



REPUBLIKA SLOVENIJA  
DRŽAVNI SVET

## Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj

Številka: 060-10-8/2024/8  
Ljubljana, 16. 5. 2024

PREDLOG

### Z A P I S N I K

28. seje Komisije Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, ki je bila v ponedeljek, 13. maja 2024, v Veliki dvorani Tomšičeva, Šubičeva 4, Ljubljana.

Seja se je začela ob 14. uri in se zaključila ob 14.55 uri.

#### Prisotni:

- predsednik: Dušan Strnad
- podpredsednik: Leopold Pogačar
- člani: Dejan Crnek, Peter Dermol\*, Oskar Komac, Ivan Meglič, Milan Ozimič, Andrej Poglajen, Matjaž Švagan in Darko Zevnik
- mag. Elena Zavadlav Ušaj (v skladu z drugim odstavkom 24. člena Poslovnika Državnega sveta nadomeščala Moniko Ažman).

#### Opravičeni:

- Gregor Korene, Igor Marentič, dr. Matjaž Štolfa.

#### Vabljeni:

- Robert Smrdelj, predsednik Združenja občin Slovenije
- \*Peter Dermol, predsednik Združenja mestnih občin.

Sprejet dnevni red:

- 1. Zaključki posveta Finančna avtonomija slovenske lokalne samouprave (Št. 065-02-7/2024)**
- 2. Potrditev zapisnika 27. seje komisije**
- 3. Razno**

Komisija je bila sklepčna in je potrdila dnevni red (12 ZA, 0 PROTI).

#### **Ad 1)**

Komisija se je seznanila z zaključki posveta z naslovom Finančna avtonomija slovenske lokalne samouprave, ki so ga Državni svet Republike Slovenije, Skupnost občin Slovenije, Združenje občin Slovenije in Združenje mestnih občin Slovenije organizirali 15. 4. 2024.

Na seji komisije sta sodelovala predsednika Združenja občin Slovenije in Združenja mestnih občin Slovenije, ki sta poudarila pomen zagotavljanja stabilnega in pravičnega financiranja občin. Predsednik Združenja občin Slovenije Robert Smrdelj je izpostavil načrtovano novelo Zakona o financiranju občin, ki naslavlja problematiko financiranja mestnih in večjih občin, pri čemer imajo na njeno vsebino občine različne poglede v smislu doseganja primerne financiranja in spodbujanja racionalnosti delovanja občin. Medtem ko načrtovana novela Zakona o financiranju občin ustrezno naslavlja določene izzive financiranja občin (npr. področje kreditiranja), pa ne odpravlja nesorazmerne teže pogajanj države z

reprezentativnimi združenji občin o povprečnini in zato ne zagotavlja stabilnega financiranja lokalne samouprave. So pa v združenjih občin zadovoljni z odzivom ministra za finance, da je treba poiskati sistemsko rešitev s prehodnim obdobjem in zagotoviti, da se potreben obseg sredstev za financiranje občin izračuna, pogajanja pa prvenstveno namenijo urejanju podrobnosti. Predsednik Združenja občin Slovenije in državni svetnik Peter Dermol je poudaril, da ključen problem predstavlja enoten sistem financiranja občin za raznolike občine, zaradi česar so mestne in večje občine finančno prikrajšane.

V razpravi je bilo poudarjeno, da se je posveta udeležilo preko 60 udeležencev, od tega najmanj 30 županov. Ob seznanitvi z zaključkom posveta v zvezi s problematiko kategorizacije občinskih cest, ki potekajo preko zemljišč v zasebni lasti, je bil sprejet dogovor, da Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj tej problematiki nameni posebno sejo, da bi skupaj z reprezentativnimi združenji občin preverila možne poti reševanja obsežnosti tovrstne problematike in se seznanila z zaključki posveta iz leta 2015 in zakonodajno iniciativo iz leta 2017, s katero je Državni svet neuspešno predlagal zakonsko ureditev lastništva javnih cest, ki potekajo preko zasebnih zemljišč.

\* \* \*

### **Komisija predlaga v seznanitev Državnemu svetu zaključke posveta z naslednjo vsebino:**

Državni svet Republike Slovenije, Skupnost občin Slovenije, Združenje občin Slovenije in Združenje mestnih občin Slovenije so 15. 4. 2024 organizirali posvet z naslovom Finančna avtonomija slovenske lokalne samouprave.

