



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj

Številka: 060-10-12/2019/12
Ljubljana, 29. 8. 2019

Predlog

ZAPISNIK

33. seje Komisije Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, ki je bila v ponedeljek, 26. avgusta 2019, v sobi 212/II, v prostorih parlamenta Republike Slovenije, Šubičeva 4, Ljubljana.

Seja se je pričela ob 14. uri in se končala ob 16.40 uri.

Seja komisije je potekala skupaj z Interesno skupino lokalnih interesov. Skupno sejo je vodil predsednik komisije Dušan Strnad.

Prisotni:

- predsednik: Dušan Strnad
- člani: Dejan Crnek, Oskar Komac, Bojan Kontič, Milan Ozimič, Bojan Režun, Franci Rokavec, Branko Šumenjak, Matjaž Švagan, Davorin Terčon, mag. Igor Velov, Bogomir Vnučec.

Opravičeni:

- Samer Khalil, Franc Golob, Janoš Kern, Boris Popovič, Cvetko Zupančič.

Ostali prisotni:

- Jože Novak, Petra Istenič, Tina Humar, Ministrstvo za finance
- Martin Smodiš, Ministrstvo za okolje in prostor – GURS
- dr. Miloš Senčur, Združenje mestnih občin Slovenija
- Rudi Medved, minister za javno upravo
- dr. Roman Lavtar, Igor Žavbi, Ministrstvo za javno upravo

Potrjen d n e v n i r e d:

- 1. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin (ZMVN-1B) – druga obravnava, EPA 685-VIII (zainteresirani)**
- 2. Zmanjšanje stroškov občin**

Komisija je bila sklepčna in je potrdila dnevni red (11 ZA, 0 PROTI).

Ad 1)

Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in Interesna skupina lokalnih interesov sta, kot zainteresirani, obravnavali Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin (v nadaljevanju: predlog zakona), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru



predložila Vlada. Komisija in interesna skupina sta bili seznanjeni s pisnim stališčem Združenja mestnih občin Slovenije in Združenja občin Slovenije.

Predstavniki Ministrstva za finance in GURS so pojasnili vsebino predloga zakona, s katerim se želi na bolj transparenten in ustavno skladnejši način urediti posebne enote vrednotenja (bencinski servisi, elektrarne, pristanišča in marine), ki sicer po pojavnosti niso številčne, a k skupni tržni vrednosti nepremični v Sloveniji prinašajo pomemben delež. V okviru oblikovanja modelov vrednotenja, ki bodo dokončno oblikovani aprila 2020, se je ugotovilo, da je treba posebne enote vrednotenja podrobneje urediti na zakonski in podzakonski ravni. S predlogom zakonom se opredeljuje vsebinski okvir za opredelitev posameznih vrst posebnih enot vrednotenja kot funkcionalno zaključenih celot. S tem se zagotavlja enaka obravnava primerljivih enot ne glede na način njihovega evidentiranja v nepremičninskih evidencah, lastniško stanje ali obstoj drugih pravnih razmerij. Predlog zakona je bil skupaj z osnutkom podzakonskega akta, ki podrobneje ureja način oblikovanja posebnih enot vrednotenja, predmet širše razprave in usklajevanja, zlasti z interesnimi zbornicami in posameznimi osebami, ki opravljajo dejavnost posebnih enot.

Komisija in interesna skupina na predlog zakona in osnutek Pravilnika o posebnih enot vrednotenja, ki sta usklajena tudi s Trgovinsko zbornico Slovenije, nista imeli pripomb.

