga in čiščenje javnih površin; urejanje javnih poti, poti za pešce in zelenih površin; pregledovanj, nadzorovanje in čiščenje kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov zaradi varstva zraka. Zakon je leta 2004 zamenjal nov Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS št. 41/2004) po katerem so obvezne lokalne gospodarske javne službe varstva okolja: oskrba s pitno vodo; odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode; zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov; odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov; urejanje in čiščenje javnih površin. Po Zakonu o gospodarskih javnih službah lahko Vlada z uredbo, lokalna skupnost pa z odlokom predpiše, da se kot obvezna gospodarska služba zagotavljajo še drugi proizvodi in storitve.

### 3 FINANCIRANJE OPREMLJANJA ZEMLJIŠČ ZA GRADNJO

#### 3.1 Splošno o financiranju opremljanja zemljišč za gradnjo

Opremljanje zemljišč za gradnjo zahteva sorazmerno velika finančna sredstva. Zato je ključno vprašanje. Kdo nosi te stroške? Lokalna skupnost, investitor, lastnik zemljišča, kupec zemljišča oziroma objekta, vsi prebivalci države oziroma lokalne skupnosti ali vsi našteti subjekti? Pri tem je pomembno, da se ve, katera komunalna infrastruktura je predmet opremljanja zemljišč za gradnjo.

Najprej si pogledjmo opredelitev pojma financiranje, o katerem Klemenčič (1985) pravi, da je izvedenka iz besede finance. Beseda finance pa izvira iz latinske besede »finis«, ki pomeni: mejo, konec, zaključek, kar se je preneslo na rok, termin zapadlosti nekega plačila. Danes pod financami in financiranjem v splošnem zajemamo različne denarne operacije, kot so tekoča in vsakodnevna plačila in izplačila v gotovini in nakazilih, dalje odobravanje, uporaba in vračanje kredita ter podobno.

Financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo je financiranje gradnje komunalne infrastrukture, ki je predmet opremljanja zemljišč za gradnjo. Pri tem je treba ločiti med direktno vloženi sredstvi (na primer posojila) in zagotovitvijo teh sredstev (na primer prispevek investitorjev). Angleška literatura loči med tema pojmomoma; »financing« pomeni direktno vložena sredstva in »funding« zagotovitev teh sredstev.

Sistem financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo se glede na zbiranje sredstev kot tudi glede njihovega razporejanja oziroma porabe navezuje na sistem javnih financ; seveda v mejah, kot to ustreza njegovi funkciji. Tudi v financiranju opremljanja zemljišč za gradnjo se kažejo posebnosti, ki ustrezajo posebnostim komunalnih dejavnosti. Klemenčič (1970) pravi, da se v ocenjevanju posebnosti oziroma značilnosti komunalnih dejavnosti kaže v veliki meri tudi družbena politična presoja sploh, zato sistem financiranja investicij v komunalne dejavnosti ne moremo razumeti samo kot finančno tehnično zadevo gospodarjenja, marveč tudi kot faktor zavestnega družbeno političnega usmerjanja razvoja teh družbenih dejavnosti.

## 3.2 Načini financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo

Države imajo različne prakso financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo, ki se med njimi praviloma razlikujejo. Avtorji: Beković (1995), Prud'homme, (1987), Loughlin (1995) omenjajo različne načine financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo, ki smo jih strnili v naslednje:

- Prispevek ob ceni storitve - komunalno podjetje<sup>24</sup> s prispevkom ob ceni storitev za razširjeno reprodukcijo financira opremljanje zemljišč za gradnjo, s ciljem pridobitve novih uporabnikov in si s trženjem storitev povrne stroške opremljanja zemljišč za gradnjo (t.i. upravičena cena).
- Proračunska sredstva - iz sredstev države, regij, lokalnih skupnosti, Evropske unije ... se financira opremljanje zemljišč za gradnjo.
- Sredstva investorjev - investitor načrtovanega objekta prispeva k stroškom opremljanja zemljišč za gradnjo.
- Zasebni kapital - javno zasebno partnerstvo - zasebni sektor na osnovi pogodbe z javnim sektorjem financira opremljanje zemljišč za gradnjo.

Ti načini se lahko kombinirajo na različne načine, kar je najpogostejša praksa v svetu. Kombinacija je odvisna tudi od vrste komunalne infrastrukture oziroma njenih lastnosti, načinov financiranja, tradicije, tehničnih možnosti, potreb ...

V nadaljevanju so opisani posamezni načini financiranja in opredeljene njihove pozitivne in negativne lastnosti. Potrebno je poudariti, da so te negativne oziroma pozitivne lastnosti lahko zelo subjektivne. Velikokrat so odvisne od okolja in tradicije financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo ter samega sistema javnih financ.

### 3.2.1 Prispevek ob ceni komunalnih storitev

Kot izvor financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo je komunalno podjetje, ki samo investira v izgradnjo, s ciljem priključitve novih potrošnikov, in si s trženjem storitev pridobi

---

<sup>24</sup> V Sloveniji lokalna skupnost oziroma država potrjuje cene storitev komunalnih podjetij.

sredstva za opremljanje zemljišč za gradnjo. Sredstva so specificirana ob ceni komunalne storitve.

Ta način ima nekaj pozitivnih lastnosti:

- stroške investicije nosijo vsi potrošniki sorazmerno svoji potrošnji;
- način je ugoden za investitorje, ki ne nosijo stroškov opremljanja, kar lahko poveča investicije v gradnjo nepremičnin;
- vsaj v načelu vzpodbuja komunalna podjetja v širjenje opremljanja zemljišč za gradnjo.

Slabosti tega načina so predvsem:

- komunalno se opremljajo samo zemljišča, kjer je gradnja cenejša (lahko se dogodi, da so lokacije, kjer je strošek gradnje komunalne infrastrukture višji, ne opremljajo);
- zmanjšuje možnosti za usmerjanje opremljanja zemljišč za gradnjo s strani lokalnih skupnosti;
- financiranje s strani potrošnikov, ni sorazmerno njihovi kupni moči ali stroškom opremljanja zemljišč za gradnjo.

### **3.2.2 Proračunska sredstva**

Zemljišča za gradnjo se opremlja izključno s sredstvi lokalnih, regionalnih, državnih ... proračunov<sup>25</sup>. V primeru, da lokalna skupnost financira opremljanje zemljišč za gradnjo iz proračunskih sredstev, to pomeni, da dejansko pridobi sredstva iz davkov, ki ji pripadajo po zakonu. Vendar to niso sredstva namenskih davkov in prispevkov za opremljanje zemljišč za gradnjo.

Obstaja nekaj dobrih strani te rešitve:

- dejanski in potencialni potrošniki komunalnih storitev enakomerno glede na kupno moč financirajo opremljanje zemljišč za gradnjo,
- ne bremeni se investitorjev, kar povzroči večanje investiranja v nepremičnine;
- lokalne skupnosti imajo možnosti usmerjanja opremljanja zemljišč za gradnjo.

---

<sup>25</sup> V Sloveniji samo iz lokalnih in državnih proračunov.

Sistem ima nekaj slabosti:

- lokalne skupnosti (kot tudi država) velikokrat nimajo dovolj lastnih sredstev za ta namen;
- največji porabniki komunalne infrastrukture plačajo enako kot najmanjši;
- financiranje se izvaja preko javnega sektorja, ki je navadno manj učinkovit od zasebnega.

### **3.2.3 Prispevki investitorjev**

Investitor nosi stroške ali del stroškov opremljanja zemljišč za gradnjo. Ponekod lahko investitor tudi sam izvede gradnjo določene komunalne infrastrukture. Pri tem se sklenejo sporazumi, ki definirajo pravice in obveznosti zainteresiranih strani.

Ta način financiranja ima nekatere pozitivne lastnosti:

- zmanjša se finančni pritisk na lokalne proračune;
- za financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo se uporabi zasebni kapital (poveča se obseg razpoložljivih sredstev za ta namen);
- obstajajo pogoji za učinkovito opremljanje zemljišč na vseh lokacijah;
- investitorji prispevajo sorazmeren del stroškov opremljanja zemljišč za gradnjo, za komunalno infrastrukturo, ki jim je omogočena.

Ta način financiranja ima tudi nekaj slabih strani:

- obremenjevanje investitorjev lahko povzroči zmanjšanje investiranja v nepremičnine;
- stroški padejo izključno na nove potrošnike komunalnih uslug, ne pa na obstoječe.

### **3.2.4 Zasebni kapital**

Tu gre za t.i. javno zasebno partnerstvo, ko zasebni sektor na osnovi pogodbe z javnim sektorjem opremljanja zemljišča za gradnjo. Javno zasebno partnerstvo je bolj poznano pri financiranju druge infrastrukture (na primer avtocest) kot opremljanju zemljišč za gradnjo. Ocenjujemo, da ima ta način potencial tudi pri financiranju opremljanja zemljišč za gradnjo, saj se lokalne skupnosti, tako v svetu kot v Sloveniji, vedno bolj srečujejo s problemi financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo.



Pozitivne strani so:

- proračun lokalnih skupnosti je manj obremenjen;
- investitorji so manj obremenjeni, kar lahko povzroči povečanje investiranja v nepremičnine.

Negativne strani so:

- lokalna skupnost mora biti fleksibilna pri vlaganju zasebnega kapitala v opremljanje zemljišč za gradnjo (učinkovitost javne uprave),
- zasebni kapital ima samo en interes - dobiček (javni interes je lahko temu podrejen),
- praviloma se zasebni kapital vlaga samo tja, kjer je neka korist in
- ni prakse na tem področju.

### **3.3 Financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo (prispevek investitorjev) kot del davčnega sistema**

Osnovni prihodki javnega sektorja so davčni in nedavčni prihodki. Nedavčni prihodki so razne takse, pristojbine, dobiček javnih podjetij, sredstev od prodaje občinskega premoženja in podobno. Davčne prispevke delimo na davke in prispevke. Pri obeh gre za prisilna obliko dajatev. Stanovnik (2002) pravi, da za razliko od davkov, ki predstavljajo enostranski prisilni odvzem realnega dohodka oziroma kupne moči, smo s plačevanjem prispevkov deležni določenega obsega pravic. Res je, da ta obseg pravic ni natančno definiran in se sproti spreminja.

**Dober davčni sistem mora čim bolj temeljiti na zelenih davčnih lastnostih oziroma načelih.** Ta seznam se med posamezni avtorji nekoliko razlikuje, a tri načela se pojavljajo pri večini: Stiglitz (1988), Brown in Jackson (1994), Musgrave in Musgrave (1993), Stanovnik (2002), Kranjec (2003) ... :

- davčni sistem mora biti pravičen;
- čim manj mora posegati v ekonomske odločitve oziroma povzročati čim manjšo izgubo učinkovitosti;

- stroški pobiranja davkov, stroški upravljanja in stroški izpolnjevanja davčne obveznosti morajo biti nizki.

Poleg teh osnovnih načel obstajajo še številna druga, na primer enostavnost sistema, zanesljivo določanje davčne osnove, politična odgovornost in podobno.

Davčna načela so med seboj odvisna. Večja pravičnost ima za posledico nižjo ekonomsko učinkovitost. Nižji administrativni stroški praviloma prav tako povzročajo večjo nepravičnost in nižjo ekonomsko učinkovitost. Spodaj so podrobneje opisana osnovna davčna načela.

### **Davčni sistem mora biti pravičen**

Obstajata dve davčni načeli pravičnosti:

- načelo koristi - davčne zavezance je treba obdavčiti v skladu s koristmi, ki jih imajo od uporabe javnih dobrin;
- načelo ekonomske sposobnosti - davčni zavezanci morajo biti obdavčeni v skladu s svojo ekonomsko zmožnostjo.

V dosedANJI slovenski praksi financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo sta se pojavljali obe načeli. Po eni strani se je težilo k načelu koristi, po drugi k načelu ekonomske sposobnosti. Načelo koristnosti se vidi pri obračunavanju dejanskih stroškov (investicijski programi, programi opremljanja). Načelo ekonomskih sposobnosti pa z raznimi kategorijami zavezancev (praviloma so bili najmanj obremenjeni kmetje, najbolj pa poslovni subjekti). Le v sistemih, kjer se opremljanje zemljišč za gradnjo financira iz lokalnih proračunov lahko govorimo o načelu ekonomske sposobnosti, saj se finančna sredstva zagotavljajo preko splošnih davkov (na primer dohodnine), ki praviloma temeljijo na načelu ekonomske sposobnosti.

Pri prispevkih investitorjev je v svetu tendenca, da se čim bolj upošteva načelo koristi. Menimo, da lahko financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo temeljiti na načelu ekonomske sposobnosti, le če se ta financira iz lokalnih proračunov. Prispevek investitorjev,

pa mora temeljiti na načelu koristi (enakovrednost dajatve in protidajatve), saj se zbira za znan namen - opremljanje zemljišč za gradnjo. Seveda lahko prispevek investitorjev znaša le del teh koristi, ne pa več kot je teh koristi. Prud'homme (1987) meni, da je pri financiranju opremljanja zemljišč za gradnjo najpomembnejše, da so finančna sredstva, zbrana za financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo, enaka nudenim ugodnostim.

### **Čim manjše poseganje v ekonomske odločitve oziroma povzročanje čim manjše izgube učinkovitosti**

Davčni sistem že s tem, da prisilno odvzame dohodek, posega v ekonomske odločitve. Kaj razumemo pod čim manjšimi ekonomskimi posledicami oziroma čim manjšo izgubo učinkovitosti? Če bi lahko primerjali dva davčna sistema, ki imata enak davčni donos (enak znesek pobranih davkov), je boljši tisti, pri katerem je proizvod družbe večji. Na primer v primeru prispevka investitorjev je boljši tisti, ki čim manj vpliva na trg nepremičnin - ne povzroča zmanjšanja investiranja v gradnjo oziroma jih zmanjša čim manj.

### **Stroški pobiranja davkov, stroški upravljanja in stroški izpolnjevanja davčne obveznosti morajo biti nizki**

Davčni sistem mora biti tak, da so stroški pobiranja davkov, stroški upravljanja in stroški izpolnjevanja davčne obveznosti nizki (v primerjavi s celotno vrednostjo pobranih davkov). Od davčnega sistema se ne zahteva samo nizkih administrativnih stroškov, temveč tudi nizke stroške za zavezance. Že v osnovi imajo prispevki investitorjev visoke stroške, saj je praviloma potrebno poznati veliko podatkov o prostoru in komunalni infrastrukturi.

### **Enostavnost sistema**

Davčni sistem mora biti tak, da je čim bolj enostaven za zavezance in lokalno oziroma državno upravo. Pri prispevkih investitorjev praviloma ni tako, saj so velikokrat podvrženi raznim izračunom, ki jih investitorji pogosto sami ne znajo oziroma nimajo možnosti izračunati.

## **Zanesljivo določanje davčne osnove**

Davčna osnova mora biti zanesljiva in legitimna. V primeru prispevka investitorjev bomo to načelo poimenovali kar zanesljivost določanja prispevka investitorjev. To pomeni, da mora biti metodologija odmere prispevka investitorjev legitimna, zasnovana na dejanskih stroških opremljanja, celoten sistem pa transparenten. Poleg tega mora biti sistem zasnovan tako, da mu investitorji zaupajo.

## **Ostala načela**

Poleg opisanih davčnih načel je potrebno pri izračunavanju prispevka investitorjev upoštevati tudi spodnje (po Rakarju (2001)):

- enakovrednost dajatve in protidajatve,
- enakost zavezancev,
- homogenost območja obravnavanja in
- uporaba enake prostorske enote za izračun in odmero pri vseh zavezancih.

Ta načela že deloma odgovarjajo splošnim davčnim načelom.

**Enakovrednost dajatve in protidajatve** je zajeta že v načelu ekonomske sposobnosti/načelu koristi, pri čemer prispevek investitorjev odgovarja načelu koristi. Tako torej najvišja višina prispevka investitorjev odgovarja višini koristi, ki jo ima investitor s komunalno infrastrukturo.

**Enakost zavezancev** - investitorji morajo biti na določenem območju enako obravnavani oziroma za njih veljajo enaka pravila. Npr. vsi investitorji v določeni občini so enako obravnavani. Deloma to načelo odgovarja načelu koristi. Če se zavezance obravnava po načelu koristi, ki jo imajo od javne dobrine, se avtomatično izključi možnost različnega obravnavanja zavezancev (vsaj v finančnem smislu).

**Homogenost območja** - posamezna območja obravnavanja morajo biti istovrstna. Npr. v urbanističnem smislu to pomeni, da se na enak način obravnava homogeno enoto (npr. novo naselje enodružinskih stanovanjskih hiš se obravnava na isti način - skupaj, poslovno cono se obravnava na isti način - skupaj).

**Uporaba enake prostorske enote za izračun in odmero** - vsem zavezancem se mora narediti preračun po istem postopku, na isto enoto (npr. površino gradbene parcele). Npr. ne sme v nekaterih primerih uporabljati enoto za preračun površino objekta, v drugih površino gradbene parcele, v tretjih pa kombinacijo obeh.

## **4 PREGLED FINANCIRANJA OPREMLJANJA ZEMLJIŠČ ZA GRADNJO PO KONCU 2. SVETOVNE VOJNE DO VSTOPA SLOVENIJE V EVROPSKO UNIJO**

### **4.1 Analiza predpisov o financiranju opremljanja zemljišč za gradnjo**

V Evropi se je do 2. svetovne vojne opremljanje zemljišč za gradnjo pretežno financiralo iz lokalnih, regionalnih in državnih proračunov. Komunalna infrastruktura se je navadno pojmovala kot javna dobrina, in zato so smatrali, da jo je treba financirati iz javnih sredstev. Del stroškov komunalnih investicij se je ponekod kril tudi iz cen storitev in stroškov priključitve<sup>26</sup>. Po koncu 2. svetovne vojne je prišlo do sprememb v načinu financiranja komunalne infrastrukture in opremljanja zemljišč za gradnjo. Glavni razlog so bili proračunski primanjkljaji lokalnih, regionalnih in državnih oblasti. Proces se je pozneje nadaljeval s privatizacijo komunalnih podjetij in povečanjem zasebnega kapitala tudi na tem področju.

V skladu z mnenjem, da je gradnja komunalne infrastrukture kot tudi opremljanje zemljišč za gradnjo zahteva splošnega družbenega standarda, je pri nas še dolgo po 2. svetovni vojni veljalo mnenje, da se opremljanje zemljišč za gradnjo financira iz proračunskih sredstev. Zato je razumljivo, da v tem času nismo imeli predpisov s tega področja. Šele leta 1959 smo dobili prvi predpis o prispevkih investitorjev, zvezno Uredbo o začasnem načinu ureditve prispevka investitorjev k stroškom za pripravo in komunalno ureditev stavbnih zemljišč (Uradni list SFRJ št. 19/1959). Pozneje v 60 - ih letih smo prejšnjega stoletja smo dobili tudi prvi predpis o prispevku za uporabo mestnega zemljišča oziroma pozneje imenovanega nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča. Urejen je bil z zveznim Zakonom o urejanju in uporabi mestnega zemljišča (Uradni list SFRJ št. 12/1962).

---

<sup>26</sup> V ZDA in Kanadi je bil sistem malo drugačen, saj je prevladoval privatni monopol v infrastrukturnih dejavnostih in temu primeren način financiranja komunalne infrastrukture.

V poglavju so opisani pomembnejši zakonski predpisi, ki so se v preteklosti nanašali na zbiranje sredstev za potrebe opremljanja zemljišč za gradnjo. Tako je opisan prispevek investorjev in prispevek za uporabo mestnega zemljišča oziroma nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča. Na ta način zbrana finančna sredstva so bila vedno pomemben vir financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo. Ker je potekalo financiranje iz teh virov vedno posredno preko lokalnih skupnosti, komunalnih skladov, družbeno investicijskih skladov, smo prispevka oziroma nadomestilo opisali posebej v tem poglavju. Uporabili smo terminologijo, kot je bila uporabljena v posameznih predpisih, ne glede na to, kako se imenuje danes.

#### **4.1.1 Prispevki investorjev**

Področje je bilo v preteklosti urejeno z naslednjimi zveznimi in republiški predpisi:

- Uredbo o začasnem načinu ureditve prispevkov investorjev k stroškom za pripravo in komunalno ureditev stavbnih zemljišč, Uradni list FLRJ št. 19/1959;
- Splošnim zakon o urejanju in uporabi mestnega zemljišča, Uradni list FLRJ št. 12/1962  
Zakonom o urejanju mestnega zemljišča, Uradni list LRS št. 8/1963;
- Temeljnem zakonom o prispevku za uporabo mestnega zemljišča, Uradni list SFRJ št. 10/1965; Zakonom o urejanju in oddajanju stavbnega zemljišča, Uradni list SRS št. 42/1966;
- Zakonom o upravljanju in razpolaganju s stavbnim zemljiščem, Uradni list SRS št. 7/1977;
- Zakonom o stavbnih zemljiščih, Uradni list SRS št. 18/1984; Navodilom o enotni metodologiji za pripravo investicijskega programa urejanja stavbnih zemljišč, Uradni list SRS št. 33/1985; Navodilom za podrobnejši izračun sorazmernega dela stroškov priprave in opremljanja stavbnega zemljišča s komunalnimi in drugimi objekti in napravami sekundarnega omrežja, Uradni list RS št. 22/1990;
- Zakonom o stavbnih zemljiščih, Uradni list RS št. 44/1997; Navodilom o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč, Uradni list RS št. 4/1999; Navodilom za izračun komunalnega prispevka, Uradni list RS št. 4/1999;

- Zakonom o urejanju prostora, Uradni list RS št. 110/2002; Uredbo o vsebini programov opremljanja zemljišč za gradnjo, Uradni list RS št. 117/2004; Pravilnikom o merilih za odmero komunalnega prispevka, Uradni list RS št. 117/2004;
- Zakon o prostorskem načrtovanju, Uradni list RS št. 33/2007.

Ureditev prispevkov investitorjev v preteklosti smo prikazali skozi posamezne zakonske predpise, ki so urejali to področje. Pri tem smo povzeli le bistvene lastnosti, saj je področje preobsežno, da bi jih natančno analizirali. Na koncu smo prispevek investitorjev analizirali glede na želeno davčna načela, ki so med seboj odvisna, saj ena pozitivna lastnost lahko negativno vpliva na drugo. Prav tako so tudi davčna načela odvisna od družbeno - političnih razmer, strokovnih dognanj ter prepletenosti samih načel, zato smo pri pisanju komentarjev upoštevali razmere, v katerih so bili posamezni zakonski predpisi sprejeti in izvajani.

#### **4.1.1.1 Uredba o začasnem načinu ureditve prispevka investitorjev k stroškom za pripravo in komunalno ureditev stavbnih zemljišč iz leta 1959**

Prvi predpis, ki je urejal prispevke investitorjev je bila zvezna Uredba o začasnem načinu ureditve prispevka investitorjev k stroškom za pripravo in komunalno ureditev stavbnih zemljišč iz leta 1959. Po tej uredbi so občinski ljudski odbori<sup>27</sup> lahko predpisali investitorjem, ki so gradili objekte v mestih in naseljih mestnega značaja, stroške za pripravo in komunalno ureditev stavbnih zemljišč. Za mesta in naselja mestnega značaja so se štela tista naselja, ki jih je zajel Zakon o nacionalizaciji najemnih zgradb in gradbenih zemljišč (Uradni list FLRJ št. 52/1958). To je bilo v Sloveniji 130 naselij od skupnih 6.181, kar kaže da Uredba ni predstavljala pomembnejšega sistema financiranja opremljanja stavbnih zemljišč.

Sorazmerni delež stroškov opremljanja so bili obvezni plačevati investitorji stanovanjskih hiš, gospodarske organizacije, če so gradile upravna poslopja v stanovanjskem kompleksu ter investitorji poslovnih stavb, ki niso služile gospodarskim dejavnostim. Obvezni so bili plačevati le, če je to predpisal občinski ljudski odbor. Investitor in lokalna skupnost sta

---

<sup>27</sup> Ljudski odbori so bili organi državne oblasti krajev (vasi, manjših mest), okrajev, mestnih četrti, mest, okrožij in oblasti.



sklenila pogodbo, v kateri sta natančneje določila medsebojne pravice in obveznosti ter način obračunavanja in plačevanja stroškov. Tako se je investitorje različno obravnavalo, veliko je bilo tudi oprostitev.

K stroškom za pripravo in komunalno ureditev stavbnega zemljišča so se prištevali:

- stroški za pripravo in razčiščenje zemljišča,
- stroški za zgraditev začasnih ali stalnih objektov za stanovalce iz stavb, ki jih je bilo treba podreti, in stroški za njihovo preselitev in
- posebni stroški za dograditev, razširitev in rekonstrukcijo obstoječih komunalnih naprav in napeljav (vodovod, kanalizacija, razsvetljava, plinovod, cestišče in pločniki), ki so tvorili sekundarno infrastrukturo in so bili nujni za uporabo objekta.

Uredba ni natančno opredelila, na katere stroške se prispevek investitorjev nanaša. V praksi se je zato največkrat upoštevala vse komunalne naprave in napeljave. Kljub temu, da je uredba govorila samo o sekundarnem omrežju, se v praksi praviloma to ni ločevalo, in se je upoštevalo tudi primarno omrežje. Prav tako se je zaradi ohlapnosti uredbe v praksi obračunaval prispevek investitorjev za obstoječe in načrtovane komunalne naprave in napeljave.

Nosilec stroškov oziroma deleža stroškov urejanja je bil posamezni objekt. Pri individualni gradnji se je delež določil in obračunal po dejanskih stroških urejanja, ni pa smel presehati njegove 10 % predračunske vrednosti objekta. Pri koncentrirani gradnji stanovanj je bilo odvisno od: skupnih stroškov urejanja zazidalnega kompleksa, predračunske vrednosti posameznega objekta in skupne predračunske vrednosti vseh objektov na danem območju koncentrirane stanovanjske gradnje. V praksi se ti stroški pogosto niso upoštevali in je prispevek investitorjev znašal kar 10 % predračunske vrednosti načrtovanega objekta. Sredstva zbrana s tem prispevkom so se smela uporabiti izključno za financiranje del, ki jih je navajala Uredba.

#### **4.1.1.2 Zakon o urejanju mestnega zemljišča iz leta 1963**

Na osnovi zveznega Splošnega zakona o urejanju in uporabi mestnega zemljišča iz leta 1962 je Slovenija leta 1963 sprejela Zakon o urejanju mestnega zemljišča, ki je predvsem podrobneje uredil, kaj se šteje k delom priprave in opremljanja mestnega zemljišča, način in obseg urejanja ter oddajanja mestnega zemljišča v uporabo. Zakon se je še vedno omejeval na zemljišča v ožjih gradbenih okoliših, ker se je večinoma gradilo izven gradbenih okolišev, je prihajalo le deloma do uporabe tega zakona.

Na uporabnika mestnega zemljišča je po teh predpisih odpadel le del stroškov za ureditev tega zemljišča. V celoti so ga zadevali stroški za pripravo mestnega zemljišča, od stroškov za opremljanje mestnega zemljišča pa le stroški sekundarnega omrežja kolektivne komunalne potrošnje, ki so bili neposredno namenjeni za uporabo zemljišč za gradnjo, in sicer stroški za mestno cestno omrežje, zelene površine v naselju, omrežje javne razsvetljave in za kanalizacijsko omrežje.

Koliko je moral posamezen uporabnik prispevati k stroškom za opremljanje mestnega zemljišča, se je določilo na podlagi uspeha javnega natečaja ali pa sta se o tem neposredno pogodila občina in uporabnik. Višino prispevka k stroškom za posamezna urejena mestna zemljišča je predpisala občina. Občina je po tem zakonu dejansko predpisala t.i. začetno višino stroškov, ki jih je moral plačati uporabnik urejenega mestnega zemljišča. Določila se je v sorazmerju z dejanskimi stroški za ureditev mestnega zemljišča v celotnem naselju ali v delu mestnega zemljišča. Začetno višina je bila objavljena v razpisu javnega natečaja, merilo pa je določila občina z odlokom.

Sistem razdelitve stroškov urejanja mestnega zemljišča za posamezne uporabnike ni bil izdelan. Ta merila so morale predpisati občine, a so ostala v splošnem slabo obdelana, zaradi česar so bile na terenu številne pripombe in ugovori. Organizacije, ki so skrbele za urejanje mestnih zemljišč, so zato to vprašanje urejala predvsem na podlagi pogodbe z uporabnikom, pri čemer je uporabnik pogosto zavzel mesto šibkejšega pogodbenega partnerja.

Prispevke stroškom za urejanje mestnega zemljišča se je zbiralo na posebnem računu ali skladu lokalne skupnosti. Ta sredstva so se smela uporabljati samo za urejanje mestnega zemljišča. Kljub določenim kritičnim pripombam se je Zakon o urejanju mestnega zemljišča polagoma začel uveljavljati, s čimer se je na tem področju, v večji meri kot prej, uveljavljal vidik kompleksnejšega urejanja in financiranja. K temu je veliko prispevalo ustanavljanje specializiranih komunalnih organizacij za urejanje mestnega zemljišča.

#### **4.1.1.3 Zakon o urejanju in oddajanju stavbnega zemljišča iz leta 1966**

Zvezni Temeljni zakon o prispevku za uporabo mestnega zemljišča iz leta 1965 je razveljavil zvezni Splošni zakon o urejanju in uporabi mestnega zemljišča iz leta 1962. Nastalo je vprašanje, ali ni s tem prenehal veljati tudi republiški Zakon o urejanju mestnega zemljišča iz leta 1963. Vse pogostejši so bili glasovi, da je treba navedeni zakon ponovno urediti. Tako je bil leta 1966 sprejet republiški Zakon o urejanju in oddajanju stavbnega zemljišča.

Ta zakon ne uporablja več izraza mestno zemljišče, ampak stavbno zemljišče. Za stavbno zemljišče se je štelo vsako zemljišče, ki je bilo po urbanističnem načrtu namenjeno za graditev in zemljišče za katero je bilo izdano lokacijsko dovoljenje. Tako je bilo ugodeno glavni pripombi, ki se je nanašala na predhodni zakon. Nadalje je zakon definiral tudi pojem urejanja stavbnega zemljišča, ki je obsegalo pripravo in opremljanje le tega. V glavnem je obsegala priprava stavbnega zemljišča isti obseg dejavnosti kot predhodni zakon. Za opremljanje stavbnega zemljišča se je štelo graditev primarnih in sekundarnih komunalnih objektov in naprav, ki so bili namenjeni za kolektivno in individualno komunalno potrošnjo. Tako je opuščeno naštevanje komunalnih objektov in naprav, ki ga je obsegal predhodni zakon in zaradi tega povzročal številne težave.

Natančno je bilo opredeljeno financiranje urejanja stavbnega zemljišča med investitorjem, občino in komunalno organizacijo. Občina je financirala v skladu s predvideno etapo ureditve stavbnega zemljišča na ureditvenem območju naselja graditev komunalnih objektov in naprav primarnega in sekundarnega pomena, ki so namenjene za skupno potrošnjo ter izdelavo zazidalnega načrta. Komunalne organizacije so financirale v skladu s predvideno etapo ureditve stavbnega zemljišča na ureditvenem območju naselja graditev komunalnih objektov

in naprav primarnega in sekundarnega pomena, ki so bile namenjene individualni potrošnji. Če je investitor objekt gradil na stavbnem zemljišču v ureditvenem območju naselja in v skladu s predvideno etapo urejanja stavbnega zemljišča, je nosil samo stroške priprave. Če je gradil investitor objekt na stavbnem zemljišču v ureditvenem območju naselja, vendar na lokaciji, ki ni bila zajeta s predvideno etapo urejanja stavbnega zemljišča, ali če je gradil objekt na stavbnem zemljišču zunaj ureditvenega območja naselja, je nosil tudi dejanske stroške opremljanja zemljišča.

Občinam in komunalnim organizacijam je primanjkovalo finančnih sredstev za urejanje stavbnega zemljišča, zato se je vsa skrb za urejanje stavbnih zemljišč prenašala na organizacije za urejanje stavbnega zemljišča. Občine so sprejemale zazidalne načrte, a menile, da s tem niso sprejele odloka o etapni ureditvi stavbnega zemljišča na ureditvenem območju naselja. V takih primerih so nastopale organizacije za urejanje stavbnega zemljišča. Dejanske stroške za opremljanje stavbnega zemljišča pa je nosil investitor.

Investitorji, ki so samo prizidali ali nadzidavali že obstoječe objekte so bili v posebnem položaju glede na investitorje, ki so gradili nov objekt. Investitorji, ki so preuredili, nadzidali ali prizidali obstoječi objekt, so bili obvezni prispevati le za dejanske stroške zgraditve potrebnih novih komunalnih objektov in naprav ali za njihovo potrebno povečanje. Ta dika se je ohranila vse do leta 1977.

Sredstva, ki jih je občina oziroma organizacija za urejanje stavbnih zemljišč pridobila na podlagi določb tega zakona, so se smele uporabljati samo za urejanje stavbnih zemljišč.

#### **4.1.1.4 Zakon o upravljanju in razpolaganju s stavbnim zemljiščem iz leta 1977**

Republiški Zakon o upravljanju in razpolaganju s stavbnim zemljiščem iz leta 1977 je nadomestil Zakon o urejanju in oddajanju stavbnega zemljišča in vnesel nekaj novosti. Opredelil je, da se lahko stanovanjski in drugi objekti v mestih in drugih naseljih, ki se urejajo z urbanističnimi ali zazidalnimi načrti, smejo graditi le na urejenem stavbnem zemljišču. Podobno kot prejšnji, je tudi ta definiral, kaj je urejeno in opremljeno stavbno zemljišče ter njegova priprava.

Prvič je definiral komunalne objekte in naprave po pomenu, ki jih imajo za naselje ali širše območje, na:

- sekundarno omrežje, ki je namenjeno oskrbi določenega obstoječega ali predvidenega stanovanjskega ali drugega območja;
- primarno omrežje, ki je namenjeno oskrbi dveh ali več obstoječih ali predvidenih stanovanjskih ali drugih omrežij;
- magistralno omrežje, ki je kot osnovni element infrastrukture namenjeno oskrbi vsega mesta ali širšega območja.

Prav tako je zakon prvič definiral komunalne objekte in naprave skupne in individualne rabe. Komunalni objekti in naprave skupne rabe so bili tisti, katerih raba ni individualno določljiva - glede na individualnega končnega porabnika.

Na novo je definiral stavbno zemljišče glede urejenosti na:

- urejeno stavbno zemljišče - zemljišče, za katero je izvršena priprava in je opremljeno z vsemi komunalnimi objekti in napravami, kot jih je določal urbanistični in zazidalni načrt;
- delno urejeno stavbno zemljišče - zemljišče, za katero je izvršena priprava, ni pa opremljeno z vsemi komunalnimi objekti in napravami, kot jih je določal urbanistični ali zazidalni načrt;
- neurejeno stavbno zemljišče - zemljišče za katero je izvršena priprava, ni pa opremljeno s komunalni objekti ali napravami.

Posebej je obravnaval investitorje stanovanjskih objektov in objektov družbenega standarda v stanovanjskih soseskah. Čutili je bilo prizadevanje, da bi investitorji stanovanjskih objektov nosili, glede na ostale, manjši delež stroškov opremljanja. Natančneje je opredelil financiranje urejanja stavbnih zemljišč, način financiranja med občino, komunalnimi organizacijami in investitorji. Lokalne skupnosti so financirale objekte in naprave primarnega omrežja, ki so bili namenjeni za skupno rabo. Organizacije, ki opravljajo komunalne dejavnosti posebnega družbenega pomena so financirale omrežja komunalnih objektov in naprav primarnega in sekundarnega pomena, namenjenih za individualno rabo. Investitor je bil dolžan povrniti upravljavcu stroške za pripravo stavbnega zemljišča ter sorazmeren del stroškov opremljanja

stavnega zemljišča z omrežjem komunalnih objektov in naprav primarnega in sekundarnega pomena, ki so bili namenjeni za skupno rabo.

Sorazmeren delež stroškov se je določil na osnovi povprečnih stroškov za graditev omrežij komunalnih objektov in naprav glede na njihov pomen in vrsto rabe na določenem območju. Povprečni stroški so se ugotovili tako, da so se vsi dejanski stroški za graditev komunalnih objektov in naprav preračunali na kvadratni meter skupne tlorisne uporabne površine stavbe. Zakon je natančno našteval katere stroške priprave je dolžan kriti investitor. Veliko manj dosleden je bil glede stroškov opremljanja. Podrobneje jih je opredeli le za investitorje stanovanjskih objektov in objektov družbenega standarda v stanovanjskih soseskah.

Prispevki investitorjev so se zbirali pri komunalni skupnosti oziroma stavbni zemljiški skupnosti, ki je z njimi upravljala.

#### **4.1.1.5 Zakon o stavbnih zemljiščih iz leta 1984**

Leta 1984 je Zakon o stavbnih zemljiščih med drugimi uredil opremljanje zemljišč za gradnjo. Stavbna zemljišča je definiral kot:

- zemljišča, ki so s srednjeročnim družbenim planom namenjena za graditev objektov in naprav;
- zemljišča na katerih so zgrajeni objekti in naprave in
- zemljišča, za katera so izdana predpisana dovoljenja za graditev.

Nadalje je definiral tudi zazidana in nezazidana stavbna zemljišča ter kompleksno graditev. Povečano vrednost stavbnega zemljišča je definiral kot neposredno ali posredno posledico vlaganj družbenih sredstev, lokacijskih in drugih ugodnosti, ta povečana vrednost je pripadala občini, kjer je bilo stavbno zemljišče. Občine so določile višino in način zajemanja povečane vrednosti stavbnega zemljišča ter namenjale sredstva iz tega vira za pridobivanje, pripravo in opremljanje stavbnih zemljišč.

Novost je bila, da so se stavbna zemljišča na ureditvenih območjih naselij in območjih namenjenih za kompleksno graditev urejala na podlagi investicijskih programov urejanja stavbnih zemljišč. Na osnovi tega zakona se je sprejelo **Navodilo o enotni metodologiji za pripravo investicijskega programa urejanja stavbnih zemljišč**. Investicijski program naj bi določal zlasti: območje urejanja stavbnega zemljišča; pogoje za priključitev območja na magistralno oziroma primarno omrežje; vrsto in obseg del pri pripravi in opremljanju stavbnega zemljišča z objekti in napravami sekundarnega omrežja; vrednost predvidenih del za pripravo in opremljanje stavbnega zemljišča po posameznih področjih in vrednost skupnih del urejanja hkrati s sredstvi za razreševanje premoženjsko pravnih razmerij; predvideni čas za posamezna dela in naloge; stroške in način porazdelitve le teh; nadzor nad izvajanjem investicijskega programa.

Na območjih, za katere ni bilo sprejetega investicijskega programa urejanja stavbnih zemljišč, so se smeli stanovanjski in drugi objekti graditi, če je bil zagotovljen ustrezen dostop s cesto ali potjo, oskrba z električno energijo in vodo ter urejeno odvajanje odpadnih voda oziroma je bila dovoljena gradnja greznic.

Sorazmerni del stroškov za opremljanje stavbnega zemljišča izven območja urejanja stavbnega zemljišča se je določil kot povprečje stroškov opremljanja za kvadratni meter stavbnega zemljišča s komunalnimi in drugimi objekti in napravami sekundarnega omrežja na vseh območjih urejanja v občini oziroma posebni družbenopolitični skupnosti v predhodnem letu in pomnožil s številom kvadratnih metrov objekta, ki ga je investitor nameraval zgraditi, prizidati ali nadzidati.

Navodila za izdelavo investicijskih programov so bila zelo kompleksna, zato lokalne skupnosti niso imele znanja, kadra, časa in denarja, da bi jih izdelovale. Namesto njihove izdelave so raje že sprejete prostorske izvedbene načrte prekvalificirale v prostorske ureditvene pogoje. Tako so imele zakonsko podlago za odmere prispevkov investitorjev.

#### 4.1.1.6 Zakon o stavbnih zemljiščih iz leta 1997

Leta 1997 je bil sprejet nov Zakon o stavbnih zemljiščih. Na novo je opredelil javno infrastrukturo kot objekte in omrežja, ki so neposredno namenjeni izvajanju gospodarskih javnih služb na področju komunalnega in vodnega gospodarstva, varstva okolja, energetike, prometa in zvez ter druge objekte, ki so določeni z zakonom. Kot javna infrastruktura so bili opredeljeni tudi komunalni objekti in omrežja, katerih uporaba je bila pod enakimi pogoji namenjena vsem, kot so: tržnice, igrišča, parkirišča, pokopališča, parki, zelenice, rekreacijske površine in podobno.

Zakon je izrecno navajal, da je gradnja mogoča samo na opremljenih stavbnih zemljiščih (zagotovljeni priključki na: javno vodovodno omrežje; javno kanalizacijsko omrežje, v kolikor ni dovoljena gradnja greznic; javno elektroenergetsko omrežje; dovoz na javno cesto). Lokalna skupnost je lahko predpisala še druge komunalne priključke, ki so morali biti zagotovljeni, da je bilo stavbno zemljišče opremljeno.

Investitorjev prispevek k stroškom opremljanja zakon imenuje komunalni prispevek. Definiran je bil kot plačilo sorazmernega dela stroškov opremljanja stavbnega zemljišča in je pripadal občini, kjer se je zemljišče nahajalo. Določil se je glede na višino vseh stroškov opremljanja stavbnega zemljišča z javno infrastrukturo, z upoštevanjem površine stavbnega zemljišča, mogoče priključke na komunalno infrastrukturo ter njene zmogljivosti.