Za učinkovito izvajanje nalog lokalnega pomena in s tem zadovoljevanje potreb lokalnega prebivalstva je ključna finančna sposobnost občin in stabilen sistem financiranja lokalne samouprave. To pomeni, da je občinam treba zagotoviti tak obseg finančnih virov, ki bodo sorazmerni z obsegom zakonskih nalog in bodo zagotavljali financiranje dejanskih stroškov izvajanja pristojnosti občin. Žal praksa kaže, da država ne kaže zadostnega razumevanja za delovanje slovenske lokalne samouprave. Uveljavljen zakonodajni koncept sistema financiranja občin ni skladen z Evropsko listino lokalne samouprave, čeprav je Slovenija kot njena podpisnica zavezana k spoštovanju načela finančne avtonomije lokalne samouprave, ki občinam zagotavlja čim večji delež lastnih prihodkov in čim manjšo odvisnost od državnega proračuna. To se med drugim kaže tudi v deležu uporabe javnih sredstev na lokalni ravni. Medtem ko se v državah OECD na lokalni ravni uporabi 40 % javnih sredstev, v državah EU v povprečju 33 % javnih sredstev, se v Sloveniji uporabi na lokalni ravni zgolj 19 % javnih sredstev.

Čeprav sistem financiranja občin temelji na t. i. abstraktni občini in mora ustrezati večini občin, so nekatere podfinancirane do te mere, da izvajanje njihovih ustavnih in zakonskih nalog že srednjeročno ni več vzdržno. Načrtovane spremembe Zakona o financiranju občin ne vlivajo velikega upanja na izboljšanje finančnega položaja slovenskih občin, pri čemer obstaja celo bojazen, da bodo nekatere občine po spremembi prejemale manj sredstev na račun drugih, kar je nesprejemljivo. Poleg tega tudi ni nobenih premikov na področju ureditve plačnih nesorazmerij v lokalnih skupnostih.

Ker so pogovori reprezentativnih združenj občin s predstavniki Vlade kazali, da bodo njihova opozorila ponovno preslišana, so se, na pobudo Združenja občin Slovenije, Državni svet in reprezentativna združenja občin odločila organizirati posvet, da političnim odločevalcem predstavijo ključne izzive financiranja slovenske lokalne samouprave, od njih pa dobijo odgovore, kako bodo zagotovili finančno avtonomijo in pravičen sistem financiranja slovenske lokalne samouprave.

## **I) RAZPRAVLJAVCI**

Uvodoma je udeležence nagovoril predsednik Državnega sveta Marko Lotrič, ki je poudaril, da mora biti sistem financiranja lokalne samouprave stabilen in vsem občinam, ne glede na njihovo velikost, število prebivalcev, ekonomsko moč in lego, omogočiti opravljanje zakonsko predpisanih pristojnosti in nalog. Slovenija je kot podpisnica Evropske listine lokalne samouprave zavezana k spoštovanju načela finančne avtonomije lokalne samouprave, ki občinam zagotavlja čim večji delež lastnih prihodkov in čim manjšo odvisnost od državnega proračuna. Kot je poudaril, so in morajo biti lokalne skupnosti enakopraven partner državi.

V nadaljevanju so uvodna izhodišča podali predsednik Skupnosti občin Slovenije dr. Vladimir Prebilič, predsednik Združenja občin Slovenije Robert Smrdelj in predsednik Združenja mestnih občin Slovenije Peter Dermol. Predstavili so izzive finančne avtonomije lokalnih skupnosti ter opozorili na potrebne sistemske spremembe, ki bodo občinam omogočile pokrivanje dejanskih stroškov izvajanja zakonskih nalog. Med drugim so izpostavili potrebo po uvedbi zadostnih virov financiranja, upoštevanju inflacije pri izračunu povprečnine, zagotovitvi pravičnega sistema financiranja, ki bo upošteval raznolikost občin z vidika izvajanja storitev in potreb lokalnega prebivalstva. Ob tem so enotno zagovarjali stališče, da zagotovitev večjega obsega sredstev za občine, ki so danes podfinancirane (mestne in druge večje občine), ne sme povzročiti zmanjšanja financiranja ostalih občin. Prav tako so poudarili, da se ne bi smeli pogajati o tem, kolikšen del dejanskih stroškov bo krila povprečnina, ampak kvečjemu o dodatnih sredstvih.

Pogled Vlade na vprašanje finančne avtonomije lokalne samouprave sta podala minister za javno upravo mag. Franc Props in minister za finance Klemen Boštjančič, ki sta predstavila temeljna načela, značilnosti sistema financiranja slovenskih občin, vire financiranja občin in pojasnila javnofinančne omejitve, ki jih je treba upoštevati v okviru načrtovanja financiranja občin. Predstavila sta tudi vsebino novele Zakona o financiranju občin, ki je v javni razpravi, ter poudarila, da se je Vlada pripravljena še naprej pogovarjati z občinami in njihovimi reprezentativnimi združenji ter bo tudi nadaljevala s politiko finančne razbremenitve občin in prenašanja stroškov v breme državnega proračuna, s čimer se občinam znižujejo stroški.