V povezavi s sistemom množičnega vrednotenja nepremičnin je državne svetnike prvenstveno zanimala časovnica aktivnosti, ki so potrebne za uvedbo davka na nepremične kot ključnega vira financiranja občinskih nalog. Kot je bilo pojasnjeno, se predvideva, da bo drugo sistemsko vrednotenje nepremičnin izvedeno do aprila 2020, od aprila 2020 pa bodo imeli lastniki nepremičnin možnost uveljavljanja morebitnih posebnih okoliščin, ki bodo vplivali na nižjo ali višjo vrednost njihovih nepremičnin. Oktobra 2019 bo opravljena javna razgrnitev modela vrednotenja, na podlagi obravnave vseh pripomb bo pripravljen končni predlog modelov vrednotenja, ki bodo določeni s predpisom Vlade, ta pa bo podlaga za pripis novih posplošenih vrednosti nepremičnin 1. 4. 2020. S tem bo izpolnjen osnovni pogoj za uveljavitev prenove sistema obdavčitve nepremičnin.

Člani komisije in interesne skupine so bili seznanjeni, da stroka ocenjuje, da bi bilo treba po sprejemu zakona, ki bo urejal davek na nepremičnine, določiti določeno pripravljalno obdobje za uveljavitev zakonskih rešitev, ki bi vsem deležnikom omogočilo pravočasno in ustrezno pripravo na prvo odmero davka na nepremičnine. Komisija in interesna skupina pričakujeta, da bo Ministrstvo za finance sledilo pričakovanjem občin, da še pred javno razpravo o predlog zakona in pripravo končnega predloga zakona občine seznanjeni z delovnimi predlogi zakonskih rešitev o davku na nepremičnine in finančnimi posledicami za vsako občino posebej.

Komisija in interesna skupina pričakujeta, da bodo prihodki iz davka na nepremičnine pripadali občinam, kar izhaja tudi iz odločbe Ustavnega sodišča, s katero je bil razveljavljen prvi zakon o davku na nepremičnine. Prav tako je bilo podano mnenje, da morajo imeti občine pristojnost določanja davčnih stopenj. V zvezi s tem je predstavnik Ministrstva za finance pojasnil, da se predvideva davek na nepremičnine kot lokalni davek, ki naj bi v celoti nadomestil NUSZ in davek na premoženje in pristojbino za vzdrževanje gozdnih cest. Osnovno izhodišče je, da bo višina davka na nepremičnine primerljiva s sedanjim NUSZ in ostalimi dajatvami, vendar je uresničitev te ideje v smislu poenotenja na ravni državi otežena, ker se danes občine poslužujejo različnih praks pri pobiranju NUSZ v smislu izjem, odpustkov ali spregledov. Pri oblikovanju enotne rešitve naj bi država določila osnovni okvir davčnih stopenj zaradi enake obravnave državljanov, občine pa bodo lahko te stopnje korigirale oz. končno določile glede na specifične okoliščine, strukturo proračuna, itd.