Zavezanec za plačilo komunalnega prispevka je bil investitor, ki je nameraval: zgraditi nov objekt; prizidati ali nadzidati obstoječi objekt, ali spremeniti namembnost obstoječega objekta oziroma rekonstruirati objekt, če je za to bilo treba povečati priključke na javno infrastrukturo oziroma njene zmogljivosti. Zavezanec je bil tudi lastnik zgrajenega objekta na neopremljenem stavbnem zemljišču, če se je to zemljišče komunalno opremljalo. Zakon ni imel opredeljene namenske porabe zbranih sredstev.

Na osnovi tega zakona sta bila sprejeta **Navodilo za izračun komunalnega prispevka** in **Navodilo o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč**.



Program opremljanja je po teh predpisih akt, ki ga je za opremljanje stavbnih zemljišč sprejela občina in s katerim se je usmerjalo in koordiniralo aktivnosti na področju opremljanja stavbnih zemljišč, zagotavljalo finančna sredstva in zagotavljalo priključevanje.

Nadalje so predpisi opredelili območje opremljanja in natančno vsebino programov opremljanja. Navodilo za izračun komunalnega prispevka, pa je podalo natančen izračun komunalnega prispevka. Osnovno vodilo je, da je plačan komunalni prispevek lahko največ enak dejanskim stroškom, ki jih povzroči zgraditev komunalne opreme na določenem območju naselja in v sorazmerju odpade na določenega investitorja. V praksi se ti programi opremljanja praviloma niso izdelovali. Lokalne skupnosti so odmerjale prispevek investitorjev na osnovi odlokov, ki so temeljili na t.i. povprečninah, ki niso upoštevale sorazmernosti med prispevkom investitorjem in dejanskimi stroški, ki so odpadle na investitorja. Slednji praviloma tudi niso bili enakomerno obravnavani; zaznati je bilo težnjo po večji obremenitvi poslovnih subjektov.

#### **4.1.1.7 Zakon o urejanju prostora iz leta 2002**

Zakon o stavbnih zemljiščih iz leta 1997 je zamenjal Zakon o urejanju prostora. S tem je bil ukinjena sistemska ureditev tega področja s posebnim zakonom.

Opremljanje zemljišč za gradnjo je po tem zakonu opredeljeno kot gradnja komunalne infrastrukture, ki je potrebna, da se lahko prostorske ureditve oziroma objekti, načrtovani s prostorskim redom občine oziroma občinskim lokacijskim načrtom izvedejo in služijo svojemu namenu. Podobno kot predhodni zakoni je ta zakon opredelil, kdaj je zemljišče komunalno opremljeno. Vendar komunalna opremljenost ni več potrební pogoj za pričetek gradnje objektov; plačani komunalni prispevek je predpogoj za pridobitev gradbenega dovoljenja.

Zakon je opredelil, da se zemljišča komunalno opremljajo na podlagi programa opremljanja. S programom opremljanja se uskladi gradnja objektov in omrežij komunalne infrastrukture, podrobneje določijo roki gradnje komunalne infrastrukture s pogoji priključevanja nanjo in določijo tehnični pogoji ter finančna konstrukcija opremljanja.

Zakon prispevek investitorjev k stroškom opremljanja zemljišč za gradnjo imenuje komunalni prispevek in ga opredeli kot: plačilo dela stroškov opremljanja zemljišč z lokalno komunalno infrastrukturo, ki ga zavezanec za plačilo komunalnega prispevka plača občini. Zavezanec za plačilo komunalnega prispevka je investitor oziroma lastnik objekta, ki se na novo priključuje na objekte in omrežja lokalne komunalne infrastrukture ali ki povečuje priključno moč obstoječih priključkov.

Na osnovi tega zakona sta bila leta 2004 sprejeta **Uredba o vsebini programov opremljanja zemljišč za gradnjo** in **Pravilnik o merilih za odmero komunalnega prispevka**, ki sta natančneje opredelila izdelavo programa opremljanja in odmero komunalnega prispevka.

Podzakonska predpisa kot osnovo za obračunavanje komunalnega prispevka opredeljujeta program opremljanja zemljišč za gradnjo, ki vsebuje prikaz obstoječe in predvidene komunalne infrastrukture, investicije v gradnjo komunalne infrastrukture in podlage za odmero komunalnega prispevka. Pri izračunu prispevka investitorjev se upošteva obstoječa in načrtovana komunalna infrastruktura, in sicer njen magistralni, primarni in sekundarni del. Pozitivna lastnost predpisov je, da na novo uvaja namensko porabo sredstev zbranih s prispevki investitorjev. Vendar ne upošteva določenih osnovnih davčnih načel.

Pogosti so očitki, da je takšna ureditev podzakonskih predpisov zaradi upoštevanja že zgrajene komunalne infrastrukture namenjena predvsem polnjenju občinske blagajne. Namen programa opremljanja je predvsem pobiranje komunalnega prispevka in še ni inštrument za realizacijo prostorskih aktov.

#### **4.1.1.8 Zakon o prostorskem načrtovanju iz leta 2007**

Zakon o prostorskem načrtovanju na novo opredeljuje prispevke investitorjev. V primerjavi s predhodnim zakonom ni vnesel bistvenih sprememb. Spremembe so predvsem terminološke narave. Še vedno je osnova za odmero prispevka investitorjev obstoječa in načrtovana komunalna infrastruktura, in sicer za magistralni, primarni in sekundarni del. Za razliko od predhodnega zakona je gradnja po tem zakonu mogoča samo na komunalno opremljenem zemljišču. Natančnejša merila izračuna in odmere naj bi predpisali s podzakonskimi predpisi.

#### 4.1.1.9 Analiza predpisov o prispevkih investorjev glede na želena davčna načela

##### 1) Načelo ekonomske sposobnosti/načelo koristi

V splošnem je zaslediti tendenco načela koristi, z razdelitvijo stroškov opremljanja med vse zavezance in odmeri na osnovi dejanskih stroškov. V prvem obdobju, do Zakona o urejanju in oddajanju zemljišča iz leta 1966, se ni odmerjalo prispevka vsem investorjem, saj so se zakonska določila nanašala samo na določena naselja. Pogosto je bil vprašljiv preračun stroškov med zavezance (npr. preračunal se je na kvadratni meter investitorjevega objekta in ne zemljišča, faktorji dejavnosti ...). Ves čas je tudi prisotno neenakomerno obremenjevanje zavezancev. Pogosto se je težilo, da bi bili investitorji individualnih objektov manj obremenjeni od ostalih.

##### 2) Čim manjše poseganje v ekonomske odločitve

Vsak prispevek investorjev posega v ekonomske odločitve, saj so ti prispevki praviloma zelo visoki. Kolikor večji je prispevek, toliko večji je vpliv na ekonomske odločitve oziroma trg nepremičnin. Podatkov o višini vpliva prispevkov investorjev na ekonomske odločitve nimamo. Glede na to, da je višina prispevkov praviloma naraščala oziroma se je širil krog zavezancev, ocenjujemo, da je z leti ta vpliv naraščal.

##### 3) Čim nižji stroški pobiranja davka

Stroški pobiranja davka nam niso poznani. V primerjavi z ostalimi davki imajo prispevki investorjev praviloma visoke stroške pobiranja. Ocenjujemo, da v začetnem obdobju ti stroški niso bili visoki, saj je bil sistem še relativno enostaven. Z leti, ko je postajal sistem kompleksnejši, so naraščali tudi ti stroški. Še posebej so stroški narasli z izdelavo investicijskih programov in programov opremljanja, v kolikor so se ti izdelovali.

##### 4) Enostavnost in preglednost sistema

Sistem na začetku še ni bil natančno izdelan, zato je bil še relativno enostaven. Z leti pa je postajal vse bolj kompleksen. Z Zakonom o stavbnih zemljiščih iz leta 1984 in izdelavo investicijskih programov je postal sistem že tako kompleksen, da lokalne skupnosti niso znale, finančno zmogle oziroma bile zainteresirane izdelovati investicijske programe. Podobno je bilo z Zakonom o stavbnih zemljiščih iz leta 1997 in programi opremljanja. Za to obdobje že lahko rečemo, da zakon ni ustrezal kriteriju enostavnosti davčnega sistema.

##### 5) Zanesljivost določanja odmere prispevka investorjev

V prvem obdobju so se prispevki investitorjev izračunali na osnovi dejanskih stroškov, vendar sistem še ni bil dodelan. Odmera prispevka investitorjev je med zavezanci povzročala različne pomisleke, predvsem zaradi nedodanosti sistema (slaba opredelitev stroškov opremljanja in urejanja, predmeta opremljanja zemljišč za gradnjo, razdelitev na primarno in sekundarno komunalno infrastrukturo ...), različne obravnave zavezancev in velikih pristojnosti lokalnih skupnosti. Tudi v poznejšem obdobju so se pojavljala določena vprašanja o dodelanosti sistema, kar je zmanjšalo zaupanje v sam sistem in posredno v določitev odmere prispevka investitorjev.

#### 6) Ostala načela

- Enakovrednost dajatve in protidajatve - odgovarja načelu koristi.
- Enakost zavezancev - pri obračunu in odmeri se ta načelo v preteklosti v splošnem ni upoštevalo. V začetnem obdobju obračunavanja prispevka investitorjev se je komunalni prispevek odmerjalo le nekaterim investitorjem, kar je v nasprotju s tem načelom. Sčasoma se je to spremenilo, a so se anomalije kazale z različnimi prispevnimi stopnjami za različen tip investitorjev (poslovni subjekti, kmetje, gospodinjstva ... so bili pogosto različno obravnavani). Neizpolnjevanje tega načela se kaže tudi v olajšavah za določene kategorije investitorjev.
- Homogenost območja obravnavanja - v splošnem se je težilo k izpolnjevanju tega načela, saj se je praviloma isti tip gradnje obravnavalo na isti način. V prvem obdobju do bili zakoni še zelo splošni, zato se to načelo ni vedno upoštevalo.
- Uporaba enake prostorske enote za izračun in odmero pri vseh zavezancih - prostorske enote za izračun in odmero so bile v različnih zakonih različno definirane (preračunalo se je na površino objekta (neto, bruto), na površino gradbene parcele ali kot kombinacija obeh). Zato še vedno ni stabilne prakse na tem področju. Še po Zakonu o stavbnih zemljiščih sprejeti občinski odloki vsebujejo različne prostorske enote za izračun in odmero komunalnega prispevka.

#### **4.1.2 Prispevek za uporabo mestnega zemljišča oziroma nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča**

Pomemben vir financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo je bil tudi prispevek za uporabo mestnega zemljišča oziroma pozneje imenovanega nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča.

V jugoslovanskem merilu se je o uvedbi prispevka za uporabo mestnega zemljišča najprej govorilo v zvezi z gospodarsko reformo leta 1965. Bila je obširna diskusija o zajemanju mestne rente, pri čemer je prihajalo do različnih mnenj in stališč. Uvedba tega prispevka je pridobivala na svoji veljavi, zlasti z vse težjim vprašanjem financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo.

O prispevku za uporabo mestnega zemljišča je bilo govora že v zveznem Splošnem zakonu o urejanju in uporabi mestnega zemljišča iz leta 1962. Po tem zakonu je lahko republika s svojim predpisom pooblastila občinske ljudske odbore, da so predpisali prispevek za uporabo mestnega zemljišča na svojem območju. Slovenija je izdala Zakon o urejanju mestnega zemljišča leta 1963, ni pa uporabila navedene pravice, ker je sodila, da je zadeva o uvedbi prispevka za uporabo mestnega zemljišča še premalo pripravljena oziroma razjasnjena. To področje so urejali naslednji predpisi:

- Temeljni zakon o prispevku za uporabo mestnega zemljišča (Uradni list SRS št. 10/1965);
- Zakon o prispevku za uporabo mestnega zemljišča (Uradni list SRS št. 42/1966);
- Zakon o prispevku za uporabo mestnega zemljišča (Uradni list SRS št. 7/1972);
- Zakon o upravljanju in razpolaganju s stavbnim zemljiščem (Uradni list SRS št. 7/1977);
- Zakon o stavbnih zemljiščih (Uradni list SRS št. 18/1984);
- Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS št. 110/2002);

V nadaljevanju so predstavljeni zakonski predpisi, ki so urejali to področje. Uporabljeno je izrazoslovje, kot je bilo uporabljeno v posameznih predpisih.

#### **4.1.2.1 Zakon o prispevku za uporabo mestnega zemljišča iz leta 1966**

Slovenija je leta 1966 sprejela Zakon o prispevku za uporabo mestnega zemljišča. Zakon je pomemben predvsem zaradi namena, zaradi katerega se je prispevek za uporabo mestnega zemljišča smel uporabljati, in sicer samo za graditev in rekonstrukcijo komunalnih objektov in naprav kolektivne potrošnje.

Občinska skupščina je lahko predpisala prispevek in določila merila, po katerih se je odmerjal, glede na ugodnosti posameznega zemljišča, kot so: lega zemljišča v naselju, prometna povezanost s centrom naselja, opremljenost s komunalnimi napravami, racionalnost uporabe in druge, za njegovo uporabo pomembne okoliščine.

Plačeval se je od površinske enote gradbenega zemljišča oziroma od površine zgrajenega koristnega prostora. Glede na ugodnosti, ki jih je imel za določen namen, to je za: stanovanja, industrijo ali drugo poslovno dejavnost, je lahko mestno zemljišče s predpisom občinske skupščine uvrščeno v različne kategorije.

Prispevek za uporabo mestnega zemljišča se je lahko po tem zakonu uvedel samo v mestih in naseljih mestnega značaja, v katerih je bil v smislu Zakona o nacionalizaciji najemnih zgradb in gradbenih zemljišč določen gradbeni okoliš.

#### **4.1.2.2 Zakon o prispevku za uporabo mestnega zemljišča iz leta 1972**

Leta 1972 je bil sprejet nov republiški Zakon o prispevku za uporabo mestnega zemljišča. Za mestno zemljišče se je po tem prispevku štelo zazidano ali nezazidano zemljišče, ki je ležalo v mejah območja, zajetega z urbanističnim ali zazidalnim načrtom in je bilo komunalno opremljeno. Komunalno opremljeno zemljišče je bilo zemljišče, na katerem so bile zgrajene dovodne poti ter urejena preskrba s pitno vodo in električno energijo.

S predpisom, s katerim je občinska skupščina uvedla prispevek za uporabo mestnega zemljišča, se je lahko določilo eno ali več območij, v katere so se uvrstila mestna zemljišča

glede na ugodnosti, ki jih je zemljišče nudilo, kot so: lega zemljišča v naselju, prometna povezanost, stopnja opremljenosti zemljišča s komunalnimi napravami in podobno.

Prispevek se je smel uporabljati samo za graditev in rekonstrukcijo komunalnih objektov in naprav kolektivne potrošnje.

#### **4.1.2.3 Zakon o upravljanju in razpolaganju s stavbnim zemljiščem iz leta 1977**

V tem zakonu so bili upoštevani pomisleki glede izraza prispevek iz predhodnih zakonov. Če gre za uporabo zemljišča, prispevek ni primeren izraz. V teoriji javnih financ, prispevek pomeni tudi določen obseg pravic<sup>28</sup>. Zaradi tega se je izraz prispevek zamenjal z izrazom nadomestilo. Prav tako se je zamenjal izraz mestno zemljišče s širše definiranim izrazom stavbno zemljišče.

Po tem zakonu je občinska skupščina lahko predpisala, da se plačuje nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča. Za nezazidano stavbno zemljišče se je lahko določil od kvadratnega metra nezazidanega zemljišča, ki je po urbanističnem ali zazidalnem načrtu bilo namenjeno gradnji oziroma za katero je pristojni organ izdal lokacijsko dovoljenje. Nadomestilo za uporabo zazidanega stavbnega zemljišča se je določilo od kvadratnega metra tlorisne površine stanovanj in poslovnih prostorov.

Občina je lahko predpisala merila, po katerih, se je odmerjala višina nadomestila glede na ugodnosti zemljišča, kot so: stopnja opremljenosti zemljišča s komunalnimi napravami, lega zemljišča v naselju, smotrno izkoriščanje zemljišča, namembnost predela, v katerem je zemljišče in podobno.

---

<sup>28</sup>»Za razliko od davkov, ki pomenijo enostavni prisilni odvzem realnega dohodka oziroma kupne moči, pa smo s plačevanjem prispevka deležni tudi določenega obsega pravic. Res je, da ta obseg pravic ni natančno določen in se kar sproti spreminja. Prispevki so torej politično sprejemljiva oblika davkov predvsem zaradi »obljube« pravic (pokojnine, zdravstvene oskrbe in podobno).« (Stanovnik, 2002: 35)

Zavezanec za plačilo je bil neposreden uporabnik zemljišča oziroma stavbe ali dela stavbe. Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča se je smelo uporabljati samo za graditev omrežja komunalnih objektov in naprav primarnega pomena kolektivne komunalne potrošnje.

#### **4.1.2.4 Zakon o stavbnih zemljiščih iz leta 1984**

Na novo je uredil nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča Zakon o stavbnih zemljiščih iz leta 1984. Po tem zakonu se je nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča plačevalo na območju mest in naselij mestnega značaja; na območjih, ki so določena za stanovanjsko in drugačno kompleksno graditev; na območjih, za katere je sprejet prostorski izvedbeni načrt in na drugih območjih, ki so bila opremljena z vodovodnim, kanalizacijskim in električnim omrežjem.

Za zazidano stavbno zemljišče se je plačeval od stanovanjske oziroma poslovne površine stavbe, za nezazidano stavbno zemljišče pa od površine nezazidanega stavbnega zemljišča. Zavezanec za nadomestilo je bil neposredni uporabnik zemljišča oziroma stavbe ali dela stavbe. Lokalne skupnosti so lahko določile posebna merila za odmero nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča. Nadomestilo se je zbiralo na posebnem računu pri skladu stavbnih zemljišč, s čimer je bila poudarjena njegova namenska raba.

#### **4.1.2.5 Zakon o urejanju prostora iz leta 2002**

Še vedno dopušča določila iz Zakona o stavbnih zemljiščih iz 1984. leta. Namenska poraba sredstev po zakonu ni več potrebna.

### **4.1.3 Oddajanje zemljišč za gradnjo**

V preteklosti so pogosto lokalne skupnosti za gradnjo stanovanj, industrijskih kompleksov in ostalih objektov oddajale v uporabo urejena zemljišča za gradnjo. Če zemljišča niso bila urejena, so investitorji sprejeli obvezo, da jih uredijo. Praviloma so se takšna zemljišča dajala v uporabo na podlagi javnega razpisa. Cena za takšno zemljišče je praviloma zajemal odškodnino za uporabo in stroške urejanja zemljišča (priprave in opremljanja).



Oddajanje zemljišč za gradnjo v družbeni lastnini je prvič uredil Zakon o urejanju mestnega zemljišča iz leta 1963. Po tem zakonu se je zemljišča oddalo v uporabo z javnim natečajem in sicer za gradnje, ki so bile predvidene v prostorskih aktih. Cena za takšno zemljišče je bila sestavljena iz odškodnine za to zemljišče in začetnega prispevka k stroškom za urejeno zemljišče.

Po Zakonu o urejanju in oddajanju stavbnih zemljišč iz leta 1966 se je zemljišče za gradnjo v družbeni lastnini, na katerem je imela pravico uporabe občina, oddalo v uporabo t.i. družbenim in civilnim osebam ter občanom za graditev objektov, ki so bili predvideni v planskih aktih. Z javnim natečajem (v nekaterih primerih tudi samo s pogodbo) jih je oddala najboljšemu ponudniku. Sredstva, ki so se zbrala na takšen način, so se smela uporabljati samo za urejanje zemljišč za gradnjo. Cena zemljišča je zajemala odškodnino za pravico uporabe urejenega zemljišča in dejanske stroške ureditve tega zemljišča (priprave in opremljanja).

Takšno prakso je nadaljeval tudi Zakon o stavbnih zemljiščih iz 1977. leta. Po tem zakonu je morala občina z odlokom predpisati pogoje in postopek oddajanja zemljišč za gradnjo. Opredelil je, da so stroški urejanja zemljišč za gradnjo bremenili investitorje in so se določili s pogodbo o oddaji zemljišč za gradnjo, ki sta jo sklenila upravljavec in investitor. Še vedno je poznana tudi namenska poraba zbranih sredstev.

Zakon o stavbnih zemljiščih iz leta 1984 je nadaljeval dotedanjo prakso. Po tem zakonu se je zemljišče za gradnjo oddalo proti plačilu cene tega zemljišča in prispevka k stroškom za pripravo in opremljanje zemljišč za gradnjo. Cena zemljišča je zajemala povprečne stroške pridobitve zemljišča in povečano vrednost zaradi minulih družbenih vlaganj.

Zakon o stavbnih zemljiščih iz leta 1997 je dopuščal, da je občina prodala ali oddala stavbna zemljišča na podlagi javnega natečaja (možne so bile tudi izjeme). Način, pogoje in postopek prodaje ali oddaje je predpisala lokalna skupnost. Zakon ni več govoril o namenski porabi zbranih sredstev.

Zakon o Urejanju prostora iz leta 2002 ne govori več o oddajanju zemljišč za gradnjo.

## 4.2 Viri financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo

V nadaljevanju so prikazani viri financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo od konca 2. svetovne vojne do vstopa Slovenije v Evropsko unijo. Prikaz ne zajema vseh sistemov in virov financiranja, ki smo jih ugotovili od leta 1946 naprej, ampak le najpogostejše in najpomembnejše. To so tisti, ki so zaradi pogostosti postali sistemi, ali pa so bili kot taki vpeljani v prakso.

Financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo je opisano za komunalno infrastrukturo, ki je bila v posameznem obdobju opredeljena kot komunalna infrastruktura in v pristojnosti lokalnih skupnosti. Na primer: v nalogi je opisano tudi financiranje telefonskega omrežja, za obdobje, ko je bilo le to v pristojnosti lokalnih skupnosti. Poleg financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo smo orisali tudi financiranje komunalne infrastrukture na splošno. Področji sta tako povezani, da jih ni mogoče obravnavati popolnoma ločeno. V preteklosti se je pogosto dogajalo, da se ni ločevalo med financiranjem opremljanja zemljišč za gradnjo in financiranjem komunalne infrastrukture oziroma so se sredstva opremljanja zemljišč za gradnjo uporabljala za financiranje celotne komunalne infrastrukture. To je še posebej značilno za prvo povojno obdobje.

Intenzivnost opremljanja zemljišč za gradnjo se kaže tudi z dinamiko stanovanjske gradnje. V obdobjih, ko je bila le ta intenzivnejša, je bilo tudi opremljanje zemljišč za gradnjo intenzivnejše. Zato smo v poglavju predstavili dinamiko stanovanjske gradnje po posameznih letih in obravnavanih obdobjih.

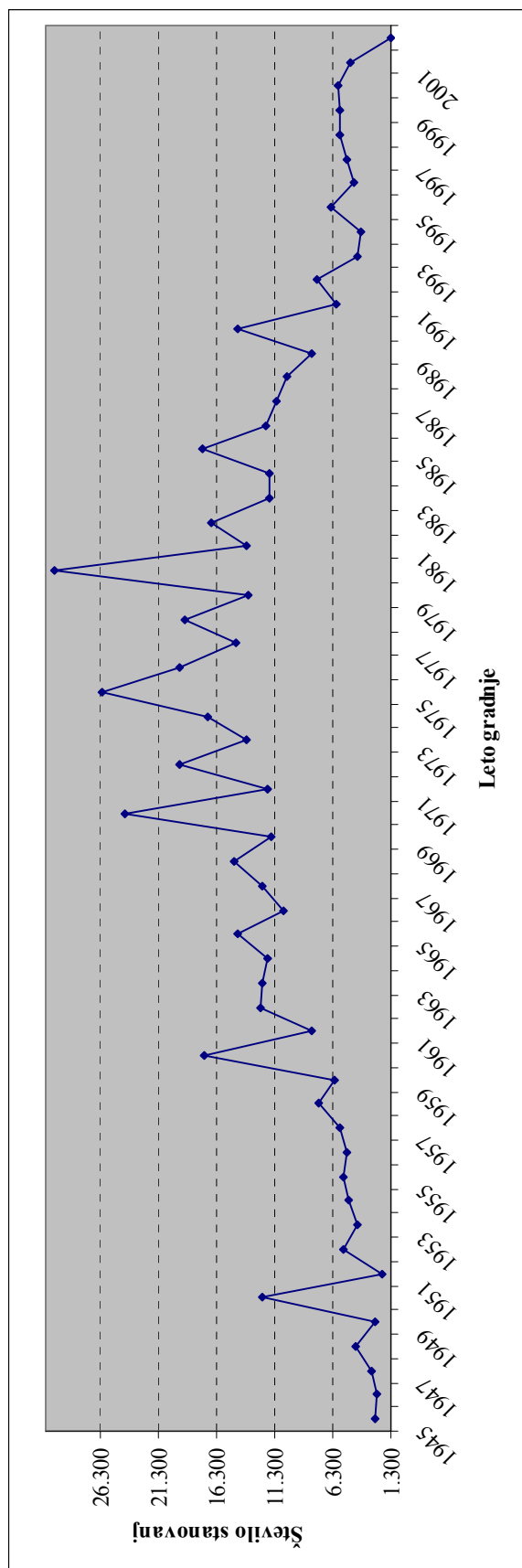
Na podlagi razpoložljivih statističnih podatkov smo v poglavju prikazali dinamiko investicijskih vlaganj v komunalno infrastrukturo po deležih posameznih virov financiranja. Prikazani so deleži za posamezna leta, saj ni mogoče med sabo primerjati višine finančnih sredstev v tako velikem časovnem obdobju. Nenazadnje je tudi za potrebe naše naloge najpomembnejše, da vidimo pomen posameznih virov v primerjavi z drugimi. Način zbiranja teh statističnih podatkov se razlikuje med posameznimi obdobji. Za nekatera obdobja podatkov ni oziroma niso primerni za potrebe naše naloge. Statistični podatki, ki so primerni obstajajo za obdobje od 1955. do 1957. in od 1962. do 1977. leta, šele po letu 1962 so

podatki kvalitetnejši. Podatki so analizirani po letih glede na deleže posameznih virov financiranja vloženi v gradnjo komunalne infrastrukture. Podatki obstajajo za vse investicije v komunalno infrastrukturo (magistralno, primarno in sekundarno), niso pa posebej ločeni na opremljanje zemljišč za gradnjo. Prav tako podatki niso ločeni na financiranje enostavne in razširjene reprodukcije. Zaradi opisanih razlogov imajo rezultati samo induktivno vrednost.

#### **4.2.1 Dinamika stanovanjske gradnje**

Intenzivnost stanovanjske gradnje se odraža tudi v opremljanju zemljišč za gradnjo. Intenzivnejša je gradnja, večje so potrebe po komunalni opremljenosti. V poglavju smo predstavili število zgrajenih stanovanj po posameznih letih in obdobjih. Podatke smo dobili od Statističnega urada Slovenije iz Popisa prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj 2002, kjer je tudi podatek o letu gradnje stanovanj. Podatki obstajajo samo do leta 2002 do izvedbe popisa. Prikazali smo rezultate za stanovanjsko gradnjo, saj menimo, da z analizo teh podatkov dobimo reprezentativno sliko celotnega področja.

Ta analiza nam služi tudi za razumevanje posameznih virov financiranja, saj se v določeni meri kaže vpliv ukinitve oziroma vzpostavitve določenega vira financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo tudi na dinamiki stanovanjske gradnje oziroma opremljanju zemljišč za gradnjo.



Grafikon 1: Število zgrajenih stanovanj po posameznih letih

Graph 1: Number of built apartments in particular years

Grafikon kaže, da je bilo po koncu 2. svetovne vojne gradnja še relativno umirjena, naraščati je začela v šestdesetih letih prejšnjega stoletja. Najbolj intenzivna je bila v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja, v obdobju samoupravnih interesnih skupnosti. Sredi osemdesetih letih se je gradnja stanovanj začela zmanjševati.

Menimo, da je odstopanje števila zgrajenih stanovanj v letih 1950, 1960, 1970, 1980 in 1990 posledica zbiranja podatkov. Ocenjujemo, da pri Popisu prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj 2002 posamezni prebivalci niso poznali natančnega leta gradnje, zato so zaokrožili letnico. To se opazi tudi v letih 1955, 1965, 1975, 1985 in 1995. Prav tako je leto pred temi letnicami zaznati manjši padec gradnje stanovanj. Ocenjujemo, da je tudi to posledica zaokroževanja letnic gradnje stanovanj pri popisu. Kljub temu menimo, da so ti podatki primerni za potrebe naše naloge in kažejo dinamiko gradnje stanovanj.

V spodnji preglednici prikazujemo povprečno letno število zgrajenih stanovanj po posameznih obdobjih, razdeljenih za potrebe naše naloge.

**Preglednica 2: Povprečno število stanovanj po posameznih obdobjih**

**Table 2: Average number of apartments in a particular period**

<b>Leto gradnje</b>	<b>Povprečno število stanovanj na leto v posameznem obdobju</b>
1946 - 1974	9.764
1975 - 1991	15.105
1992 - 2002	5.009

Iz preglednice je razvidno, da je bila stanovanjska gradnja najintenzivnejša med leti 1975 in 1991 v obdobju samoupravnih interesnih skupnosti, najmanj intenzivna pa po osamosvojitvi Slovenije, in sicer trikrat manjša od predhodnega obdobja.

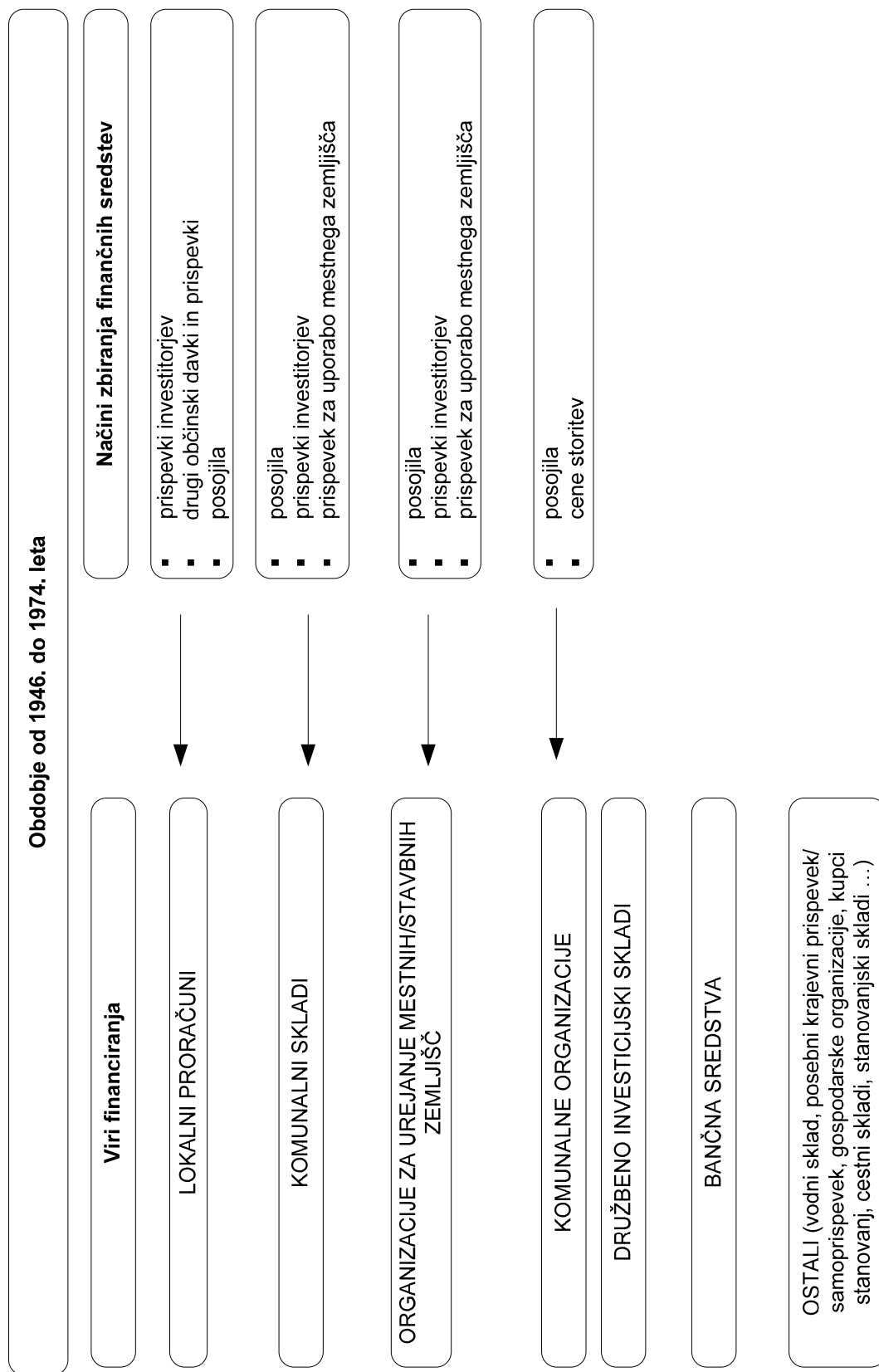
#### **4.2.2 Obdobje od 1946. do 1974. leta**

V prvem povojnem obdobju so bile v Jugoslaviji izvedene številne ekonomske in institucionalne reforme, katerih implementacija se je bistveno odražala tudi pri financiranju

opremljanja zemljišč za gradnjo. V tem obdobju se je financiranje vezalo predvsem na proračune ljudskih odborov, ki so v poznejših obdobjih za to ustanavljali razne proračunske sklade. Kljub temu pa niso mogli pokriti vseh potreb in so se pogosto srečevali s problemom financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo. Osnovanje komunalnih skladov v začetku šestdesetih let prejšnjega stoletja je pomenil velik korak naprej. S časoma se je v ta namen pritegnilo tudi sredstva komunalnih organizacij, kreditna sredstva, sredstva posebnih družbenih skladov in podobno. Pomembni načini pridobivanja finančnih sredstev pa so bili prispevek za uporabo mestnega zemljišča in drugi občinski davki in prispevki. Tako je nastala pestra slika načinov pridobivanja finančnih sredstev za financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo. Kljub temu je bilo le to pogosto nezadostno. Viri financiranja in načini pridobivanja finančnih sredstev so bili predvsem<sup>29</sup>:

---

<sup>29</sup> Poseben poudarek je na pomembnejših virih financiranja in zbiranja finančnih sredstev. V shemi so prikazani načini financiranja in zbiranja finančnih sredstev, za katere ocenjujemo oziroma statistično dokazujemo, da so bili pomembni (zajemajo vsaj 15 % delež zbranih sredstev).



Slika 2: Viri financiranja in načini pridobivanja finančnih sredstev v obdobju od 1946. do 1974. leta

Figure 2: Funding and financing land development from 1946 to 1974

Naraščanje finančnih virov opremljanja zemljišč za gradnjo in njihov obseg v obravnavanem obdobju se kaže v dinamiki stanovanjske gradnje oziroma dinamika stanovanjske gradnje se odraža v dinamiki opremljanja zemljišč za gradnjo. Iz števila zgrajenih stanovanj po posameznih letih (Grafikon 1) je razvidno, da je bilo število novogradenj takoj po koncu II. svetovne vojne še relativno majhno, kar pripisujemo težki gospodarski situaciji in povojni rekonstrukciji poškodovanih stanovanj. Število novogradenj je začelo naraščati v petdesetih letih prejšnjega stoletja in se je nadaljevalo vse do 1974. leta. Povečan obseg gradnje v šestdesetih letih prejšnjega stoletja sovpada z ustanavljanjem komunalnih in drugih družbeno investicijskih skladov. Posamezna leta pri tem izstopajo. Zmanjšanje gradnje stanovanj leta 1966 sovpada z novo gospodarsko reformo in prenehanjem delovanja investicijskih skladov. Vendar se je trend že naslednje leto spremenil in začel naraščati. To je bilo obdobje, ko se je začel uveljavljati nov finančni vir, in sicer prispevek za uporabo mestnega zemljišča.

#### 4.2.2.1 Lokalni proračuni

V prvem povojnem obdobju so bila finančna sredstva lokalnih proračunov pomemben vir financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo, kar je bilo neposredno povezano z aktivnostmi povojne rekonstrukcije. V tem obdobju je bilo po določilu zvezne Uredbe o začasnem načinu ureditve prispevkov investitorjev k stroškom za pripravo in komunalno ureditev stavbnih zemljišč praviloma **10 % investicijske vrednosti vsakega novega objekta** namenjenih stroškom opremljanja zemljišč za gradnjo.

Proračunski vir je bil praviloma zelo različen med posameznimi lokalnimi skupnostmi in po posameznih letih v isti lokalni skupnosti. Opremljanje zemljišč za gradnjo je bilo tisto področje, ki so se ga lokalne skupnosti lahko odrekle, če sredstev ni bilo dovolj. Tukaj so imele manevrski prostor v proračunih. Ker so sredstva lokalnih proračunov za financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo zelo variirala, z njimi ni bilo mogoče računati v nekih fiksnih mejah.

Prihodki lokalnih proračunov niso rasli sorazmerno s potrebnimi sredstvi za financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo. Lokalne skupnosti so pogosto reševale ta problem s **kredit**, katerih breme odplačevanja anuitet je prešlo izključno na lokalne proračune. Čim višja so bila



sredstva odplačevanja anuitet, tem manjša je bila možnost, da so lokalne skupnosti financirale opremljanje zemljišč za gradnjo neposredno iz svojih proračunov.

#### **4.2.2.2 Komunalni skladi**

Težnja po izboljšanju financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo je vodila do ustanovitve komunalnih skladov. Prva zakonska ustanovitev teh skladov sega v leto 1961, medtem ko segajo prvi začetki že v prejšnja leta. Komunalni skladi so bili pravne osebe. V začetku delovanja teh skladov so se zbrana sredstva pogosto porabljala nenamensko za druge družbene investicije. Šele leto 1961 predstavlja začetek njihovega normalnega poslovanja. V komunalne sklade se je stekal **prispevek investitorjev**, po letu 1966 tudi **prispevek za uporabo mestnega zemljišča**. Slednji se je smel uporabljati samo za graditev in rekonstrukcijo komunale infrastrukture kolektivne komunalne potrošnje. Sredstva s tega naslova so bila v tem obdobju še sorazmerno majhna in so jih nekatere občine uporabljale samo za vzdrževanje komunale infrastrukture kolektivne komunalne potrošnje, drugod pa so se uporabljala tudi za druge namene. V tem obdobju je prevladalo gospodarsko - politično mnenje, da so ta sredstva tolikšna, kolikor se lahko občane še obremeni z davki in prispevki. Posledica tega je bilo občutno premalo sredstev za financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo. Sredstva prispevkov investitorjev in prispevka za uporabo mestnega zemljišča so bila namensko vezana. Da so bili komunalni skladi pomembni na področju financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo nakazuje tudi analiza dinamike stanovanjske gradnje. Začetek delovanja komunalnih skladov sovпада s povečanim številom novogradenj. V obdobju komunalnih skladov se je število novogradenj podvojilo v primerjavi s prvim povojnim obdobjem. Komunalni skladi so se ohranili vse do ustanovitve samoupravnih interesnih skupnosti na tem področju.

#### **4.2.2.3 Organizacije za urejanje mestnih/stavbnih zemljišč**

Organizacije za urejanje mestnih zemljišč (pozneje preimenovane v organizacije za urejanje stavbnih zemljišč) so bile omenjene že v Zakonu o urejanju in uporabi mestnega zemljišča leta 1963. Imele so pomembno vlogo pri financiranju opremljanja zemljišč za gradnjo. Ker je

lokalnim skupnostim kot tudi komunalnim organizacijam primanjkovalo finančnih sredstev, se je pogosto skrb za opremljanje zemljišč za gradnjo prenašala na te organizacije.

Organizacije za urejanje mestnih oziroma stavbnih zemljišč so financirale opremljanje zemljišč za gradnjo z različnimi **posojili, prispevki investitorji in prispevkom za uporabo mestnega zemljišča oziroma nadomestilom za uporabo stavbnega zemljišča**.

Klemenčič (1970) je prišel z raziskovanjem načinov financiranja po slovenskih občinah do ugotovitve, da je bilo financiranje, kreditiranje in smotrno urejanje zemljišč za gradnjo najbolj urejeno v velikih podjetjih za urejanje mestnih oziroma stavbnih zemljišč. Neurejenost pa se je večala, kolikor manjše so bile te organizacije.

#### **4.2.2.4 Komunalne organizacije**

Takoj po osvoboditvi so bili ljudski odbori zadolženi za komunalno gospodarstvo, dana jim je bila možnost, da ustanovijo svoja podjetja za komunalne zadeve. Vendar vse do leta 1967, ko je bil sprejet Zakon o komunalnih delovnih organizacijah, ki opravljajo komunalno dejavnost posebnega družbenega pomena (Uradni list SRS št. 16/1967), financiranje izgradnje komunalne infrastrukture kot tudi opremljanje zemljišč za gradnjo s strani komunalnih organizacij ni bilo določeno normativno za nivo države ali republike določeno. Omenjeni zakon je določil, da se je lahko v **ceni oziroma tarifi** za komunalne storitve in proizvode posebej določil del za razširjeno reprodukcijo. Ta sredstva je bila komunalna delovna organizacija dolžna vnašati v svoj poslovni sklad.

V daljšem obdobju po koncu 2. svetovne vojne je veljalo mnenje, da morajo biti komunalne storitve za občane - porabnike čim nižje, znatno izpod lastne cene. Glede na to je bil tudi ta del cene za razširjeno reprodukcijo zgolj fakultativni del. Razširjeno reprodukcijo so komunalne organizacije financirale neposredno iz **svojih skladov** in/ali z najemanjem **kreditov**. Krediti so bili praviloma kratko - in srednjeročni. Dajale so jih banke iz lastnih sredstev ali posebnih namenskih skladov, ki so jih upravljali razni namenski kreditni skladi lokalnih skupnosti, kupci stanovanj in spremljajočih objektov, pa tudi organizacije za urejanje mestnih oziroma stavbnih zemljišč ter vodni skladi. V manjših občinah, kjer ni bilo močnih

komunalnih organizacij, so financirale opremljanje zemljišč za gradnjo predvsem lokalne skupnosti iz proračunskih sredstev, komunalne organizacije pa so v takih primerih prispevale le manjši del. Takšna praksa je bila pri nekaterih elektro - distribucijskih podjetjih. Na primer elektro - podjetje je dalo transformator in transformatorsko stavbo, ostalo sekundarno omrežje pa je financiral nekdo drug (na primer lokalna skupnost).