S svojimi predstavitvami so sodelovali tudi vodja Poslanske skupine Svoboda mag. Borut Sajovic, vodja Poslanske skupine Slovenske demokratske stranke Jelka Godec in predstavnik poslanske skupine Nova Slovenija – krščanski demokrati mag. Janez Žakelj ter pojasnili njihove poglede na način zagotavljanja finančne avtonomije slovenskih občin. Ob podpori finančni avtonomiji lokalne samouprave so poudarili, da je pri naslavljanju vseh izzivov, s katerimi se soočajo država in slovenske občine, pomembno, da so odločevalci, neodvisno od političnega spektra, usmerjeni v dobro Slovenije in njen razvoj. Ob ugotovitvi, da se Slovenija razvija tudi po zaslugi stalnega razvoja slovenske lokalne samouprave, je bilo poudarjeno, da nam mora biti osnovno vodilo pri urejanju vprašanj lokalne samouprave »nič o lokalni samoupravi brez lokalne samouprave«.

Uvodni del posveta sta zaokrožila raziskovalka na Fakulteti za družbene vede in podžupanja Občine Dobrova-Polhov Gradec izr. prof. dr. Irena Bačlija Brajnik, ki je predstavila stanje finančne avtonomije občin v Sloveniji z vidika mednarodne primerjave, ter član glavnega odbora Skupnosti občin Slovenije in župan Mestne občine Novo mesto mag. Gregor Macedoni, ki je opozoril na prenizko povprečnino v zadnjih letih glede na dejanske stroške občin in neupoštevanje avtonomno ustvarjenih prihodkov v občinah v sistemu financiranja občin.

V razpravi so sodelovali poslanec Državnega zbora Uroš Brežan iz Poslanske skupine Svoboda, župan Občine Idrija Tomaž Vencelj, župan Občine Rogatec Martin Mikolič, župan Občine Žetale Anton Butolen, župan Občine Velike Lašče Matjaž Hočevnar, župan Občine

Postojna in državni svetnik Igor Marentič ter župan Občine Ivančna Gorica in državni svetnik Dušan Strnad.

Posvet sta povezovala predsednik Komisije Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj ter župan Občine Ivančna Gorica Dušan Strnad ter podpredsednik Komisije Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj ter župan Občine Žirovnica Leopold Pogačar.

## **II) UGOTOVITVE**

Na podlagi uvodnih predstavitev in razprave se ugotavlja:

- Sistem lokalne samouprave je dobro delujoč in učinkovit sistem, kar so dokazale tudi pretekle različne krizne situacije.
- Za učinkovito zadovoljevanje potreb lokalnega prebivalstva oziroma učinkovito izvajanje nalog lokalnega pomena je ključnega pomena finančna sposobnost občin in stabilen sistem financiranja lokalne samouprave. Obseg sredstev občinskih proračunov se skozi daljše časovno obdobje zagotovo povečuje, vendar se istočasno povečujejo tudi obveznosti občin.
- Izhodišče financiranja lokalne samouprave v državah članicah Sveta Evrope, torej tudi Sloveniji, določa Evropska listina lokalne samouprave. Ugotavlja se, da Slovenija izpolnjuje večino zahtev tega pravno zavezujočega dokumenta, ne pa vseh. V skladu z Evropsko listino lokalne samouprave morajo biti finančni viri lokalnih oblasti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata Ustava in zakon, finančni sistemi, na katerih temeljijo viri, pa bi morali biti dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko v okviru zmožnosti sledijo dejanskemu gibanju stroškov opravljanja njihovih nalog.
- Glede na pretekle odločitve Ustavnega sodišča je treba pri presoji sistema financiranja občin upoštevati, da 1) mora sistem financiranja ustrezati večini občin in zato temeljiti na značilnosti abstraktne občine in ne na posamezni občini ter 2) upoštevati tudi splošen makroekonomski in finančni položaj v državi (zahteva po konsistentnih in dolgoročnih in stabilnih javnofinančnih odhodkih). Ob tem se ugotavlja, da se je z ustanavljanjem novih občin delež mestnih občin zniževal in danes večino občin predstavljajo manjše občine. To pomeni, da se sistem financiranja občin prilagaja manjšim občinam in je v škodo mestnih občin, ki imajo dodatne stroške na področju javne porabe (npr. sedeži knjižnic, športnih zavodov, itd.).
- Medtem ko so vsi drugi prihodki zbrani po ozemeljskem načelu, se dohodnina, ki je najpomembnejši in največji lastni vir proračunov večine slovenskih občin, deli po posebnem sistemu, ki temelji na solidarnosti med občinami. Delež dohodnine, ki pripada posamezni občini, se določi na podlagi izračuna primerne porabe. Drugi najpomembnejši lastni vir je nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča (v nadaljevanju: NUSZ), temu sledi najmanj 15 davčnih in drugih virov.
- Stopnja demokratične razvitosti držav se izkazuje tudi z obsegom zagotovljene finančne avtonomije lokalne samouprave, ki je pomemben del splošne lokalne avtonomije. Po mednarodnih kriterijih je stopnja finančne avtonomije občin odvisna od tega, koliko je finančnih virov, ki si jih predpišejo občine same. Evropska komisija spremlja in vrednoti splošno lokalno avtonomijo z Indeksom lokalne avtonomije za vse države EU. Slovenija ima po vseh indeksih relativno avtonomno lokalno samoupravo glede na naloge in način, kako so občine ločene od drugih nivojev oblasti, medtem ko ima srednjo do nizko stopnjo finančne avtonomije, kar jo uvršča v skupino držav z Madžarsko, Albanijo, Ukrajino, Grčijo in Veliko Britanijo. Pri določanju lastnih davkov ima Slovenija nizko fiskalno avtonomijo,