Komisija in interesna skupina v zvezi s stanjem podatkov za množično vrednotenje nepremičnin, na kar opozarjajo tudi združenja občin, izpostavljata neurejenost podatkov zemljiškega katastra ter na problematiko neurejenega lastništva zemljišč, po katerih potekajo kategorizirane občinske ceste. Postavlja se vprašanje ustreznosti vrednotenja takih nepremičnin. Za ureditev problematike neurejenega lastništva zemljišč, po katerih potekajo javne ceste, so pomembni tudi podatki o vrsti zemljišča (polje, gozd, travnik) in kakšen delež parcele služi cestni infrastrukturi, a občine za tovrstno urejanje nimajo zagotovljenih zadostnih proračunskih sredstev. V zvezi s temi opozorili je bilo članom komisije in interesne skupine pojasnjeno, da je bil prav zaradi obsega in težav pri lastniškem urejanju zemljišč pod kategoriziranimi cestami lani sprejet Zakon o evidentiranju dejanske rabe zemljišč javne cestne in javne železniške infrastrukture, ki predvideva evidentiranje dejanske rabe zemljišč cestne in železniške infrastrukture, ne glede na njihovo lastniško strukturo. Ti podatki so zlasti pomembni, če se pri zakoni o davku na nepremičnine predvidi posebna obravnava takih zemljišč. Ker je bilo evidentiranje dejanske rabe zemljišč cestne in železniške infrastrukture določeno kot nova zakonska obveznost občin, je bil dodaten strošek za občine upoštevan v višji povprečnini za leto 2019. Torej so vse občine dobile sredstva, da v letu 2019, v skladu z zakonsko obveznostjo, uredijo evidenco. Za večino teritorija Slovenije je po programu GURS že izvedena izboljšava pozicijske natančnosti zemljiškega katastra, za ostala območja pa bodo postopno izvedene do konca 2020. Vse občine morajo in bodo pri evidentiranju vedno uporabile samo uradne podatke veljavnega zemljiškega katastra. Večina občin ima na voljo že pozicijsko izboljšane podatke zemljiškega katastra in zato lažje evidentirajo cestno infrastrukturo. Ostale občine pa bodo na podlagi dogovorjene metodologije izdelale evidenco in naknadno po predpisani metodologiji po izboljšanju pozicijske natančnosti zemljiškega katastra evidenco po potrebi popravile. Ministrstvo za infrastrukturo poroča, da je do 30. 6. 2019 že več kot 120 občin pričelo z evidentiranjem občinskih cest s ciljem delo zaključiti do konca 2019, ostale občine pa bosta Ministrstvo za infrastrukturo oz. Direkcija za infrastrukturo v jesenskem času dodatno opozorila na njihovo obvezo zagotoviti z zakonom predpisano in na podlagi zagotovljenih proračunskih sredstev s strani države podprto evidenco občinskih cest v najkrajšem času. Spodbudila jih bo tudi z dodatnimi aktivnostmi, zlasti z dodatnimi pojasnili, strokovnimi navodili in podobnim. Kot pojasnjujejo na Ministrstvu za finance, je treba zaradi možne posebne davčne obravnave zemljišč, ki so po dejanski rabi zemljišča javne cestne in železniške infrastrukture, podatke zagotoviti vsaj pred prvo odmero davka na nepremičnine.

Čeprav to ni predmet te novele zakona, so člani komisije in interesne skupine opozorili, da je poleg aktivnosti evidentiranja občinskih cest treba podpreti tudi dejansko urejanje lastniškega stanja kategoriziranih cest, ki potekajo po zasebnih zemljiščih. Medtem ko si v občinah prizadevajo urediti lastništvo zemljišč, po katerih potekajo kategorizirane ceste, pa komisija in interesna skupina opozarjata, da je ta proces v praksi otežen oz. onemogočen, saj brez soglasja lastnikov zemljišč ni možna odmera zemljišč, ki je potrebna za odkup teh zemljišč. Poleg tega se danes občine soočajo z zahtevami lastnikov zemljišč po visokih odškodninah za odkup teh zemljišč – po ceni za stavbna zemljišča. Občine imajo mogoče vse pravne podlage za ureditev te problematike, a nimajo zadostnih finančnih virov. Na drugi strani morajo lastniki kmetijskih zemljišč plačevati katastrski dohodek, čeprav ne morejo razpolagati s svojo lastnino, ker po njej poteka občinska cesta. Ob tem velja ponovno opozoriti, da bi morali iz Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije prenesti zemljišča na občine za potrebe menjave z zemljišči, po katerih potekajo javne ceste. Zagotavljanje nadomestnih zemljišč bi bistveno pospešilo postopke urejanja lastniškega stanja zemljišč. Ob spremembi zakonske ureditve, ki bo omogočila pospešitev postopkov, je nujno zagotoviti dodatno finančno pomoč občinam, saj v nasprotnem primeru problematike lastniških razmerij na zasebnih zemljiščih z javnimi občinskimi cestami ne bodo zmogle urediti v doglednem času.

Komisija in interesna skupina sta po opravljeni razpravi sprejeli naslednji s k l e p:

Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in Interesna skupina lokalnih interesov **podpirata** Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin.

* * *

Za poročevalca je bil določen predsednik Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj Dušan Strnad.

* * *

Komisija je podprla predlog zakona (10 ZA, 0 PROTI).