#### 4.2.2.5 Družbeni investicijski skladi

Za gradnjo komunalne infrastrukture kot tudi opremljanja zemljišč za gradnjo so se pridobivala finančna sredstva tudi iz družbenih investicijskih skladov. Obstajali so občinski in okrajni investicijski skladi, republiški investicijski skladi in splošni investicijski sklad. Za opremljanje zemljišč za gradnjo so se finančna sredstva črpala predvsem iz okrajnih in občinskih investicijskih skladov. Financiranje iz teh skladov so opredeljevali družbeni plani za posamezno leto oziroma obdobje, ki so usmerjali finančna sredstva (navadno kot posojila) za posamezna področja.

Natančneje se je uredilo delovanje družbenih investicijskih skladov leta 1956 z zvezno Uredbo o družbenih investicijskih skladih (Uradni list FLRJ št. 22/1956). Po tej uredbi so se v okrajne investicijske sklade stekali: **del dobička gospodarskih organizacij, obresti za posojila iz tega sklada in drugi dohodki**, ki so bili določeni v zveznih predpisih. V občinski investicijski sklad so se stekali: **obresti od osnovnih sredstev komunalnih podjetij, del dobička gospodarskih organizacij, obresti za posojila iz tega sklada in drugi dohodki**, ki so bili določeni v zveznih predpisih. Natančneje je prispevke v te sklade uredil leta 1961 sprejet Zakon o prispevkih v družbene investicijske sklade (Uradni list FLRJ št. 8/1961). V prvem obdobju so to bili proračunski skladi, ki so se pozneje preoblikovali v pravne osebe.

Z uvedbo gospodarske reforme leta 1965 in uvajanjem svobodnejšega in samostojnega bančnega poslovanja je bilo konec delovanja investicijskih skladov. Pri razvijanju novega financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo se je velik pomen pripisoval uvedbi **prispevka za uporabo mestnega zemljišča**.

#### 4.2.2.6 Bančna sredstva

Bančna sredstva - krediti so se uporabljali predvsem za pripravo zemljišč za gradnjo, ne samo opremljanje. Treba je omeniti predvsem komunalne banke, ki so se začele uveljavljati v letih od 1949 in 1952. Krediti so se črpali predvsem iz:

- **Kreditnega sklada komunalne banke** - to so bila lastna bančna sredstva, ki so jih banke dale na razpolago po lastnih možnostih in pod pogoji, ki so jih določale same. Sklad se je izoblikoval iz dohodka banke, torej iz vseh obresti, ki so pritekale iz raznih skladov.
- **Posebnega dela kreditnega sklada kreditne banke** - to so bila sredstva, ki so se zbirala pri komunalni banki na posebnem računu. Pritekala so od obresti na poslovni sklad komunalnih organizacij.
- **Mestnih skupnih rezerv komunalnih organizacij**, ki so imela pomen za mesto (občino) - ta sredstva so se zbirala na posebnem računu pri komunalni banki. Pritekala so od dohodka komunalnih organizacij po odbitku stroškov v zvezi z osebnim dohodkom. Od tega ostanka se je odvajalo 2 % v ta sklad. Upravljal ga je poseben upravni odbor po določilih občinskih (mestnih) odlokov.
- **Posebnega kreditnega sklada za stanovanjsko in komunalno gradnjo** - to so bila sredstva odpravljenega občinskega in republiškega stanovanjskega sklada. Anuitet, ki so se iz teh skladov vračali v komunalno banko, banka ni dala nazaj v ta poseben sklad, ampak je ponovno kreditirala po splošnem kreditnem pravilniku. Obresti so bile 2 %, kreditna doba pa od 4 do 30 let.

Bančni krediti so se uporabljali predvsem za pripravo stavbnih zemljišč, ne samo opremljanje.

#### 4.2.2.7 Drugi viri

##### Stanovanjski skladi

Okrajni (mestni, mestnih občin s posebnimi pravicami) kreditni skladi za zidanje stanovanjskih hiš so bili ustanovljeni na podlagi Zveznega družbenega plana za leto 1955, skladno s tendencami po decentralizaciji sistema planiranja. Predvsem so bili financirani iz **posebnega prispevka iz bruto osebnega dohodka** vseh zaposlenih na območju občine.

Osnovni del teh sredstev je bil namenjen razvijanju družbene gradnje. V določeni meri se je iz teh sredstev financiralo tudi opremljanje zemljišč za gradnjo. Že leta 1956 so jih nasledili občinski kreditni skladi za zidanje stanovanjskih hiš, ki so imeli značaj samostojnih družbenih skladov in so bili pravne osebe. Vanje so se stekali **stanovanjski prispevki**, ki so bili uvedeni po Zakonu o stanovanjskem prispevku (Uradni list FLRJ št. 57/1955). Stanovanjski prispevek se je obračunaval in plačal v razmerju od zneska izplačanih plač v delovnem razmerju, in sicer v višini 10 % od osnove (od leta 1958 dalje v višini 7 %). Z Zakonom o financiranju gradnje stanovanj (Uradni list FLRJ št. 47/1959) so postali glavni vir družbenih sredstev za gradnjo stanovanj občinski stanovanjski skladi. Vanje se je stekal stanovanjski prispevek v višini 4 % od vseh osebnih dohodkov, za katere se je obračunaval proračunski prispevek iz osebnega dohodka.

Občinski stanovanjski skladi, ki so dejansko pomenili dokaj administrativen pristop k reševanju stanovanjske problematike, so bili skladno s tendencami gospodarske reforme leta 1965 spremenjeni v občinska stanovanjska podjetja, denarna sredstva pa so prenesla v kreditne sklade bank. Zakon o programiranju in financiranju gradnje stanovanj (Uradni list SRS št. 5/1972) je uvedel solidarnostne stanovanjske sklade, ki so bili prav tako pravne osebe.

### **Cestni skladi**

Ustanovljeni so bili na podlagi zveznega družbenega plana leta 1956, podlago so dobili v zvezni Uredbi o cestnih skladih (Uradni list FLRJ št. 19/1956). Ustanovili so se, da bi se zagotovila sredstva za vzdrževanje, rekonstrukcijo, modernizacijo in gradnjo cest. Cestni skladi so se ustanovili v republikah (republiški cestni skladi), v okrajih (okrajni cestni skladi) in v občinah (občinski cestni skladi). Bili so proračunski skladi. Občinski cestni skladi so bili namenjeni za financiranje del na cestah IV. reda. Sredstva občinskega cestnega sklada so se uporabljala običajno le za ceste, ki so imele širši občinski pomen in so služile več soseskam ali naseljem. To so bile ceste z značajem primarne komunalne infrastrukture. Sredstva cestnega sklada so se smatrala v korist neke soseske ali naselja le toliko, kolikor so ob tej cesti predstavljale tangento ali tetivo. V tem primeru so se uredili hodniki, javna razsvetljava, zelenice ... vendar le v dolžini, ki je tangirala sosesko, ki se je urejala. V cestne sklade so se stekali: **prispevek ob ceni bencina, razne cestne pristojbine, takse in podobno**. Z

ustanovitvijo samoupravnih interesnih skupnosti na tem področju so se leta 1971 začeli ukinjati cestni skladi.

### **Vodni skladi**

Pomemben finančni vir za financiranje vodnega gospodarstva je bil **vodni prispevek**, ki je bil po Splošni uredbi o vodnih skupnostih (Uradni list FLRJ št. 6/1952) dohodek vodnih skupnosti. Leta 1963 je bil na osnovi Zakona o vodnem skladu SR Slovenije (Uradni list SRS št. 39/1963) ustanovljen vodni sklad. Sredstva iz tega sklada so se uporabljala tudi za oskrbo z vodo in za odvajanje ter čiščenje odpadnih vod. Sklad je bil pravna oseba. Sredstva so se lahko dajala kot posojila (tudi brez povračila) organizacijam, ki so skrbele za oskrbo s pitno vodo in odvajanje in čiščenje odpadnih vod. Na področju čiščenja odpadnih vod je sklad financiral le čistilne naprave za fekalije in glavne kolektorje kanalske mreže. Leta 1965 je Temeljni zakon o vodah (Uradni list SFRJ št. 13/1965) natančneje opredelil vodni prispevek. Delovne in druge organizacije, civilne pravne osebe in občani so plačevali vodni prispevek za rabo in izkoriščanje voda v določene gospodarske ali komunalne namene ali zaradi izpuščanja onesnaženih voda. Plačeval se je posebej za izkoriščeno pitno vodo in posebej za izpuščeno onesnaženo vodo.

Sredstva, ki so se iz vodnega sklada namenjala za graditev infrastrukture za oskrbo s pitno vodo in odvajanje ter čiščenje odpadnih vod so bila manjšega pomena. Prvenstveno so bila sredstva tega sklada namenjena za varstvo pred poplavami, hudourniki in plazovi.

### **Posebni krajevni prispevek/samoprispevek**

Prvič je bil posebni krajevni prispevek normativno urejen s Temeljnim zakonom o družbenem prispevku in o davkih (Uradni list FLRJ št. 1/1952). Po tem zakonu so lahko občinski ali mestni ljudski odbori na podlagi sklepa zbora volivcev za gradnjo komunalnih, zdravstvenih, socialnih in kulturnih objektov predpisali poseben krajevni prispevek. Bil je lahko v delovni sili, materialu, prevozu in drugih storitvah ter gotovini, odvisno od namena in možnosti prebivalcev ali drugih pogojev. To področje sta pozneje urejala Temeljni zakon o občinskih dokladi in o posebnem krajevnem prispevku (Uradni list FLRJ št. 19/1953) in Temeljni zakon

o prispevkih in davkih občanov (Uradni list SFRJ št. 32/1964). Slednji je ta prispevek poimenoval samoprispevek. S sredstvi posebnega krajevnega prispevka oziroma samoprispevka so se predvsem na podeželskih območjih asfaltirale ceste in gradili vodovodi.

### **Stanovanjske zadruge**

Stanovanjske zadruge so bile gospodarske organizacije, v katere so se združevali občani, da bi si sezidali hiše in pridobili stanovanja za svoje potrebe. Opredeljeval jih je že Splošni zakon o zadrukah (Uradni list FLRJ št. 59/1946)<sup>30</sup>, ki jih je opredelil kot prostovoljne gospodarske organizacije delovnega ljudstva, ki zaradi razvoja narodnega gospodarstva s skupnim delom povezujejo in pospešujejo kmetijsko gospodarstvo in obrtno dejavnost in razvijajo pobudo najširših ljudskih množic na deželi in v mestu pri organiziranju proizvodnje, preskrbe in razdeljevanja blaga. Nadalje je to področje podrobneje uredil Temeljni zakon o stanovanjskih zadrukah (Uradni list SFRJ št. 16/1959). Sprejem zakona je bil odraz uveljavitve stanovanjske zadruge kot pomembnega dejavnika v stanovanjskem gospodarstvu. Sredstva zadrug so bila **plačila, ki jih je stanovanjska zadruga zaračunava za svoje storitve in drugi njeni dohodki**. Zakon je veljal vse do leta 1974, ko je bil sprejet republiški Zakon o stanovanjskih zadrukah (Uradni list SRS št. 37/1974).

Požnenel (1981) pravi, da so v petdesetih letih stanovanjske zadruge opravljale pionirsko delo s tem, ko so združevale posamične ali kolektivne interese za stanovanja ter jim služile v prvi vrsti kot organizacija za združevanje lastnih sredstev, pridobivanje posojil in opravljanje investitorskih poslov. Po letu 1959 so zadruge postale porabniki novoustanovljenih stanovanjskih skladov, pri čemer so bile deležne ugodnosti pridobitve kredita po nizki obrestni meri in z dolgim odplačevalnim rokom. Prvenstveno so bile stanovanjske zadruge namenjene gradnji stanovanj in stanovanjskih hiš, v sklopu tega se je financiralo tudi opremljanje zemljišč za gradnjo.

---

<sup>30</sup> Zakon se je nanašal na vse vrste zadrug, glavna pozornost pa je bila namenjena kmetijskim zadruham.

## Kupci stanovanj

Kupci stanovanj so nastopali kot financerji ali kreditorji opremljanja zemljišč za gradnjo (sekundarne komunalne infrastrukture individualne potrošnje). Iz svojih sredstev (za stanovanje) so kreditirali komunalnim organizacijam zneske, potrebne za opremljanje zemljišč za gradnjo. V **ceni stanovanj** je bil všteti strošek za sekundarne komunalne naprave v višini, ki je odpadel na posamezno stanovanje. Ko je kupec položil znesek za nakup stanovanja prodajalcu, je z njim sklenil pogodbo. S tem pa tudi pretvorbo v kredit tistega dela skupnega zneska, ki je predstavljal kritje stroškov za opremljanje zemljišč za gradnjo. Prodajalec stanovanj je bila organizacija za urejanje mestnih oziroma stavbnih zemljišč ali gradbeno podjetje, ki je ta znesek posredovala organizaciji za urejanje mestnih oziroma stavbnih zemljišč. Ta je individualne zneske zbrala in jih posredovala komunalnim organizacijam kot kredit. Za to so dobili od komunalnih organizacij 1,5 % provizijo. Komunalna organizacija je vračala zapadle anuitete organizaciji za urejanje mestnih oziroma stavbnih zemljišč. Ta pa anuitet ni vračala naprej kupcem, ampak je z njimi pokrivala razliko v ceni, ki je nastala zaradi podražitve komunalne infrastrukture v dobi, ko je kupec čakal na stanovanje. Če organizacije za urejanje mestnih oziroma stavbnih zemljišč ne bi zadržale anuitet, bi morale revalorizirati prodajno vrednost stanovanj. Kupec stanovanj je bil formalno kreditor opremljanja zemljišč za gradnjo, dejansko pa financer. Takšen način je bil pogost za financiranje sekundarne komunalne infrastrukture, vendar se je včasih pojavljal tudi pri primarni komunalni infrastrukturi, kadar le ta ni bila ločena od sekundarne (na primer plinovodu). Poleg neposrednih stroškov za opremljanje zemljišč za gradnjo je plačal kupec tudi posredniško provizijo organizaciji za urejanje mestnih oziroma stavbnih zemljišč v višini 1,5 % od danega kredita. To provizijo kupec ni plačal direktno, pač pa jo je komunalna organizacija vštela v ceno svojih storitev. Ta odstotek je plačevala letno do izplačila kredita. V ceno stanovanj (ali stanarino) so bili navadno vključeni tudi stroški ureditve okolice (»ureditev okolice po končanih gradbenih delih«): zelenice v stanovanjskih soseskah, dovozi do vhodov, otroška igrišča ... V primeru, da ti stroški niso bili všteti v ceno stanovanja (najemnine) se je ta ureditev praviloma krila iz občinskih proračunov, včasih pa so jo financirale tudi posamezne gospodarske organizacije.



## **Gospodarske organizacije**

Takoj po vojni se je pri gradnji industrijskih kompleksov vključevala tudi t.i. sredstva za kapitalno izgradnjo, ki je v tistem času opredeljevala gradnjo v gospodarske proizvodne panoge. Posamezne gospodarske organizacije so financirale opremljanje zemljišč za gradnjo v sklopu gradnje stanovanj za potrebe delavcev ali industrijskih con. Včasih so financirale tudi točno določeno komunalno infrastrukturo, s katero so imele direktne ali posredne koristi. Ta sredstva so se razlikovala med posameznimi lokalnimi skupnostmi. Najbolj so bila prisotna v naseljih, kjer je bilo industrije največ. Sredstva gospodarskih organizacij so bila praviloma sredstva brez obveze vračanja.

### **4.2.2.8 Finančna analiza deležev posameznih virov financiranja**

Od 1955. do 1957. leta in od 1962. leta naprej je Zavod LR Slovenije za statistiko zbiral statistično pomembne podatke s področja komunalnega gospodarstva. Za obdobje od 1955. do 1957. leta so pod investicijami izkazana dejansko porabljena sredstva v posameznih letih za gradnjo in investicijsko vzdrževanje. Izdatki za redno vzdrževanje pri investicijah niso upoštevani.

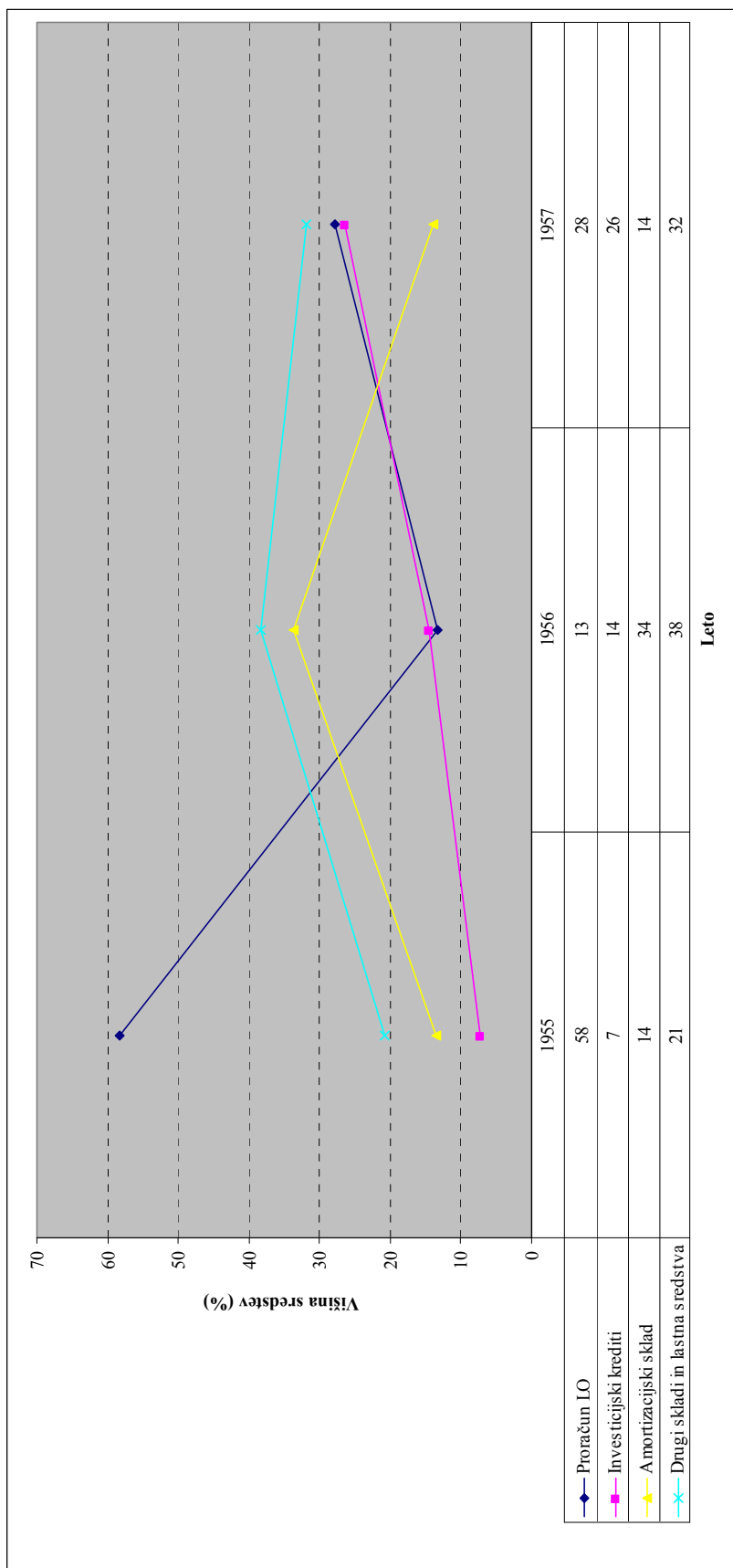
Preglednica in grafikon prikazujeta kolikšen je bil odstotek vloženih sredstev v investicije po posameznih virih. Vire sredstev je Zavod LR Slovenije za statistiko razdelil na proračune lokalnih odborov, investicijske kredite, amortizacijske sklade<sup>31</sup> in druge sklade ter lastna sredstva. Ker so podatki pomanjkljivi za potrebe naše naloge, ima ta analiza samo induktivno vrednost.

Leta 1955 so bil glavni viri financiranja gradnje in investicijskega vzdrževanja komunalne infrastrukture proračuni lokalnih odborov. Predvidevamo, da je bilo tako tudi pred letom 1955. Naslednja leta se je vpliv proračunov lokalnih odborov bistveno zmanjšal. Investicijski

---

<sup>31</sup> Menimo, da je bil amortizacijski sklad sklad komunalnih organizacij, vendar točnega podatka o tem nismo zasledili.

kredit so leta 1956 in 1957 pridobili na pomenu v primerjavi s prejšnjim letom. Sredstva amortizacijskega sklada in drugih skladov so nihala in ne kažejo tendence.



**Grafikon 2: Delež virov sredstev od 1955. do 1957. leta**

**Graph 2: Percentage of all funding contributions from 1955 to 1957**

Po letu 1962 je Zavod SR za statistiko spremenil način zbiranja podatkov (spremenjeni so tudi viri financiranja komunalne infrastrukture), zato smo po tem obdobju podatke analizirali ločeno. Podatki po letu 1962 so tudi natančnejši od predhodnih. Za obdobje od 1962. do 1974. leta so kot investicije zajeta vsa sredstva, ki so bila vložena na območju občin v graditev, razširitev, obnovo in modernizacijo komunalne infrastrukture. Spremembe virov financiranja komunalne infrastrukture (oziroma njihova višina) v začetku šestdesetih let prejšnjega stoletja nam kaže tudi dinamika stanovanjske gradnje. V tem obdobju se je povečala gradnja stanovanj.

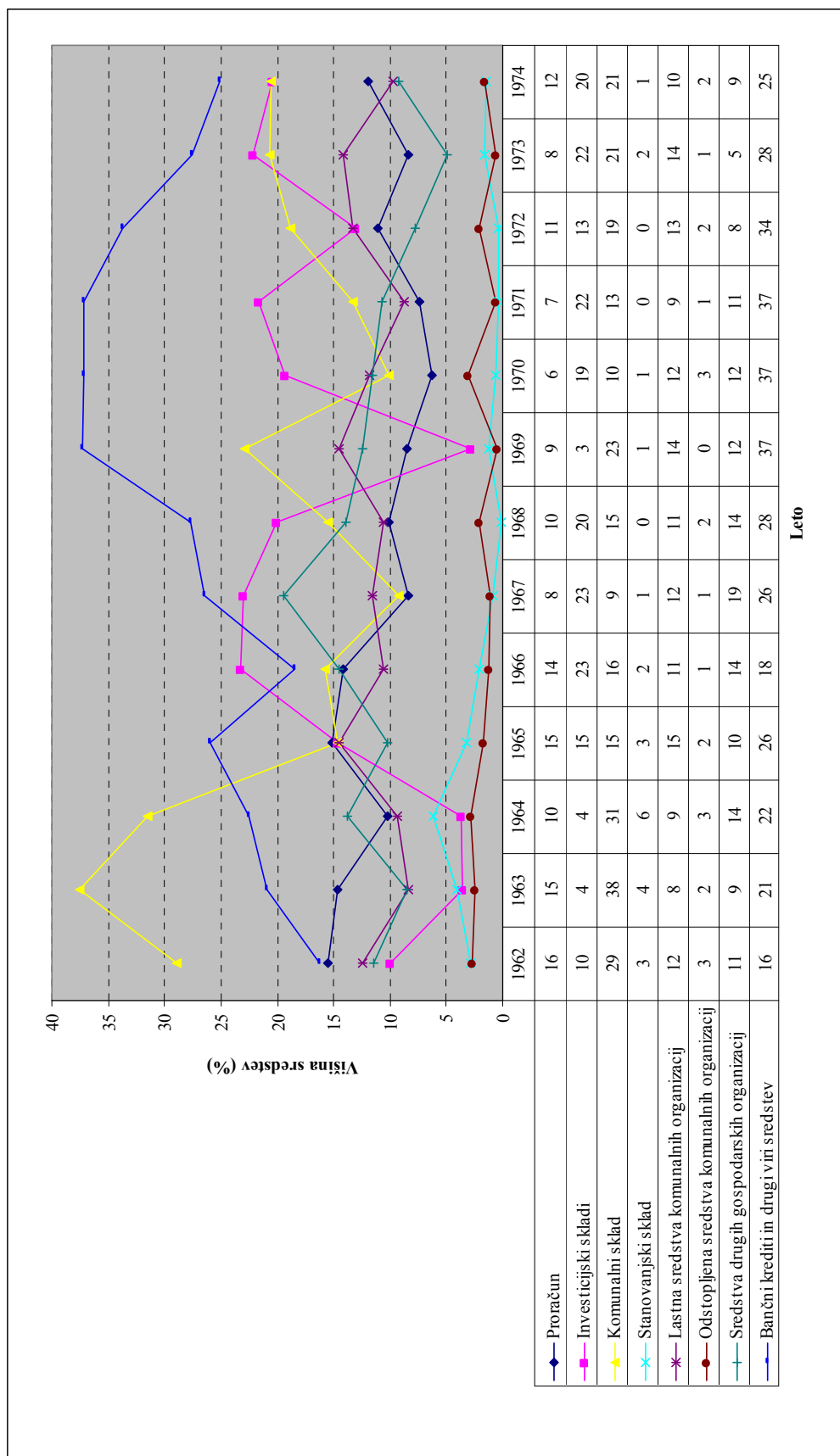
Preglednica in grafikon prikazujeta kolikšen je bil odstotek vloženih sredstev v investicije po posameznih virih. Viri sredstev je Zavod SR za statistiko razdelil na proračun, investicijske sklade, komunalne sklade, stanovanjske sklade<sup>32</sup>, lastna sredstva komunalnih organizacij, odstopljena sredstva komunalnih organizacij<sup>33</sup>, sredstva drugih gospodarskih organizacij, bančne kredite in druge vire.

Delež posameznih sredstev je med leti variiral. Ves čas so imeli pomembno vlogo bančni krediti, in sicer že leta 1965, občutneje pa po letu 1969. To sovпада z gospodarsko reformo leta 1965 in z uvajanjem samostojnejšega bančnega poslovanja. Komunalni skladi so imeli ves čas pomembno vlogo, še posebej v začetku šestdesetih let prejšnjega stoletja. Močno je variiral delež investicijskih skladov, ki je znašal med 3 % in 23 %, medtem ko sredstva proračunov, lastna sredstva komunalnih organizacij, sredstva drugih gospodarskih organizacij, sredstva stanovanjskega sklada in odstopljena sredstva komunalnih organizacij niso toliko variirala. Od vseh naštetih virov financiranja so še najmanjši delež obsegala sredstva stanovanjskega sklada in odstopljena sredstva komunalnih organizacij, saj se je posamezen delež le teh gibal med 0 % in 6 %.

---

<sup>32</sup> Iz stanovanjskega sklada so se upoštevala sredstva, ki so bila dana za graditev komunalne infrastrukture v obliki posebnih kreditov.

<sup>33</sup> Odstopljena sredstva komunalnim organizacijam so tista, ki so bila odstopljena na račun družbenih obveznosti od občine in porabljena za investicije v komunalno infrastrukturo.



Grafikon 3: Delež virov sredstev od 1962. do 1974. leta  
 Graph 3: Percentage of all funding contributions from 1962 to 1974

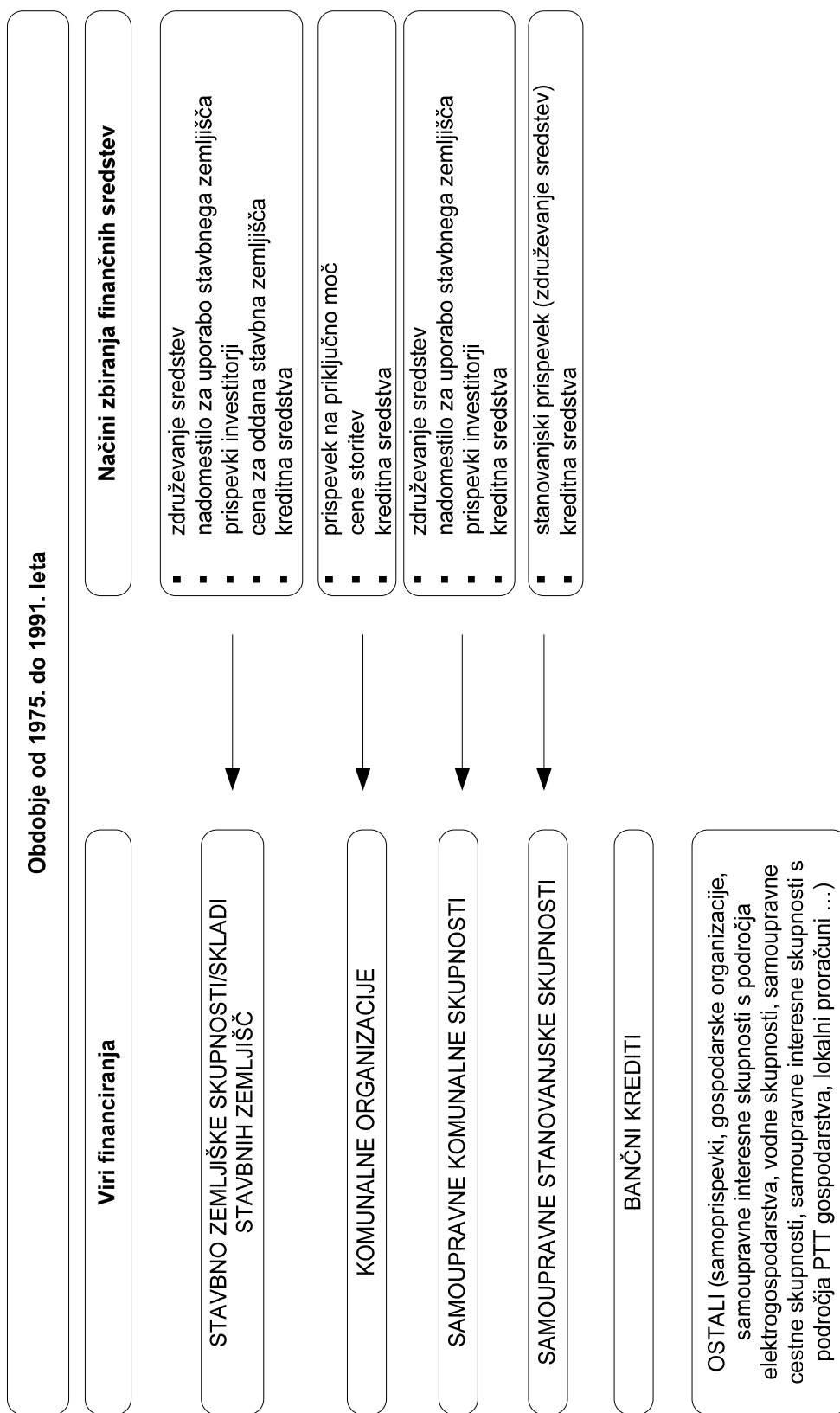
### 4.2.3 Obdobje od 1975. do 1991. leta

Leta 1974 je Jugoslavija (nekaj dni pozneje tudi Slovenija) sprejela novo ustavo in z njo vpeljala samoupravljanje, ki ga je natančneje opredelil leta 1976 sprejeti Zakon o združenem delu (Uradni list SFRJ št. 53/1976). V duhu radikalnih sprememb ustave je bilo področje opremljanja zemljišč za gradnjo prepuščeno novo ustanovljenim samoupravnim interesnim skupnostim, v katerih so bili zastopani interesi uporabnikov, kot tudi interesi tistih, ki so opremljenost zemljišč za gradnjo zagotavljali. Po ustavi so jih ustanavljali delovni ljudje neposredno ali preko svojih samoupravnih organizacij in skupnosti, da bi zadovoljevali svoje osebne in skupne potrebe in interese ter s temi potrebami in interesi usklajevali delo na področju, za katero so ustanavljali interesno skupnost. Tako so se formirale samoupravne interesne skupnosti tudi na področju energetike, komunalnega gospodarstva, vodnega gospodarstva, prometa in zvez, stanovanjskega gospodarstva ... Okvire opremljanja zemljišč za gradnjo so namesto poskusa uveljavitve tržišča, ki se je pojavil z reformo 1965, začeli postavljati samoupravni sporazumi. Po Zakonu o združenem delu so se s samoupravnimi sporazumi urejali in usklajevali družbenoekonomski odnosi in drugi samoupravni odnosi ter interesi v družbeni reprodukciji in drugih oblikah uresničevanja družbenoekonomskega položaja delavcev in drugih delovnih ljudi ter njihovih samoupravnih organizacij in skupnosti. Tako so bili sprejeti tudi samoupravni sporazumi za področje komunalnega in stanovanjskega gospodarstva. Opredeljevali so usmeritve dela, investicije, finančne vire in podobno.

V obdobju po uveljavitvi ustave iz leta 1974 do osamosvojitve Slovenije, so bili predvsem naslednji finančni viri in načini zbiranja finančnih sredstev za opremljanje zemljišč za gradnjo<sup>34</sup>:

---

<sup>34</sup> Poseben poudarek je na pomembnejših virih financiranja in zbiranja finančnih sredstev. V shemi so prikazani načini financiranja in zbiranja finančnih sredstev, za katere ocenjujemo oziroma statistično dokazujemo, da so bili pomembni (zajemajo vsaj 15 % delež zbranih sredstev).



Slika 3: Viri financiranja in načini pridobivanja finančnih sredstev v obdobju od 1974. do 1990. leta

Figure 3: Funding and financing land development from 1974 to 1990

Načinov pridobivanja finančnih virov je bilo veliko. Najpomembnejši so bili: združevanje sredstev, prispevki investitorjev, nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča. Razlike v višini posameznih finančnih sredstev med posameznimi občinami so bile velike, deleži vlaganj pa stalni. Rakar, Klemenčič in Šubic (1982) so prišli z analizo strukture virov financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo, opredeljenih v srednjeročnih družbenih planih občin: Maribora, Celja, Nove Gorice in Brežic za obdobje od 1981 do 1985, do ugotovitve, da je bil delež vlaganj v urejanje zemljišč za gradnjo znaten in razmeroma stalen, ne glede na velikost občine oziroma mesta. V povprečju je odpadlo v obravnavanih občinah kar 47 % vseh vlaganj v komunalno infrastrukturo na vlaganja v urejanje zemljišč za gradnjo.

Pomembno vlogo pri opremljanju zemljišč za gradnjo so v tem obdobju imele tudi izvajalske organizacije za urejanje in oddajanje stavbnih zemljišč. Opravljala so dela za komunalne in stanovanjske skupnosti, v njihovem imenu so pobirale komunalni prispevek, opremljala zemljišča za gradnjo ipd.

To je bilo obdobje, ko je bilo opremljanje zemljišč za gradnjo najintenzivnejše, kar je razvidno tudi iz dinamike stanovanjske gradnje (Grafikon 1). Gradnja je bila intenzivnejša, kot v predhodnem in poznejšem obdobju. Najintenzivnejša je bila med leti 1975 in 1980. V obravnavanem obdobju izstopa leto 1977, ko se je število novogradenj zmanjšalo. To je bilo obdobje spremenjene zakonodaje in začetka uvajanja novih finančnih virov. Dokončno so se odpravili proračunski skladi in se začele uveljavljati samoupravne interesne skupnosti. Leta 1983 se je začelo zmanjševati število novogradenj. To je prelomnica v zakonodaji in prestrukturiranju stavbno zemljiških skupnosti oziroma enot komunalne skupnosti v sklade stavbnih zemljišč občin. Po letu 1982 je bil glavni vir financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo združevanje sredstev organizacij združenega dela in temeljnih organizacij združenega dela. V tem obdobju je prevladovalo mnenje, da se enostavna reprodukcija financira iz cen storitev, razširjena pa na osnovi samoupravnega združevanja.

Obdobje med leti 1975 in 1991 je bilo zelo pomembno v sistemu financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo. V tem obdobju se je zgradilo največ stanovanj v Sloveniji in posledično je bilo tudi intenzivno opremljanje zemljišč za gradnjo. Posledica sistemske ureditve gradnje



stanovanj je bila tudi sistemska ureditev financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo. Sama ureditev pa je bila rezultat družbeno - političnih razmer takratnega časa.

#### 4.2.3.1 Stavbno zemljiške skupnosti/sklad stavbnih zemljišč

Družbena sredstva za kreditiranje stanovanj so se uporabljala tudi za kreditiranje odkupa zemljišč in opremljanje zemljišč za gradnjo. Ta sredstva so ponekod uporabljala podjetja za urejanje stavnih zemljišč (drugje zavodi, ponekod posebni občinski skladi), ki so dobila pravno podlago z Zakonom o upravljanju in razpolaganju s stavbnim zemljiščem (Uradni list SRS št. 7/1977). To so bile samoupravne interesne skupnosti za gospodarjenje s stavbnim zemljiščem (stavbne zemljiške skupnosti) oziroma enote komunalnih skupnosti za urejanje s stavbnimi zemljišči (glej 4.2.3.3). Nadaljnje dograjevanje tega razvoja predstavlja leta 1984 sprejet Zakon o stavbnih zemljiščih (Uradni list SRS št. 14/1984), ki je prestrukturiral stavbno zemljiške skupnosti oziroma enote komunalnih skupnosti za upravljanje s stavbnimi zemljišči v sklade stavbnih zemljišč. Sredstva, pravice in obveznosti iz stavbno zemljiških skupnosti oziroma enot komunalnih skupnosti so se prenesla na sklade stavbnih zemljišč, ki so bili pravne osebe. To prestrukturiranje je bilo izvedeno zaradi zelenega vpliva občin na tem področju. Po Ustavi iz leta 1974<sup>35</sup> je bilo gospodarjenje z zemljišči za gradnjo v izvorni pristojnosti občin, to pravico so občine »izkoristile« z Zakonom o stavbnih zemljiščih leta 1984 in ustanovile svoje sklade stavbnih zemljišč.

Načini zbiranja finančnih sredstev za gradnjo komunalne infrastrukture in opremljanja zemljišč za gradnjo so bili:

- **Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča**, ki se je smel uporabljati samo za graditev komunalne infrastrukture kolektivne potrošnje.
- **Cene za oddana stavbna zemljišča v družbeni lastnini**,

---

<sup>35</sup> Delovni ljudje in občani v občini opravljajo funkcije oblasti ... zlasti ... načrtujejo in po načelih vzajemnosti in solidarnosti zagotavljajo razvoj stanovanjske graditve, sprejemajo odločitve o urbanistični dokumentaciji, zagotavljajo smotno izkoriščanje stavbnega zemljišča in povezujejo vse dejavnike, ki sodelujejo pri graditvi stanovanj ... (Ustava Socialistične republike Slovenije, Uradni list SRS št. 6/1974, 186 člen).

- **Prispevki investitorjev**, sredstva zbrana na ta način so bila praviloma visoka in so se razlikovala med posameznimi občinami. Rakar, Klemenčič in Šubic (1982) so prišli do ugotovitve, da je pomen in vloga sredstev investitorjev v bistveni meri odvisna od dodelanosti sistema financiranja komunalnih dejavnosti v posamezni občini. Čim bolj dodelan je sistem financiranja razširjene reprodukcije v posamezni občini in mestu, se pravi čim bolj objektivno so razporejena finančna bremena na posamezne udeležence v procesu razširjene reprodukcije, tem manjši delež praviloma nosijo sami investitorji stanovanjskih, poslovnih, industrijskih in drugih objektov. Prav tako so v tej študiji prišli do ugotovitve, da je delež investitorjev k stroškom urejanja obratno sorazmeren z velikostjo občine oziroma urbane aglomeracije, se pravi da je v manjših občinah večji.
- **Namenska sredstva samoupravnih organizacij in skupnosti za graditev komunalne infrastrukture**
- **Združevanje sredstev**

Po Zakonu o upravljanju in razpolaganju s stavbnimi zemljišči se je iz sredstev za stanovanjsko graditev iz osebnega dohodka namenjalo največ 20 % za financiranje izgradnje primarne in sekundarne komunalne infrastrukture, ki je rabila individualni rabi v stanovanjskih soseskah v okviru družbeno usmerjene gradnje stanovanj. Rakar, Klemenčič in Šubic (1982) so prišli z analizo strukture virov financiranja opredeljenih v srednjeročnih planih občin Maribor, Celje, Nova Gorica in Brežice za obdobje od 1981 - 1985 do ugotovitve, da so bila v določeni meri v odvisnosti prispevek ob ceni za enoto komunalne storitve in sredstva, ki so jih združevale organizacije združenega dela na osnovi samoupravnih sporazumov. Vsota pri Mariboru, Celju in Novi Gorici je bila praktično enaka za oba vira (37 % oziroma 38 %).