saj ni primerov določanja davkov na lokalni ravni, je pa možno določati davčno stopnjo za nekatere davke. Slaba je tudi njena finančna samozadostnost, saj lastni finančni viri (davki, ki jih občine same določajo - NUSZ, komunalni prispevek, turistična taksa, občinske takse in globe za prekršek) predstavljajo le približno 15 % vseh prihodkov občin, kar ni zelo pomemben delež celotnih finančnih virov lokalne samouprave.

- Sistem financiranja slovenskih občin je enoten, čeprav imajo raznolike občine (npr. razmerje v številu prebivalstva je 1:1000, razmerje njihove površine je 1:80, različen obseg urbanih in ruralnih okolij, drugačne reliefne in podnebne spremembe) drugačne potrebe po izvajanju storitev in investicij.
- Analiza Fiskalna kapaciteta občin v Sloveniji iz leta 2021, ki jo je pripravila skupina raziskovalcev Fakultete za družbene vede Univerze v Ljubljani pod vodstvom dr. Vladimirja Prebiliča, kaže, da je stopnja pokritosti dejanskih stroškov za zakonske naloge s primerno porabo občine oziroma zanjo predvidenimi viri financiranja v primeru majhnih občin 97,3 %, srednjih občin 92,2 %, velikih občin 92,4 %, mestnih občin pa le 70,4 %. To pomeni, da morajo mestne občine nadomestiti bistveno večji izpad prihodkov iz drugih virov. Po podatkih mestnih občin so te leta 2022 prejele za 29,25 % manj sredstev iz naslova dohodnine, kot so znašali stroški zakonskih nalog.
- Po metodologiji Ministrstva za finance so bili dejanski stroški za izvajanje zakonskih nalog v letu 2024 ocenjeni v višini okoli 810 evrov, medtem ko je bila določena povprečnina v višini 725 evrov. Pri tem so izračunani povprečni stroški na prebivalca bistveno nižji, saj predstavljajo povprečje stroškov iz preteklih štirih let oz. obdobja 2019–2022 brez upoštevanje letne inflacije. To pomeni, da bi občine po metodologiji, ki jo predvideva zakonodaja (za izračun povprečnine), pokrivale le cca 80 % vseh stroškov izvajanja zakonskih nalog.
- Pri iskanju rešitev za bolj optimalen sistem financiranja slovenske lokalne samouprave se je treba na nivoju posameznih občin in njihovih reprezentativnih združenj tudi zavedati, da večja finančna avtonomija prinaša tudi večjo odgovornost občin.
- Pri krepitvi finančne avtonomije lokalne samouprave imajo pomembno vlogo tudi same občine, ki lahko v večji meri izkoristijo lastne finančne vire (npr. NUSZ, komunalni prispevek, turistična taksa, parkirnina, upravljanje premoženja) in povečajo prihodke.
- Zakon o finančni razbremenitvi občin, ki je leta 2020 poenostavil sistem zagotavljanja dodatnih sredstev za uravnoteženo razvitost občin ter občinam prinesel 75 mio evrov prihranka na letni ravni, predstavlja pomemben mejnik pri ustrežnejšem naslavljanju finančnih potreb občin in učinkovit mehanizem za nadaljnje finančno razbremenjevanje občin. Ugotavlja se, da se bo politika finančnega razbremenjevanja občin nadaljevala tudi v okviru aktualne Vlade.
- Ker morajo mestne (in druge večje) občine manko sredstev za izvajanje zakonskih nalog nadomeščati z razvojnimi sredstvi, to pomeni slabši razvojni potencial mest/središč, kar ima lahko širše posledice v regiji in državi. Nujno je finančno krepiti vse kategorije slovenskih občin, saj je razvoj države odvisen od uspešnosti delovanja vseh občin.
- Za izboljšanje slike finančne avtonomije bi morali razrahljati omejitve, vendar se je treba tudi zavedati, da se nekatere občine izogibajo pobiranju lastnih virov. V marsikateri občini si želijo, da država namesto njih predpiše določen finančni vir, vendar pa to potem ni več lastni, ampak odstopljen vir.