Ad 2)

Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in Interesna skupina lokalnih interesov sta obravnavali gradiva Ministrstva za javno upravo v zvezi z zmanjšanjem stroškov občin in sprejeli naslednja

SKLEPA

1. Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in Interesna skupina lokalnih interesov podpirata Osnutek zakona o zmanjšanju stroškov občin in prizadevanja ministra za javno upravo za znižanje stroškov občin, pri čemer nižanje stroškov občin ne sme vplivati na višino povprečnine.
2. Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in Interesna skupina lokalnih interesov pozdravljata predviden umik spremenjene enačbe za izračun primerne porabe občine za posamezno proračunsko leto iz Osnutka zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin, saj ne bi zagotovila enakopravnega položaja občin in njenih prebivalcev, ampak bi prinesla le prerazporeditev sredstev med občinami in s tem nova nesorazmerja med njimi.

Obrazložitev:

Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in Interesna skupina lokalnih interesov sta se seznanili s Poročilom o delu Delovne skupine za pripravo predlogov sprememb zakonodaje, ki bo zmanjšala stroške občin; Analizo ocene finančnega učinka na proračune občin kot posledica spremenjenih izhodiščnih plačanih razredov delovnih mest in nazivov, ki so bili dogovorjeni z aneksi h kolektivnim pogodbam v decembru 2018; osnutkom Zakona o zmanjšanju stroškov občin in Osnutkom zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin, ki sta bila 11. 7. 2019 objavljena na spletni strani eUprava-E-demokracija.

Minister za javno upravo Rudi Medved je državne svetnike seznanil z aktivnostmi Ministrstva za javno upravo pri iskanju rešitev za zmanjšanje stroškov občin v okviru sodelovanja z reprezentativnimi združenji občin in občinami ter vsemi resornimi ministrstvi. Prvi rezultat je priprava Osnutka zakona o zmanjšanju stroškov občin, ki razbremenjuje občine tistih nalog, ki so po svoji naravi državne in se urejajo enotno na ravni celotne države (okvirni finančni učinek je več kot 31 mio

evrov), in Osnutka zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin, ki imata finančne učinke od 1. 1. 2020. Delovna skupina za pripravo predlogov sprememb zakonodaje, ki bo zmanjšala stroške občin, bo z delom nadaljevala, saj po besedah ministra za javno upravo še obstajajo možnosti za finančno razbremenitev občin.

Ena od zavez Vlade iz dogovora o povprečnini za leto 2019 je bila tudi priprava analize finančnega učinka dviga plač v javnem sektorju zaradi dogovora Vlade s sindikati javnega sektorja na občinske proračune. Ob tem je minister za javno upravo apeliral na vse deležnike (ne samo občine), da se je treba zavedati, da so plače javnih uslužbencev dejstvo in mimo tega ne moremo. Analiza je pokazala, da ima dvig plač v javnem sektorju finančni učinek 22,5 mio evrov za občinske proračune, pri čemer so bile občine različno obremenjene: večje občine z več javnimi uslužbenci, ki izvajajo javne storitve, nosijo bistveno večje finančno breme (še posebej 60 občin). Iz tega naslova je bil dan predlog spremenjene enačbe za izračun primerne porabe občine za posamezno proračunsko leto, a je bilo kmalu ugotovljeno, da na ta način ne bo moč kompenzirati učinka dviga plač javnih uslužbencev na občinske proračune. Zato ta sprememba enačbe ne bo predmet predvidene novele Zakona o financiranju občin, se bo pa v nadaljnjih razpravah posebna pozornost namenila procesu nadaljnjega zmanjševanja stroškov občin in spreminjanja enačbe za izračun primerne porabe, ki bo sprejemljiva za vse občine. Ob zavedanju, da povprečnina ne zadošča za izvajanje vseh zakonskih nalog, je minister za javno upravo poudaril, da si bo, tudi v povezavi s finančnim stanjem države in fiskalnim pravilom, še naprej prizadeval za postopno zmanjšanje stroškov občin in s tem odpravo razkoraka med sedanjim financiranjem in dejanskimi finančnimi potrebami občin.