Zakon o komunalnih dejavnostih (Uradni list SRS št. 8/1982) je dopuščal možnost, da se samoupravno združujejo sredstva iz čistega dohodka za financiranje komunalne infrastrukture individualne in kolektivne komunalne potrošnje, vendar zaradi neuskkljenosti z zakonom v večini občin niso imeli ustrezno urejenega združevanja sredstev. V Občanu (1985), glasilu skupnosti slovenskih občin je bilo zapisano, da se je v velikem številu občin sredstva združevala le za financiranje izgradnje komunalne infrastrukture primarnega in sekundarnega pomena individualne potrošnje, za ostali del pa

niso imeli zagotovljenih virov. Podobni razkoraki v urejenosti financiranja komunalnega gospodarstva so se kazali tudi pri drugih virih. Tako ni imelo v samoupravnih sporazumih o temeljnih planov 9 občin opredeljenega plana iz čistega dohodka, povračilo iz osebne dohodka ni bilo opredeljeno v 3 občinah. Razponi v združevanju sredstev iz čistega dohodka za potrebe razširjene reprodukcije v komunalnem gospodarstvu pa so se po posameznih občinah gibali od najmanj 0,330 do 4,860 odstotka na bruto osebni dohodek. Podobno so bili izredni razponi po občinah tudi pri povračilih iz dohodka oziroma sredstvih za vzdrževanje komunalnih objektov in naprav skupne rabe, kjer je bil razpon od najvišjega do najnižjega 1:7. Sredstva iz čistega dohodka za razširjeno reprodukcijo v komunalni, upoštevajoč tudi urejanje stavbnih zemljišč so se združevala v 36 komunalnih skupnostih, šestih stavbno zemljiških skupnostih in v 10 stanovanjskih skupnostih. V 9 občinah pa ni bilo predvideno združevanje sredstev iz prerazporeditve stanovanjskih sredstev.

- **Druga sredstva**

Skladi stavbnih zemljišč so bili ukinjeni s koncem leta 1997 (po Zakonu o stavbnih zemljiščih iz leta 1997). Premoženje, obveznosti in sredstva skladov so prešle na občine, za katere so skladi stavbnih zemljišč opravljali svoje dejavnosti.

#### **4.2.3.2 Komunalne organizacije**

Gradnja komunalne infrastrukture oziroma opremljanje zemljišč za gradnjo se je lahko financiralo:

- **S sredstvi komunalnih storitev oziroma prispevkom ob ceni teh storitev**, ki so jih plačevali porabniki komunalnih storitev komunalnim podjetjem, je bilo možno financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo. S temi sredstvi ob ceni storitve se je pretežno financirala enostavna reprodukcija, lahko pa tudi manjši obseg razširjene produkcije. Pogosto so se iz teh sredstev pokrivala anuitete za kredite uporabljene pri investicijah v razširjeno reprodukcijo komunalnih dejavnosti.
- **Prispevkom za priključno moč oziroma priključnino**, ki so jo komunalne organizacije obračunale na osnovi samoupravnih sporazumov. Praviloma je vseboval sredstva za

fizično priključitev na omrežje in sredstva za razširjeno reprodukcijo. Ta prispevek se je začel intenzivneje uveljavljati z letom 1978. V začetku je bil manjšega pomena, z leti je njegov pomen naraščal. Ocenjujemo, da so bila ta sredstva v posameznih lokalnih skupnostih oziroma posameznih komunalnih organizacijah (za posamezno komunalno infrastrukturo) zelo pomembna pri financiranju opremljanja zemljišč za gradnjo.

#### 4.2.3.3 Samoupravne komunalne skupnosti

Ustanovljene so bile na podlagi Zakona o komunalnih dejavnostih posebnega družbenega pomena (Uradni list SRS št. 24/1975). Samoupravne komunalne skupnosti oziroma komunalne skupnosti so bile vgrajene v celoten sklop opravljanja komunalnih dejavnosti. Delovni ljudje in občani prek krajevnih skupnosti ter delavci organizacij združenega dela kot uporabniki komunalnih storitev skupaj z delavci komunalnih organizacij s samoupravnim sporazumom so ustanovili komunalno skupnost, da bi skupno in enakopravno odločali o planih komunalnih dejavnosti, pogojih in načinu opravljanja komunalnih dejavnosti ter uresničevanju drugih interesov na tem področju. S samoupravnim sporazumom so določili naloge skupnosti, organizacijo, sestav, pooblastila in odgovornosti skupščine ter drugih organov, način odločanja, način, kako so člani komunalne skupnosti nadzorovali delo organov skupnosti ter druge zadeve skupnega pomena. Zakon je določal, da se komunalna skupnost praviloma ustanovi, za eno ali več povezanih komunalnih dejavnosti, kot so vodovod, kanalizacija, javna razsvetljava, komunalna energetika in tako dalje, in sicer za območje posameznih ali več krajevnih skupnosti ali za območje ene ali več občin.

Za gospodarjenje z zemljišči za gradnjo so bile praviloma ustanovljene posamezne enote komunalne skupnosti ali pa je bilo to v okviru stavbno zemljiških skupnosti (glej 4.2.3.1). Lokalne skupnosti so se posluževale obeh načinov. Gradnja komunalne infrastrukture oziroma opremljanje zemljišč za gradnjo v okviru samoupravnih komunalnih skupnosti se je financiralo<sup>36</sup>: **s sredstvi komunalnih storitev oziroma prispevkom ob ceni teh storitev, nadomestilom za uporabo stavbnega zemljišča, združevanjem sredstev in ostalimi viri.**

---

<sup>36</sup> Posamezni načini zbiranja finančnih sredstev so prikazani v poglavjih 4.2.3.1 in 4.2.3.2.

Z uveljavitvijo XIX. amandmaja k ustavi SRS 1974 (Uradni list RS št. 32/1989) so prenehale veljati določbe, ki so določale obveznosti ustanovitve komunalne skupnosti. Njihove naloge so prešle na občine.

#### 4.2.3.4 Drugi viri

##### Samoupravne stanovanjske skupnosti

Ustanovljene so bile leta 1974 z Zakonom o samoupravni stanovanjski skupnosti (Uradni list SRS št. 8/1974). Občinske samoupravne stanovanjske skupnosti so imele nalogo, da načrtujejo in financirajo graditev stanovanj in stanovanjskih hiš v družbeni lastnini, da gospodarijo s skladom stanovanjskih hiš ter nudijo družbeno pomoč v stanovanjskem gospodarstvu. Nanje so prenesli združena sredstva, pravice in obveznosti organizacij za gospodarjenje s stanovanjskimi hišami v družbeni lastnini. Z Zakonom o stanovanjskem gospodarstvu (Uradni list SRS št. 3/1981) so njihove naloge obsegale odločanje o pogojih in načinu opravljanja gospodarjenja s stanovanji, o družbenoekonomskih odnosih na področju stanovanjskega gospodarstva, o združevanju in uporabi sredstev za stanovanjsko gospodarstvo ter o uresničevanju drugih skupnih interesov. Najpomembnejši viri financiranja samoupravnih stanovanjskih skupnosti so bili **bančni krediti in združevanje sredstev za stanovanjsko izgradnjo**. V glavnem so bila ta sredstva namenjena za gradnjo stanovanj, v določeni meri se je iz teh sredstev financiralo tudi opremljanje zemljišč za gradnjo. Z uveljavitvijo XIX. amandmaja k ustavi SRS 1974 so bile ukinjene samoupravne stanovanjske skupnosti, njihove naloge so prešle na lokalne skupnosti.

##### Samoupravne cestne skupnosti

Z Zakonom o javnih cestah (Uradni list SRS št. 51/1971) so bili ukinjeni cestni skladi in za upravljanje ter gospodarjenje s cestami ustanovljena samoupravne interesne skupnosti oziroma skupnosti za ceste, na katere so se prenesla tudi sredstva in pristojnosti cestnih skladov. Občinske skupnosti so s svojimi predpisi določile način upravljanja in gospodarjenja z lokalnimi in nekategoriziranimi cestami. Po Zakonu o cestah (Uradni list SRS št. 31/1981), so se obstoječe samoupravne interesne skupnosti za ceste preimenovali v občinske skupnosti

za ceste. Najpomembnejši načini pridobivanja finančnih sredstev so bili **združevanje sredstev in razna povračila (za uporabo cest, čezmerno uporabo cest, izredne prevoze ...)**. Z uveljavitvijo XIX. amandmaja k ustavi SRS 1974 so bile ukinjene samoupravne cestne skupnosti, upravljanje in gospodarjenje s cestami IV. reda je prešlo na lokalne skupnosti.

### **Občinske skupnosti za PTT promet**

Ustanovljene so bile kot samoupravne interesne skupnosti na podlagi Zakon o samoupravnih interesnih skupnostih za poštni, telegrafski in telefonski promet (Uradni list SRS št. 24/1975). V njihovo dejavnost je sodilo tudi financiranje gradnje, rekonstrukcije in vzdrževanje poštne, telegrafskih in telefonskih zmogljivosti. Praviloma so gradnjo telefonskega omrežja gradili s **sredstvi izvajanja dejavnosti**. Če teh sredstev ni bilo dovolj, so člani skupnosti za PTT promet sporazumeli **o načinu in pogojih združevanja potrebnih sredstev oziroma o drugih oblikah in virih financiranja**. Z uveljavitvijo XIX. amandmaja k ustavi SRS 1974 so bile ukinjene občinske skupnosti za PTT promet, njihove naloge so prešle na lokalne skupnosti.

### **Stanovanjske zadruge**

Podobno kot v predhodnem obdobju se je v določeni meri preko sredstev stanovanjskih zadrug tudi opremljalo zemljišča za gradnjo. Večina stanovanjskih zadrug se je usmerjala v gradnjo individualnih stanovanjskih hiš, medtem ko so bili primeri kolektivne stanovanjske gradnje bolj redki. Zadruga, ki so nastale po sprejetju Zakona o stanovanjskih zadrukah iz 1974 leta, so bile povečini ustanovljene na osnovi konkretnih programov reševanja stanovanjskih problemov konkretnih delavcev v podjetjih. V nekem smislu so bila podjetja pobudniki ustanovitve stanovanjskih zadrug, ki so svoj formalni okvir našle v okviru občinske samoupravne stanovanjske skupnosti, mnogokrat kot njena posebna enota (na primer Litostroj v Ljubljani, Jeklotehna v Mariboru ...). Stanovanjske zadruge so imele poseben status (na primer z ugodnejšimi krediti), zaradi tega so posamezna gradbena podjetja samo formalno organizirala stanovanjske zadruge za stanovanja, ki so jih sama gradila in jih »zadružnikom« prodajala. Delovale so vse do uveljavitve Stanovanjskega zakona v letu 1991.

## **Vodne skupnosti**

**Vodni prispevek** se je plačeval za financiranje dejavnosti vodnih skupnosti (po odpravi vodnega sklada). Ta oblika prispevka naj bi se plačevala za onesnaženje in se usmerjala v izgradnjo čistilnih naprav. Plačevale so ga temeljne organizacije združenega dela, ki so opravljale gospodarsko ali komunalno - gospodarsko dejavnost, prispevek za izkoriščeno in uporabljeno vodo, prispevek za onesnaženo vodo, prispevek za naplavine in prispevek za pitno vodo ter prispevek od katastrskega dohodka. Zakon je nalagal tudi plačilo **melioracijskega prispevka** za uporabo melioracijskih objektov, vodovodov, kanalizacije in tako dalje. Vsa ta sredstva so bila last vodnogospodarskih organizacij in so se uporabljala tudi za opremljanje zemljišč za gradnjo.

## **Samoupravne interesne skupnosti s področja elektrogospodarstva**

Elektrogospodarske skupnosti so se po Zakonu o elektrogospodarstvu (Uradni list SRS št. 42/1973) prestrukturirale v samoupravne interesne skupnosti elektrogospodarstva. V njih so se združevali porabniki električne energije in delavci elektrogospodarskih organizacij ter organizacije, ki so pridobivale primarno energijo za potrebe elektrogospodarstva, in sicer v temeljne samoupravne interesne skupnosti na posameznih konzumnih območjih (regijah) ter v samoupravno interesno skupnost elektrogospodarstva Slovenije. Leta 1981 je omenjeni zakon nadomestil Zakon o energetskega gospodarstvu (Uradni list SRS št. 33/1981). V tem obdobju so bili najpomembnejši viri financiranja **združevanje sredstev in sredstva za naložbe preko cene električne energije**.

## **Samoprispevki**

Za gradnjo komunalnih, zdravstvenih, socialnih in kulturnih objektov se je v posameznih občinah pobiral tudi samoprispevek. Bil je lahko v **delovni sili, materialu, prevozu in drugih storitvah ter gotovini**, odvisno od namena in možnosti prebivalcev ali drugih pogojev. S samoprispevki se je komunalna infrastruktura praviloma gradila na podeželju oziroma kjer občine ali komunalne organizacije niso bile finančno dovolj močne, da bi

zgradile potrebno komunalno infrastrukturo. Predvsem se je gradilo iz teh sredstev vodovode, telefonsko omrežje in asfaltiralo ceste.

### **Gospodarske organizacije**

Tako kot v predhodnem obdobju so gospodarske organizacije opremljala zemljišča za gradnjo oziroma prispevala sredstva za opremljanje zemljišč za gradnjo. Praviloma so gospodarske organizacije financirale opremljanje zemljišč za gradnjo v sklopu gradnje stanovanj za potrebe delavcev ali industrijskih con. Ta sredstva so se razlikovala med posameznimi naselji. Najbolj so bila prisotna tam, kjer je bilo industrije največ. Zaradi črpanja ugodnejših kreditov za gradnjo pa so pogosto ustanavljale stanovanjske zadruge.

### **Bančni krediti**

Kot vir za kreditiranje so bili tudi kreditni skladi za stanovanjsko in komunalno dejavnost pri poslovnih bankah, kamor so se stekala sredstva, ki so jih vanj izločali ustanovitelji banke; sredstva, ki so jih vanj vložile organizacije združenega dela, samoupravne interesne skupnosti, lokalne skupnosti in druge osebe po pogodbi z banko; dohodki od kreditov iz sklada ter del drugih, s poslovanjem banke doseženih dohodkov, ki so jih izločali vanj po statutu ustanovitelji banke. Banke so lahko dajale tudi kredite iz drugih virov, na primer iz prirastka hranilnih vlog.

### **Lokalni proračuni**

Iz občinskega proračuna so se vedno bolj izločale investicije, zato se je občina kot investicijski partner v opremljanju zemljišč za gradnjo vse bolj umikala s tega področja. Njena funkcija na tem področju je postala bolj usmerjevalnega in nadzornega značaja.

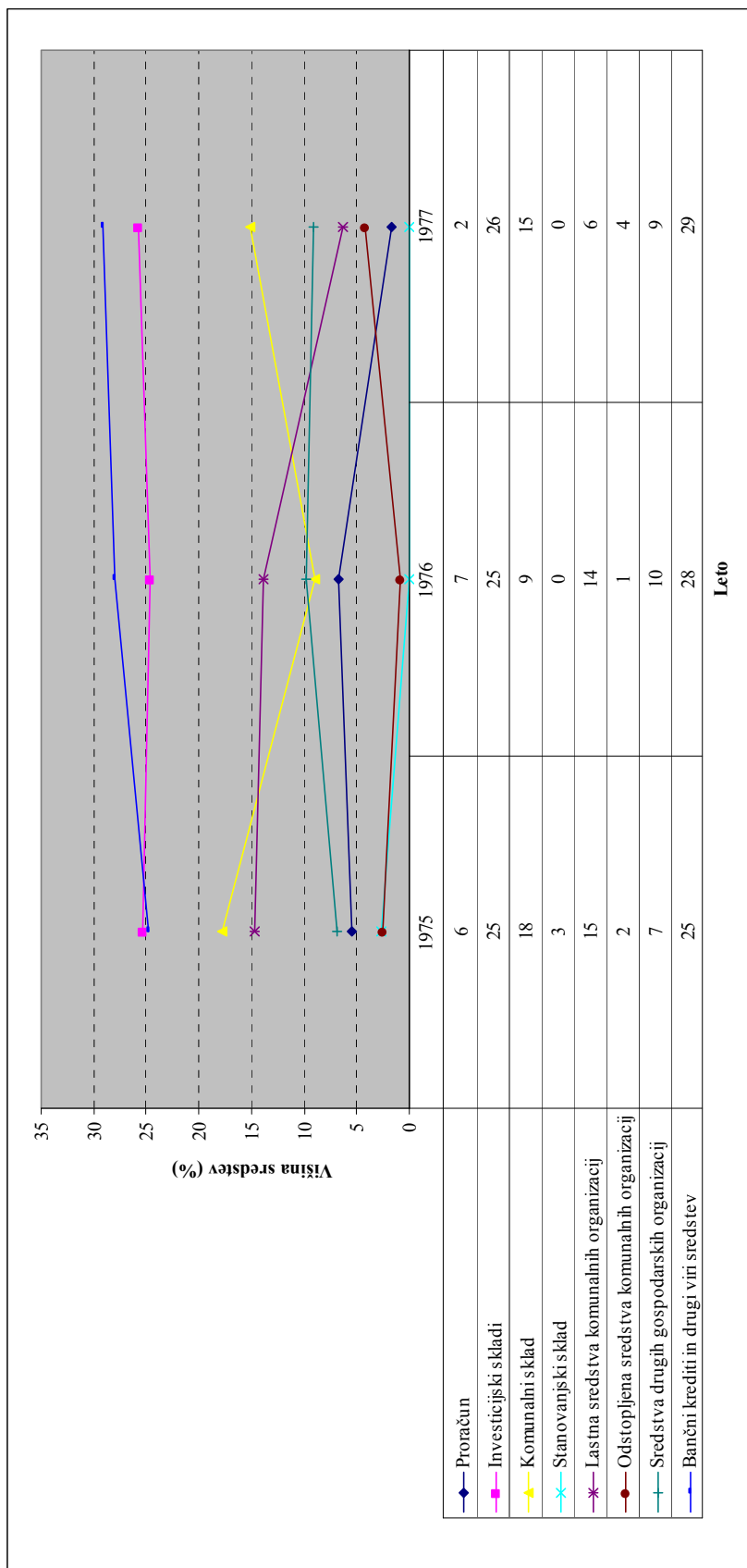
#### **4.2.3.5 Finančna analiza deležev posameznih virov financiranja**

Od 1975. do 1979. leta je Zavod SR Slovenije za statistiko zbiral statistično pomembne podatke s področja komunalnega gospodarstva. Pod investicijami, katerih podatke smo



uporabili v tej nalogi, so izkazana dejansko porabljen sredstva v posameznih letih za gradnjo in investicijsko vzdrževanje.

Dinamika investicij v komunalno infrastrukturo leta 1975 in 1976 je bila podobna kot v prehodnem obdobju. Največji delež so še vedno imeli bančni krediti in investicijski skladi, podoben delež sta imela tudi komunalni sklad in lastna sredstva komunalnih organizacij, najmanjši delež pa stanovanjski skladi (od leta 1976 naprej praktično ni bilo sredstev iz tega naslova) in odstopljena sredstva komunalnih organizacij.

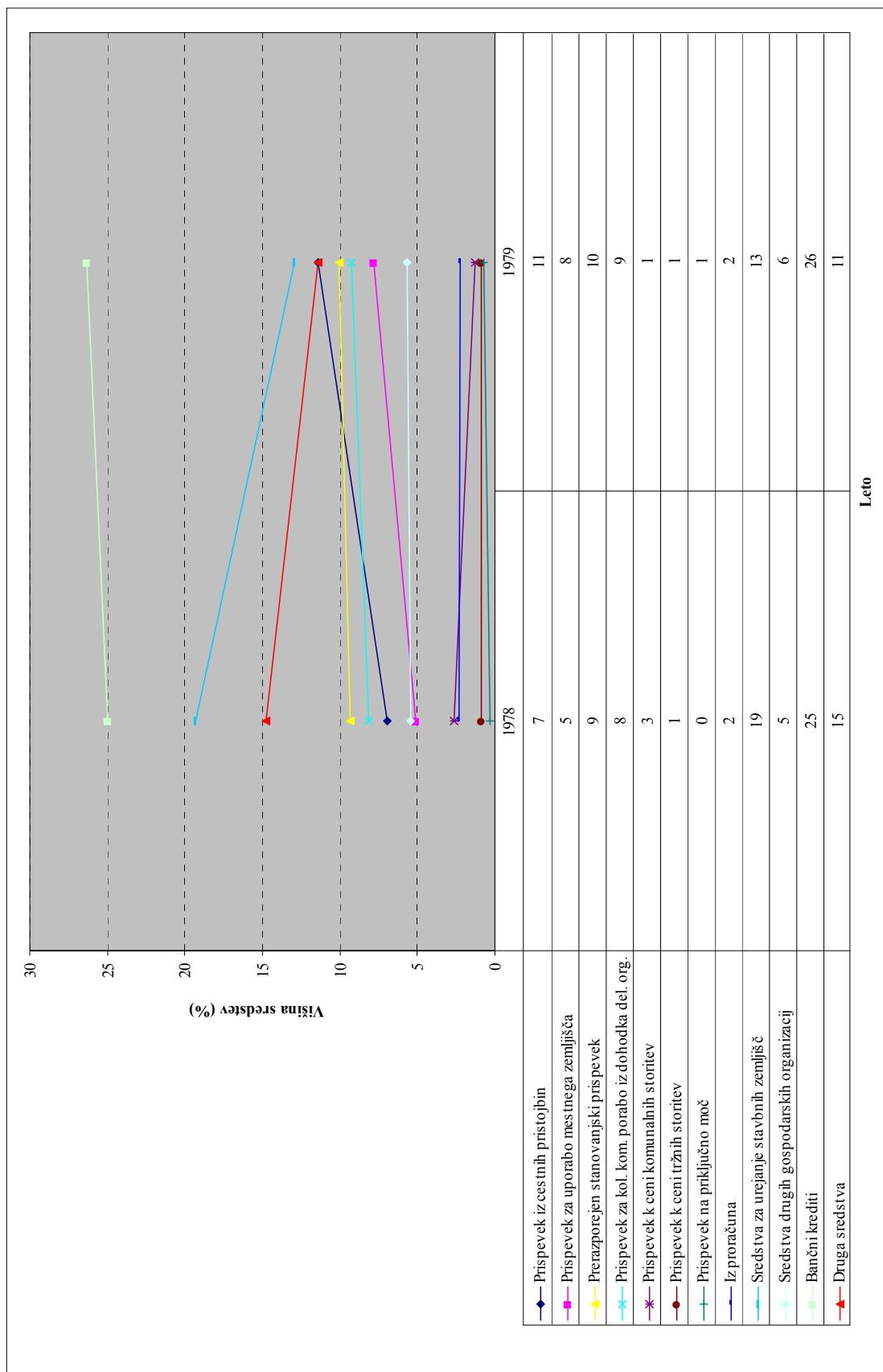


Grafikon 4: Delež virov sredstev od 1975. do 1977. leta

Graph 4: Percentage of all funding contributions from 1975 to 1977

Leta 1978 je prišlo do sprememb v načinu zbiranja statističnih podatkov in virov financiranja. Bistvene spremembe na tem področju je prinesel leta 1976 Zakon o združenem delu. V obdobju od 1978. do 1979. leta je Zavod SR Slovenije za statistiko vodil naslednje načine zbiranja finančnih sredstev za investicije v komunalno infrastrukturo: prispevek od cestnih pristojbin, prispevek za uporabo stavbnega zemljišča, prerazporejen stanovanjski prispevek (namenjen za investicije v komunalno infrastrukturo individualne komunalne porabe), prispevek za kolektivno komunalno porabo iz dohodka delovnih organizacij, prispevek k ceni komunalnih storitev, prispevek k ceni tržnih storitev, prispevek na priključno moč, proračunska sredstva, sredstva drugih gospodarskih organizacij, bančni krediti in druga sredstva. V obdobju dveh let, za katere imamo podatke, so imela bančna sredstva najpomembnejšo vlogo pri financiranju investicij v komunalno infrastrukturo. Njihov delež je znašal med 25 % in 26 % vseh sredstev, sledila so mu sredstva za urejanje stavbnih zemljišč z deležem med 13 % in 19 % ter druga sredstva z deležem med 11 % in 15 %. Najmanjši delež so nosili: prispevek na priključno moč (do 1 %), prispevek k ceni tržnih storitev (1 %), prispevek k ceni komunalnih storitev (med 1 % in 3 %) in proračunska sredstva (2 %). Ostali viri so se gibali med 5 % in 15 %.

Po letu 1979 Zavod LR Slovenije za statistiko ni več zbiral statističnih podatkov o investicijah v komunalno infrastrukturo, zato prikaz analize, kot smo jo prikazali za predhodna obdobja ni več mogoč.



Grafikon 5: Delež virov sredstev od 1978. do 1979. leta

Graph 5: Percentage of all funding contributions from 1978 to 1979

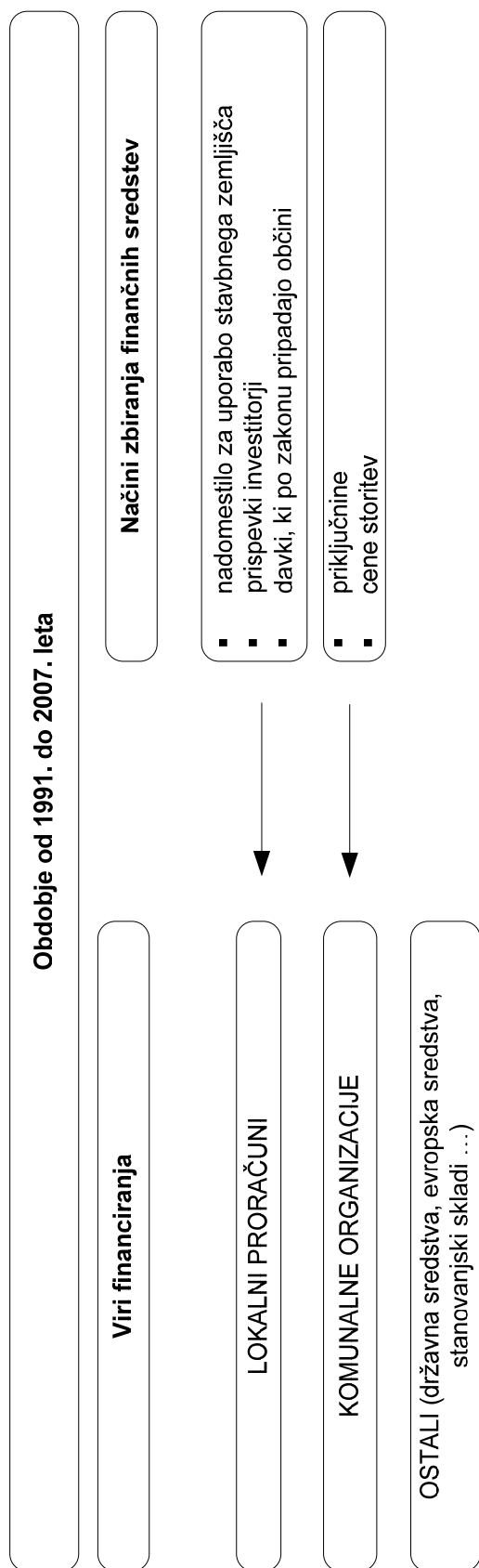
#### 4.2.4 Obdobje od 1991. do 2007. leta

Osamosvojitve Slovenije in prehod iz socialističnega v kapitalistični družbeni sistem se je odražala tudi na področju komunalnega gospodarstva. Komunalna infrastruktura, ki je bila v socialističnem sistemu družbena lastnina<sup>37</sup> se je preoblikovala v javno lastnino, na osnovi Zakona o gospodarskih javnih službah, in postala lastnina države ali občin. To »lastninsko« preoblikovanje se je izvedlo proti kakršnemukoli plačilu, ne glede na to, kako se je ta družbena lastnina zgradila oziroma financirala. Značilnost tega obdobja financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo so integralni proračuni lokalnih skupnosti in vstopanje zasebnega kapitala tudi v komunalno dejavnost. V tem obdobju se opremljanje zemljišč za gradnjo financira<sup>38</sup>:

---

<sup>37</sup> Družbena lastnina kot središče nekdanjega družbeno - ekonomskega sistema je pomenila, da podjetja, zemljišča ... niso ne v lasti države oziroma lokalne skupnosti ne posameznih pravnih oseb, temveč so v splošni lasti vseh.

<sup>38</sup> Poseben poudarek je na pomembnejših virih financiranja in zbiranja finančnih sredstev. V shemi so prikazani načini financiranja in zbiranja finančnih sredstev za katere ocenjujemo oziroma statistično dokazujemo, da so bili pomembni (zajemajo vsaj 15 % delež zbranih sredstev).



Slika 4: Viri financiranja in načini pridobivanja finančnih sredstev v obdobju od 1991. do 2007. leta

Figure 4: Funding and financing land development from 1991 to 2007

Število finančnih virov in njihov finančni obseg se je v tem obdobju bistveno zmanjšal. Predvsem z ukinitvijo pomembnega finančnega vira - združevanja sredstev organizacij združenega dela in temeljnih organizacij združenega dela. To se kaže tudi v številu opremljenih zemljišč (številu zgrajenih stanovanj), kar prikazuje analiza stanovanjske gradnje (Grafikon 1). Takoj po osamosvojitvi je bilo zaznati padec novogradenj, ki se je v poznejših letih malo povečal. To je bilo minimalno povečanje obsega gradnje, ki je bilo še vedno bistveno nižje kot v predhodnem obravnavanem obdobju. Povprečno je bilo v tem obdobju na leto zgrajenih trikrat manj stanovanj kot v predhodnem.

Sistemska ureditev, kot je bila izoblikovana v predhodnem obdobju, se je prekinila in se nadomestila s stihijskim financiranjem iz integralnih proračunov. Znižanje števila finančnih virov in sredstev je pripeljalo do zmanjšanja opremljanja zemljišč za gradnjo oziroma gradnje stanovanj. Ne samo to, prekinil se je sistem financiranja opremljanja zemljišč, ki se je postopoma razvijal po drugi svetovni vojni, ni pa se razvil nov sistem, ki bi nadomestil predhodnega oziroma zadostil potrebam. Korak nazaj je bil storjen tudi v zakonodaji, saj je bila do leta 2002 zemljiška politika urejena samostojno, s svojimi zakoni, z zakonom o urejanju prostora iz leta 2002 pa se je ta praksa prekinila. S tem zakonom se je prekinila tudi pomembna dikcija, da je urejeno oziroma opremljeno zemljišče za gradnjo potreben pogoj za gradnjo objektov.

V tem obdobju se ne zbira statističnih podatkov o investicijah v gradnjo opremljanja zemljišč za gradnjo oziroma gradnjo komunalne infrastrukture, zato finančna analiza ni možna.

#### **4.2.4.1 Proračunska sredstva lokalnih skupnosti**

Opremljanje zemljišč za gradnjo se v glavnem financira iz integralnih lokalnih proračunov. Praviloma ni posebnih namenskih sredstev za opremljanje zemljišč za gradnjo oziroma gradnjo komunalne infrastrukture. Lokalni proračuni pridobivajo sredstva s prispevki in davki, ki jim pripadajo po zakonu. Prihodek lokalne skupnosti je tudi **nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča**, vendar ta sredstva niso namensko vezana in se lahko porabijo tudi za druge namene, ne samo opremljanje zemljišč za gradnjo. Nekatere lokalne skupnosti sicer ta sredstva porabljajo namensko za opremljanje zemljišč za gradnjo. Prav tako tudi

prispevki investitorjev do sprejetja Pravilnika o merilih za odmero komunalnega prispevka (Uradni list RS št. 117/2004) niso bili namensko vezani za opremljanje zemljišč za gradnjo. Leta 2004 se je predpisalo namensko porabo zbranih sredstev, a v praksi se jo praviloma še vedno ne izvaja. Sredstva zbrana iz naslova prispevkov investitorjev in nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča so praviloma pomemben finančni vir lokalnih proračunov. Višina teh sredstev je različna med lokalnimi skupnostmi, saj imajo nekatere občine zelo visoke prispevke investitorjev in/oziroma nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, druge pa tega prispevka oziroma nadomestila sploh ne pobirajo.

Kot danes so bila tudi v prvem povojnem obdobju sredstva lokalnih skupnosti pomemben finančni vir financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo. A med obema obdobjema obstaja pomembna razlika. V prvem povojnem obdobju so bila praviloma oblikovani proračunski skladi iz katerih se je financiralo opremljanje zemljišč za gradnjo, kar pa ne velja za današnje integralno proračunsko financiranje. To pomeni, da je današnja ureditev financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo ni samo korak nazaj od obdobja samoupravnih interesnih skupnosti, ampak tudi korak nazaj od prvega povojnega obdobja.

#### **4.2.4.2 Komunalne organizacije**

Določeno komunalno infrastrukturo gradijo tudi komunalne organizacije iz **svojih sredstev (cen storitev oziroma tarif)**, v tem primeru gre praviloma za bolj rentabilne dejavnosti, na primer plinovod.

Za namen opremljanja zemljišč za gradnjo nekatere komunalne organizacije pobirajo tudi **priključnino**, ki naj bi zajemala samo stroške, ki jih ima komunalna organizacija s priključitvijo posameznih uporabnikov na omrežje. Vendar so v praksi v nekaterih okoljih te priključnine izredno visoke in dejansko ne zajemajo samo stroškov fizične priključitve na komunalno infrastrukturo, ampak tudi del za razširjeno reprodukcijo, ki se za ta namen ne uporablja.



#### 4.2.4.3 Drugi viri

##### **Državna in evropska sredstva**

Za posamezne investicije opremljanja zemljišč za gradnjo lahko lokalne skupnosti pridobijo **državna sredstva**. To so lahko proračunska sredstva pristojnega ministrstva in **okoljevarstvenih dajatev** oziroma **taks** namenjenih za gradnjo komunalne infrastrukture. Po Zakonu o varstvu okolja (Uradni list RS št. 41/2004) je povzročitelj onesnaževanja dolžan plačati okoljske dajatve, s katerimi se obdavčuje onesnaževanje. Okoljske dajatve so prihodek proračuna države, ki lahko del sredstev tudi lokalnim skupnostim za okoljevarstvene projekte, torej tudi opremljanje zemljišč za gradnjo. Predpiše jih lahko tudi lokalna skupnost, če gre za onesnaževanje lokalnega pomena.

Lokalne skupnosti lahko pridobijo finančna sredstva za opremljanje zemljišč za gradnjo tudi iz sredstev **evropske unije** (strukturnih skladov, kohezijskih skladov ...). Praviloma se pridobijo za posamezno investicijo, lahko direktno za financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo, preko sredstev za gradnjo komunalne infrastrukture in/ali preko sredstev za gradnjo raznih investicij (na primer za gradnjo poslovne cone na degradiranem območju).

##### **Stanovanjski skladi**

Republika je ustanovila Stanovanjski sklad Republike Slovenije za financiranje nacionalnega stanovanjskega programa, oziroma spodbujanje stanovanjske gradnje, prenove in vzdrževanja stanovanj in stanovanjskih hiš. Občine lahko z odlokom ustanovijo svoje stanovanjske sklade za financiranje lokalnih stanovanjskih programov. Ti skladi so pravne osebe. Republiški stanovanjski sklad in občinski stanovanjski skladi iz svojih sredstev financirajo gradnjo stanovanj in posredno opremljanja zemljišč za gradnjo. Delna ali celotna sredstva se lahko povrnejo s prodajo stanovanj. Torej posredno opremljanje zemljišč za gradnjo financirajo kupci stanovanj.

## **5 PREGLED FINANCIRANJA OPREMLJANJA ZEMLJIŠČ ZA GRADNJO NA PRIMERU BIVŠIH LJUBLJANSKIH OBČIN**

### **5.1 Analiza lokalnih predpisov**

Financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo smo prikazali na primeru bivših ljubljanskih občinah. To območje je bilo takoj po 2. svetovni vojni v pristojnosti občinskih ljudskih odborov in organizirano v obliki okrožij. Leta 1945 je bilo na tem območju ustanovljeno Okrožno mesto Ljubljana z desetimi mestnimi četrtmi. Že naslednje leto se je preoblikovalo v okrožje Ljubljana mesto z desetimi četrtmi. Leta 1948 je bilo preoblikovano v Glavno mesto Ljubljana s 4 rajoni in tremi kraji (naslednje leto preoblikovani v 4 rajone in en kraj in pozneje istega leta v 5 rajonov). Leta 1952 se je območje preoblikovalo v Ljubljana mesto s tremi občinami (Ljubljana ožje območje, Polje in Šentvid). Leta 1955 je bil ustanovljen Okraj Ljubljana s 23 občinami, od tega je bilo devet ljubljanskih (Ljubljana Bežigrad, Ljubljana Center, Ljubljana Črnuče, Ljubljana Moste, Ljubljana Polje, Ljubljana Rudnik, Ljubljana Šentvid, Ljubljana Šiška in Ljubljana Vič). Leta 1960 je prišlo do ponovnih sprememb, ustanovljen je bil Okraj Ljubljana s 26 občinami, od tega je bilo pet ljubljanskih (Ljubljana Bežigrad, Ljubljana Center, Ljubljana Moste - Polje, Ljubljana Šiška, Ljubljana Vič - Rudnik). Leta 1994 je bila na tem območju oziroma njegovem delu ustanovljena Mestna občina Ljubljana. To območje se je pri posameznih spremembah občin spreminjalo. Za potrebe naše naloge (takšni so bili tudi podatki) imamo obravnavane ozemlje občin, kot je bilo v posameznem obdobju. To območje je bilo izbrano zaradi relativno dodelanih in raznolikih načinov financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo, v primerjavi z ostalimi občinami.

Predstavili smo zakonske predpise, ki so urejali prispevek investitorjev in prispevek za uporabo mestnega zemljišča oziroma nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča na območju bivših ljubljanskih občin. Sledi predstavitev konkretnega financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo po posameznih obdobjih in analiza razpoložljivih statističnih podatkov. Slednja je narejena kot statistična analiza za celo Slovenijo, torej prikazana je dinamika

investicijskih vlaganj v komunalno infrastrukturo po deležih posameznih virov oziroma načinov financiranja.

### **5.1.1 Prispevki investitorjev k stroškom opremljanja zemljišč za gradnjo**

Prispevke investitorjev k stroškom opremljanja zemljišč za gradnjo so urejali oziroma urejajo naslednji predpisi:

- Odlok o zagotovitvi povračila investicijskih stroškov za komunalne naprave - Občina Ljubljana - Bežigrad, Glasnik, št. 45/1956; Odlok o komunalnem prispevku Občinskega ljudskega odbora Ljubljana - Šiška, 8. junij 1956;
- Odlok o prispevkih investitorjev k stroškom za pripravo in komunalno ureditev stavbnih zemljišč - Občina Ljubljana Črnuče, Glasnik, št. 45/1960; Odlok o prispevkih investitorjev k stroškom za pripravo in komunalno ureditev stavbnih zemljišč - Občina Ljubljana - Polje, Glasnik, št. 56/1960; Odlok o komunalnem prispevku - Občina Ljubljana - Šentvid, Glasnik, št. 57/1960; Odlok o prispevkih investitorjev k stroškom za pripravo in komunalno ureditev stavbnih zemljišč - Občina Ljubljana - Moste, Glasnik, št. 75/1960; Odlok o prispevkih investitorjev k stroškom za pripravo in komunalno ureditev stavbnih zemljišč - Občina Ljubljana - Bežigrad, Glasnik, št. 77/1960; Odlok o komunalnem prispevku - Občina Ljubljana - Center, Glasnik, št. 76/1960; Odlok o komunalnem prispevku - Občina Ljubljana - Šiška, Glasnik, št. 76/1960; Odlok o prispevkih investitorjev k stroškom za pripravo in komunalno ureditev stavbnih zemljišč - Občina Ljubljana - Vič - Rudnik, Glasnik, št. 9/1962;
- Odlok o urejanju mestnega zemljišča - Občina Ljubljana - Vič - Rudnik, Glasnik št. 53/1963; Odlok o urejanju mestnega zemljišča na območju občine Ljubljana - Šiška, Glasnik št. 53/1963; Odlok o urejanju in oddajanju mestnega zemljišča v Občini Ljubljana - Šiška, Glasnik, št. 43/1964; Odlok o urejanju in oddajanju mestnega zemljišča v Občini Ljubljana - Vič - Rudnik, Glasnik, št. 23/1964; Odlok o urejanju mestnega zemljišča na območju občine Ljubljana - Moste - Polje, Glasnik, št. 12/1964;
- Odlok o stavbnih zemljiščih, Uradni list SRS št. 31/1986;
- Odlok o komunalnem prispevku za Mestno občino Ljubljana, Uradni list SRS št. 36/2000.

Občini Ljubljana - Bežigrad in Ljubljana Šiška sta že leta 1956, pred Uredbo o začasnem načinu ureditve prispevkov investitorjev k stroškom za pripravo in komunalno ureditev stavbnih zemljišč, sprejeli odlok o prispevkih investitorjev, ki je med drugimi predpisal tudi obvezno priključitev na komunalno infrastrukturo. Investitorji so bili dolžni kriti stroške graditve dovodnih kanalov, konsumnih cevovodov, stanovanjskih cest, javne razsvetljave, hodnikov, stanovanjskih poti, zelenic in nasadov. Višina zneska investicijskih stroškov, ki je odpadla na posamezen objekt se je ugotovila v upravnem postopku. Ta znesek je moral investitor poravnati, ko je vložil prošnjo za širšo lokacijo. Na ta način zbrana sredstva so se stekala v poseben sklad, ki ga je ustanovil občinski ljudski odbor. Za ostale ljubljanske občine nismo zasledili, da bi imele v tem času že uveden prispevek investitorjev.

Na osnovi Uredbe o začasnem načinu ureditve prispevkov investitorjev k stroškom za pripravo in komunalno ureditev stavbnih zemljišč iz leta 1959 so ljubljanske občine začele sprejemati odloke o prispevkih investitorjev. Odloki so se sklicevali na uredbo in so opredeljevali merila določena z zakonom.

Z Zakonom o urejanju mestnega zemljišča iz leta 1963 so ljubljanske občine v letih 1963 in 1964 začele sprejemati nove odloke o prispevkih investitorjev, ki so navajali predvsem z zakonom določena merila.