- Na Ministrstvu za finance in Ministrstvu za javno upravo ocenjujejo, da veljavni sistem financiranja občin, ki je veljaven vrsto let in prestal presojo Ustavnega sodišča in Računskega sodišča, predstavlja zdravo in trdno finančno osnovo za izvajanje zakonsko določenih nalog občin in spodbujanje investicijskih nalog, ki pa se z načrtovano novelo Zakona o financiranju občin nadgrajuje kot odgovor na aktualne izzive.
- Veljavna ureditev določanja višine povprečnine zahteva dolgotrajna in težka pogajanja reprezentativnih združenj občin z državo o obsegu sredstev za financiranje zakonskih nalog občin. Združenja občin predlagajo Vladi, da se že v sedanji noveli Zakon o financiranju občin predvidi stabilizacijo okvira povprečnine, ki naj sloni na 54 % dohodnine in upoštevanju inflacije pri izračunu povprečja stroškov preteklih let. Vladna stran si prizadeva, da bi načrtovane zakonske spremembe dopolnili v smeri rešitev, ki bi občinam v večji meri zagotovile predvidljiv obseg finančnih sredstev za izvajanje zakonskih nalog ter v največji možni meri odpravile potrebo po dolgotrajnih in napornih pogajanjih.
- K slabši finančni avtonomiji občin negativno prispeva tudi odsotnost prostorske avtonomije lokalne samouprave. Danes se razvojno ogrožene občine soočajo z izseljevanjem prebivalcev zaradi poselitvenih, ne pa ekonomskih razlogov. Strategija prostorskega razvoja Slovenije usmerja poselitev v urbana središča, zato marsikatera podeželska občina z razpršeno in redko poselitvijo nima možnosti širitve poselitve in umeščanja gospodarskih objektov (obrtne cone) v prostor. Nadaljnji razvoj podeželja ni odvisen le od razvoja kmetij in kmetijskih dejavnosti, ampak tudi od razvojnih potencialov nekmetijskih dejavnosti (npr. razvoj podjetništva, turizma), za kar pa je treba zagotoviti ustrezne prostorske pogoje za poseljevanje, da bo lokalnemu prebivalstvu omogočeno kvalitetno bivanje na podeželju.

### III) ZAKLJUČKI

Na podlagi uvodnih predstavitev in razprave so bili oblikovani naslednji

#### **z a k l j u č k i:**

1. Posvetovanja o vprašanju finančne avtonomije slovenske lokalne samouprave kot pomembnem delu splošne avtonomije lokalne samouprave so dobrodošla in nujno potrebna za izmenjavo stališč med predstavniki države in lokalnimi skupnostmi oz. njihovimi reprezentativnimi združenji, ki morajo vzpostaviti partnerski odnos in v okviru dialoga poiskati dolgoročne rešitve, ki bodo zagotovile stabilno in pravično financiranje.
2. Ker so lokalne skupnosti temeljne celice države, ki prispevajo k demokratičnemu odločanju prebivalcev Slovenije o zadevah lokalnega pomena, morajo imeti zadostne vire financiranja za njihovo delovanje, ki morajo biti sorazmerni z obsegom nalog in pristojnostmi občin.
3. Reprezentativna združenja občin pozdravljajo napore aktualnega ministra za finance, ki je prisluhnil opozorilom lokalne ravni in v okviru Dogovora o višini povprečnine v letih 2024 in 2025 storil določen napredek in zagotovil dodatna sredstva iz državnega proračuna za podfinancirane občine za pokrivanje višjih stroškov dela v javnih zavodih. Ob tem pa opozarjajo, da sklenjen dogovor ne rešuje strukturnih težav, saj jih je treba urediti na sistemski ravni.
4. Lokalne skupnosti ne nasprotujejo samemu prenosu dodatnih nalog, vendar mora država vsakršne dodatne obveznosti, ki jih prenaša na lokalno samoupravo, predhodno uskladiti z lokalnimi oblastmi oz. reprezentativnimi združenji občin ter lokalnim skupnostim zagotoviti finančne vire, ki bodo v sorazmerju z dodatnimi nalogami. Ker v

praksi temu ni tako, so lokalne skupnosti primorane financirati dodatne naloge iz lastnih finančnih virov, ki pa so omejeni in v prvi vrsti namenjeni razvojnim projektom.