Komisija in interesna skupina sta se seznanili tudi s stališčem Združenja mestnih občin Slovenije (ZMOS), kjer pozitivno ocenjujejo delo sedanjega ministra za javno upravo in prve rezultate Delovne skupine za pripravo predlogov sprememb zakonodaje, ki bo zmanjšala stroške občin. Bo pa treba v prihodnje narediti določene premike na področju kmetijstva in razmisliti o prenosu stavbnih zemljišč, s katerimi upravlja Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, na občine, in na ta način spodbuditi razvojno komponento občin. Osnutek zakona o zmanjševanju občin na ZMOS v tej fazi podpirajo, imajo pa nekatere pomisleke glede predlagane ureditve zagotavljanja mrliške pregledne službe, ki bi morala biti urejena na nivoju države; obveznega zdravstvenega zavarovanja, saj je treba na nivo države prenesti tudi zavarovanje mladoletnih oseb (do 18. leta) ter jasnejše ureditve dela, ki se nanaša na zakon, ki ureja notariat. Pozdravljajo dosežen dogovor ministra s predsedniki združenj občin, da se enačba za izračun primerne porabe občin trenutno ne spreminja, ampak mimo nje poišče metodo za zagotovitev sredstev za posamezne skupine občin, ki imajo zaradi narave stvari ali obsega določene dejavnosti nadpovprečne stroške (npr. občine z romsko problematiko, s poklicno gasilsko brigado).

Komisija in interesna skupina sta se seznanili tudi s stališčem Skupnosti občin Slovenije (SOS), kjer tudi pozdravljajo napore ministra za javno upravo, ki je prisluhnil opozorilom občin. V SOS podpirajo Osnutek zakona o zmanjšanju stroškov občin in poudarjajo zahtevnost sektorskega usklajevanja, pri čemer so z nekaterimi sektorji dosegli dobre rešitve, od preostalih sektorjev pa pričakujejo, da začnejo razmišljati o občinah kot delu sistema države in jih v prihodnje bolj vključijo v proces iskanja predlogov za zmanjšanje stroškov občin. Ker raznolikost slovenskih občin glede na njihove specifične okoliščine ne moremo zajeti v enačbi za izračun primerne porabe, v SOS nasprotujejo njeni spremembi in pozdravljajo odločitev o umiku predvidene spremembe enačbe. V SOS opozarjajo, da je treba ponovno preveriti podatke občinskih proračunov, ki so bili uporabljeni za pripravo analize učinkov občinskih proračunov.

* * *

Državni svetniki pozdravljajo napore ministra za javno upravo in njegove ekipe, ki vodijo v zmanjševanje stroškov občin, pri čemer predvideni manjši stroški ne smejo povzročiti ponovno nižanje povprečnine. Pri zmanjševanju stroškov občin tudi ne smemo okrniti pristojnosti občin, ampak razbremeniti občine tistih nalog, ki jih občine kot t. i. servisno dejavnost opravljajo za državo, a od nje ne prejmejo zadostnega obsega sredstev. Glede naslova osnutka zakonskega predpisa o zmanjševanju stroškov občin je bilo opozorjeno, da bi lahko javnost napačno razumela naslov predpisa, saj ga lahko berejo na način, da so občine preveč razsipne in je zato potreben predpis države, da se njihovi stroški zmanjšajo.