Prvi skupni odlok ljubljanskih občin s tega področja je bil Odlok o stavbnih zemljiščih iz leta 1986; temeljil je na Zakonu o stavbnih zemljiščih iz leta 1984. Poleg oddajanja stavbnih zemljišč opredelil tudi prispevke investitorjev. Sorazmerni del stroškov za opremljanje zemljišč za gradnjo s sekundarno komunalno infrastrukturo se je določil na osnovi poprečnih predvidenih stroškov priprave in opremljanja stavbnih zemljišč. Odlok je podal faktorje za posamezno komunalno infrastrukturo, ki so se pri izračunu prispevka investitorjev pomnožili z neto tlorisno površino objekta. Opredeljeni so bili tudi nekateri parametri s katerimi se je povečeval oziroma zmanjševal prispevek investitorjev (namembnost načrtovanega objekta, lokacijo in adaptacijo ter dozidavo). Pozneje je bila sprejeta kot priloga tega odloka tudi Metodologija za izračun povečane vrednosti stavbnih zemljišč zaradi minulih družbenih vlaganj (Uradni list SRS št. 19/1989). S to metodologijo se je določilo merila, način

ugotavljanja in zajemanja povečane vrednosti stavbnih zemljišč zaradi minulih družbenih vlaganj, ki so bili sestavni del cene stavbnega zemljišča.

Odlok o komunalnem prispevku za Mestno občino Ljubljana iz leta 2000 temelji na Zakonu o stavbnih zemljiščih iz leta 1997, Navodilu za izračun komunalnega prispevka in Navodilu o vsebini programa opremljanja zemljišč za gradnjo iz leta 1999. Odlok zajema minula družbena vlaganja. Po tem odloku so elementi za izračun prispevka investitorjev: površina stavbnega zemljišča, bruto površina objekta in opremljenost s komunalno infrastrukturo. Odlok opredeljuje tudi komunalno infrastrukturo, ki ni v pristojnosti lokalnih skupnosti, kot je: električno omrežje, telefonsko omrežje in CATV omrežje. Vendar se po nam znanih podatkih ta komunalna infrastruktura ne upošteva pri izračunu prispevka investitorjev. Pri odmeri prispevka investitorjev se upošteva tudi namembnost načrtovanih objektov, območje nahajanja objekta in določene olajšave. Povprečni stroški opremljanja zemljišč za gradnjo so določeni na m<sup>2</sup> zemljišča za gradnjo. Za posamezna večja območja investicij, kjer je potrebna gradnja sekundarne komunalne infrastrukture, se izdelujejo programi opremljanja.

### **5.1.2 Prispevek za uporabo mestnega zemljišča/nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča**

Prispevek za uporabo mestnega zemljišča oziroma nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča so urejali oziroma urejajo naslednji predpisi:

- Odlok o prispevku za uporabo mestnega zemljišča na območju mesta Ljubljane, Glasnik, št. 33/1966;
- Odlok o prispevku za uporabo mestnega zemljišča na območju mesta Ljubljana, Glasnik, 39/1967;
- Odlok o prispevku za uporabo mestnega zemljišča na ureditvenem območju mesta Ljubljane, Uradni list SRS št. 3/1975;
- Odlok o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča na območju ljubljanskih občin, Uradni list SRS št. 24/1977;
- Odlok o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča na območju ljubljanskih občin, Uradni list RS št. 35/1979;

- Odlok o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča, Uradni list RS št. 32/1986;
- Odlok o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča, Uradni list RS št. 72/1995;
- Odlok o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča, Uradni list RS št. 130/2003.

V Ljubljani se je leta 1966 prvič vpeljal prispevek za uporabo mestnega zemljišča. Imel je že elemente odmere, kot poznejši odloki. V splošnem lahko rečemo, da so odloki, ki so urejali prispevek za uporabo mestnega zemljišča oziroma nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča temeljili na merilih, kot so: lega zemljišča v naselju, namembnost predela v katerem je zemljišče, stopnja komunalne opremljenosti in pridobitna ugodnost lokacije ... Praviloma so imeli tudi oprostitve za določene kategorije zavezance. Dopusčena je bila tudi odmera za zazidana in nezazidana zemljišča. Vendar občina oziroma občine slednjega praviloma niso odmerjale. Razlika med posameznimi obdobji oziroma odloki je bila predvsem v višini točke prispevka oziroma nadomestila.

## **5.2 Načini financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo**

### **5.2.1 Obdobje od 1946. do 1974. leta**

Takoj po drugi svetovni vojni se je opremljanje zemljišč za gradnjo financiralo predvsem preko proračunov ljudskih odborov, pozneje iz proračunskih skladov. Pomembna prelomnica v financiranju opremljanja zemljišč za gradnjo je bilo leto 1966 s sprejetjem generalnega urbanističnega plana.

Pomembno vlogo na tem področju je imel leta 1955 ustanovljen Zavod za stanovanjsko izgradnjo za Ljubljano (preoblikovan leta 1960) in zavodi za stanovanjsko izgradnjo posameznih občin. V njihovem okviru so delovali tudi Skladi za stanovanjsko in komunalno graditev. Leta 1963 se je preoblikoval v Ljubljanski investicijski zavod. Njegova sredstva pa so bila prenesena na Mestni sklad za komunalno izgradnjo v Ljubljani.

Najpomembnejši viri financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo<sup>39</sup> so bili:

---

<sup>39</sup> Razvrščeni so po pomembnosti, od najpomembnejših proti manj pomembnim.

- proračunska sredstva,
- komunalni skladi,
- organizacije za urejanje mestnih/stavbnih zemljišč,
- sredstva komunalnih organizacij in bančni krediti,
- družbeni investicijski skladi in
- drugi viri (stanovanjski skladi, stanovanjske zadrage, cestni skladi, posebni krajevni prispevki/samoprispevki, sredstva gospodarskih organizacij ...).

#### 5.2.1.1 Proračunska sredstva

V prvem povojnem obdobju so bili pomemben vir financiranja opremljanja zemljišča za gradnjo lokalni proračuni (ljudski odbori). Takoj po vojni so šla sredstva direktno iz proračunov ljudskih odborov. Pozneje pa so bili ustanovljeni posebni skladi: komunalni, stanovanjski, cestni .... Ti proračunski skladi so se na ljubljanskem območju začeli ustanavljati v začetku petdesetih let. V komunalne sklade se je stekal tudi **prispevek investitorjev**, ki se je takrat začel uveljavljati. Konec šestdesetih let se je začel postopoma spreminjati način financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo, zato so proračunski skladi izgubili na pomenu.

#### 5.2.1.2 Komunalni skladi

Prvi proračunski skladi s področja komunalne dejavnosti so bili skladi za stanovanjsko in komunalno graditev ustanovljeni v začetku petdesetih let. Tako je deloval Sklad za stanovanjsko komunalno graditev v Ljubljani in skladi za posamezne občine (na primer Sklad za stanovanjsko in komunalno graditev občine Ljubljana Šiška). V začetku so bila njihova finančna sredstva predvsem **delež od najemnine stanovanj in poslovnih prostorov, sredstva od prodaje zgrajenih stanovanj in lokalov in delež od občinskega prometnega davka**. Sklade za stanovanjsko komunalno graditev so nasledili komunalni skladi, ki so jih leta 1960 začele ustanavljati ljubljanske občine (Komunalni sklad občine Ljubljana Center, Sklad za gradnjo komunalnih naprav občine Ljubljana Moste, Komunalni sklad občine Ljubljana Vič Rudnik, Sklad za komunalne investicije občine Ljubljana Šiška, Komunalni

sklad občine Ljubljana Bežigrad ...), kot samostojne družbene sklade. Sredstva iz teh skladov so se uporabljala predvsem za opremljanje zemljišč za gradnjo.

Leta 1964 so se na podlagi spremenjene zakonodaje skladi začeli preoblikovati. Tako so nastali Sklad za komunalno urejanje zemljišč občine Ljubljana Šiška, Komunalni sklad občine Ljubljana Vič - Rudnik, Sklad za urejanje mestnega zemljišča občine Ljubljana - Center).

Poleg komunalnih skladov posameznih ljubljanskih občin je bil ustanovljen tudi Sklad za komunalno graditev v Ljubljani, ki se je pozneje preoblikoval v Sklad za komunalno izgradnjo, leta 1962 v Mestni sklad za komunalno izgradnjo v Ljubljani, leta 1965 v Mestni sklad za komunalno izgradnjo Ljubljana in leta 1968 v Sklad za komunalne investicije mestnega pomena v Ljubljani. Skladi so bili pravne osebe.

V Ljubljani je do leta 1963 praviloma 10 % investicijske vrednosti objekta namenjeno opremljanju zemljišč za gradnjo (**prispevek investitorjev**). To je bila najvišja višina sredstev, ki so ga občine lahko pobrale kot prispevek investitorjev. Ta sredstva so se zbirala v komunalnih skladih. Poleg prispevka investitorjev so se v te sklade stekali tudi: **obresti od danih kreditov, dotacije, posojila, prispevki za uporabo mestnega zemljišča in drugi dohodki**.

Komunalni skladi so delovali vse do ustanovitve samoupravnih interesnih skupnosti na tem področju (leta 1977).

### **5.2.1.3 Sredstva komunalnih organizacij in bančni krediti**

V Ljubljani so v tem obdobju tudi komunalne organizacije financirale opremljanje zemljišč za gradnjo. Praviloma to niso bila sredstva ob ceni komunalnih storitev, ampak razni krediti.

### **5.2.1.4 Družbeni investicijski skladi**

Ljubljanske občine in okraj so sredi petdesetih let ustanovile občinske investicijske sklade, prav tako je okraj Ljubljana ustanovil svoj družbeno investicijski sklad. To so bili kreditni



skladi, organizirani kot pravne osebe. Sredstva iz teh skladov so se nalagala pri Komunalni banki, ki je izvrševala proračun posameznih občinskih ljudskih odborov. Sredstva iz družbeno investicijskih skladov so bila namenjena tudi za financiranje investicij s področja komunale; usmerjala so se na osnovi družbenih planov posameznih občin, okrajev oziroma mesta. Družbeno investicijski skladi so se začeli v ljubljanskih občinah odpravljati v letu 1964. To je bilo obdobje nove ustave in novih gospodarskih reform, ki so se odražale tudi v glavnem mestu takratne socialistične republike Slovenije.

### 5.2.1.5 Drugi viri

#### Stanovanjski skladi

Leta 1954 je bil sprejet okrajni kreditni sklad za zidanje stanovanjskih hiš Ljubljana okolica. Posamezne občine so leta 1956 začele ustanavljati svoje kreditne sklade za zidanje stanovanjskih hiš. Sredstva iz teh skladov so se uporabljala tudi za financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo; nalagala so se pri Komunalni banki v Ljubljani. Glavni vir financiranja stanovanjskih skladov je bil **stanovanjski prispevek**.

#### Stanovanjske zadruge

Stanovanjske zadruge so gradile in financirale nekatere stanovanjske soseske v Ljubljani. S temi sredstvi, pa so delno financirali tudi opremljanje zemljišč za gradnjo. Na takšen način so se financirali litostrojski bloki. Ocenjujemo, da so bila ta sredstva manjšega pomena.

#### Cestni skladi

Leta 1956 je bil ustanovljen okrajni cestni sklad za okraj Ljubljana. Bil je proračunski sklad in je financiral vzdrževanje, rekonstrukcijo in novogradnje cest in objektov na njih. Sredstva sklada so se zbirala na posebnem računu pri Komunalni banki. V tem obdobju so tudi posamezne ljubljanske občine ustanovile proračunske cestne sklade. Njihov namen je bil prav tako financiranje vzdrževanje, rekonstrukcija in novogradnja cest in objektov na njih. Po letu 1961 so ti skladi postali pravne osebe.

## **Posebni krajevni prispevki oziroma samoprispevki**

Na območju bivših ljubljanskih občin se krajevni prispevki oziroma pozneje imenovani samoprispevki praviloma niso uvajali za financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo. S temi sredstvi so se predvsem gradile šole, zdravstveni domovi in podobno. V manjši meri so bili prisotni v podeželskih naseljih v okolici Ljubljane, a tudi tu niso imeli tako pomembne vloge kot v nekaterih drugih naseljih po Sloveniji.

## **Sredstva gospodarskih organizacij**

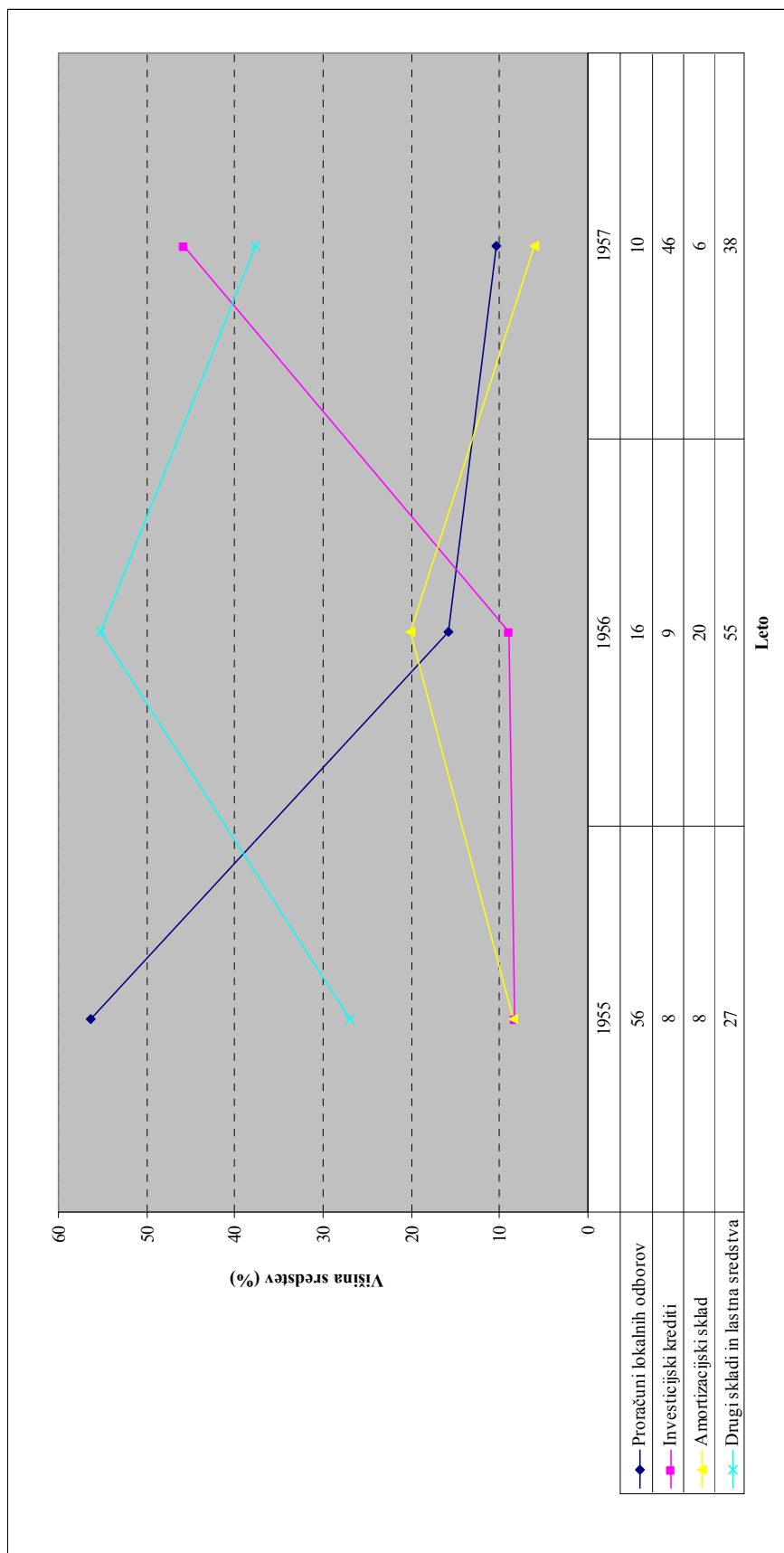
Gospodarske organizacije so direktno financirale opremljanje zemljišč za gradnjo, na primer pri gradnji stanovanj za potrebe delavcev. V določenih primerih so gospodarske organizacije ustanovile zadruga, saj so kot take lahko ugodneje črpale določena posojila.

### **5.2.1.6 Finančna analiza**

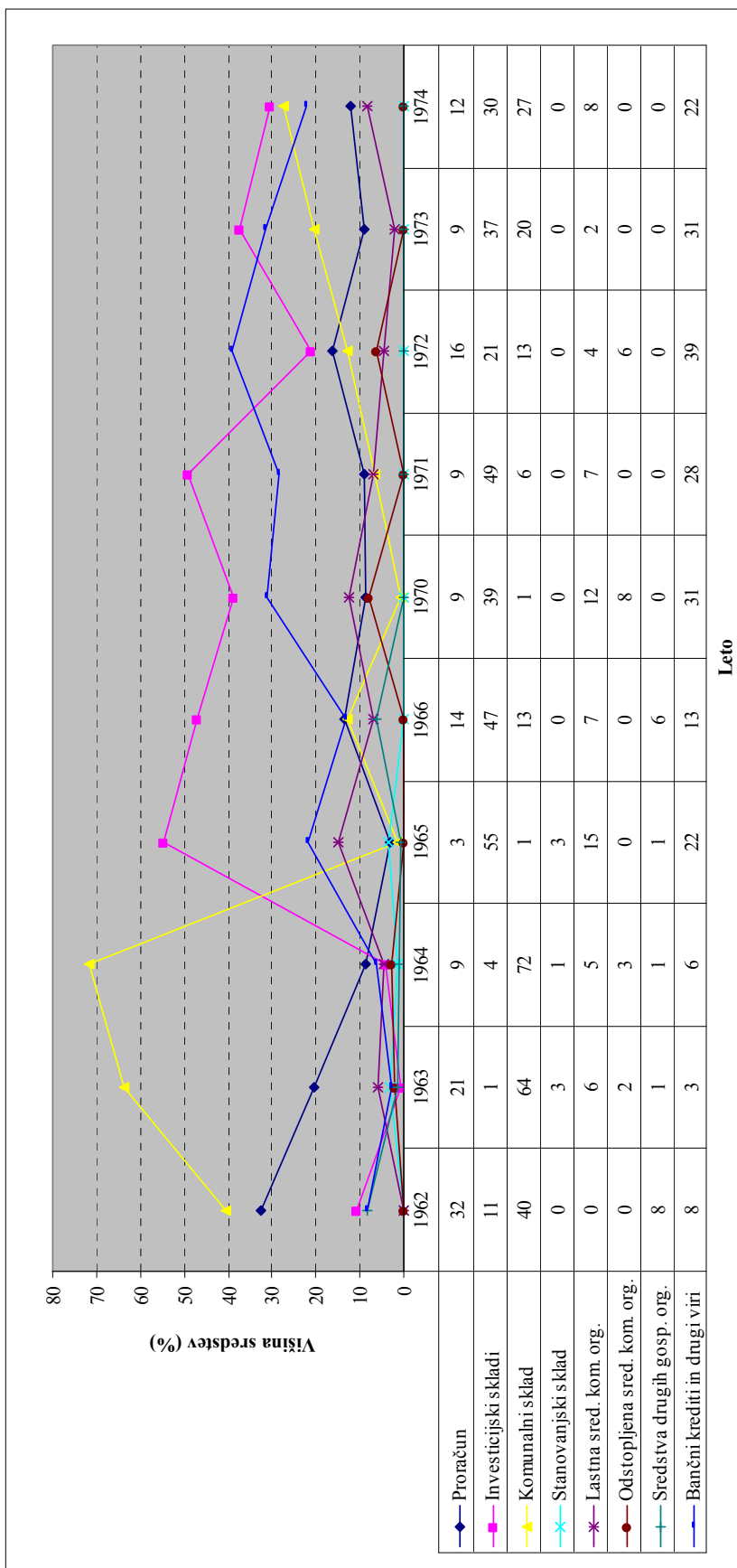
#### **Deležev posameznih virov financiranja**

Od leta 1962 naprej je Zavod LR Slovenije za statistiko zbiral statistično pomembne podatke s področja komunalnega gospodarstva tudi za bivše ljubljanske občine. Na osnovi teh podatkov smo naredili analizo dinamike investicijskih vlaganj v komunalno infrastrukturo po deležih posameznih virov financiranja (za obdobje od 1955. do 1957. leta in od 1972. do 1974. leta).

Prvo obdobje financiranja komunalne infrastrukture je bilo v bivših ljubljanskih občinah zelo dinamično. Za obdobje od 1955. do 1957. leta ni opaziti trenda, viri so se med leti zelo razlikovali. Od leta 1962 do 1964 je imel komunalni sklad pomembno vlogo, saj je šlo iz tega vira leta 1964 celo več kot 70 % vseh sredstev, ki so se porabila za financiranje komunalne infrastrukture. Pozneje so se sredstva iz tega sklada, v primerjavi z drugimi, bistveno zmanjšala. Po letu 1965 so imeli pomembno vlogo tudi investicijski skladi in bančni krediti.



**Grafikon 6: Delež virov sredstev od 1955. do 1957. leta**  
**Graph 6: Percentage of all funding contributions from 1955 to 1957**



Grafikon 7: Delež virov sredstev od 1962. do 1966. leta in od 1970. do 1974. leta

Graph 7: Percentage of all funding contributions from 1962 to 1966 and from 1970 to 1974

## 5.2.2 Obdobje od 1975. do 1991. leta

V tem obdobju so bili pomembni naslednji viri financiranja<sup>40</sup>:

- sklad stavbnih zemljišč,
- samoupravne komunalne skupnosti,
- komunalne organizacije,
- drugi viri (samoupravne stanovanjske skupnosti, stanovanjske zadrage, samoupravne interesne skupnosti za ceste, proračunski viri ...).

Usmeritve dela, investicij, finančnih virov ... so tudi na komunalnem in stanovanjskem področju usmerjali samoupravni sporazumi temeljnih planov posameznih komunalnih in stanovanjskih skupnosti. Na območju ljubljanskih občin so to bili samoupravni sporazumi temeljnih planov za stanovanjske in komunalne skupnosti za obdobja 1976 - 1980, 1981 - 1985, 1986 - 1990. V teh samoupravnih sporazumih so bila predvidena sredstva za gradnjo individualne komunalne infrastrukture predvsem: sredstva iz prispevkov, ki so jih plačevali zaposleni v temeljnih organizacijah združenega dela in organizacijah združenega dela ter delovnih skupnosti gospodarstva in negospodarstva, ki se je plačeval iz dohodka, prispevkov investitorjev, sredstev občanov, ki niso združevali sredstva, kreditov, del cen za enostavno reprodukcijo, ki je bil namenjen za plačilo anuitet. Za kolektivno komunalno potrošnjo so bila predvsem naslednja sredstva: pristojbine od motornih vozil, sredstva od bencina in olj, sredstva nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, sredstva od prispevkov iz dohodka temeljnih in drugih organizacij, mase bruto osebne dohodka in bančnih kreditov.

Prav tako so samoupravne stanovanjske skupnosti sprejemale štiriletne programe temeljnih plana. V njih so opredelili predvsem plan novogradenj in prenov mestnih predelov. Za financiranje stanovanjskega gospodarstva je bilo predvideno predvsem združevanje sredstev. Iz tega združevanja se je financirala samoupravna stanovanjska skupnost v Ljubljani kot tudi za solidarnost na nivoju republike.

---

<sup>40</sup> Razvrščeni so po pomembnosti, od najpomembnejših proti manj pomembnim.

Pomembno vlogo na tem področju so imele tudi izvajalske organizacije za urejanje in oddajanje zemljišč za gradnjo. Opravljale so dela za komunalno in stanovanjsko skupnost. Opremljale so zemljišča za gradnjo, v imenu komunalnih skupnosti pobirale prispevek investitorjev ipd. To so bile: Standard invest - za občino Ljubljana Šiška, Soseska - za občino Ljubljana - Moste - Polje, Sklad Vič - za občino Ljubljana Vič - Rudnik in Sklad občine Center - za občino Ljubljana Center. Leta 1982 so se te izvajalske organizacije združile v Zavod za izgradnjo Ljubljane, ki je deloval do začetka devetdesetih let.

### **5.2.2.1 Sklad stavbnih zemljišč**

Za območje bivših ljubljanskih občin je bil leta 1985 ustanovljen Sklad stavbnih zemljišč ljubljanskih občin, ki se je že leta 1986 preoblikoval v Sklad stavbnih zemljišč mesta Ljubljane. Predhodno so naloge Sklada opravljali komunalni skladi posameznih občin in Zavod za izgradnjo Ljubljane, TOZD<sup>41</sup> urejanje stavbnih zemljišč. Na podlagi planov občin in mesta je sklad izvajal politiko in aktivnosti glede pridobivanja, urejanja in oddajanja stavbnih zemljišč. Združeval je profesionalno tehnično, administrativno upravno ter finančno službo pri upravljanju s stavnimi zemljišči na nivoju občin oziroma mesta. Sklad je imel izredno razvejane dejavnosti, ki so bile:

- dajal je občinskim skupščinam pobude za sprejem odlokov o prenehanju lastninske pravice,
- predlagal, da so se zemljišča izločala občinam,
- uresničeval predkupno pravico občin,
- financiral pridobivanje in urejanje zemljišč za gradnjo v naseljih in drugih območjih namenjenih za kompleksno graditev,
- sprejemal investicijske programe urejanja zemljišč za gradnjo za območja, ki so bila namenjena kompleksni graditvi,
- skrbel za izvajanje investicijskih programov, urejanje zemljišč za gradnjo ter odločal o oddaji investicijskih del izvajalcem,
- sprejemal izvajanje investicijskih programov urejanja zemljišč za gradnjo,
- zagotavljal občini kot razlastitvenemu upravičencu sredstva za razlastitev nepremičnin,

---

<sup>41</sup> Temeljna organizacija združenega dela.

- oddajal zemljišča za gradnjo investitorjem v uporabo in gradnjo,
- predlagal vpis sprememb v zemljiško knjigo in
- upravljal s sredstvi za pridobivanje in urejanje zemljišč za gradnjo.

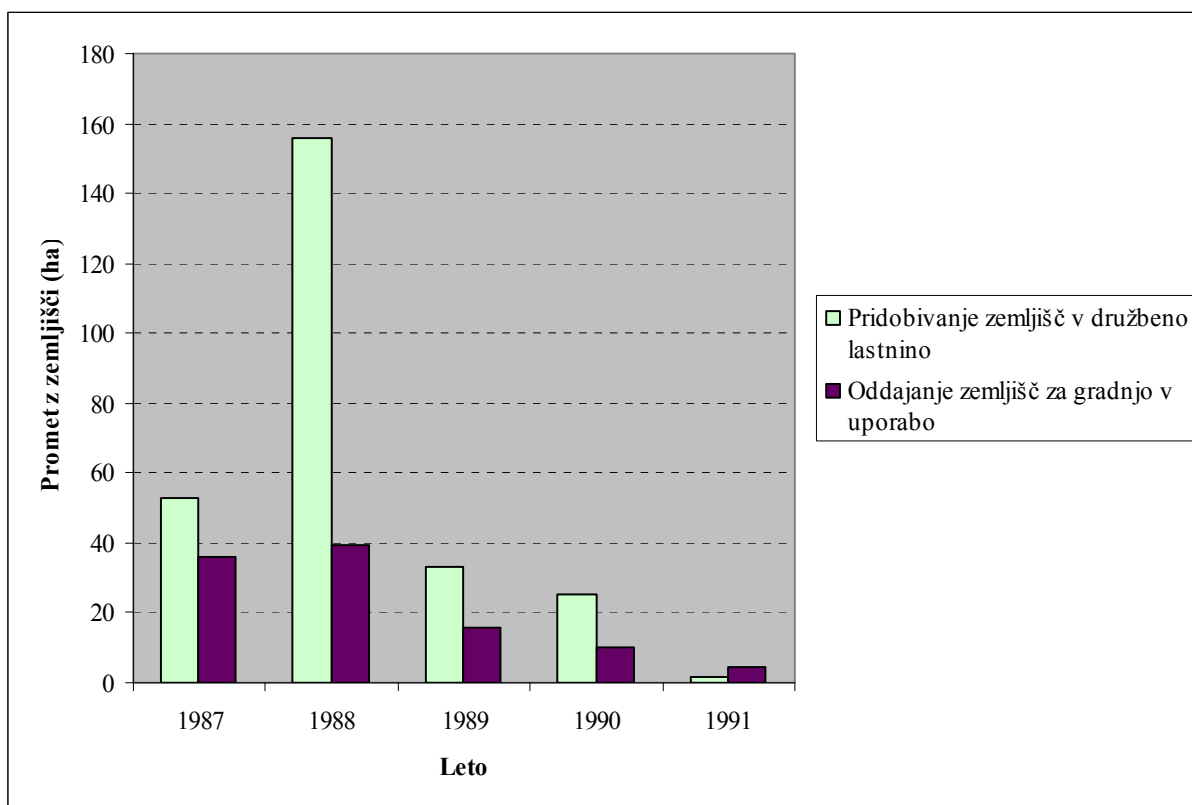
Ena izmed strateških usmeritev Sklada je bila pridobivanje zemljišč za gradnjo v družbeno lastnino. Lokalne skupnosti so se, preko Sklada, posredovale predvsem naslednjih možnosti: Razlastitev zemljišč, izvajanje odlokov o prenehanju zemljiške pravice in izvajanje predkupne pravice. Sklad je imel pomembno vlogo pri izvajanju zemljiške politike v Ljubljani, kar kaže obseg zemljiških transakcij in finančnih sredstev.

Oblike prometa z zemljišči, ki jih je Sklad stavbnih zemljišč izvajal v obdobju 1987 – 1991 ter njihov obseg, nam kažeta spodnja preglednica in grafikon.

#### **Promet z zemljišči Sklada stavbnih zemljišč mesta Ljubljane**

(vir: Analiza dejavnosti sklada stavbnih zemljišč mesta Ljubljane v obdobju 1987 - 1991. 1992. 44 str.)

<b>Leto</b>	<b>Pridobivanje zemljišč v družbeno lastnino (ha)</b>	<b>Oddajanje zemljišč za gradnjo v uporabo (ha)</b>	<b>Skupaj (ha)</b>	<b>Indeks (1987=100)</b>
1987	52,8	36,1	88,9	100
1988	155,8	39,4	195,2	219
1989	33,4	15,6	49,0	52
1990	25,2	10,4	35,6	40
1991	1,7	4,5	6,7	7
Skupaj	268,9	106,1	375	



Grafikon 8: Promet z zemljišči Sklada stavbnih zemljišč mesta Ljubljane

Graph 8: Land transactions of "Building land fund of the city of Ljubljana"

Iz gornje preglednice in grafikona lahko razberemo, da je imel Sklad pomembno vlogo pri prometu z zemljišči v Ljubljani. V obravnavanem obdobju je bilo daleč najbolj aktivno leto 1988, ko je Sklad pridobil 155,8 ha zemljišč v družbeno lastnino in jih 39,4 ha oddal v uporabo. Po tem letu se je promet z zemljišči preko Sklada postopoma zmanjševal.

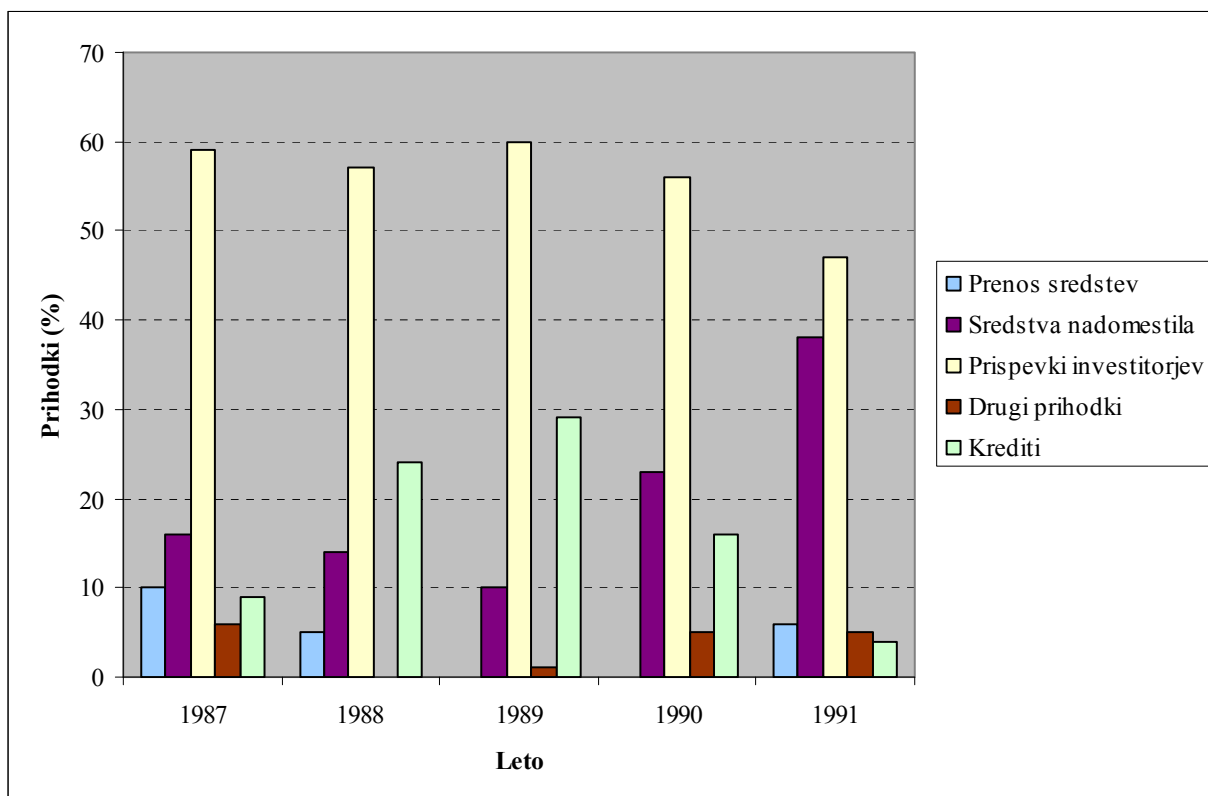
Temeljni finančni viri sklada stavbnih zemljišč so bili: **nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, sredstva investorjev preko cene za oddano zemljišče**. Slednja je vsebovala povprečne stroške pridobivanja in priprave zemljišč, prispevek investorjev k stroškom opremljanja zemljišč za gradnjo, pozneje pa tudi povečano vrednost zemljišč, ki je bila posledica minulih družbenih vlaganj. Za določene namene je Sklad stavbnih zemljišč najemal tudi **kredite**. Struktura prihodkov Sklada stavbnih zemljišč po deležih za posamezna leta:



### Viri sredstev Sklada stavbnih zemljišč mesta Ljubljane

(vir: Analiza dejavnosti sklada stavbnih zemljišč mesta Ljubljane v obdobju 1987 - 1991. 1992. 44 str.)

Zap. št.	Prihodki	Strukturni deleži v celotnih virih po letih				
		1987	1988	1989	1990	1991
1	Prenos sredstev	10	5	/	/	6
2	Sredstva nadomestila	16	14	10	23	38
3	Prispevki investitorjev	59	57	60	56	47
4	Drugi prihodki	6	0	1	5	5
5	Krediti	9	24	29	16	4
Skupaj		100	100	100	100	100



Grafikon 9: Viri sredstev Sklada stavbnih zemljišč mesta Ljubljane

Graph 9: Funding of "Building land fund of the city of Ljubljana"

Porabo sredstev je izkazoval sklad po naslednjih temeljnih postavkah: pridobivanje stavbnih zemljišč, priprava stavbnih zemljišč, komunalno opremljanje stavbnih zemljišč in stroški delovanja Sklada. Iz gornje preglednice in grafikona lahko razberemo, da so imeli prispevki

investitorjev v obravnavanem obdobju najpomembnejšo vlogo pri financiranju Sklada in posredno opremljanju zemljišč za gradnjo. Pomemben vir je bilo tudi nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča.

Sklad je imel pomembno vlogo v procesu pridobivanja, priprave in opremljanja zemljišč za gradnjo. Razpolagal je z velikimi finančnimi sredstvi in imel velik promet z zemljišči. Deloval je vse do konca leta 1997, ko ga je nasledil Oddelek za gospodarjenje z zemljišči Mestne občine Ljubljana.

### **5.2.2.2 Samoupravna komunalna skupnost**

Leta 1975 so komunalne sklade nasledile samoupravne komunalne skupnosti posameznih občin (Komunalna skupnost Ljubljana Šiška, Komunalna skupnost občine Ljubljana Vič - Rudnik, Komunalna skupnost občine Ljubljana Bežigrad, Komunalna skupnost občine Ljubljana center in Komunalna skupnost občine Ljubljana Moste – Polje), katerih naloga je bila tudi gospodarjenje z zemljišči za gradnjo. To so izvajali na podlagi samoupravnih sporazumov. Sredstva za opremljanje zemljišč za gradnjo so bila: **prispevek investitorjev, del prispevka za uporabo mestnega zemljišča, združevanje sredstev, krediti, cestne pristojbine, del stanovanjskih sredstev ...**

Leta 1979 je bila ustanovljena Zveza komunalnih skupnosti na območju ljubljanskih občin, z namenom sporazumnega usklajevanja dela in planov razvoja komunalnih samoupravnih interesnih skupnosti, skupnega odločanja o cenah za komunalne storitve, skupnega oblikovanja meril in zadovoljevanja potreb po komunalnih storitvah ter uresničevanju drugih skupnih ciljev, ki so zadevali interese več občin. Leta 1985 so se komunalne skupnosti posameznih občin in Zveza komunalnih skupnosti ljubljanskih občin preoblikovale v Komunalno skupnost ljubljanskih občin (Komunalna skupnost Ljubljana). S tem se je bolj celostno na nivoju mesta začelo urejati komunalno gospodarstvo. Komunalna skupnost Ljubljana je po Samoupravnem sporazumom temeljnega plana Komunalne skupnosti ljubljanskih občin za obdobje 1986 - 1990, Uradni list RS št. 25/1986 usklajevala razvoj posameznih komunalnih dejavnosti, skrbela za kvaliteto storitev, širitev omrežij komunalne

infrastrukture, oblikovala enotno politiko cen komunalnih storitev, združevala sredstva ipd. Po tem sporazumu se je razširjena reprodukcija financirala iz:

- **Združevanja sredstev** iz čistega dohodka v višini 0,65 % od bruto osebnega dohodka. Ta združena sredstva so se namenila za izgradnjo komunalne infrastrukture kot tudi samega opremljanja zemljišč za gradnjo oziroma kot nepovratna ali povratna udeležba pri najemanju kreditov za izgradnjo komunalne infrastrukture po srednjeročnih in letnih programih razširjene reprodukcije.
- **Dogovorjenega dela cene storitev** za soudeležbo pri financiranju programa razširjene reprodukcije, ki se je ugotavljal z letnimi programi enostavne in razširjene reprodukcije.
- **Povračil od bruto osebnega dohodka**, ki so jih združevali delavci, ki so samostojno opravljali dejavnosti. Ta povračila so znašala 1.2, 0.3 in 0.45 od bruto osebnega dohodka iz dohodka.
- **Združevanja sredstev za nadomestitev oddanih kapacitet virov iz primarnega omrežja**. Ta sredstva so se uporabljala za izgradnjo primarnega vodovodnega in kanalizacijskega omrežja.
- **Združevanja sredstev OVS<sup>42</sup> Ljubljana Sava** na računu Komunalne skupnosti ljubljanskih občin za sofinanciranje CCN Zalog, sanitarne deponije in naloge po programu DO Vodovoda in Kanalizacije in planov krajevnih skupnost. To so bila fiksna sredstva, ki jih je morala v obdobju med 1986 in 1990 združiti OVS Ljubljana Sava.
- **Združevanja sredstev urejanja stavbnih zemljišč za realizacijo nalog v komunalnih dejavnostih**, in sicer kot združevanje sredstev nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in združevanje ostalih sredstev urejanja. 30 % sredstev nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč je šlo v Samoupravno interesno skupnost za 10-letno izgradnjo cest in 70 % sredstev za programe Komunalne skupnosti ljubljanskih občin. Združevanje ostalih sredstev urejanja je zajemalo tudi delež v ceni m<sup>2</sup> stanovanjske površine namenjen za financiranje izgradnje sekundarnega omrežja vode in kanalizacije za potrebe usmerjene stanovanjske izgradnje. Ta sredstva so se združevala v Skladu stavbnih zemljišč ljubljanskih občin.
- **Udeležbe samoupravnih interesnih skupnosti za 10 letno izgradnjo cest v Ljubljani**.

---

<sup>42</sup> Območna vodna skupnost.

- **2 % prispevka od ostanka čistega dohodka** so združevale organizacije združenega dela in občani, ki so samostojno opravljali gospodarske ali negospodarske dejavnosti, od doseženega čistega dohodka zmanjšan za v Samoupravnem sporazumu določene namene. Sredstva tega prispevka so bila namenjena za financiranje programa obnove in izgradnje kolektivne komunalne infrastrukture po planih krajevnih skupnosti.
- **Povračili za gospodarjenje s komunalnimi objekti in napravami skupne rabe in prihodka od prodaje gramoza.**
- **Udeležbe krajanov.**
- **Združevanja kreditnih sredstev LB SKB** za investicijske naložbe po samoupravnem sporazumu v višini 40 % investicijske vrednosti.

Komunalna skupnost je delovala vse do konca leta 1989, do ukinitve samoupravnih interesnih skupnosti.

### **5.2.2.3 Komunalne organizacije**

V tem obdobju so komunalne organizacije v Ljubljani opravljale predvsem naslednje komunalne dejavnosti: oskrbo naselij z vodo, odprava odpadnih in atmosferskih voda, javno razsvetljavo, oskrbo naselij s plinom, oskrbo naselij s toplotno energijo, opravljanje javnega mestnega prometa, vzdrževanje čistoče javnih površin, urejanje ulic, trgov in cest v naseljih, urejanje naselij z zelenimi površinami, opremljanje naselij z javnimi otroškimi igrišči, vzdrževanje varstvenih pasov in rezervatov, opravljanje pokopališke in pogrebne dejavnosti, opravljanje dimnikarske službe, opremljanje naselij z javnimi tržnicami, dejavnost komunalnih storitvenih klavnic, opremljanje naselij z javnimi sejmišči, opremljanje naselij z javnimi parkirišči, uničevanje in predelava mrhovin, opravljanje javne higienske kopališke dejavnosti in mrliško ogledno službo.