5. Ob stalnem preverjanju posrednih in neposrednih nalog občin ter njihove intenzitete je treba preverjati finančne posledice in vrednotiti povečane stroške ter pravočasno odreagirati. Pozitivno se ocenjuje napovedano nadaljevanje vodenja vladne politike finančne razbremenitve občin in prenašanja stroškov v breme državnega proračuna. Pri tem se pričakuje čim večja aktivnost občin in njihovih reprezentativnih združenj v okviru vladne delovne skupine za lokalno samoupravo, ki bo ponovno opravila pregled vseh nalog, pri katerih bi lahko zmanjšali finančne obveznosti občin.
6. Veljavna formula za izračun primerne porabe ne bo nikoli sprejemljiva za vse kategorije občin (mestne/večje/srednje/manjše občine), saj imajo zaradi njihove raznolikosti (površina, število prebivalcev, geografske značilnosti, urbana/podeželska okolja, število javnih zavodov, itd.) različne obremenitve in zato različne (višje ali nižje) stroške za izvajanje zakonskih nalog. Te razlike pa je zelo težko upoštevati znotraj enotnega sistema financiranja občin, posledično pa je težko doseči splošen konsenz o zadovoljstvu nad sistemom financiranja občin.
7. Večina ni naklonjena spremembam formule za izračun primerne porabe na prebivalca, saj bi vnašanje novih parametrov zaradi raznolikosti občin lahko povzročilo dodatne izzive.
8. Po vzoru začasne rešitve v okviru Dogovora o višini povprečnine v letih 2024 in 2025, ko bodo občine prejele dodatna sredstva za kritje višjih stroškov dela v javnih zavodih, je treba izven formule za izračun primerne porabe na prebivalca poiskati dodatna sredstva za podfinanciranje (mestne in druge večje) občine, ki imajo zaradi večjega obsega nalog višje stroške. Pri tem bi lahko po zgledu dodatnega financiranja občin z evidentiranimi romskimi naselji uredili dodatno financiranje mestnih občin v obliki deleža (%) primerne porabe mestnih občin iz državnih sredstev, pri čemer reševanje nepravičnega sistema financiranja mestnih občin nikakor ne sme povzročiti znižanja sredstev drugim občinam.
9. Država in lokalne skupnosti morajo skupaj prepoznati finančne potrebe lokalne samouprave, ki imajo podlago v zakonodaji, ne pa s pogajanji, ki lahko predstavljajo le dodaten instrument za iskanje kompromisnih rešitev v primeru izjemnih javnofinančnih okoliščin oz. kriznih situacijah (npr. naravne nesreče, finančna kriza), ki zahtevajo prilagojeno financiranje lokalne samouprave.
10. O prihodkih iz naslova 54 % dohodnine, ki je temeljni vir financiranja primerne porabe, se ne bi smeli pogajati, razen v kriznih okoliščinah.
11. Smiselno je razmisliti o zakonsko določenem spodnjem okviru višine povprečnine (npr. ne sme biti nižja od 95 % izračunanih povprečnih stroškov, ki upoštevajo inflacijo na letni ravni). S tem bo zagotovljena večja stabilnost financiranja slovenskih občin.
12. Pri izračunu povprečnih stroškov občin iz preteklih štirih let je nujno ponovno upoštevati vsakoletno inflacijo na letni ravni (kar je veljalo do leta 2017) ter si prizadevati, da bo povprečnina čim bližja dejanskim stroškom izvajanja zakonskih nalog.
13. Pri določanju virov financiranja lokalne samouprave je pomembno, da ti niso preveč volatilni, ampak so primerno razpršeni.
14. Čas je, da dobijo občine možnost uresničevanja večje finančne avtonomije, predvsem fiskalne avtonomije (možnost določanja stopnje lastnega davka), vendar morajo za to

tudi prevzeti odgovornost in finančno avtonomijo dejansko izpolnjevati (npr. pobirati lastne finančne vire).