Komisija in interesna skupina pričakujeta, da bo Vlada izpolnila pričakovanja občin, da prejmejo tak obseg sredstev, kot jim pripada v skladu z zakonodajo – v skladu z Evropsko listino lokalne samouprave je treba občinam za izvajanje nalog zagotoviti obseg sredstev, ki so v sorazmerju z obsegom nalog, ki jih določata Ustava in zakon. Pri tem je treba upoštevati specifične posameznih občin (podeželske občine, obmejne občine, občine s trendom povečevanja števila prebivalcev, itd.) in jim prek ustreznega mehanizma zagotoviti dodatna finančna sredstva. Čeprav bomo verjetno težko odpravili razkorak v financiranju občin, ki je posledica preteklega zmanjševanja povprečnine, ki ni sledila dejanskim stroškom občin, bi s pospešeno rastjo povprečnine v prihodnjih letih in ukrepi za zmanjšanje stroškov občin lahko v določenem času dosegli financiranje občin, ki bi omogočalo normalno delovanje in razvoj lokalne samouprave. Opozorjeno je tudi bilo, da bi lahko država aktivirala in uravnavala gospodarsko rast tudi prek investicij občin, ki imajo razvojni potencial in izkušnje za krepitev slovenskega gospodarstva.

Komisija in interesna skupina poudarjata, da nobena sprememba enačbe za izračun primerne porabe zaradi raznolikosti slovenskih občin ne bo uredila vprašanja financiranja občin, ampak bi le povzročila prerazporejanje sredstev med občinami, kar pomeni, da nekatere občine dobijo več sredstev na račun drugih. Zato komisija in interesna skupina pozitivno ocenjujeta dogovor ministra za javno upravo in predsednikov združenj občin o umiku predloga za spremembo enačbe iz Osnutka zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin.

Pri zmanjševanju stroškov občin je treba v naslednjem koraku imeti v uvidu tudi predloge za poenostavljanje postopkov, ki danes predstavljajo veliko časovno bariero in posledično tudi finančno breme za občine (npr. pridobivanje soglasij na področju prostorskega načrtovanja in graditve objektov). Za znižanje stroškov občin oz. znižanje stroškov države je bil dan tudi predlog, da se del pristojnosti upravnih enot prenese na občine, ker bi ceneje in lažje opravljale določene naloge.

Komisija in interesna skupina pozivata Vlado, da se končno prisluhne opozorilom občin z izrazitim trendom povečevanja števila prebivalcev, ki imajo predvsem zaradi priseljevanja mladih družin velike stroške za zagotavljanje infrastrukture za potrebe predšolske vzgoje in osnovnošolskega izobraževanja. Ker iz naslova povprečnine ne prejmejo zadostnih sredstev za kritje tovrstnih stroškov in Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport že dolgo ne sofinancira gradnje tovrstne infrastrukture, se te občine soočajo s težavami pri financiranju gradnje tovrstnih objektov in če se že lotijo gradnje, se morajo odpovedati ostalim investicijam.

Strinjati se je mogoče z ugotovitvijo, da plače v javnem sektorju niso visoke in ne predstavljajo motivacije za privabljanje strokovnjakov v javni sektor, je pa sedanji plačni sistem problematičen z vidika primerne nagrajevanja javnih uslužbencev, ki učinkovito in dobro delajo. Nujno je spremeniti plačni sistem v smeri bolj fleksibilnega nagrajevanja in nameniti več sredstev za nagrajevanje (variabilni del plače) javnih uslužbencev za uspešno delo, kar bo pripomoglo k večji konkurenčnosti in kakovosti dela javnega sektorja. Ob tem je bilo tudi opozorjeno, da je javnih

uslužbencev preveč, ki v mnogo primerih tudi ne razumejo svojega poslanstva, da morajo reševati probleme, ne da jih ustvarjajo.

Komisija in interesna skupina pozitivno ocenjujeta način izvajanja dogovora z reprezentativnimi združenji občin, na podlagi katerega so deležniki z lokalnega nivoja vključeni v proces iskanja rešitev za zmanjšanje stroškov od samega začetka. Tak pristop omogoča, da so akterji z državne ravni dobili vpogled v sistem delovanja lokalne samouprave in posledično v sodelovanju z lokalnimi akterji pripravili zakonske predloge, ki imajo največ možnosti, da prinesejo pozitivne finančne učinke za občine.

* * *

Komisija je glasovala o predlogu sklepov in ju sprejela (8 ZA, 0 PROTI).

Sekretarka
Meta Štembal

Predsednik
Dušan Strnad