V tem obdobju je prevladovalo mnenj, da je opremljanje zemljišč za gradnjo z individualno komunalno infrastrukturo financirajo komunalne organizacije, ker pa le te niso imele zadostnih finančnih sredstev, so se iskali drugi načini financiranja. V času družbeno usmerjene gradnje stanovanj so se pogosto ti stroški všteli v m<sup>2</sup> stanovanja (npr. v

stanovanjski soseski BS 3). Po zakonodaji se je k stroškom opremljanja lahko štela samo sekundarna komunalna infrastruktura. Ker pa je primanjkovalo finančnih sredstev, se je pogosto prištevalo tudi primarno komunalno infrastrukturo. Opremljanje zemljišč za gradnjo že obstoječih sosesk (odprava t.i. komunalnega deficita) se je praviloma financiralo iz nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča. Če so komunalne organizacije financirale iz svojih sredstev, so to bila **lastna sredstva, krediti, pribitki na ceno komunalnih storitev, prispevek za zagotovljeno priključno moč, sklad skupnih rezerv komunalnih delovnih organizacij, vezanih sredstev ...**

**Pribitek na ceno komunalne storitve za razširjeno reprodukcijo** so plačevali nepodpisniki samoupravnega sporazuma. Ta sredstva so se uporabljala za gradnjo komunalne infrastrukture individualne komunalne potrošnje, torej tudi za opremljanje zemljišč za gradnjo. Iz tega naslova se je npr. financiralo Štepanjsko naselje.

Vir financiranja je bil tudi **prispevek za zagotovljeno priključno moč**. To je bil namenski prispevek za izgradnjo vročevodnega in plinovodnega omrežja in je predstavljal obveznost investitorja. Praviloma je bil namenjen financiranju primarne komunalne infrastrukture. Če so podjetja pristopila k samoupravnemu sporazumu in plačevala 2 % od bruto osebnega dohodka, so bili zaposleni v teh podjetjih oproščeni plačevanja tega prispevka.

Komunalne organizacije so na različne načine pridobivale finančna sredstva. Pogosto so kupci stanovanj dajali posojila za opremljanje zemljišč za gradnjo komunalnim organizacijam. Sklenjene so bile pogodbe o namenskih vlogah, kot posojilo komunalnim organizacijam iz sredstev zbranih iz prodajne cene m<sup>2</sup> stanovanjskih in poslovnih nepremičnin. Leta 1991 so zaradi spremembe družbenega sistema in visoke inflacije banke prenehale vračati ta posojila. Včasih pa to niti niso bila posojila, ampak nepovratna sredstva oziroma so bila posojila spremenjena v nepovratna sredstva.

#### 5.2.2.4 Drugi viri

##### Samoupravne stanovanjske skupnosti

Posamezne občine so ustanovile svoje samoupravne stanovanjske skupnosti, kjer so delavci, delovni ljudje in stanovalci po načelu vzajemnosti in solidarnosti uresničevali svoje potrebe in interese v stanovanjskem gospodarstvu. Ljubljanske občine so leta 1975 ustanovile Samoupravno stanovanjsko skupnost Ljubljana, z namenom, da se je zagotavljalo enotno politiko in enotne ukrepe stanovanjskih skupnosti občin Ljubljane. Najpomembnejši viri financiranja so bili: **del združenih sredstev solidarnosti, del združenih sredstev vzajemnosti, namenjenih za prenovo starih mestnih jeder, dela združenih sredstev najemnin.** Posredno so se je iz teh sredstev opremljalo tudi zemljišča za gradnjo. Skupščina občine oziroma občin je predpisala višino obveznega prispevka v stanovanjskem gospodarstvu. Del sredstev iz stanovanjskega prispevka je bil v ljubljanskih občinah določen v enotni višini 6 % od bruto osebnih dohodkov. Vezan je bil pri poslovni banki za kreditiranje stanovanjske graditve na osnovi družbenega dogovora med organizacijami združenega dela, občinsko skupščino in občinskim sindikalnim svetom. Drugi del pa se je plačeval v občinski solidarnostni stanovanjski sklad za družbeno pomoč.

##### Samoupravna interesna skupnost za ceste

Ljubljanske občine so ustanovile Samoupravno skupnost za ceste Ljubljana, ki je združevala cilje s področja cestnega gospodarstva. Občine so za realizacijo programa izgradnje cestnega omrežja prispevale predvsem **del sredstev iz prispevka za uporabo mestnega zemljišča oziroma nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, pristojbine za registracijo motornih vozil in odstopljenih sredstev od prodaje bencina.** Sredstva so se zbirala na Samoupravni interesni skupnosti za ceste Ljubljana.

##### Proračunska sredstva

Podobno kot v predhodnem obdobju se je tudi v tem obdobju financiralo opremljanje zemljišč za gradnjo financiralo s sredstvi posameznih ljubljanskih občin. Z razliko, da so bila sredstva

za ta namen v tem obdobju bistveno nižja kot v predhodnem. Vendar so bile tudi v tem obdobju določene dotacije lokalnih skupnosti.

### **Stanovanjske zadruge**

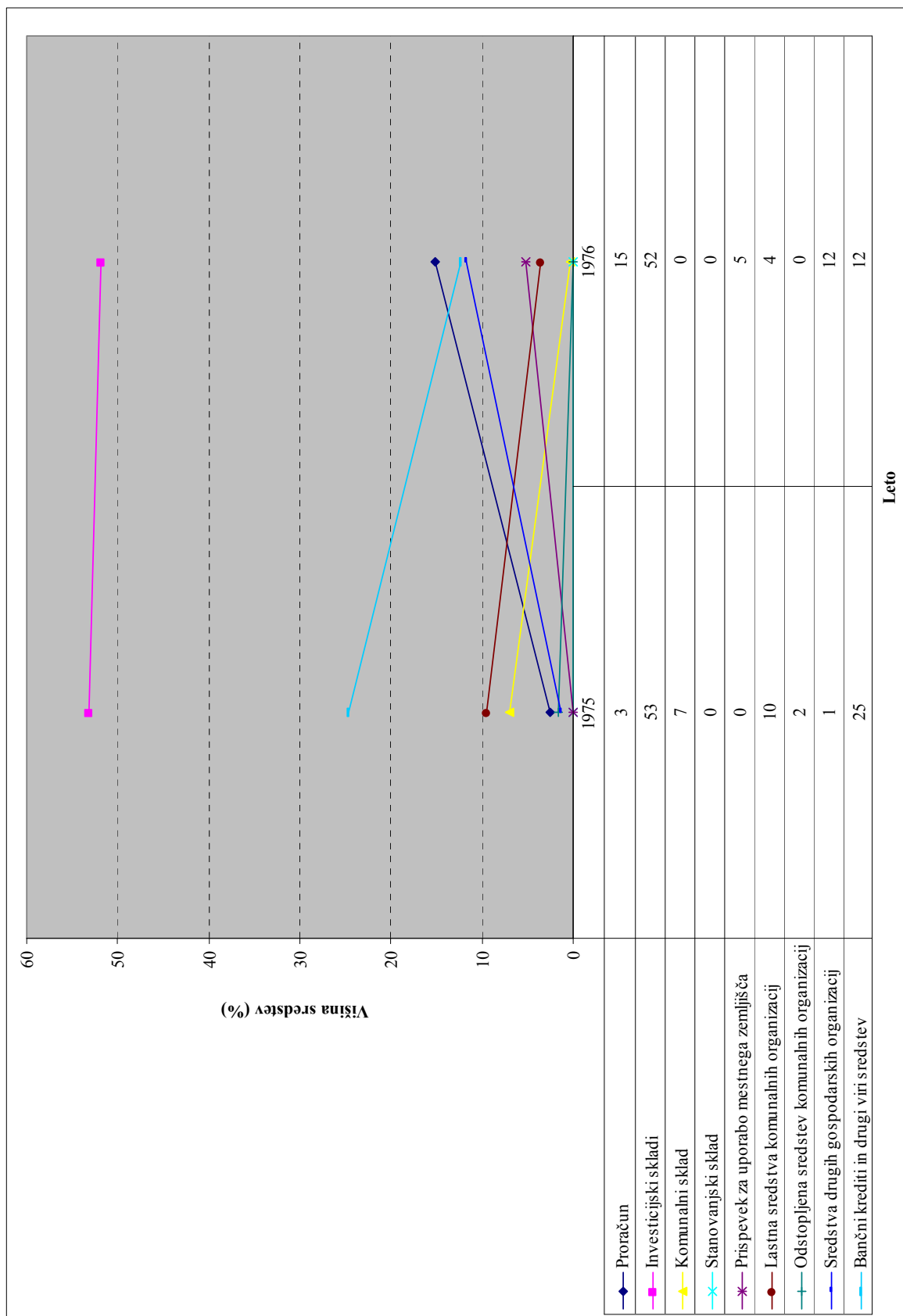
Na območju bivših ljubljanskih občin je bilo zgrajenih nekaj stanovanjskih sosesk preko stanovanjskih zadrug. Iz teh sredstev se je tudi opremljalo zemljišča za gradnjo. Ocenjujemo, da so bila ta sredstva manjšega pomena.

#### **5.2.2.5 Finančna analiza**

##### **Deležev posameznih virov financiranja**

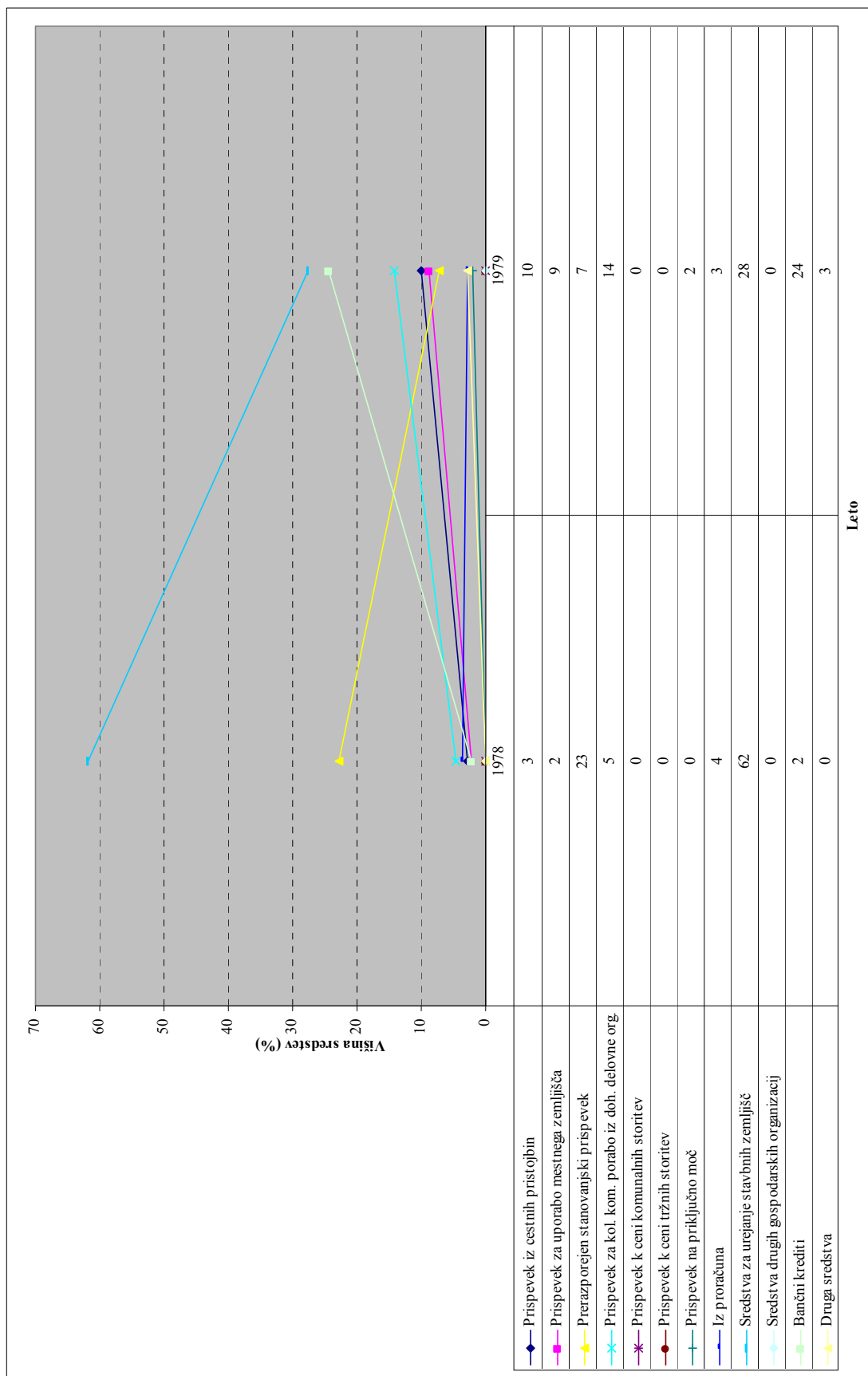
V obdobju 1975. do 1979. leta je Zavod SRS Slovenije zbiral statistično pomembne podatke s področja komunalnega gospodarstva tudi za območje bivših ljubljanskih občin. Na osnovi teh podatkov smo naredili analizo dinamike investicijskih vlaganj v komunalno infrastrukturo po deležih posameznih virov financiranja za obdobje od 1975. do 1979. leta.

Prvo obdobje po ustavi leta 1974 so imeli investicijski skladi v bivših ljubljanskih občinah še zelo pomembno vlogo, do leta 1978 je bil njihov delež še vedno več kot 50 %. Leta 1975 je imel pomembno vlogo tudi stanovanjski sklad, njihov delež je bil več kot 20 %. Ostali viri so se gibal do 15 %. Leta 1979 pa se pokaže naraščanje bančnih kreditov, kar sovpada s trendom po ostali Sloveniji. Grafični prikaz analiz je predstavljen v spodnjih grafikonih.



**Grafikon 10: Delež virov sredstev od 1975. do 1976. leta**  
**Graph 10: Percentage of all funding contributions from 1975 to 1976**





**Grafikon 11: Delež virov sredstev od 1978. do 1979. leta**  
**Graph 11: Percentage of all funding contributions from 1978 to 1979**

### 5.2.3 Obdobje od 1991. do 2007. leta

V tem obdobju so bili naslednji pomembni viri financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo:

- proračunska sredstva lokalnih skupnosti,
- komunalne organizacije in
- drugi viri (državna in evropska sredstva, stanovanjski sklad ...).

#### 5.2.3.1 Proračunska sredstva lokalnih skupnosti

Opremljanje zemljišč za gradnjo se praviloma financira iz proračuna. V ta namen Mestna občina Ljubljana pobira **prispevek investitorjev** in posredno tudi **nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča**; vendar ta sredstva niso namensko vezana. To pomeni, da se lahko porabijo tudi za druge investicije.

Podatkov o višini sredstev pridobljenih z naslova nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in prispevka investitorjev nimamo. Iz zaključnih računov proračunov Mestne občine Ljubljane za posamezna leta je mogoče zaslediti, da so bili določeni finančni transferji iz občinskega proračuna namenjeni javnim podjetjem in javnim gospodarskim službam za investicije. Višina sredstev za opremljanje zemljišč za gradnjo nam ni poznana.

#### 5.2.3.2 Komunalne organizacije

Mesto Ljubljana je leta 1994 ustanovilo Holding mesta Ljubljane - družbo za upravljanje in gospodarjenje z javnimi podjetji. V holdingu so združena javna podjetja: Energetika Ljubljana, Vodovod - kanalizacija, Ljubljanski potniški promet, Ljubljanske tržnice, Žale, Snaga in Parkirišča.

Natančnega podatka o financiranju opremljanja zemljišč za gradnjo iz sredstev komunalnih organizacij nimamo. Iz letnega poročila za leto 2004 je razvidno, da je bila celotna vrednost investicij javnih podjetij organiziranih v holding 9.134,2 milijona SIT oziroma približno 38,1 milijona EUR, od tega je 5,4 % sredstev iz **proračuna Mestne občine Ljubljane** ter občin

Škofljica, Brezovica, Dol pri Ljubljani, Ig in Medvode. Ostala sredstva (94,6 %) so bila **sredstva komunalnih organizacij**. Upoštevane so vse investicije (računalniško opremo, komunalno infrastrukturo, opremljanje zemljišč za gradnjo, rekonstrukcijo komunalne infrastrukture ...). Zasedili smo tudi podatek, da se je izgradnja vročevodnega in plinovodnega omrežja v celoti krila iz sredstev javnega podjetja Energetika Ljubljana. Torej se v Mestni občini Ljubljana opremljanje zemljišč za gradnjo financira tudi iz sredstev komunalnih organizacij, torej s **prispevkom ob ceni storitve oziroma ceno storitve**.

### 5.2.3.3 Drugi viri

#### Državna in evropska sredstva

Posamezne investicije so se financirale tudi iz državnih in evropskih sredstev. Točnega podatka o višini teh sredstev nimamo. Ocenjujem, da so ta sredstva manjšega pomena.

#### Stanovanjski sklad

Pod nalogo stanovanjskega sklada spada tudi opremljanje zemljišč za gradnjo, za stanovanja, ki jih gradi. Problem je, da stanovanjski sklad nima na voljo **nobenih izvirnih dohodkov**. Po prenehanju veljavnosti SAS o temeljih plana stanovanjske skupnosti, leta 1991, v mestnem svetu praktično ni bilo predvidenih namenskih sredstev za potrebe financiranja stanovanjskega gospodarstva. Prihodki stanovanjskega sklada gredo v glavnem za odplačevanje že najetih kreditov in za vzdrževalne stroške. Zaradi tega je gradnja stanovanj s sredstvi stanovanjskega sklada na zelo nizkem nivoju, posledično pa tudi opremljanje zemljišč za gradnjo.

### 5.3 Finančna analiza višine prispevkov investitorjev po posameznih obdobjih

V obravnavanem obdobju so prispevke investitorjev urejali številni zakonski predpisi, ki so bolj ali manj sledili strokovnim izhodiščem s tega področja. V začetnem obdobju so bila sredstva zbrana na ta način manjšega pomena, kar se je s časom spreminjalo. Sedaj smo priča, da prispevki investitorjev predstavljajo enormna finančna sredstva in tako postajajo praktično

edini vir financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo. Država področja ne rešuje več celostno, ampak samo skozi prispevke investorjev. Ker pa so potrebe lokalnih skupnosti po finančnih virih opremljanja zemljišč za gradnjo velike, višina teh prispevkov ves čas narašča. Država je lokalnim skupnostim višja finančna sredstva za opremljanje zemljišč za gradnjo oziroma gradnjo komunalne infrastrukture iz naslova prispevkov investorjev omogočila tako, da je k opremljanju zemljišč za gradnjo začela prištevati tudi magistralno in primarno komunalno infrastrukturo ter že zgrajeno komunalno infrastrukturo (minula družbena vlaganja). Res je, da lokalnim skupnostim primanjkuje finančnih sredstev za potrebe opremljanja zemljišč za gradnjo, deloma tudi zaradi nenamenske porabe sredstev prispevkov investorjev in nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča. Ta problem bi morali reševati celovito, ne samo s prispevki investorjev. V obzir bi bilo potrebno vzeti tudi prispevek za razširjeno reprodukcijo ob ceni komunalne storitve, prispevka za spremembo namembnosti iz nezazidljivih v zazidljiva zemljišča po prostorskih aktih, javno zasebno partnerstvo in nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča oziroma davka na nepremičnine ob njegovi uvedbi.

V poglavju smo za dve konkretni lokaciji (območje urejanja<sup>43</sup> in izven območja urejanja) prikazali višine prispevkov investorjev v posameznih obdobjih.

### **5.3.1 Prispevki investorjev na območju urejanja**

Prispevki investorjev so od njihove uvedbe leta 1959 do danes ves čas naraščali. S tem so naraščala tudi sredstva lokalnih skupnosti iz tega naslova. Od začetne odmere na samo mestnih zemljiščih je odmera prerasla na vsa zemljišča. Prav tako so narasli stroški opremljanja iz sekundarne komunalne infrastrukture tudi na magistralno in primarno. Obremenitve investorjev so oziroma bodo po novi zakonodaji velike tudi zaradi upoštevanih stroškov že zgrajene komunalne infrastrukture. Kako so stroški prispevkov investorjev naraščali od leta 1959 do danes smo prikazali na primeru konkretnega območja urejanja, in sicer za dele območij urejanja CO 1/27 Šumi, CT 10 Slovenska cesta, CT 11 Slovenska cesta

---

<sup>43</sup> K območju urejanja prištevamo območja, ki se oziroma so se urejali z detajlnimi prostorskimi akti (prostorskimi izvedbenimi načrti (lokacijski, zazidalni in ureditveni načrti), lokacijski načrti ...).

in CT 29 Križišče Drama (t.i. objekt Šumi). Leta 2006 je bil za to območje izdelan program opremljanja - Program opremljanja zemljišč za gradnjo za dele območij urejanja CO 1/27 Šumi, CT 10 Slovenska cesta, CT 11 Slovenska cesta in CT 29 Križišče Drama (2006), ki nam je služil kot izhodišče za primerjavo višine prispevkov investitorjev na območju urejanja danes in v preteklosti. Pri tem smo posamezne načine izračunov prispevkov investitorjev v preteklosti izračunali na osnovi današnjih stroškov opremljanja. S tem smo naredili posplošitve, a kljub temu prikazali, da so zaradi razlik v predmetu opremljanja lahko velike razlike v višini prispevkov investitorjev. Upoštevali smo samo stroške opremljanja zemljišč, ne tudi urejanja.

Program opremljanja zemljišč za gradnjo za dele območij urejanja CO 1/27 Šumi, CT 10 Slovenska cesta, CT 11 Slovenska cesta in CT 29 Križišče Drama (2006) je bil izdelan na osnovi Zakona o urejanju prostora iz leta 2002, Uredbe o vsebini programa opremljanja zemljišč za gradnjo iz leta 2004 in Pravilnika o merilih za odmero komunalnega prispevka iz leta 2004. Višina prispevka investitorjev po tem programu opremljanja znašala (za površino gradbene parcele 2.305<sup>44</sup> m<sup>2</sup>) in neto tlorisno površino objekta 35.815<sup>45</sup> m<sup>2</sup> 1.146.405 evrov, od tega je 251.456 evrov za novo primarno in sekundarno komunalno infrastrukturo in 894.949 evrov za obstoječo primarno in sekundarno komunalno infrastrukturo. Pri obstoječi komunalni infrastrukturi se je upoštevalo primarni in sekundarni del cest in javne razsvetljave, vodovnega, kanalizacijskega, vročevodnega in plinovodnega omrežja ter javnih površin. Pri novi komunalni infrastrukturi se je upoštevalo ceste in javno razsvetljava, vodovodno in kanalizacijsko omrežje.

Če bi investitor gradil takšen objekt na obravnavani lokaciji pred uveljavitvijo Uredbe in Pravilnika iz leta 2004, bi se mu prispevek investitorjev odmeril na osnovi programa opremljanja izdelanega po Navodilu o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč iz leta 1999 in Navodilu za izračun komunalnega prispevka iz leta 1999. V tem primeru bi prispeval samo za stroške opremljanja zemljišč za gradnjo za novo komunalno infrastrukturo. Poleg

---

<sup>44</sup> Dejanska površina gradbene parcele znaša 5.383 m<sup>2</sup>, površina 2.305 je razlika med površino gradbene parcele za obstoječ in načrtovan objekt.

<sup>45</sup> Dejanska neto tlorisna površina načrtovanega objekta je 38.844 m<sup>2</sup>, površina 35.814 m<sup>2</sup> je razlika med neto tlorisno površino načrtovanega in obstoječega objekta.

stroškov opremljanja, ki jih plača danes, bi moral prispevati še za stroške opremljanja s telekomunikacijskim in električnim omrežjem. Prispevek investitorjev bi z današnjimi stroški opremljanja (po Programu opremljanja zemljišč za gradnjo za dele območij urejanja CO 1/27 Šumi, CT 10 Slovenska cesta, CT 11 Slovenska cesta in CT 29 Križišče Drama (2006)), izračunan po Navodilu o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč iz leta 1999 in Navodilu za izračun komunalnega prispevka iz leta 1999 znašal 883.013 evrov, in sicer za potrebno gradnjo:

- cest in javne razsvetljave (68.853 evrov),
- vodovodnega omrežja (59.110 evrov),
- kanalizacijskega omrežja (93.891 evrov),
- elektroenergetskega omrežja (574.362 evrov) in
- telekomunikacijskega omrežja (86.797 evrov).

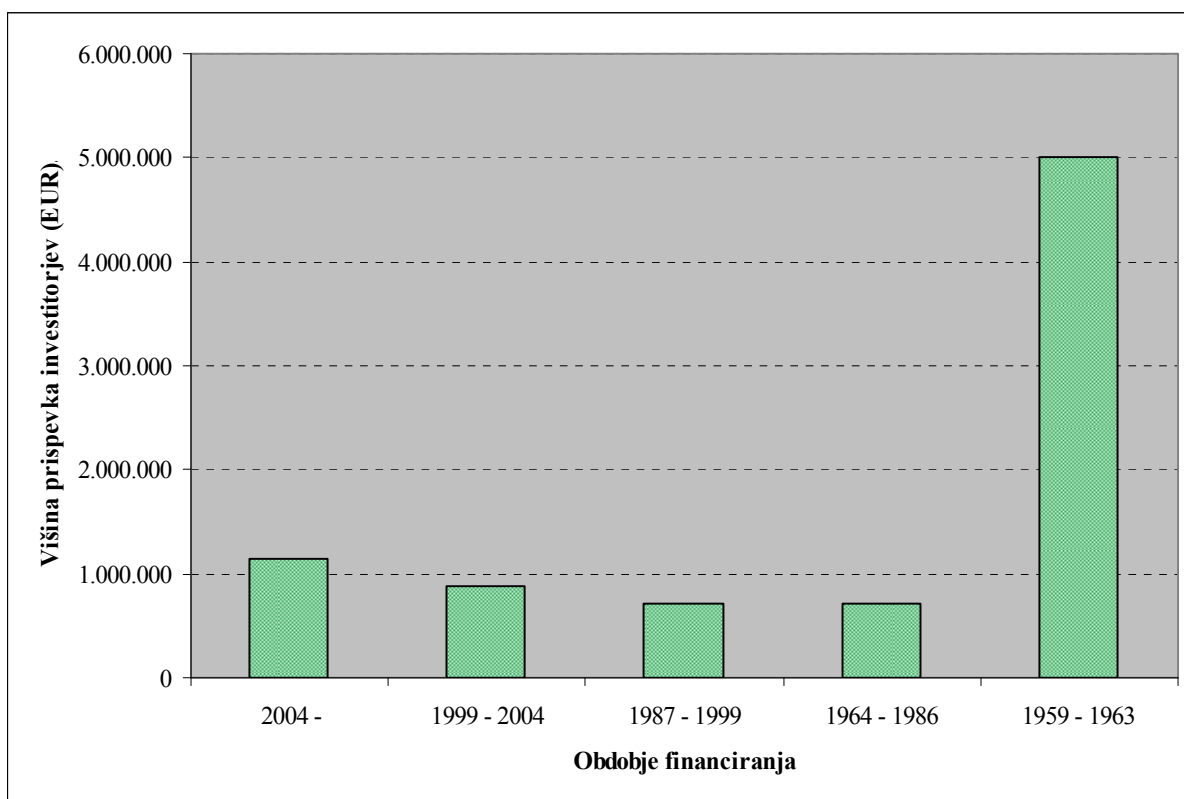
V primeru, da bi investitor gradil takšen objekt na obravnavani lokaciji med leti 1986 in 1999, bi moral biti za ta poseg izdelan investicijski program na osnovi Navodila o enotni metodologiji za pripravo investicijskega programa urejanja stavbnih zemljišč iz leta 1985, ki ga bi sprejel Sklad stavbnih zemljišč mesta Ljubljane na podlagi srednjeročnega družbenega plana občine Ljubljana Center. Praviloma se investicijski programi za takšne posege niso izdelovali, v takšnem primeru se je prispevek investitorjev obračunal po Odloku o stavbnih zemljiščih iz leta 1986. Z današnjimi stroški opremljanja (po Odloku o komunalnem prispevku iz leta 2002), izračunan po metodologiji Odloka o stavbnih zemljiščih iz leta 1986, bi prispevek investitorjev za ta poseg znašal 719.166 evrov (izračunano na 31.01.2007). Pri izračunu smo upoštevali vodovodno, kanalizacijsko, električno, vročevodno, plinovodno in telefonsko omrežje, ceste, javno razsvetljavo in hidrantno omrežje.

Na podoben način bi se prispevek investitorjev obračunal med leti 1963 in 1986. Z današnjimi stroški opremljanja bi prispevek investitorjev v tem obdobju prav tako znašal 719.166 evrov (izračunan nad 31.01.2007).

Med leti 1959 in 1963 bi se prispevek investitorjev verjetno določil kar z 10 % deležem vrednosti načrtovanega objekta. Podatkov o investicijski vrednosti načrtovanega objekta

nimamo. V časopisu Delo (2006) navajajo, da se ocenjuje vrednost investicije preko 12 milijard tolarjev, kar znaša 50.075.113 evrov (preračunano po zamenjalnem tečaju 1 evro je 239,640 tolarjev). V tem primeru bi prispevek investitorjev med leti 1959 in 1963 znašal dobrih 5 milijonov evrov. Ocenjujemo, da je investicijska vrednost tega objekta visoka zaradi ekskluzivnosti lokacije in gradnje, zato prispevek investitorjev izračunan na ta način ne kaže reprezentativne slike.

S tem smo prikazali, da so različno obravnavanje prispevka investitorjev v preteklosti (različna metodologija izračunavanja prispevka investitorjev) imele velike finančne posledice za investitorje. V spodnjem grafikonu smo prikazali kakšne bi bile razlike v višini prispevka investitorjev za objekt na območju Šumija, če bi investitor gradil isti objekt v različnih časovnih obdobjih.



**Grafikon 12: Primer višine prispevkov investitorjev po posameznih obdobjih - območje urejanja**

**Graph 12: Examples of building land development fee for local public infrastructure in different periods - area of detailed local plans**

Grafikon nam kaže, da je višina prispevka investitorjev z leti naraščala zaradi metodologije izračunov prispevkov investitorjev<sup>46</sup>. Skoki med prispevki investitorjev med posameznimi obdobji so tudi do 1,3 krat. Tudi s spremembo prostorske zakonodaje leta 2002 oziroma 2007 se je prispevek investitorjev ponovno zvišal zaradi upoštevanja t.i. nadomestitvenih stroškov - stroškov že zgrajene komunalne infrastrukture.

### **5.3.2 Prispevek investitorjev izven območja urejanja**

Za primer prispevka investitorjev izven območja urejanja smo povzeli primer izračuna prispevka investitorjev v diplomski nalogi - Galič (1991), ki se je nanašal na izračun sorazmernega dela stroškov opremljanja za stanovanjsko hišo na območju urejanja ŠS 4/1 v Ljubljani<sup>47</sup>. Površina koristne stanovanjske površine je bila 142,50 m<sup>2</sup> in velikost gradbene parcele 352 m<sup>2</sup><sup>48</sup>.

Danes bi se prispevek investitorjev za ta primer izračunal na osnovi Odloka o komunalnem prispevku za Mestno občino Ljubljana (Uradni list RS št. 36/2000) in bi znašal 6.914 evrov. Pri izračunu smo upoštevali vodovodno, kanalizacijsko, hidrantno in cestno omrežje ter javno razsvetljava. Izračun je bil narejen za velikost gradbene parcele 352 m<sup>2</sup> in bruto tlorisno površino objekta 171 m<sup>2</sup> (okvirni preračun iz neto tlorisne površine 142,5 m<sup>2</sup><sup>49</sup>).

Na Mestni občini Ljubljana je v fazi sprejemanja na Mestnem svetu Predlog Odloka o programu opremljanja zemljišč za gradnjo za obstoječo komunalno infrastrukturo za območje Mestne občine Ljubljana (2006), po katerem bi prispevek investitorjev znašal za površino gradbene parcele 352 m<sup>2</sup> in 142,5 m<sup>2</sup> neto tlorisne površine objekta znašal 13.268 evrov. Pri izračunu smo upoštevali opremljenost z vodovodnim, kanalizacijskim in cestnim omrežjem

---

<sup>46</sup> Izvzeli smo prvo obdobje med leti 1959 in 1963, saj nam izbran primer ne kaže reprezentativne slike - visoka investicijska vrednost objekta.

<sup>47</sup> Območje se je urejalo s Prostorskimi ureditvenimi pogoji za plansko celoto Š 4 Dravlje (Uradni list RS št. 20/1989).

<sup>48</sup> Preračun iz koristne površine na bruto tlorisno površino objekta je narejena z upoštevanjem faktorja 0,83 - Žemva (2003).

<sup>49</sup> Neto tlorisna površina je preračunana izkustveno na osnovi faktorja iz bruto tlorisne površine.



ter javnimi površinami. To pomeni, da bi se bi v konkretnem primeru prispevka investitorjev s sprejetjem Odloka, prispevek investitorjev v Mestni občini Ljubljana podvojil.

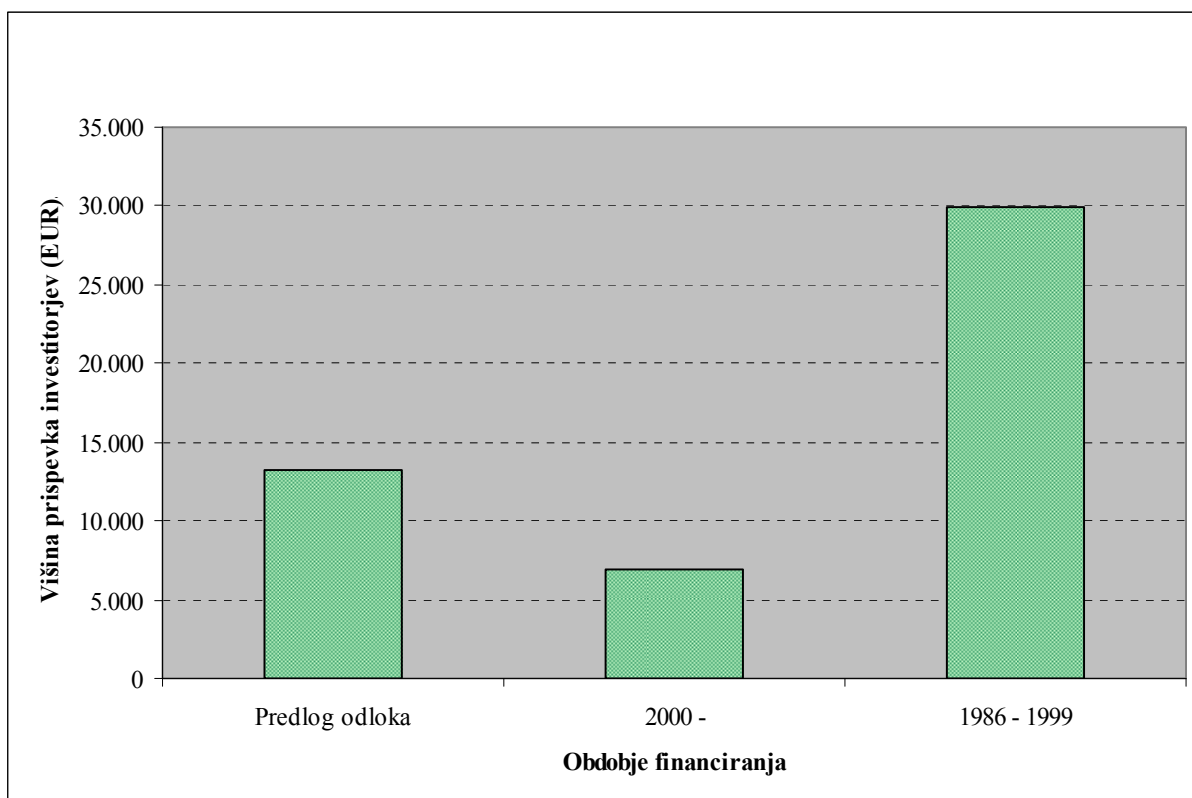
Po Zakonu o stavbnih zemljiščih iz leta 1984 in ljubljanskega Odloka o stavbnih zemljiščih iz leta 1986 bi prispevek investitorjev za ta objekt leta 1991 znašal 344.633,30 SIT (povzeto po Galič (1991)) oziroma 29.978 evrov<sup>50</sup>. Pri izračunu je bila upoštevana 2. skupina gostote poselitve (100 - 200 preb./ha) in IV. kategorija opremljenosti zemljišča s komunalno infrastrukturo skupne rabe (ceste, odvodnjavanje) in IV. kategorija opremljenosti s komunalno infrastrukturo individualne rabe (vodovod, kanalizacija, elektrika). Ocenjujemo, da je zaradi visoke inflacije do leta 1994 ta vrednost zelo visoka (indeks za leto 1994 je 3,46). Zaradi tega ne dobimo reprezentativne slike.

Za obdobje pred letom 1984 nimamo izračunov, saj je obdobje predolgo za indeksacijo.

Na spodnjem grafikonu prikazujemo višino prispevkov investitorjev v posameznih obdobjih (tudi na osnovi Predlog Odloka o programu opremljanja zemljišč za gradnjo za obstoječo komunalno infrastrukturo za območje Mestne občine Ljubljana (2006)).

---

<sup>50</sup> Indeksacija je bila narejena na osnovi indeksa inflacije.



**Grafikon 13: Primer višine prispevkov investitorjev po posameznih obdobjih - izven območja urejanja**

**Graph 13: Examples of investor fee for local public infrastructure in different periods - area of municipal spatial order**

Iz grafikona je razvidno, da je prispevek investitorjev izračunan po predlogu odloka bistveno višji od prispevka investitorjev izračunanem po obstoječem odloku. Višina prispevka investitorjev se zaradi spremenjeni zakonodaje ne bi smela tako spreminjati - različna metodologija izračuna ne bi smela vplivati na višino prispevka investitorjev. Nedopustno je, da so investitorji v različnih časovnih obdobjih različno obremenjeni s stroški opremljanja zemljišč za gradnjo.

## **6 FINANCIRANJE OPREMLJANJA ZEMLJIŠČ ZA GRADNJO V TUJINI**

### **6.1 Splošno**

Sistemi financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo se razlikujejo med posameznimi državami, včasih tudi med posameznimi regijami in lokalnimi skupnostmi v isti državi. Sistemi izoblikovani v posameznih državah so v glavnem posledica sistema javnih financ, urejanja prostora in tradicije financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo. V splošnem lahko rečemo, da so lokalne skupnosti odgovorne za zagotavljanje nujne komunalne infrastrukture kot so ceste, vodovod, kanalizacija, javne površine in podobno.

V nalogi so opisani sistemi financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo v Zvezni republiki Nemčiji, Veliki Britaniji in na Nizozemskem. Države so izbrane na osnovi različnosti sistemov in tradicije financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo. Nizozemski je primer dobre in učinkovite prakse. Nemški je stabilnejši in se po njem velikokrat zgledujemo. Britanski pa velja za bolj liberalnega.

Za razumevanje financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo v posameznih državah je treba poznati tudi sistem urejanja prostora. V nalogi smo za vsako obravnavano državo najprej opisali sistem urejanja prostora, nato financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo in naredili kratko primerjavo s Slovenijo.

### **6.2 Zvezna republika Nemčija**

#### **6.2.1 Urejanja prostora**

Sistem urejanja prostora je v ZRN določen z načinom ureditve celotne države. Po združitvi obeh republik leta 1990 sestavlja Zvezno republiko Nemčijo 16 dežel (Länder), od katerih so tri mestne. V sklopu zveze in dežel je 114 regij ter okoli 16.000 lokalnih skupnosti (Gemeinden). Hierarhija je v ZRN zelo pomembna, na področju urejanja prostora si delijo

naloge akterji na vseh nivojih. Sodelovanje med njimi poteka po načelu vzajemnosti (Gegenstromprinzip), kar pomeni, da morajo planerji nižjega nivoja upoštevati cilje in smernice federacije oziroma dežel, istočasno pa jim mora biti omogočeno aktivno sodelovanje pri pripravi prostorske politike na višjih nivojih.

Zveza vlada zagotavlja določeno stopnjo enotnosti na področju urejanja prostora, predvsem v smislu zakonodaje. Sprejema splošne direktive in temeljno strategijo, s katerimi usmerja prostorsko politiko. Odgovorna je za pripravo zveznega zakona o urejanju okolja (Raumordnungsgesetz), ki vsebuje okvirne principe in organizacijske postopke za urejanje prostora na ravni dežel za celotno zvezo. Skrbi tudi za zvezni gradbeni zakonik (Baugesetsbuch), ki je najpomembnejši pravni akt na področju urejanja prostora. V njem so določila, ki se nanašajo na pripravo planov na lokalni ravni, kje je gradnja dovoljena, pravno podlago za zemljiško politiko ter druge določbe v zvezi z urejanjem prostora. Organi, ki sprejemajo odločitve na zvezni ravni, pri svojem delu tesno sodelujejo z deželami v okviru Ministrske konference za prostorsko planiranje (Ministerkonferenz für Raumordnung).

Dežele izvajajo naloge v zvezi z urejanjem prostora na dveh nivojih. Prvi nivo predstavlja razvojni program celotne dežele (Landesentwicklungsprogramm) ali vsebinsko podoben deželni razvojni plan (Landesentwicklungsplan). Tem dokumentom sledijo na drugem nivoju regionalni plani (Regionalpläne), ki se pripravijo za posamezno regijo znotraj dežele. Regionalni plani so zavezujoči akti in se pripravljajo v sodelovanju dežele in lokalnih skupnosti, ki jih posamezen plan zadeva.