15. Smiselno je razmisliti o možnih dodatnih lastnih virih financiranja občin. V primeru davka na nepremičnine bi bilo smiselno občinam dopustiti avtonomijo pri določanju stopnje davkov v okviru zakonsko opredeljenega zgornjega in spodnjega okvira, v primeru davka od dohodkov pravnih oseb pa bi kazalo razmisliti, ali je to lahko finančni vir za občine in v kakšnem obsegu.
16. Medtem ko večina razpravljavcev pozitivno ocenjuje možnost povečanja lastnih finančnih virov občin in uveljavitev novih lastnih virov (npr. davek na nepremičnine, bencinski cent), pa v manjših oz. razvojno ogroženih občinah opozarjajo, da imajo njihovi občani slabše pogoje bivanja, zato ni moč pričakovati, da bodo lokalne oblasti v teh občinah uvajale dodatne lastne davčne vire.
17. Ker se nekatere (manjše) občine dokazano izogibajo pobiranju lastnih virov, bi morali opraviti raziskavo in preveriti vzroke (npr. ali je vzrok v nepoznavanju sistema, pomanjkanju kadrov, prevelikem administrativnem vložku, premajhnem donosu ali kaj drugega).
18. V razmislek se daje predlog o ponovnem upoštevanju dodatnega koeficienta za mestne občine pri izračunu primerne porabe občine oziroma diferenciacija občin za potrebe njihovega financiranja in vzpostavitev treh kategorij občin glede na strošek in obseg nalog, kar bi zagotovilo bolj pravičen sistem financiranja mestnih občin.
19. Z vidika javnofinančnih omejitev države in zagotavljanja javnofinančne stabilnosti je smiselno, da se preverijo veljavni standardi oz. normativi izvajanja zakonskih nalog ter po potrebi racionalizira finančna poraba v lokalni samoupravi.
20. Nujno je nemoteno izvajanje določbe 21. člena Zakona o financiranju občin, ki predstavlja ključen finančen mehanizem za zagotavljanje skladnega regionalnega razvoja, prek katerega se zagotavlja pomemben finančni vir za sofinanciranje investicij na lokalni ravni, ki izboljšujejo kvaliteto življenja občank in občanov, še posebej v periferiji.
21. Pomemben vir financiranja razvojnih nalog občin predstavljajo evropska kohezijska sredstva, pri čemer so ključni Dogovori za razvoj regij in celostne teritorialne naložbe. V primeru Dogovorov za razvoj regije v občinah pričakujejo večjo fleksibilnost posredniških teles in organa upravljanja pri tolmačenju okvirov, vezanih na porabo sredstev.
22. Nujno je poenostaviti postopke in zmanjšati nepotrebna administrativne obremenitve občin v okviru dostopanja do sredstev evropske kohezijske politike in Načrta za odpornost in okrevanje. Na ta način lahko zagotovimo učinkovitejše in hitrejše sprejemanje odločitev na lokalni ravni, kar je z razvojnega vidika še posebej aktualno pri izvajanju investicijskih (infrastrukturnih) projektov, ki so v skupnem in javnem interesu.
23. Številne občine se že desetletja soočajo s problematiko neurejenega lastništva kategoriziranih lokalnih in krajevnih cest in poti, saj so v zasebni lasti. Veljavna ustavna in zakonska ureditev zavezuje občine k ureditvi stvarno-pravnih razmerij na kategoriziranih lokalnih in krajevnih cest in poti, česar se občine zavedajo, vendar gre za finančno obsežno nalogo občin, ki pa zahteva posebno zakonsko ureditev, v kateri bi morali nasloviti vprašanje realne časovnice reševanja problematike ter meril za cenitev zemljišč v zasebni lasti, preko katerih potekajo javne lokalne in krajevne ceste.

\* \* \*

Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, na podlagi seznanitve z zaključki posveta in opravljene razprave, predlaga Državnemu svetu, da ob seznanitvi z zaključki posveta sprejme naslednji **sklep**:

**Državni svet na podlagi prvega in drugega odstavka 97. člena Poslovnika Državnega sveta poziva Vlado Republike Slovenije, da zaključke posveta z naslovom Finančna avtonomija slovenske lokalne samouprave prouči in se do njih opredeli v roku 30 dni.**

\* \* \*

Za poročevalca na seji Državnega sveta je bil določen državni svetnik Dušan Strnad.

\* \* \*

Komisija je sprejela sklep (11 ZA, 0 PROTI).

\* \* \* \* \*

Komisija je, ob seznanitvi z zaključki posveta Finančna avtonomija slovenske lokalne samouprave, ki so ga organizirali Državni svet, Skupnost občin Slovenije, Združenje občin Slovenije in Združenje mestnih občin Slovenije 15. 4. 2024, opravila razpravo glede zaključka posveta, ki je naslovil problematiko neurejenega lastništva kategoriziranih lokalnih in krajevnih cest, ki potekajo preko zemljišč v zasebni lasti.

Na navedenem posvetu je bilo poudarjeno, da veljavna ustavna in zakonska ureditev zavezuje občine k ureditvi stvarno-pravnih razmerij na kategoriziranih lokalnih in krajevnih cest, česar se občine zavedajo, vendar le-te opozarjajo, da gre za finančno obsežno nalogo občin, ki zahteva posebno zakonsko ureditev, v kateri bi morali nasloviti vprašanje realne časovnice reševanja problematike ter meril za cenitev zemljišč v zasebni lasti, preko katerih potekajo javne lokalne in krajevne ceste.

\* \* \*

Občine so problematiko neurejenega lastništva kategoriziranih lokalnih in krajevnih cest, ki potekajo preko zemljišč v zasebni lasti, podedovale iz preteklega družbenega sistema. Ocenjuje se, da je več kot polovica kategoriziranih lokalnih in krajevnih cest še vedno v zasebni lasti.

Ugotavlja se, da je kompleksnost neurejenosti lastništva kategoriziranih lokalnih cest po občinah različna. Medtem ko v nekaterih občinah ne zaznavajo večjih težav in so v večji meri uspele brezplačno pridobiti lastninsko pravico na zemljiščih, po katerih potekajo kategorizirane lokalne ceste, pa v številnih občinah vedno več lastnikov zemljišč, po katerih že več desetletij potekajo kategorizirane lokalne ceste, vlaga zahtevke za ureditev lastniških razmerij in sprožajo postopke za razlastitev ter od občin zahtevajo odkup njihovih zemljišč in plačilo odškodnine zaradi nezmožnosti rabe (uzurpacije) zemljišča. To pomeni, da ta problematika za številne občine predstavlja velik administrativni zalogaj (npr. za oceno vrednosti zemljišč je treba ugotoviti namembnost zemljišč v času izgradnje lokalne ceste; izvesti izmero cest, urediti ceste v katastrskih evidencah in lastništvo v zemljiški knjigi) in predvsem preveliko finančno obremenitev. Hkrati se opozarja, da so občine v primeru neurejenega lastniškega statusa lokalnih cest finančno prikrajšane, saj se ne upoštevajo v enačbi za izračun primerne porabe.

Prevladuje ocena, da ni moč pričakovati, da bodo aktualne lokalne oblasti uspele razrešiti več desetletij staro problematiko v doglednem času oz. takrat, ko to želijo lastniki zemljišč,

preko katerih potekajo kategorizirane lokalne ceste. Pri tem se ugotavlja, da ni enotne sodne prakse glede določanja višine odkupnih cen zemljišč in odškodnin. Ob tem se tudi ugotavlja, da novjših primerov gradnje lokalnih cest na zasebnih zemljiščih brez sklenitve pogodbe/razlastitve ni.

Kot se ugotavlja, je Državni svet V. mandata zadevno problematiko želel urediti v okviru zakonodajne iniciative - Predloga zakona o ureditvi lastništva javnih cest (ZULJC), EPA 2284-VII, ki pa v Državnem zboru ni dobil zadostne podpore, ker naj bi predlagane rešitve preveč posegale v lastninsko pravico in bile ustavno sporne.

Ker občine v okviru veljavnega pravnega okvira in omejenih finančnih zmožnosti niso sposobne v doglednem času rešiti lastniških razmerjih z lastniki zemljišč, preko katerih potekajo kategorizirane lokalne in krajevne ceste, je nujno nadaljevati z iskanjem možnih rešitev, ki bi naslovile kompleksnost neurejenega lastništva kategoriziranih lokalnih cest. Med drugim se kot možna rešitev prepoznava a) priprava ustrežnejše zakonske podlage, ki bi dorekla časovnico ter zamejila najvišje cene za odkup zemljišč ali b) zagotovitev dodatnih finančnih sredstev občinam. Pri tem je bilo opozorjeno, da bi bilo smiselno v okviru reprezentativnih združenj občin, ki imajo dostop do relevantnih podatkov, pripraviti analizo o obsežnosti problematike na terenu (npr. obseg neurejenega lastništva, že porabljenih in še potrebnih finančnih sredstvih po občinah, kje so največje težave, itd).

\* \* \*

Na podlagi opravljene razprave na seji komisije, v kateri sta sodelovala tudi predsednika Združenja občin Slovenije in Združenja mestnih občin Slovenije, je bil sprejet naslednji dogovor:

Na dnevni red ene od sej Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj se uvrsti točka dnevnega reda z naslovom »**Problematika neurejenega lastništva kategoriziranih lokalnih in krajevnih cest, ki potekajo preko zemljišč v zasebni lasti**« in nanjo povabi Skupnost občin Slovenije, Združenje občin Slovenije in Združenje mestnih občin Slovenije z namenom, da se preverijo možni načini reševanja tovrstne problematike. Za sejo Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj se predloži naslednje gradivo:

- Zaključki posveta »Urejanje problematike kategorizacije občinskih cest, ki potekajo preko zasebnih zemljišč«, ki ga je organiziral Državni svet 30. 3. 2015;
- Predlog zakona o ureditvi lastništva javnih cest (ZULJC), EPA 2284-VII, ki ga je sprejel Državni svet na 55. seji 11. 10. 2017 in za katerega je Državni zbor na 36. seji 14. 12. 2017 sprejel sklep, da ni primeren za nadaljnjo obravnavo;
- Mnenje Vlade z dne 23. 11. 2017 o Predlogu zakona o ureditvi lastništva javnih cest (ZULJC), EPA 2284-VII;
- Mnenje Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora z dne 15. 11. 2017 o Predlogu zakona o ureditvi lastništva javnih cest (ZULJC), EPA 2284.

#### **Ad 2)**

Komisija je potrdila zapisnik 27. seje komisije (11 ZA, 0 PROTI).

#### **Ad 3)**

V okviru te točke ni bilo razprave.

Sekretarka  
Meta Štembal

Predsednik  
Dušan Strnad