Vse lokalne skupnosti oblikujejo v skladu z regionalnim planom svoj plan rabe zemljišč (Flächennutzungsplan), imenovan tudi F - plan, ki je izhodišče za izvedbeno raven. Izvedbeno raven predstavlja podroben načrt namenske rabe zemljišč (Bebaungsplan) ali B - plan. Priprava teh aktov je nadzorovana z zveznimi določbami v obliki zveznega gradbenega zakonika. Lokalne skupnosti imajo na voljo širok spekter instrumentov, s katerimi nadzirajo izvajanje plana ter zagotavljajo potrebna zemljišča za gradnjo.

Od leta 1993 dalje lahko pripravo B - plana za določeno zemljišče prevzame tudi investitor, ki ima na tem zemljišču določen interes. Odstopanja od F - plana niso mogoča, končno pa mora

investitor za veljavnost B - plana pridobiti še soglasje lokalne skupnosti, ki tak plan potrdi ali zavrne.

Za večino gradbenih posegov je treba pridobiti gradbeno dovoljenje (Baugenehmigung), ki obsega tako prostorske kot tudi tehnične pogoje izvedbe. Gradbeno dovoljenje je mogoče pridobiti na podlagi B - plana za tista zemljišča, ki so predvidena za gradnjo. Gradnja je mogoča tudi na zemljiščih, ki jih B - plan ne zajema, vendar le, če ležijo znotraj že obstoječih zazidanih območij. Takšnih posegov je v ZRN kar tretjina.

### **6.2.2 Financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo**

Na lokalni ravni lokalne skupnosti v celoti nadzirajo uresničevanje plana in obsega zemljišč za gradnjo znotraj svojega območja. Ta nadzor jim zagotavlja B - plan, ki je zavezujoč za vsakogar, odgovornost za komunalno opremo ter širok spekter instrumentov zemljiške politike, ki se jih nekatere pa se bolj prepustijo zakonitostim in vplivu trga.

Za gradnjo javnih cest, peš poti, zbirnih cest, trgov, parkovnih in zelenih površin (z izjemo otroških igrišč) in objektov za zaščito grajenih območji pred škodljivimi vplivi iz okolja, lokalne skupnosti po zveznem gradbenem zakonu pobirajo prispevek za opremljanje zemljišč (Erschliesungsbeitrag). Lokalna skupnost je dolžna ta prispevek predpisati. Zavezanec za plačilo je vsakdo, ki je v času razglasitve odločbe o prispevku investitorjev lastnik zemljišča zavezanega k plačilu. Velikost prispevka je omejena s stroški prve gradnje te komunalne infrastrukture. Torej lahko lokalna skupnost pobere samo tolikšen prispevek, kolikor znašajo stroški gradnje te komunalne infrastrukture. Prispevek obsega stroške pridobitve in odkupa zemljišč, stroške prve gradnje odvoda odpadne vode, stroške prevzema infrastrukture in vrednost zemljišč, ki jih lokalna skupnost zagotavlja iz svojega premoženja. Vsaj 10 % od celotnih stroškov urejanja zemljišč mora zagotoviti lokalna skupnost, ki ji je prepuščena tudi odločitev o dejanskem procentu. Za izračun tega prispevka lahko lokalna skupnost prispevek odmeri na osnovi dejanskih stroškov ali po enotni tarifi (upoštevajo se običajne povprečne stroške opremljanja primerljivih zemljišč). Za vsako zemljišče se lahko samo enkrat pobere prispevek. Pri njegovi razdelitvi se upoštevajo naslednja merila:

- način in merila rabe zemljišč za gradnjo,

- površino urejenega zemljišča za gradnjo in
- širino zemljišča za gradnjo ob teh napravah (na primer ob cesti).

Lokalna skupnost lahko izbira in kombinira med omejenimi merili, vendar jih mora opredeliti s predpisom.

Poznajo tudi poseben lokalni prispevek za ceste (besodere Wegebeitrag). Ta prispevek lahko predpiše lokalna skupnost za ceste in poti, ki niso namenjene javnemu prometu in razkošneje grajene, kot bi bilo treba. Ugodnosti takšne potratne gradnje pogosto koristijo lastniki oziroma uporabniki zemljišč ob takšni cesti (na primer za parkiranje).

Lokalna skupnost lahko predpiše tudi prispevek za kanalizacijo (Kanalbeitrag). S tem prispevkom financira gradnjo kanalizacije. Za izračun tega prispevka velja pravilo pokritja stroškov. Najvišja vsota prispevka je tolikšna, da pokrije celotne stroške. Prispevek mora biti enakovreden prednostim, ki jih ima takšno zemljišče.

### **6.2.3 Primerjava s Slovenijo**

Sistem financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo v ZRN je v osnovi podoben slovenskemu, a se kljub temu bistveno razlikuje. Ta osnovna sorodnost izhaja iz podobnosti sistema urejanja prostora. Bistvena razlika je predvsem v tem, da je v ZRN sistem stabilnejši in bolj urejen kot pri nas.

Pri natančnejši primerjavi sistema financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo med obema državama najdemo številne razlike. Prispevki investorjev se v Sloveniji odmerjajo za komunalno infrastrukturo individualne in kolektivne komunalne potrošnje, v ZRN pa samo prispevek za komunalno infrastrukturo kolektivne komunalne potrošnje. V ZRN za razliko od Slovenije lokalne skupnosti morajo pobirati ta prispevek. Pri tem se v ZRN prispevek odmeri samo kolikor znašajo stroški opremljanja, za vsako zemljišče se ga lahko odmeri samo enkrat. Pri nas pa velikokrat ni tako. Merila za odmero obeh prispevkov so v obeh državah določena z zakonom, lokalne skupnosti imajo v obeh primerih delni vpliv pri določanju le teh. Vendar se ta merila med državama razlikujejo.

Prispevka za razkošno gradnjo cest v Sloveniji ne poznamo kot tudi ne posebnega prispevka za kanalizacijo. Slednji je v Sloveniji vključen že v prispevek investitorjev.

## **6.3 Velika Britanija**

### **6.3.1 Urejanja prostora**

Velika Britanija ima star in rigorozen sistem urejanja prostora. Oddelki centralne vlade nadzirajo in kontrolirajo sistem paniranja in podajo nacionalne in regionalne smernice. Lokalne skupnosti regulirajo razvoj in urejajo prostor na lokalnem nivoju. Obstaja tudi veliko državnih družb, ki se ukvarjajo s številnimi izvedbenimi nalogami.

Normativno se sistem urejanja prostora v Veliki Britaniji skozi zgodovino ni veliko spreminjal. Osnove za kontrolo rabe zemljišč in prostorskega planiranja so bile podana že v Zakonu o mestnem in podeželskem planiranju leta 1947 (Town and Country Planning Act). Razen finančnih ukrepov, se je zakon zelo malo spreminjal. Velika Britanija sedaj uporablja zakon o mestnem in podeželskem planiranju iz leta 1990 (Town and Country Planning Act), ki se je dopolnil z zakonom o planiranju in odškodnini leta 1991 (Planning and Compensation Act).

Sistem urejanja prostora je po državi sicer enoten v večini pogledov, vendar obstajajo razlike med Anglijo, Severno Irsko, Škotsko in Walesom. Razlike izhajajo iz zgodovinskih in upravnih razlogov. Irsko in Škotska imata svojo zakonodajo, Wales pa administracijo ločeno od Anglije.

Glavne značilnosti sistema so:

- Posegi v prostor zahtevajo predhodno potrditev s strani lokalne skupnosti, poznano kot gradbeno dovoljenje (planning permission), ki je obvezen za vse posege razen za manjša dela na že obstoječih objektih.
- Lokalne skupnosti morajo pripraviti prostorske akte, katerih glavni razlog je usklajevanje aktivnosti v prostoru (varovanja okolja in grajenega prostora). Ti akti morajo zagotoviti

trdno podporo za racionalno in skladno odločanje ter upoštevati nacionalne in regionalne usmeritve. Dopustna so odstopanja od usmeritev, če so le ta upravičena s posebno lokalno situacijo.

- Odločitve o dovoljenju za gradnjo je navadno politična, na osnovi priporočil prostorskih planerjev. V večini primerov se odločajo v korist investitorjev, če so le načrtovani objekti v skladu s prostorskimi predpisi. Sicer pa prostorski plan ni zakonsko obvezen in ne podaja nobenih zakonskih zahtev in pravic. Gradbeno dovoljenje je načeloma možno pridobiti tudi, če načrtovan objekt ne ustreza prostorskemu planu.
- Nimajo nacionalnih ali regionalnih prostorskih planov, ampak številne splošne sektorske usmeritve za državni in regionalni nivo.

### **6.3.2 Financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo**

Glavni inštrument, ki omogoča, da zemljišče postane zazidljivo je študija razpoložljivih zemljišč (land availability study). Lokalne skupnosti morajo, če je možno v sodelovanju z lokalnimi gradbenimi podjetji, pripraviti to študijo. Študija pokaže, kje imajo lokalne skupnosti pet letno zalogo zemljišč za gradnjo. Pokažejo tudi trende trga zemljišč, ki so koristni tudi pri izdelavi prostorskih aktov in usmeritev. Te študije navadno izdelujejo za stanovanjsko rabo, nekatere lokalne skupnosti pa tudi za industrijsko in poslovno.

Sistem financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo se v Walesu in območjih v pristojnosti urbanih razvojnih družb (urban development corporation) razlikuje od ostalih predelov Velike Britanije. V tem primeru lokalna skupnost ali urbana razvojna družba pridobi zemljišča (po potrebi tudi prisilno odvzame) in gradbeno dovoljenje, opremi zemljišča in proda zasebnemu sektorju za gradnjo. Sredstva vložena v opremljanje zemljišč dobijo z razliko med nakupno in prodajno vrednostjo zemljišč.

Drugje v Veliki Britaniji so investitorji dolžni prispevati za stroške opremljanja zemljišč za gradnjo, vendar nimajo izdelanega nacionalnega sistema, kljub nekaterim poskusom v preteklosti. Po Zakonu o mestnem in podeželskem planiranju iz leta 1949 urejanje zemljišč ni bilo mogoče (z nekaterimi izjemami) brez dovoljenja države. V ta namen se je pobiral tudi davek (development land tax), ki pa se ni najbolj uveljavil in je bil odpravljen leta 1985. Sedaj



imajo lokalne skupnosti možnost pridobiti sredstva samo skozi prostovoljne pogodbe z investitorji imenovane prostorske obveznosti (planning obligations). To možnost imajo že od leta 1932, vendar so jo začele širše uporabljati šele z upadanjem davka za urejanje zemljišč in nižanjem javnega financiranja opremljanja zemljišč. Še vedno pa je manj kot 1 % gradbenih dovoljenj izdanih s pogodbo o prostorskih obveznostih. Natančni stroški, ki jih mora plačati investitor so podani v teh pogodbah in variirajo glede na okoliščine posamezne investicije. Tako pridobljena denarna sredstva se namensko porabijo. S takšno pogodbo se dejansko lokalna skupnost in investitor sporazumeta o opremljanju zemljišč za gradnjo, ki bo izvedeno za potrebe načrtovanega objekta oziroma objektov. To so bolj prostovoljne kot obvezujoče pogodbe. Če investitor ne potrebuje oziroma želi dodatne komunalne infrastrukture, se ta pogodba ne sklene. Lokalne skupnosti praviloma v te pogodbe ne vključujejo prostorskih pogojev, ki naj bi bili definirani že v prostorskih aktih.

Lokalna skupnost lahko od investitorja zahteva, da zgradi posamezno infrastrukturo (na primer zelene površine, otroška igrišča, socialno infrastrukturo ...) ali pa objekte, ki bodo zmanjšali vpliv načrtovane investicije na obstoječe okolje (na primer izgradnja javne garažne hiše ali javnih parkirnih mest).

Poleg tega pridobijo sredstva za financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo tudi preko prispevka ob ceni komunalne storitve (user charges ali rates) in prispevka za priključitev na omrežje (infrastructure charges ali connection fee).

### **6.3.3 Primerjava s Slovenijo**

Sistem financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo kot ga poznajo v Veliki Britaniji se bistveno razlikuje od slovenskega. Britanski temelji predvsem na dogovarjanju med investitorjem in lokalno skupnostjo. Zakoni so zelo ohlapni in dopuščajo lokalnim skupnostim veliko mero odločanja pri posameznem posegu v prostor. Takšna praksa v Sloveniji ni poznana, delno je podobna sporazumom z investitorji, kjer pa lokalne skupnosti nimajo tolikšne pristojnosti kot v Veliki Britaniji

Britanski sistem je stabilnejši od slovenskega, saj se je zakonodaja na tem področju zelo malo spreminjala v primerjavi s slovensko. Za britanski sistem lahko rečemo, da ne upošteva načel

enakovrednosti dajatve in protidajatve, ampak temelji bolj na tem, koliko investitor zmore oziroma je pripravljen plačati za opremljanje zemljišč oziroma gradnjo načrtovanega objekta.

V Veliki Britaniji poznajo tudi prispevek ob ceni komunalne storitve in prispevek za priključitev na komunalno infrastrukturo. Podobna prispevka poznamo tudi pri nas, saj zakonsko so imele komunalne organizacije že v preteklosti možnost, da so ob ceni komunalne storitve pripisale del za razširjeno reprodukcijo. Praviloma pa tega prispevka komunalne organizacije niso pobirale, saj so bile že same cene komunalnih storitev pogosto podvrednotene. Prispevek za priključitev na komunalno infrastrukturo lahko primerjam z našo priključnino, če ima le ta tudi del za razširjeno reprodukcijo.

## **6.4 Nizozemska**

### **6.4.1 Urejanja prostora**

Nizozemska je monarhija, ki sodi po površini med manjše evropske države, glede na število prebivalcev pa je uvrščena bistveno višje. Torej je zelo gosto poseljena, zato je prostorska politika še toliko pomembnejša. Nizozemsko sestavlja 12 provinc oziroma 647 lokalnih skupnosti. Oblast je razdeljena med vse tri nivoje. Na področju prostorskega planiranja imata na državni ravni glavno vlogo zgornji in spodnji dom parlamenta (Eerste Kamer und Tweede Kamer) kot voljeni del oblasti ter kraljevi kabinet z izvršilno oblastjo. Na nivoju provinc sprejema odločitve svet province (Provinciale Staten), kraljevi del oblasti vrši kraljevi predstavnik (Commissaris der Konigin), izvršilno oblast pa nosi administracija province (Gedeputeerde Staten). Vse lokalne skupnosti imajo poleg občinskega sveta še župana ter administracijo.

Najpomembnejši zakon, ki posega na področje prostorskega urejanja je zakon o prostorskem planiranju (the Wet op de Ruimtelijke Ordening), ki določa, kaj so naloge države, provinc in lokalnih skupnosti.

Glavno vlogo ima Ministrstvo za stanovanjsko politiko, prostorsko planiranje in okolje (VROM) oziroma Svet ministrstva (VROM-raad), ki odloča o glavnih smernicah prostorske

politike na ravni države oziroma o ključnih odločitvah prostorskega urejanja (The Planologische Kernbeslissing). Vprašanja prostorske razmestitve (coning) za celotno državo ali njen del se rešuje z državnim strukturnim planom (struktuurschets). Če je predmet obravnave točno določen sektor (na primer transport), pripravijo zanj državni sektorski plan (struktuurschema). Za posamezne projekte državnega pomena lahko svet ministrstva izda tudi konkreten projekt (concrete beleidsbeslissing). Vse te našteje oblike dokumentov niso formalno zavezujoče, ampak imajo bolj svetovalni značaj.

Province imajo na podlagi zakona o prostorskem planiranju pravico pripraviti in sprejeti svoj regionalni plan (Streekplan), ki pokrivajo območje posamezne province ali njen del. Regionalni plan ni zavezujoč, ampak le podaja priporočila za prostorsko urejanje.

Zakonodaja zavezuje lokalne skupnosti, da morajo pripraviti plan namenske rabe zemljišč (The Bestemmingsplan) za nezazidana zemljišča, medtem ko se lahko o pripravi enakega dokumenta za zazidana zemljišča odločajo same. Plan namenske rabe zemljišč je edini od dokumentov, ki je formalno zavezujoč za investitorje, ki želijo graditi.

Lokalne skupnosti imajo pri odločitvah veliko mero avtonomije, zato prihaja do nesoglasij med državo in lokalnimi skupnostmi. Država pripravlja prostorsko politiko za celotno državo, ki naj bi se odražala v prostorski politiki posameznih lokalnih skupnosti. Če lokalna skupnost takšnim ukrepom nasprotuje, se lahko izvrševanje nacionalnih ciljev precej zavleče. Zaradi tega je prišlo tudi do spremembe zakonodaje, ki je dala večjo moč državnim organom pri izvajanju projektov državnega pomena.

Plan namenske rabe zemljišč natančno določa najprimernejšo namensko rabo zemljišč in objektov, pri čemer je določena gostota pozidave, višina objektov in podobno. Je pravna osnova za pridobitev gradbenega dovoljenja, plačilo prispevka investitorjem ter razlastitev. Gradnja in drugi posegi, ki niso v skladu s planom, niso možni.

Nosilci večine gradbenih del so koncesionarji v obliki zasebnih podjetij ali zasebno - javnih skladov, kot so stanovanjske družbe. Vendar se gradnja in s tem realizacija plana ne more začeti, dokler lokalna skupnost ne pridobi in komunalno opremi teh zemljišč.

#### 6.4.2 Financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo

Lokalne skupnosti navadno pridobijo zemljišča, ki jih bodo urejale, jih opremijo za gradnjo, določijo zazidljivi del in razdelijo na parcele. Lahko tudi določijo način gradnje in pogoje, celo natančneje kot v gradbenih dovoljenjih in prostorskih aktih v drugih državah (na primer lahko določijo, da bodo stanovanja najemniška, časovni okvir gradnje in podobno). Na ta način direktno vplivajo na urejenost posameznih območij. V naslednjem koraku lokalna skupnost parcele proda oziroma odda v najem, lahko se odloči komu: individualnemu investitorju, lokalni ali državni gradbeni družbi.

Lokalna skupnost si praviloma sposodi finančna sredstva za odkup zemljišč, opremljanje zemljišč za gradnjo in morebitne ostale stroške. Posojilo je zavarovano s zemljiščem, ki se opremlja. Če pričakovan dohodek od prodanih zemljišč ni zadosten, da pokrije vse stroške opremljanja, potem lahko lokalna skupnost odloči, da bo krila del stroškov. V ta namen obstajajo tudi določena finančna sredstva na državni ravni (Besluit lokatiegebonden), do katerih je lokalna skupnost upravičena v primeru, če so stroški opremljanja višji od pričakovanega dohodka.

Če investitor načrtuje graditi na že urejenem območju, lokalna skupnost komunalno opremi zemljišče in z lastnikom podpiše sporazum o finančnih prispevkih glede stroškov opremljanja. V primeru, da investitor zavrne sporazum, lahko lokalna skupnost pridobi nekaj sredstev z obdavčenjem (»baatbelasting«), ki temelji na stroških opremljanja zemljišč za gradnjo. To pokrije navadno le delne stroške, ki jih ima lokalna skupnost z opremljanjem. Ti stroški so navadno porazdeljeni proporcionalno glede na velikost zemljišča. Na tem področju zakon tudi določa:

- ni dovoljeno obdavčiti zemljišč z »baatbelasting« davkom, če je bil narejen sporazum med lokalno skupnostjo in investitorjem glede stroškov opremljanja;
- lokalni svet mora formalno odločiti glede »baatbelasting« davka, še pred aktom o tem, katera zemljišča se bodo obdavčila in kako bodo stroški razdeljeni;
- obdavčenje je lahko v enkratnem znesku ali razdeljeno na več let (ne več kot 30 let);
- občinski akt mora specificirati vrste stroškov, ki so zajeti s tem davkom.

Lokalna skupnost ima možnost opremljanja zemljišč za gradnjo tudi z javno - zasebnim partnerstvom.

### **6.4.3 Primerjava s Slovenijo**

Sistem financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo se bistveno razlikuje od slovenskega. Na Nizozemskem je lokalna skupnost, v nasprotju s Slovenijo, praviloma lastnica zemljišča, ki ga opremlja, zato je lahko opremljanje zemljišč za gradnjo bistveno učinkovitejše. Dejansko lokalna skupnost na Nizozemskem pobere stroške opremljanja zemljišč za gradnjo ampak strošek povečane vrednosti zemljišča zaradi opremljanja zemljišč za gradnjo. Ta del nizozemske prakse ne moremo direktno primerjati s slovenskim, saj sta si zelo različna. Lahko pa primerjamo slovenski prispevek investitorjev in »baatbelasting«. Z razliko od prispevka investitorjev se »beatbelasting« lahko odmeri največ za dejanske stroške opremljanja. To pa v slovenski praksi ni vedno pravilo. Zakon na Nizozemskem omogoča tudi sporazume z investitorji, ki so podobni sporazumom, ki jih pozna tudi naša zakonodaja.

## **7 PREDLAGAN SISTEMI FINANCIRANJA OPREMLJANJA ZEMLJIŠČ ZA GRADNJO**

Kot v preteklosti se tudi danes lokalne skupnosti srečujejo s problemom financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo. Finančna sredstva pridobivajo s prispevki investitorja in nadomestilom za uporabo stavbenega zemljišča. Ta sredstva niso namensko vezana, zato se pogosto uporabljajo tudi za druge namene. Finančna sredstva za potrebe opremljanja zemljišč za gradnjo pogosto niso zadostna, zato je zaznati težnjo po čim višji obremenitvi investitorjev. Prispevki investitorjev postajajo praktično edini vir financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo. Na nivoju države se ne išče možnosti, da bi se potrebna finančna sredstva zbrala tudi na druge načine in sistemsko uredilo financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo. Vsi problemi financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo se rešujejo skozi prispevke investitorjev, kar pomeni, da so investitorji vse bolj obremenjeni s stroški opremljanja. Celo več, na investitorje po novem poleg stroškov opremljanja odpadejo tudi stroški gradnje magistralne in primarne komunalne infrastrukture. V času, ko vrednosti nepremičnin naraščajo, pa višanje prispevkov investitorjev vsekakor ne prispeva k umiritvi rasti cen nepremičnin.

Sistem financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo je v Sloveniji pereč tudi, ker v preteklosti opremljanje zemljišč za gradnjo ni bilo zadostno (delno zaradi razpršene poselitve) in se zato srečujemo z velikim komunalnim deficitom. Številna naselja nimajo urejenega odvajanja in čiščenja meteorne in fekalne vode, nekatera celo ne oskrbe s pitno vodo. Država je pripravila Operativni program odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode, ki do leta 2017 predvideva izgradnjo kanalizacijskega sistema, ni pa celostno uredila financiranja le tega. Veliko finančno breme je naloženo na lokalne skupnosti.

Na osnovi spoznanj pridobljenih s tem magistrskim delom in poznavanjem problematike smo oblikovali izhodišča, ki bi jih moral imeti dober sistem financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo v Sloveniji. Pri tem smo upoštevali teoretična izhodišča, osnovna načela javnih financ, značilnosti urejanja prostora v Sloveniji, prakso v preteklosti in tujini. Podali smo osnovne usmeritve, ki so lahko izhodišče za kasnejše natančno oblikovanje modela financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo.

Predlagana izhodišča financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo v Sloveniji:

- Postaviti stabilen in transparenten sistem financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo, ki bo zagotavljal potrebna finančna sredstva in bo izvajalski inštrument prostorskih aktov. Sistem ne sme biti pod vplivom dnevne politike, saj je le to prepomembno področje za prostorski razvoj države oziroma lokalnih skupnosti.
- Sistemski pristop k reševanju problematike. Vire financiranja se ne sme obravnavati ločeno, ampak usklajeno. Ne more se prispevek investorjev reševati neodvisno od financiranja ostalega komunalnega gospodarstva (cen storitev, amortizacije, odprave komunalnega deficita ...).
- Področje bi bilo potrebno urediti s posebnim zakonom, kot je bila praksa v preteklosti.
- Financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo se mora reševati v sklopu načrtovanja opremljanja zemljišč za gradnjo (terminski plan gradnje), in sicer v fazi izdelovanja prostorskih aktov.
- Komunalno opremljeno zemljišče bi moral biti nujni pogoj za gradnjo objektov.
- Opremljanje zemljišč za gradnjo bi se moralo financirati iz več virov, s tem bi se razporedilo stroške opremljanja med davkoplačevalce, investitorje in porabnike storitev. Razpršena obremenitev je pomembna z vidika zbiranja zadostnih sredstev in sprejemljivega obremenjevanja posameznih subjektov. Predlagamo, da so najpomembnejši viri financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo: prispevek ob ceni storitve, prispevek investorjev, davek na povečano vrednost zemljišč zaradi spremembe namembnosti po prostorskih aktih, splošni davek na komunalni deficit in ostala proračunska sredstva. Višina posameznega vira naj bo odvisna od vnaprej znane politike države oziroma lokalnih skupnosti glede na to, kaj se želi stimulirati oziroma destimulirati. Na ta način zbrana finančna sredstva morajo biti zadostna za potrebe opremljanja zemljišč za gradnjo.
- Prispevek za razširjeno reprodukcijo ob ceni komunalne storitve bi moral biti jasno specificiran ob ceni komunalne storitve. Uporabljati bi se moral namensko za opremljanje zemljišč za gradnjo. Njegova višina bi morala biti odvisna od sredstev pridobljenih iz drugih virov, stroškov komunalne storitve in sprejemljivosti višine teh sredstev med porabniki. Osnovna izhodišča in najvišja ter najnižja višina tega prispevka bi morala biti

predpisana na nivoju države. Del odločanja o njegovi višini bi moral biti tudi v pristojnosti lokalne skupnosti.

- Prispevek investitorjev bi moral znašati največ dejansko višino sredstev opremljanja zemljišč za gradnjo posamezne investicije. Sredstva bi se morala porabiti namensko za opremljanje zemljišč za gradnjo. Delitev stroškov med uporabniki bi morala biti enostavna in legitimna. V izračunu bi se morala upoštevati samo komunalna infrastruktura, ki je predmet opremljanja zemljišč za gradnjo in služi za potrebe načrtovanega objekta. Stroški že zgrajene (plačane) komunalne infrastrukture se ne smejo šteti v stroške prispevkov investitorjev.
- Vse skupine investitorjev morajo imeti enake pravice in obveznosti. To so obveznosti, ki se nanašajo predvsem na zahtevane stopnje komunalne opremljenosti, prostorskih potreb in racionalnosti gradnje. Razlikovanje med prispevki investitorjev lahko nastopi le, če se ugotovi, da imajo posamezne skupine investitorjev bistveno višje oziroma nižje zahteve glede dogovorjene oziroma predpostavljene stopnje komunalne opremljenosti.
- Stroški opremljanja večjih infrastrukturnih sistemov se praviloma ne smejo šteti k stroškom opremljanja zemljišč za gradnjo. Izjema je samo komunalna infrastruktura, ki direktno služi potrebam načrtovanega objekta. Gradnja te komunalne infrastrukture bi morali zagotoviti iz proračunskih sredstev lokalnih skupnosti in države. Prav tako se k tem stroškom ne sme šteti rekonstrukcije komunalne infrastrukture, ki se mora zagotoviti z naslova amortizacije.
- Proračunska sredstva - predvsem občinski proračuni: lokalna skupnost bi morala iz nepremičninskih davkov in prispevkov, ki ji pripadajo po zakonu, nameniti del sredstev za opremljanje zemljišč za gradnjo. Tu je mišljeno predvsem nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča oziroma davka na nepremičnine ob njegovi uvedbi. Del teh sredstev bi moral biti namenjen za opremljanje zemljišč za gradnjo, del za gradnjo ostale komunalne infrastrukture in del za druge namene. Minimalni delež finančnih sredstev opremljanja zemljišč za gradnjo bi moral biti opredeljen s strani države. Določena sredstva bi morala namenjati tudi država. Državna sredstva bi morala biti namenjena predvsem za okoljevarstvene namene (kanalizacijo). Pogojevanje države po tej infrastrukturi bi moralo biti povezano tudi z njeno finančno participacijo.



- Potrebno bi bilo obdavčiti povečano vrednost zemljišč za gradnjo zaradi spremembe namembnosti po prostorskih aktih (iz kmetijskih oziroma gozdnih zemljišč v zemljišča za gradnjo). Ta sredstva bi se morala uporabljati namensko za opremljanje zemljišč za gradnjo.
- Zakonsko bi bilo potrebno ločiti financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo in gradnjo ostale komunalne infrastrukture.
- Sredstva opremljanja zemljišč za gradnjo bi morala biti ločena od sredstev enostavne reprodukcije. V sklopu ureditve financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo bi se moralo urediti tudi amortizacijo komunalne infrastrukture.
- Sredstva opremljanja zemljišč za gradnjo bi morala biti zadostna tudi za ureditev razmer, ki so nastala v preteklosti. Tu so mišljeni predvsem odkupi zemljišč za ceste, javne poti, zelenice ... ter služnosti. Davek na komunalni deficit bi bil pravi naslov za financiranje teh dejavnosti.
- Priključnina na komunalno infrastrukturo bi morala vsebovati samo dejanske stroške fizične priključitve (stroški storitve).

## 8 ZAKLJUČEK

Opremljanje zemljišč za gradnjo je pomembno za razvoj naselij in posledično države, ker se zahteva velika finančna sredstva. Ker je le to v pristojnosti lokalnih skupnosti, je vse finančno bremeno naložena na njih. V obravnavanem obdobju so se lokalne skupnosti srečevale s pomanjkanjem finančnih sredstev. Da bi zbrala potrebna finančna sredstva, so lokalne skupnosti in država oziroma republika iskale rešitve na številne načine. Tako so se oblikovali številni viri in načini financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo.

V prvem obdobju po 2. svetovni vojni do ustave leta 1974 so bili načini financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo pogosto enkratni, prilagojeni za posamezen primer. Ti načini so se razlikovali po lokalnih skupnostih, vrstah komunalne infrastrukture, komunalnih podjetjih in investicijah. Značilnost tega obdobja je financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo iz lokalnih proračunov oziroma njihovih skladov.

V drugem obdobju, po ustavi iz leta 1974 do osamosvojitve Slovenije leta 1991 se je povečala gradnja in posledično opremljanje zemljišč za gradnjo. Rezultat tega so tudi številni finančni viri opremljanja zemljišč za gradnjo, katerih najpomembnejši so samoupravne komunalne skupnosti oziroma stavbno zemljiške skupnosti, skladi stavbnih zemljišč in druge samoupravne interesne skupnosti. Načini zbiranja finančnih sredstev so bili predvsem združevanje sredstev, prispevki investitorjev in nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča.

V obdobju po osamosvojitvi Slovenije do vstopa v Evropsko unijo se je financiralo opremljanje zemljišč za gradnjo predvsem iz občinskih proračunov. Lokalne skupnosti v ta namen pobirajo prispevek investitorjev in posredno nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, ki pa nista namensko vezana za opremljanje zemljišč za gradnjo, tako da se sredstva porabijo tudi za druge namene. Razlika med financiranjem iz lokalnih proračunov v prvem povojnem obdobju in danes je predvsem ta, da so imeli lokalni proračuni v prvem povojnem obdobju sklade, iz katerih se je financiralo tudi opremljanje zemljišč za gradnjo, medtem ko jih danes praviloma nimajo.

V splošnem lahko rečemo, da so viri sredstev za opremljanje zemljišč za gradnjo v obravnavanem obdobju močno variirali odvisno od razpoložljivih sredstev, drugih prioritarnih nalogah in nujnosti opremljanja zemljišč za gradnjo s posamezno komunalno infrastrukturo.

Pri tem so bili vidnejši naslednji sistemski mejniki:

- Skupna/ločena zakonodaja

Zakonodajno je bilo urejanje oziroma opremljanje zemljišč za gradnjo na slovenskem prostoru po 2. svetovni vojni samostojno urejeno do Zakona o urejanju prostora iz leta 2002. Po tem letu se je ta praksa prekinila in je opremljanje zemljišč za gradnjo postalo del splošnega Zakona o urejanju prostora. Z odvzemom te suverenosti je področje izgubilo na pomenu.

- Urejanje/opremljanje zemljišč za gradnjo

Zakon o urejanju mestnega zemljišča je leta 1963 razločeval med urejanjem in opremljanjem zemljišč za gradnjo. K urejanju je prišteval pripravo in opremljanje zemljišč za gradnjo. To razločevanje je bilo v veljavi vse do Zakona o stavbnih zemljiščih iz leta 1997. Po tem obdobju je zakonsko opredeljeno le še opremljanje zemljišč za gradnjo.

- Urejeno oziroma opremljeno zemljišče za gradnjo kot predpogoj za pričetek gradnje objektov

Od Zakona o urejanju mestnega zemljišča iz leta 1963 naprej je pogoj za gradnjo objektov urejeno oziroma opremljeno zemljišče za ta namen. Takšna praksa je bila v veljavi vse do leta 2002, ko je bil sprejet Zakon o urejanju prostora. S tem zakonom se je prekinila zakonska dikcija o urejenem oziroma opremljenem zemljišču kot potrebnem pogoj za pričetek gradnje objektov.

- Obdobja financiranja

Prva prelomnica v načinu financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo je konec 2. svetovne vojne z novim družbenim sistemom, ko se je opremljanje zemljišč za gradnjo financiralo predvsem iz proračunskih sredstev, ki so pozneje za ta namen imeli razne sklade. Naslednja prelomnica je bilo leto 1974 z novo ustavo in financiranjem opremljanja zemljišč za gradnjo preko samoupravnih interesnih skupnosti in skladov stavbnih zemljišč. Leto 1991 z osamosvojitvijo Slovenije in ponovnim financiranjem opremljanja

zemljišč za gradnjo preko proračunov (praviloma brez proračunskih skladov) predstavlja ponovno prelomnico v financiranju opremljanja zemljišč za gradnjo.

- Ukinitev oziroma vzpostavitev novih finančnih sredstev je vplivalo tudi na opremljanje zemljišč za gradnjo, kar se kaže tudi v dinamiki stanovanjske gradnje po ukinitvi oziroma vzpostavitvi posameznih finančnih virov, ki so bili:
  - Komunalni skladi so se začeli ustanovljati v začetku šestdesetih let, kar sovpada s povečano dinamiko stanovanjske gradnje.
  - Konec sedemdesetih so se začela združevati sredstva temeljnih organizacij združenega dela in organizacij združenega dela, povečeval se je prihodek iz nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in prispevkov investitorjev, ustanovljati so se začele stanovanjske in komunalne samoupravne interesne skupnosti ter skladi stavbnih zemljišč. S tem so se povečala finančna sredstva namenjena opremljanju zemljišč za gradnjo in posledično se je povečevalo opremljanje zemljišč za gradnjo oziroma gradnja stanovanj.
  - Leta 1989 so se ukinile samoupravne interesne skupnosti (stanovanjske, komunalne ...) in s tem združevanje sredstev. Ukinil se je celoten sistem financiranja, ki pa se ni nadomestil z novim, kar se kaže tudi v znatnem zmanjšanju stanovanjske gradnje.
  - Skladi stavbnih zemljišč so bili ukinjeni z Zakonom o stavbnih zemljiščih leta 1997 (ukinjeni do konca leta 1997). Menimo, da ta ukinitvev ni imela tako pomembnega finančnega vpliva, saj so skladi stavbnih zemljišč po osamosvojitvi izgubili na pomenu (vsaj v finančnem smislu). Vsekakor pa je bil s tem ukinjen sistematični pristop k obravnavani tematiki.
- Izvajalske organizacije  
Na področju opremljanja zemljišč za gradnjo so predvsem v sedemdesetih letih imele pomembno vlogo tudi izvajalske organizacije, ki so opravljala dela za komunalne in stanovanjske skupnosti.

Značilnosti v financiranju opremljanja zemljišč za gradnjo v Sloveniji po koncu 2. svetovne vojne do vstopa Slovenije v Evropsko unijo so:

- Načinov financiranja je bilo veliko, pogosto so bili enkratni za posamezno investicijo ali pa izoblikovani za posamezno lokalno skupnost.

- Prispevki investitorjev in prispevek za uporabo mestnega zemljišča oziroma nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča sta bila vedno pomemben vir financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo.
- V preteklosti se je praviloma ločevalo med financiranjem komunalne infrastrukture individualne in kolektivne komunalne potrošnje ter financiranjem primarne in sekundarne komunalne infrastrukture.
- Zakonski predpisi o financiranju opremljanja zemljišč za gradnjo so se pogosto spreminjali in niso izoblikovali stabilnega načina financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo (razen za posamezna krajša obdobja).
- Zaradi številnosti, enkratnosti posameznih virov, razlik med posameznimi lokalnimi skupnostmi in organiziranosti komunalnih organizacij je bil celoten sistem financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo netransparenten.
- Višina finančnih sredstev posameznih virov je med leti zelo variirala.
- Financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo je bilo tesno povezano z družbenim sistemom in njegovimi posebnostmi v posameznih obdobjih. Komunalno opremljanje zemljišč so zagotavljale lokalne skupnosti (v obdobju 1976 - 1990 komunalne samoupravne interesne skupnosti ali stavbno zemljiške skupnosti).
- Najbolj intenzivno se je opremljalo zemljišča za gradnjo v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja.

Prispevki investitorjev so imeli v sistemu financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo vedno pomembno vlogo. Vendar nam vse od leta 1959, ko so se prvič zakonsko uredili, pa do danes ni uspelo vzpostaviti stabilnega sistema. Zakoni na tem področju so se pogosto spreminjali in bili pod vplivom dnevne politike, pogosto se niso dosledno izvajali. Razlogov je bilo več, pogosto lokalne skupnosti niso imele znanja, denarja in volje, da bi strogo upoštevala vsa navodila za izračun oziroma odmero tega prispevka. Praviloma so v okviru zakonskih možnosti našle rešitev, da so prikrojile način njegove odmere. Seveda je bila ta prikrojitev praviloma takšna, da so na ta način pridobile želena finančna sredstva. Posledica takšnega stanja je tudi izredna netransparentnost samega sistema, ki je bila vedno v korist lokalnih skupnosti in posledično države. Država ni nikoli prekinila takšne neurejenosti in jo je na tiho dopuščala. Posledica je, da se v vsem tem času še ni izoblikoval stabilen sistem prispevkov

investitorjev, kar je praksa še danes, saj država rešuje problem financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo samo še skozi prispevke investitorjev. Pri tem gre tako daleč, da v stroške opremljanja prišteva stroške gradnje magistralne in primarne komunalne infrastrukture in stroške že zgrajene komunalne infrastrukture.

Značilnosti o normativnih ureditev prispevka investitorjev je opredelil že Rakar (1999):

- Sredstva investitorjev so predstavljala praviloma kar znaten, včasih celo pretežni del sredstev za financiranje razširjene reprodukcije, še posebej sekundarnih omrežij objektov in naprav. S temi sredstvi smo dejansko pokrivali ves siceršnji primanjkljaj sredstev za razširjeno produkcijo. Istočasno pa smo z njihovo pomočjo prikrivali vse negativne posledice neurejenosti, stihije in nedodelanosti sistema financiranja komunalnega gospodarstva. Prav glede na vlogo in pomen, ki so jo doslej imela sredstva investitorjev kot pomemben finančni vir za razširjeno reprodukcijo, je bilo čutiti določeno inertnost in odpor proti sistemski rešitvi tega vprašanja. Kajti sistemski rešitev problema deleža investitorjev k stroškom urejanja, bi nujno pogojevala in zahtevala sistemski rešitev za celoten sklop financiranja komunalnega gospodarstva, za kar pa v praksi nismo imeli ne potrebne volje in ne moči.
- Zakonska in druga določila, ki so doslej urejala to problematiko so bila razmeroma ohlapna (občina »lahko« predpiše in podobno), nedorečena in včasih celo nepreverjena. Kot pogoje za obračunavanje in plačevanje sorazmernega deleža so navajali določene osnove in elemente, ki pa so bili v praksi le redko izpolnjeni.
- Zelo velik vpliv sta imela na oblikovanje deleža investitorjev k stroškom urejanja tudi način in razmere v katerih so se prostorski izvedbeni akti izdelovali, sprejemali in kasneje izvajali. Liberalizacija pri izvajanju urbanističnih aktov in urbanistična nedisciplinost sta imela seveda svoj odraz tudi v stroških urejanja in njihovi razporeditvi med posamezne nosilce. Tipična posledica liberalizacije pri izvajanju urbanističnih aktov je bila liberalizacija določanja sorazmernega deleža investitorjev k stroškom urejanja stavbnih zemljišč. Namesto načrtnega prostorskega razvoja in sistematičnega zbiranja in razporeditve sredstev smo se raje oprijeli »načela«. Kdor hoče graditi, naj plača. Omenjeno »načelo« pa je doživljalo po občinah najrazličnejše metamorfoze, tako da smo bili priča skrajno neurejenemu stanju na tem področju.

K temu bi dodali še:

- Pomen prispevka investitorjev je v sistemu financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo z leti naraščal. Danes je postal praktično edini finančni vir opremljanja zemljišč za gradnjo.
- Mejniki v sistemu prispevkov investitorjev so bili:
  - Do leta 1966 se je prispevek investitorjev odmerjal samo na mestnih zemljiščih, po letu 1966 na vseh zazidljivih zemljiščih.
  - Do leta 2004 so investitorji, ki so gradili na ureditvenih območjih, prispevali samo za dejanske stroške opremljanja zemljišč za potrebe načrtovanega objekta, po letu 2004 pa prispevajo tudi za že zgrajeno komunalno infrastrukturo (minula družbena vlaganja).
  - Investitorji, ki so gradili izven območja urejanja so prispevali za stroške opremljanja zemljišč za gradnjo šele po letu 1966.
  - Do leta 1997 so bili v prispevku investitorjev zajeti stroški priprave in stroški opremljanja (stroški urejanja zemljišč) po tem letu pa samo stroški opremljanja. Čeprav je tudi po tem letu na investitorji odpadli stroški priprave zemljišča, razlika je le v tem, da ti niso vsebovani v prispevkih investitorjev in za pripravo zemljišča ni zadolžena lokalna skupnost.
  - Od leta 1997 naprej so bili zavezanci za prispevek investitorjev tudi investitorji, ki so nadzidali oziroma prizidali obstoječi objekt.
  - Po letu 1984 so se zemljišča za gradnjo na območjih urejanja opremljala oziroma urejala na podlagi posebnih dokumentov (investicijski programi, programi opremljanja stavbnih zemljišč, programi opremljanja zemljišč za gradnjo). Na osnovi teh dokumentov so se odmerjali tudi prispevki investitorjev.
  - Do leta 2002 oziroma 2004 je bila predmet prispevka investitorjev sekundarna komunalna infrastruktura. Izjema je bilo obdobje 1977 do 1984, ko je bila za nestanovanjsko rabo predmet prispevka investitorjev tudi primarna komunalna infrastruktura. Po letu 2002 oziroma 2004 je poleg sekundarne komunalne infrastrukture predmet prispevka investitorjev tudi primarna in magistralna komunalna infrastruktura.
- Z vidika ustreznosti osnovnih davčnih načel je zaslediti vseskozi težnjo k načelu koristi, torej enakovrednosti dajatve in protidajatve, mu pa ni nikoli zadostilo, saj se je praviloma

zavezance neenakovredno obravnavalo, preračunavali so se obračunski stroški na površino objekta, določali so se povprečni stroški opremljanja in podobno.

- Za začetno obdobje je bil prispevek investitorjev še zelo enostaven, s časom pa so postale razdelitve stroškov med investitorje in sam obračun zelo kompleksni in zato netransparentni.
- Z izjemo Zakona o stavbnih zemljiščih iz leta 1997 je bil prispevek investitorjev namensko vezan za pridobivanje, urejanje in opremljanje zemljišč za gradnjo.
- Neurejen in nedodelan sistem je dopuščal razmeroma veliko prostora in možnosti za določanje prispevka investitorjev. Tako smo se ves čas srečevali z različnimi obravnavami tega področja. Različno se je obravnavalo investitorje in skupine investitorjev, vrste stroškov za katere so morali ozirajo morajo prispevati investitorji ...
- S prostorsko zakonodajo iz leta 2002 oziroma 2004 so bile ponovno vnesene spremembe v metodologijo izračunavanja prispevkov investitorjev. Te spremembe so bile takšne, da država lokalnim skupnostim praviloma omogoča pobiranje višjih prispevkov investitorjev kot je bila praksa v preteklosti. Takšna praksa se nadaljuje tudi z Zakonom o prostorskem načrtovanju iz leta 2007.

Primerjav tujih modelov financiranja s slovenskimi nam je pokazala, da so si modeli med seboj zelo različni, kar izhaja predvsem iz različnosti sistemov urejanja prostora, sistema javnih financ in financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo v preteklosti. Na splošno pa lahko trdimo, da so obravnavani tuji modeli v primerjavi s slovenskim stabilnejši in niso toliko pod vplivom dnevne politike.

Na osnovi poznavanja problematike, prakse v preteklosti, prakse v tujini in teoretičnih izhodišč smo podali izhodišča, ki bi jih moral imeti sistem financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo v Sloveniji. Najpomembnejša izhodišča so:

- Opremljanje zemljišč za gradnjo bi se moralo financirati iz več virov (predvsem iz prispevka ob ceni storitve, prispevka investitorjev in lokalnih proračunov).
- Ločitev med financiranjem opremljanja zemljišč za gradnjo in ostale komunalne infrastrukture.
- Področje urediti s posebnim zakonom in z njim celostno urediti to področje.



- Financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo se mora reševati v sklopu načrtovanja komunalne infrastrukture (terminski plani gradnje) in izdelave prostorskih aktov.
- Postaviti stabilen, transparenten in enostaven sistem financiranja, ki bo zagotavljal potrebna finančna sredstva in bo izvajalski inštrument prostorskih aktov.
- Prispevek investitorjev bi moral vsebovati samo dejansko vložena sredstva v opremljanje zemljišč za gradnjo. Sredstva za že zgrajeno in plačano komunalno infrastrukturo ne bi smela biti predmet prispevka investitorjev.

S spremembo družbenega sistema v začetku devetdesetih let je bil uradno ukinjen sistem financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo, ki se je oblikoval po 2. svetovni vojni. Z ukinitvijo le tega, pa se ni sistem nadomestil z novim. Država namesto, da bi celostno reševala problematike, to rešuje samo preko prispevkov investitorjev. Le ti so postali praktično edini sistemski vir financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo. Problem je zaradi velikega komunalnega deficita še toliko bolj pereč. Pri oblikovanju sistema financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo bi bilo potrebno v obzir vzeti ceno storitve - prispevek za razširjeno reprodukcijo, prispevke investitorjev, nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča oziroma davek na nepremičnine, javno zasebno partnerstvo in morebiti tudi davek na komunalni deficit ter prispevek za spremembo namembnosti po prostorskih aktih. Le s takšno celostno rešitvijo obravnavane problematike se bo zgradil stabilen sistem financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo, ki bo zbral potrebna finančna sredstva. Predvsem bi bilo potrebno zmanjšati obremenitve investitorjev za komunalno infrastrukturo in tudi s tem dati prepotreben zagon gradnji.

## 9 POVZETEK

Lokalne skupnosti se že vse od konca 2. svetovne vojne srečujejo s pomanjkanjem finančnih sredstev za opremljanje zemljišč za gradnjo. Potrebna finančna sredstva so lokalne skupnosti in država oziroma republika iskale na številne načine, tako so se oblikovali številni načini financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo. Poleg potrebnega opremljanja zemljišč za novogradnje je bil prisoten tudi velik komunalni deficit, ki se še vedno ni odpravil. Vse do danes nam ni uspelo izoblikovati stabilnega sistema financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo. Problem je še toliko bolj pereč, ker so danes v strokovnih krogih še velike nejasnosti glede predmeta opremljanja zemljišč za gradnjo, predmeta prispevka investorjev in ostalih teoretičnih izhodišč. Zato smo temu v magistrskem delu dali posebno pozornost.

Opremljanje zemljišč za gradnjo se je v preteklosti financiralo iz številnih virov, ki so se v posameznih časovnih obdobjih med seboj razlikovali, tako v višini finančnih sredstev kot v načinu zbiranja le teh. Financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo smo razdelili v tri obdobja in sicer prvo obdobje od konca 2. svetovne vojne do spremembe ustave leta 1974, drugo obdobje po letu 1975 do osamosvojitve Slovenije leta 1991 in tretje obdobje po letu 1992 do danes. Pomen posameznih financiranih virov smo prikazali tudi z analizo razpoložljivih statističnih podatkov o vlaganjih posameznih virih v komunalno infrastrukturo. Podatki so analizirani glede na deleže vloženih sredstev v gradnjo komunalne infrastrukture po virih financiranja za posamezna leta. Za prvo povojno obdobje je značilno financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo iz lokalnih proračunov in njihovih skladov. Viri so bili pogosto enkratni, prilagojeni za posamezen primer. Za drugo obdobje je značilno financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo preko samoupravnih interesnih skupnosti in skladov stavbnih zemljišč. Sredstva so se pridobila predvsem z združevanjem sredstev, prispevkov investorjev in prispevkom za uporabo mestnega zemljišča oziroma nadomestilom za uporabo stavbnega zemljišča. To je obdobje, ko je bila gradnja in posledično financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo najintenzivnejše, kar smo prikazali z analiziranjem števila novozgrajenih stanovanj po posameznih letih. Za tretje obdobje, obdobje po osamosvojitvi Slovenije, je značilno financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo preko integralnih proračunov lokalnih skupnosti. To je obdobje, ko se je število stanovanj bistveno zmanjšalo, posledično temu so se zmanjšala tudi vlaganja v opremljanje zemljišč za gradnjo. Financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo

se je začelo reševati samo preko prispevka investitorjev. V splošnem lahko rečemo, da so sredstva opremljanja zemljišč za gradnjo v obravnavanem obdobju močno variirala, kar je bilo odvisno od razpoložljivih finančnih sredstev, drugih prioriternih nalogah in nujnosti opremljanja zemljišč za gradnjo s posamezno komunalno infrastrukturo. Financiranje opremljanja zemljišč za gradnjo smo prikazali tudi na primeru bivših ljubljanskih občin.

Prispevki investitorjev so imeli vedno pomembno vlogo pri financiranju opremljanja zemljišč za gradnjo. Vendar vse od leta 1959, ko se je prvič zakonsko uredilo prispevke investitorjev, pa do danes nam ni uspelo stabilnega sistema. Zakonodaja se je pogosto spreminjala, zakonska določila so bila ohlapna, metodologija izračuna je postajala kompleksna ... Lokalne skupnosti pogosto niso imele znanja, finančnih sredstev in interesa, da bi sledile vsem ohlapnim zakonskim določilom. Kako različna metodologija izračuna prispevka investitorjev lahko vpliva na višino prispevka investitorjev smo prikazali s finančno analizo višine prispevkov investitorjev po posameznih obdobjih, in sicer na primeru prispevka investitorjev na območju urejanja in izven območja urejanja. Z analizo smo prikazali, da višina prispevka investitorja po posameznih obdobjih praviloma narašča. Razlog predvsem različna metodologija izračuna prispevka investitorjev.

V tujini se opremljanje zemljišč za gradnjo financira na različne načine, ki so odvisni predvsem od sistema urejanja prostora, sistema javnih financ in prakse v preteklosti. V nalogi smo opisali način financiranja v Nemčiji, Veliki Britaniji in na Nizozemskem. Tuji modeli so v primerjavi s slovenskim predvsem stabilnejši in niso pod vplivom dnevne politike.

Na osnovi prakse v preteklosti, sistema javnih financ in prakse v tujini smo podali izhodišča, ki bi jih moral upoštevati sistem financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo v Sloveniji. Predvsem je potreben sistemski pristop k reševanju problematike. Vire financiranja bi se morale reševati usklajeno in ne samo preko prispevke investitorjev. V obzir bi bilo potrebno vzeti predvsem prispevek ob ceni storitve, prispevek investitorjev, proračunska sredstva in morebiti tudi davek na spremembo namembnosti po prostorskih aktih ter splošni davek na komunalni deficit. Tudi z zmanjšanjem finančne obremenitve investitorjev za komunalno infrastrukturo bi dali prepotreben zagon gradnji. Le s takšno celovito rešitvijo obravnavane

problematike se bo zgradil stabilen sistem financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo, ki bo zbral potrebna finančna sredstva.

## 10 SUMMARY

Local communities have been facing the lack of land development funding since the Second World War. The communities and the Republic of Slovenia have been looking for funds in different ways, such as land development funds. Besides the needed land development funds for new buildings we have been facing the land development deficit. To this day, we have not been able to form a firm funding model. There is a lot of incomprehension of what is the object of land development, object of sponsors' providing the land development fee and other theoretical principles in the professional field. That is why the problem is wider and more complicated and it is given special attention in my research.

In the past, land development was being funded in many ways that were different in particular periods. The differences were in the amount of the land development fee and in the way the funds were collected. Funding land development can be divided in three periods. The first period is after the Second World War to 1974, when the constitution changed, the second period being after 1975 to 1991, when Slovenia gained independence and the third from 1991 to the present day. The importance of land development funds is also shown with the help of statistical analysis of the investment of funds into land development. The data has been analysed according to the share of the invested amount into the land development of local public infrastructure annually. The first period after the Second World War characterizes itself with the significant importance of funding land development from local budgets and their funds. Many land development funds were often single and adjusted to a specific circumstance. The funding of local public infrastructure by self management communities (samoupravne interesne skupnosti) and building land funds (skladi stavbnih zemljišč) characterize the second period. Land development funds were mainly acquired by pooling of funds, building land development fees and real estate tax. This is the period when the building construction and consecutive land development were the most intense, which is shown with the analysis of the number of newly built apartments per year. Funding land development by integral community budgets is distinctive of the third period, after the independence of Slovenia to the present day. In this period the number of new apartments has drastically fallen. Land development fee became the only land development fund. In general, we can say that land development funds has been changing a lot during this period, which depends on the

available funds, other local duties and importance of land development. The funding of land development is shown with the example of the former Ljubljana local communities.

The building land development fee has had a great role in funding land development. Since 1959, when the first legislation of investor fee was installed, to the present day we have not been able to establish a stable system of funding land development. Legislation kept changing drastically, legal definitions were not clear and methodology was complex ... Local communities did not have knowledge, money or interest to consider the legislation most of the time. The influence of different methodology of determination of investor fee on the amount of the investor fee has been shown with the financial analysis. The amount of building land development fee for each period has also been analysed. The analysis has been carried out for the area of detailed and general spatial act. The annual general rising of the amount of land development found has been shown with the analysis. The reason is different methodology of determination of building land development fee.

Foreign countries fund land development in different ways, which mainly depends on the spatial planning system, public financing and past experiences. Funding land development in Germany, Great Britain and the Netherlands are described in the thesis. The comparison with the Slovene model, the models in other countries are more stable and are not influenced by daily politics.

On the basis of the past experience, public finances and foreign practice the principles of the suitable model of funding land development in Slovenia have been highlighted. The most important step is the systematic approach to the problem. The funding land development should not be solved only by building land development fee, but what should be taken into consideration are main service prices, building land development fee, municipality budgets, fees for land use change, and tax for lack of land development. With financially unburdening the investors, the necessary impulsion to construction would also be given. Only with the entire solution of the problem a stable model of funding land development will be formed, which will raise the needed funds.

## LITERATURA IN VIRI

### Uporabljeni viri:

Arrow, K. J. (ur.), Intriligator, M. D. (ur.), Mills, E. S. (ur.), et. al. 1987. Handbooks in Economics 7: Handbook of Regional and Urban Economics: Volume II: Urban Economics. Amsterdam, Elsevier Science Publishers B. V.: 1322 str.

Analiza dejavnosti sklada stavbnih zemljišč mesta Ljubljane v 5 letnem obdobju 1987 - 1991. 1992. Ljubljana, Sklad stavbnih zemljišč mesta Ljubljane: 44 str.

Beković, B. 1995. Ekonomika urbanističnega planiranja. Beograd, Centar za ekonomske studije: 484 str.

Galič, I. 1991. Problematika zaračunavanja sorazmernega deleža stroškov opremljanja stavbnega zemljišča investitorjem v posameznih ureditvenih območjih. Diplomski naloga. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Oddelek za gradbeništvo in geodezijo: 53 f.

K. B. 1985. Občan, Glasilo skupnosti slovenskih občin. 9: 10 - 12.

Klemenčič, T. 1985. Stanovanjsko gospodarstvo. Ljubljana, ČGP Delo - TOZD Gospodarski vestnik: 735 str.

Klemenčič, T. 1997. Komunalno gospodarstvo. Ljubljana, Svetovalni center d.o.o.: 511 str.

Klemenčič, T., Rakar, A., Bogataj, M. Mestna renta in cena stavbnega zemljišča. 1979. Ljubljana, Inštitut za komunalno gospodarstvo pri VTOZD Gradbeništvo in geodezijo, VOZD Fakulteta za arhitekturo, gradbeništvo in geodezijo: 253 f.

Klemenčič, T., Trček, S. 1970. Financiranje gradnje komunalnih naprav v stanovanjskih naseljih. Ljubljana, Gradbeni center Slovenije: 169 f.

Kranjec, M. 2003. Davki in proračun. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo: 410 str.

Musgrave, R., Musgrave, P. 1993. Javne finance u teoriji i praksi. Zagreb, Institut za javne finance: 674 str.

Panjan, J., Rakar, A., Vahtar, M., Polanc, I., Balič, R., Novak, P., Simoneti, M. 2001. Komunalni sistemi in prostorski razvoj Slovenije (Podloge za publikacijo PROSTOR SI 2020). Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Inštitut za zdravstveno hidrotehniko: 120 str.

Požnel, D. 1981. Zadruga kot temeljna enota stanovanjske samouprave. Ljubljana, Ljubljanski urbanistični zavod: 69 f.

Rakar, A. 1994. Komunalno gospodarstvo. Ljubljana, Fakulteta za arhitekturo, gradbeništvo in geodezijo: 179 str.

Rakar, A. 2001. Program opremljanja stavbnih zemljišč kot inštrument za realizacijo prostorskih planov in usmerjenje investicij. V: Ramšak, V. (ur.). Strokovni posvet o gospodarskih javnih službah varstva okolja na lokalni in regionalni ravni. Moravske Toplice, 25. in 26. januar 2001. Ljubljana, Svetovalni center: 28 - 38.

Rakar, A. 2005. Zemljiška politika in vrednotenje nepremičnin, zapiski predavanj. Ljubljana, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.

Rakar, A., Šubic, M., Klemenčič, T. 1982. Metodologija za ugotavljanje sorazmernega deleža investitorjev. Ljubljana, Inštitut za komunalno gospodarstvo pri FAGG: 103 f.

Rupnik, L. 1992. Javne finance. Del 1. Javne finance v svetu. Ekonomska fakulteta: 213 str.

Slovar slovenskega knjižnega jezika. 1979. Ljubljana, Slovenska akademija znanosti in umetnosti: 1076 str.



Stanovnik, T. 2002. Javne finance. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta: 237 str.

Urbanistični terminološki slovar. 1975. Ljubljana, Urbanistični inštitut SR Slovenije: 402 str.

Vlaj, S. 2001. Lokalna samouprava, s poudarkom na načelu subsidiarnosti, Univerza v Ljubljani, Visoka upravna šola: 367 str.

Žemva, Š. 2003. Primerjava izračuna površin stavb po SIST 9836 s po JUS U.C2.100. V: Poslovanje z nepremičninami : zbornik referatov : 14. tradicionalno strokovno srečanje, Portorož, 13. in 14. november 2003. Gospodarska zbornica Slovenije: str. 210 – 222.

#### **Ostali viri:**

Barrett, S. (ur.), Healey, P. (ur.), et al. 1995. Land Policy: Problems and Alternatives. Hants, Avebury: 392 str.

Bogataj, M., Rakar, A. 1981. Financiranje komunalnega gospodarstva (gradivo za javno razpravo). Ljubljana, Inštitut za komunalno gospodarstvo: 57 f.

Černič, B., Dekleva, J., Cvetkovič, B. 1988. Analiza stanja zemljiške politike v mestu Ljubljana, Uvodna študija: zemljiška politika v družbenem sistemu SFRJ. Ljubljana, Urbanistični inštitut Slovenije: 84 f.

Driehaus, H. J. 1991. Erschließungs und Ausbaubeiträge. München, C.H.Beck'sche Verlagsbuchhandlung: 675 str.

Drozg, V. (ur.), Rakar, A. (av.), et al. 1999. Ključni vzvodi urbanističnega in prostorskega planiranja na prelomu tisočletja: stanje in trendi, 15. Sedlarjevo srečanje, Maribor, 21. do 23. oktober 1999. Ljubljana, Društvo urbanistov in prostorskih planerjev Slovenije: 196 str.

Dunkerley, B. H., Walters, A. A., Doebele, W. A., Whitehead C. M. E., Shoup, D. C., Courtney, J. M., Rivkin. M. D. 1993. Urban Land Policy, Issues and Opportunities. Washington, Oxford University Press (izdal za Svetovno banko): 214 str.

Ekonomičnost komunalnega gospodarstva v večjih mestih SR Slovenije. 1968. Maribor, Ekonomski center Maribor, Zavod za urbanizem Maribor: 215 f.

Grafenauer, B. 2000. Lokalna samouprava na Slovenskem, Teritorialno - organizacijske strukture. Maribor, Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta: 496 str.

Herzog, J. 1963. Analiza stanja komunalnega gospodarstva v nekaterih mestih SR Slovenije in smernice za uvedbo in utrjevanje samoupravljanja ter ekonomskih odnosov v komunalnih organizacijah, Ljubljana, Ekonomski inštitut SRS Slovenije, Ljubljana: 212 f.

Hooper, A. 1989. Policy Innovation and urban Land Markets. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development: 185 str.

Klemenčič, T. 1968. Komunalni sistem in zakonodaja II, skripta. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za arhitekturo, gradbeništvo in geodezijo: 170 str.

Klemenčič, T. 1972. Mestna renta v zvezi s problemom financiranja opremljanja mestnega zemljišča s komunalnimi napravami in objekti. Ljubljana. Inštitut za komunalno gospodarstvo pri FAGG v Ljubljani: 511 f.

Klemenčič, T. 1982. Financiranje komunalnega gospodarstva, teoretični del. Ljubljana. Inštitut za komunalno gospodarstvo pri FAGG: 156 f.

Klemenčič, T. 1982. Komunalna zemljiška politika, Sistem pridobivanja, priprave, opremljanja in oddajanja stavbnih zemljišč. Ljubljana, Institut za komunalno gospodarstvo pri FGG: 200 f.

Klemenčič, T., Šubic, M. 1982. Financiranje komunalnega gospodarstva, analiza stanja, Ljubljana, Inštitut za raziskovalno gospodarstvo pri FAGG: 82 f.

Mihaljević, G. 1978. Finansiranje uređivanja gradskog zemljišta. Beograd, Savremena administracija: 179 str.

Mrzlikar, S. 1965. Problemi ekonomike komune. Ljubljana, Inštitut za ekonomska raziskovanja Ljubljana: 264 f.

Murko, V. 1977. Javne finance in finančni sistem SFRJ. Ljubljana, ČGP Delo, TOZD Gospodarski vestnik: 413 str.

Overview of case studies. 1988. Paris, OECD: 24 str.

Operativni program odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode. 2004. Ljubljana: 90 f.

Pogačnik, A. 1992. Urejanje prostora in varstvo okolja. Ljubljana, Založba Mladinska knjiga: 179 str.

Pogačnik, A. 1999. Urbanistično planiranje. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo: 252 str.

Fatur, M. Ložar, Š. 2006. Program opremljanja zemljišč za gradnjo za dele območij urejanja CO 1/27 Šumi, CT 10 Slovenska cesta, CT 11 Slovenska cesta in CT 29 križišče Drama. Ljubljanski urbanistični zavod, d.d.: 44 f.

Rakar, A. 2005. Vloga geodetske stroke in službe v postopku pridobivanja gradbenega in uporabnega dovoljenja. Geodetski vestnik 49: 567 - 577.

Rakar, A., Ivančič, S., Petavs, M., Pivk, M., Šubic Kovač, M., Tržan, M. 1993. Oblikovanje celovitega modela in opredelitev instrumentov zemljiške politike s posebnim ozirom na

zajemanje mestne rente v Ljubljani. Ljubljana, Institut za komunalno gospodarstvo pri FAGG: 109 f.

Rakar, A., Šubic Kovač M., Cerkevnik, S., Gorenc, J. Novljan, M. 1997. Lokalni viri financiranja Mestne občine Ljubljane, I. faza. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Inštitut za komunalno gospodarstvo: 76 f.

Rakar, A., Šubic, M. 1983. Metodologija za oblikovanje cen komunalnih storitev. Ljubljana, Inštitut za komunalno gospodarstvo: 105 f.

Setnikar - Cankar, S. 2005. Ekonomika javnega sektorja s proračunskim financiranjem. Ljubljana, študijsko gradivo. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo: 344 str.

The EU compendium of spatial planning systems and policies, Germany. 1998. Luxembourg, Office for official publication of the European communities: 219 str.

The EU compendium of spatial planning system and policies, The Netherlands. 1997. Luxembourg, Office for official publication of the European communities: 153 str.

The EU compendium of spatial planning system and policies, United Kingdom. 2000. Luxembourg, Office for official publication of the European communities: 171 str.

Toplak, M. (av.), Markovič - Hribernik, T. (me.) 2004. Lokalne gospodarske javne službe (primer Mestne občine Ljubljana), diplomsko delo. Ljubljana, Ekonomska - pravna fakulteta Maribor: 62 f.

Zemljiška politika kot inštrument izvajanja prostorskih planov, faza 3: Ekonomski inštrumenti zemljiške politike. 2003. Ljubljana, Urbanistični inštitut RS: 68 f.

Zimmermann, F. 1990. Kommunal Finanzen. Das kommunale Einnahmesystem in der Bundesrepublik Deutschland und seine Übernahme in der Deutschen Demokratischen Republik. Bestand, Möglichkeiten und Alternativen. Berlin, Kova Fachverlag Berlin: 67 str.

### **Internetni viri:**

Mariborski vodovod.

<http://www.mb-vodovod.si/Zgodovina/zgodovina1.htm> (28.05.2005).

Popis prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj v Republiki Sloveniji v letu 2002. 2002.

[http://www.stat.si/popis2002/si/rezultati\\_slovenija\\_stavbe.htm](http://www.stat.si/popis2002/si/rezultati_slovenija_stavbe.htm) (3.8.2006).

Brankovič, J. 2006. Padel bo prvi del Šumija. Delo.

[http://www.delo.si/index.php?sv\\_path=41,35,124300](http://www.delo.si/index.php?sv_path=41,35,124300) (20.03.2007).

### **Zakonski predpisi:**

Energetski zakon. Uradni list RS št. 79/1999, 8/2002, 50/2003 - Odločba Ustavnega sodišča in 51/2004.

Metodologija za izračun povečane vrednosti stavbnih zemljišč zaradi minulih družbenih vlaganj. Uradni list SRS št. 19/1989.

Navodilo o enotni metodologiji za pripravo investicijskega programa urejanja stavbnih zemljišč. Uradni list SRS št. 33/1985 in Uradni list RS št. 22/1990 in 24/1990.

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

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

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

Navodilo za podrobnejši izračun sorazmernega dela stroškov priprave in opremljanja stavbnih zemljišč s komunalnimi in drugimi objekti in napravami sekundarnega omrežja. Uradni list RS št. 22/1990.

Odlok o komunalnem prispevku Občinskega ljudskega odbora Ljubljana - Šiška, 8. junij 1956.

Odlok o komunalnem prispevku. Glasnik št. 57/1960.

Odlok o komunalnem prispevku. Glasnik št. 76/1960.

Odlok o komunalnem prispevku za Mestno občino Ljubljana. Uradni list SRS št. 36/2000.

Odlok o komunalnih dejavnostih na območju ljubljanskih občin. Uradni list SRS št. 45/1962.

Odlok o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča na območju ljubljanskih občin. Uradni list SRS št. 24/1977, 4/1978 in 4/1979.

Odlok o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča, Uradni list SRS št. 32/1986, 46/1988 in 28/1989.

Odlok o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča. Uradni list RS št. 130/2003, 120/2005.

Odlok o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča. Uradni list RS št. 72/1995 in 36/2000.

Odlok o prenosu sredstev odpravljenega družbenega investicijskega sklada SR Slovenije v kreditni sklad Splošne gospodarske banke SR Slovenije. Uradni list SRS št. 20/1965.

Odlok o prispevkih investitorjev k stroškom za pripravo in komunalno ureditev stavbnih zemljišč. Glasnik št. 9/1962.

Odlok o prispevkih investitorjev k stroškom za pripravo in komunalno ureditev stavbnih zemljišč. Glasnik, št. 45/1960.

Odlok o prispevkih investitorjev k stroškom za pripravo in komunalno ureditev stavbnih zemljišč. Glasnik št. 56/1960.

Odlok o prispevkih investitorjev k stroškom za pripravo in komunalno ureditev stavbnih zemljišč. Glasnik št. 75/1960.

Odlok o prispevkih investitorjev k stroškom za pripravo in komunalno ureditev stavbnih zemljišč. Glasnik št. 77/1960.

Odlok o prispevku za uporabo mestnega zemljišča na območju mesta Ljubljane. Glasnik št. 39/1967.

Odlok o stavbnih zemljiščih. Uradni list SRS št. 31/1986.

Odlok o prispevku za uporabo mestnega zemljišča na območju mesta Ljubljane. Glasnik št. 33/1966.

Odlok o programu opremljanja za del območja urejanja CO 1/27 Šumi, CT 10 Slovenska cesta, CT 11 Slovenska cesta in CT 29 križišče Drama. Uradni list RS št. 106/2006.

Odlok o prispevku za uporabo mestnega zemljišča na ureditvenem območju mesta Ljubljane. Uradni list SRS št. 3/1975 in 4/1975.

Odlok o urejanju in oddajanju mestnega zemljišča v Občini Ljubljana - Šiška. Glasnik št. 43/1964.

Odlok o urejanju in oddajanju mestnega zemljišča v Občini Ljubljana - Vič - Rudnik. Glasnik št. 23/1964.

Odlok o urejanju mestnega zemljišča. Glasnik št. 53/1963.

Odlok o urejanju mestnega zemljišča na območju občine Ljubljana - Moste - Polje. Glasnik št. 12/1964.

Odlok o urejanju mestnega zemljišča na območju občine Ljubljana - Šiška. Glasnik št. 53/1963.

Odlok o ustanovitvi cestnega sklada LRS. Uradni list LRS št. 31/1961.

Odlok o zagotovitvi povračila investicijskih stroškov za komunalne naprave. Glasnik št. 45/1956.

Odredba o novih gospodarskih dejavnostih na področju prometa in zvez. Uradni list FLRJ št. 14/1954.

Osnovni zakon o proračunih. Uradni list FLRJ št. 105/1946.

Osnutek Odloka o programu opremljanja zemljišč za gradnjo za obstoječo komunalno infrastrukturo za območje Mestne občine Ljubljana. 2006. Mestna občina Ljubljana, Oddelek za gospodarjenje z zemljišči: 23 f.

Pravilnik o izvajanju proračuna. Uradni list FLRJ št. 57/1947.

Pravilnik o merilih za odmero komunalnega prispevka. Uradni list RS št. 117/2004.

Pravilnik o razvrščanju uporabnikov družbenega premoženja po njihovih dejavnostih. Uradni list FLRJ št. 10/1962.

Samoupravni sporazum o temeljih plana Komunalnih skupnosti ljubljanskih občin za obdobje 1986 - 1990. Uradni list SRS št. 25/1986.

Splošna uredba o vodnih skupnostih. Uradni list FLRJ št. 6/1952.

Splošni zakon o urejanju in uporabi mestnega zemljišča. Uradni list FLRJ št. 12/1962.

Splošni zakon o zadrugah. Uradni list FLRJ št. 59/1946.



Stanovanjski zakon. Uradni list RS št. 18/1991, 19/1991, 13/1993 - Odločba Ustavnega sodišča, 9/1994, 21/1994, 22/1994 - Odločba Ustavnega sodišča, 23/1996, 24/1996 - Odločba Ustavnega sodišča, 44/1996 - Odločba Ustavnega sodišča, 23/1996, 1/2000, 29/2003 - Odločba ustavnega sodišča.

Temeljni zakon o družbenem prispevku in o davkih. Uradni list FLRJ št. 1/1952.

Temeljni zakon o elektrogospodarstvu. Uradni list SFRJ št. 17/1965, 9/1968 in 50/1968.

Temeljni zakon o financiranju družbeno političnih skupnosti. Uradni list SFRJ št. 31/1964.

Temeljni zakon o javnih cestah (prečiščeno besedilo). Uradni list RS št. 27/1965.

Temeljni zakon o obračunski dokladi in posebnem krajevnem prispevku. Uradni list FLRJ št. 19/1955, 19/1957, 55/1957, 52/1958 in 52/1959.

Temeljni zakon o prispevkih in davkih občanov. Uradni list SFRJ št. 32/1964.

Temeljni zakon o prispevku za uporabo mestnega zemljišča. Uradni list SFRJ št. 51/1967, 11/1969 in 15/1971.

Temeljni zakon o proračunih. Uradni list FLRJ št. 13/1954.

Temeljni zakon o proračunih. Uradni list FLRJ št. 13/1956.

Temeljni zakon o stanovanjskih zadrugah. Uradni list SFRJ št. 1/1968 in 50/1968.

Temeljni zakon o usmerjanju in izločanju sredstev za stanovanjsko izgradnjo. Uradni list SFRJ št. 60/1970.

Temeljni zakon o vodah. Uradni list SFRJ št. 13/1965.

Uredba o cestnih skladih. Uradni list FLRJ št. 10/1956.

Uredba o družbenih investicijskih skladih. Uradni list FLRJ št. 22/1956.

Uredba o elektroenergetski dispečerski službi. Uradni list FLRJ št. 59/1950.

Uredba o izvajanju proračuna. Uradni list FLRJ št. 24/1947.

Uredba o izvrševanju proračunov in o računovodskem poslovanju državnih organov in zavodov. Uradni list FLRJ št. 35/1955, 53/1956, 16/1958 in 41/1959.

Uredba o organizaciji in delu uprave za vodno gospodarstvo. Uradni list LRS št. 19/1958.

Uredba o skupnostih elektrogospodarskih podjetij. Uradni list FLRJ št. 4/1954.

Uredba o uvedbi in uporabi enotne klasifikacije vrst objektov in o določitvi objektov državnega pomena. Uradni list RS št. 33/2003.

Uredba o vsebini programa opremljanja zemljišč za gradnjo. Uradni list RS št. 117/2004.

Uredba o začasnem načinu ureditve prispevka investitorjev k stroškom za pripravo in komunalno ureditev stavbnih zemljišč. Uradni list FLRJ št. 19/1959.

Ustava Federativne ljudske republike Jugoslavije. Uradni list št. 10/1946.

Ustava Ljudske republike Slovenije. Uradni list LRS št. 4/1947.

Začasna nomenklatura dejavnosti, Zvezna planska komisija, odločba kab. št. 1948 z dne 8.9. 1947.

Zakon o cestah. Uradni list SRS št. 38/1981, 7/1986 in 37/1987.

Zakon o cestnem skladu SR Slovenije. Uradni list RS št. 8/1965, 30/1965 in 12/1967.

Zakon o cestnih podjetjih. Uradni list FLRJ št. 27/1961.

Zakon o določitvi nalog, ki jih od 1.1. 1990 začasno opravljajo organi samoupravnih interesnih skupnosti, in o ustanovitvi določenih republiških upravnih organov. Uradni list SRS št. 42/1989.

Zakon o elektrogospodarskih organizacijah. Uradni list RS št. 2/1958 in 13/1963.

Zakon o elektrogospodarstvu. Uradni list SRS št. 42/1973 in 26/1974.

Zakon o elektronskih komunikacijah. Uradni list RS št. 43/2004.

Zakon o energetskega gospodarstvu. Uradni list RS št. 33/1981 in 29/1986.

Zakon o enotni klasifikaciji dejavnosti. Uradni list SFRJ št. 6/1976.

Zakon o financiranju družbeno - političnih skupnosti v SR Sloveniji. Uradni list SRS št. 36/1964, 43/1967, 40/1968 in 43/1970.

Zakon o financiranju gradnje stanovanj. Uradni list FLRJ št. 47/1959 in 12/1962.

Zakon o financiranju javne porabe. Uradni list SRS št. 48/1990, 34/1991, 30/1992, 52/1992 - Odločba Ustavnega sodišča, 7/1993 in 43/1993 - Odločba Ustavnega sodišča.

Zakon o financiranju občin. Uradni list RS št. 80/1994, 45/1997, 67/1997 - Odločba Ustavnega sodišča in 56/1998 - Odločba ustavnega sodišča.

Zakon o financiranju splošnih družbenih potreb v družbeno - političnih skupnostih. Uradni list SRS št. 39/1974 in 4/1978.

Zakon o gospodarskih javnih službah. Uradni list RS št. 32/1993 in 30/1998.

Zakon o izločanju sredstev za stanovanjsko izgradnjo, Uradni list SFRJ št. 35/1965, 56/1965, 50/1968 in 56/1969.

Zakon o javnih cestah. Uradni list LRS št. 39/1962 in Uradni list SRS št. 12/1967.

Zakon o javnih cestah. Uradni list RS št. 29/1997, 18/2002, 52/2005 - Odločba Ustavnega sodišča, 131/2004 - Odločba Ustavnega sodišča, 92/2005, 33/2006 - Odločba Ustavnega sodišča.

Zakon o javnih cestah. Uradni list SRS št. 51/1971.

Zakon o javnih financah. Uradni list RS št. 79/1999, 124/2000, 79/2001 in 30/2002.

Zakon o komunalnih dejavnostih posebnega družbenega pomena. Uradni list SRS št. 24/1975 in 13/1977.

Zakon o komunalnih dejavnostih. Uradni list SRS št. 8/1982.

Zakon o komunalnih delovnih organizacijah, ki opravljajo komunalno dejavnost posebnega družbenega pomena. Uradni list SRS št. 16/1967.

Zakon o komunalnih delovnih organizacijah, ki opravljajo komunalno dejavnost posebnega družbenega pomena. Uradni list SRS št. 16/1967.

Zakon o lokalni samoupravi. Uradni list RS št. 72/1993, 6/1994 - Odločba Ustavnega sodišča, 45/1994 - Odločba Ustavnega sodišča, 57/1994, 14/1995, 20/1995 - Odločba Ustavnega sodišča, 63/1995, 73/1995 - Odločba Ustavnega sodišča, 9/1996 - Odločba Ustavnega sodišča, 39/1996 - Odločba Ustavnega sodišča, 44/1996 - Odločba Ustavnega sodišča, 26/1997, 70/1997, 10/1998, 68/1998 - Odločba Ustavnega sodišča, 74/1998, 12/1999 - Sklep Ustavnega sodišča, 36/1999 - Odločba Ustavnega sodišča, 59/1999 - Odločba Ustavnega

sodišča, 70/2000, 94/2000 Sklep Ustavnega sodišča, 100/2000 - Sklep Ustavnega sodišča, 28/2001 - Odločba Ustavnega sodišča, 16/2002 - Sklep Ustavnega sodišča, 108/2003 - Odločba Ustavnega sodišča, 77/2004 - Odločba Ustavnega sodišča, 72/2005 in 21/2006 - Odločba Ustavnega sodišča.

Zakon o nacionalizaciji najemnih zgradb in gradbenih zemljišč. Uradni list FLRJ št. 52/1958.

Zakon o organizaciji Jugoslovanskih pošt,, telegrafov in telefonov, Uradni list FLRJ št. 50/1960.

Zakon o poslovnem registru Slovenije, Uradni list RS št. 13/1995.

Zakon o prispevku v družbene investicijske sklade. Uradni list FLRJ št. 8/1961 in 52/1961.

Zakon o prispevku za uporabo mestnega zemljišča. Uradni list SRS št. 42/1966.

Zakon o prispevku za uporabo mestnega zemljišča. Uradni list SRS št. 42/1966, 40/1967 in 20/1971.

Zakon o programiranju in financiranju graditve stanovanj. Uradni list SRS št. 5/1972, 54/1972, 24/1973, 15/1976 in 13/1977.

Zakon o proračunih in o financiranju samostojnih zavodov. Uradni list FLRJ št. 52/1959, 23/1961, 52/1961, 28/1962, 53/1962, 13/1963 in Uradni list SFRJ št. 7/1964.

Zakon o proračunih. Uradni list FLRJ št. 58/1951.

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

Zakon o samoupravni stanovanjski skupnosti. Uradni list SRS št. 8/1978.

Zakon o samoupravnih interesnih skupnostih za poštni, telegrafski in telefonski promet.  
Uradni list SRS št. 24/1975.

Zakon o sistemih zvez. Uradni list SFRJ št. 41/1988, 80/1989 in 29/1990.

Zakon o stanovanjskem gospodarstvu. Uradni list SRS št. 3/1981, 34/1983, 24/1985, 1/1986  
in 11/1988.

Zakon o stanovanjskem prispevku. Uradni list FLRJ št. 57/1955, 54/1957, 1/1959 in 16/1959.

Zakon o stanovanjskih zadrugah. Uradni list SRS št. 37/1974.

Zakon o stavbnih zemljiščih. Uradni list RS št. 44/1997, 98/1999 - Odločba Ustavnega  
sodišča, 1/2000 - Odločba ustavnega sodišča.

Zakon o stavbnih zemljiščih. Uradni list SRS št. 18/1984, 33/1989 in Uradni list RS št.  
29/1992 - Odločba Ustavnega sodišča.

Zakon o telekomunikacijah. Uradni list RS št. 30/2001.

Zakon o telekomunikacijah. Uradni list RS št. 35/1997, 45/1997 - Odločba Ustavnega sodišča,  
13/1998 - Odločba Ustavnega sodišča, 59/1999 - Odločba Ustavnega sodišča, 36/2002 -  
Odločba Ustavnega sodišča.

Zakon o upravljanju in razpolaganju s stavbnim zemljiščem. Uradni list SRS št. 7/1977,  
8/1978.

Zakon o urejanju in oddajanju mestnega zemljišča. Uradni list SRS št. 42/1966.

Zakon o urejanju mestnega zemljišča. Uradni list LRS št. 8/1963.

Zakon o urejanju prostora. Uradni list RS št. 110/2002 in 8/2003.

Zakon o varstvu okolju. Uradni list RS št. 32/1993.

Zakon o varstvu okolja. Uradni list RS št. 41/2004, 17/2006, 20/2006, 28/2006 - Sklep Ustavnega sodišča.

Zakon o varstvu voda. Uradni list LRS št. 40/1957 in 39/1960.

Zakon o vodah. Uradni list RS št. 67/2002 in 52/2000.

Zakon o vodah. Uradni list SRS št. 16/1974, 38/1981, 29/1986 in Uradni list RS št. 15/1991 in 52/2000.

Zakon o vodah. Uradni list SRS št. 22/1966.

Zakon o vodnem skladu SR Slovenije. Uradni list SRS št. 39/1963 in 8/1965.

Zakon o združenem delu. Uradni list SFRJ št. 53/1976, 57/1983, 85/1987, 63/1979, 6/1988 in 11/1988.