

ZNAČILNOSTI DAVKA NA NEPREMIČNINE IN OCENA NJEGOVE DRUŽBENE SPREJETOSTI

REAL ESTATE TAX – ITS CHARACTERISTICS AND EVALUATION OF ITS SOCIAL
ACCEPTANCE

Jurij Režek

UDK: 316.3:336.211

POVZETEK

Za uspešno uvajanje davka na nepremičnine in oceno njegove družbene sprejemljivosti je treba upoštevati njegove splošne in sociološke značilnosti. Proučiti je treba učinke posamezne konkretne rešitve tega davka in posledice njegove uvedbe v konkretnem družbenem okolju. Oboje je pomembno zaradi razlogov doseganja ustrezne stopnje njegove politične in družbene sprejemljivosti in tudi iz razloga kasnejše ocene njegove upravičenosti in učinkovitosti. V prispevku so opisane splošne značilnosti davkov na nepremičnine, značilnosti davka na nepremičnine v Sloveniji in podana ocena njegove družbene sprejemljivosti.

Klasifikacija prispevka po COBISS-u: 1.04

ABSTRACT

For a successful introduction of the real estate tax and for the ex-ante evaluation of its social acceptability it is necessary to consider its general and sociological characteristics. It is necessary to examine the effects of the specific solutions and consequences of its introduction within a given social environment. Both is important for achieving the necessary degree of its political and social acceptability and also to ex-post evaluate its justification and efficiency. In the article, the general characteristics of real estate taxes and some known characteristics of this tax in Slovenia are described and its social acceptability evaluated.

KLJUČNE BESEDE

davek, nepremičnine, družbena sprejemljivost

KEY WORDS

tax, real estate, social acceptance

1 UVOD

Pojem »davek na nepremičnine« je v sodobni slovenski družbi povsem nov. V naši prejšnji družbeni ureditvi, v socializmu, tega pojma oziroma tega davka nismo poznali. Značilnost tega, preteklega obdobja je tudi nerazvitost trga nepremičnin. Rente iz naslova nepremičnin in tržni dohodki iz naslova lastništva nad nepremičnino kot kapitala so bili družbeno nesprejemljivi. Dohodki prebivalstva in gospodarstva so temeljili izključno na »delu«, ne pa tudi na »kapitalu«. Lastništvo nepremičnine ni bilo obravnavano kot ekonomska kategorija, ki je nosilec tako koristi kot bremen in je sposobna te lastnosti z upravljanjem lastnika ali brez tega izražati na trgu.

Davek na nepremičnine ima nekatere pomembne značilnosti, ki ga razlikujejo od drugih davkov našega davčnega sistema (pri tem izvzemam nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, katerega izvorni namen je plačilo za uporabo stavbnega zemljišča, ki je v družbeni lasti, danes

pa je že pridobilo nekatere značilnosti davka na nepremičnine). Davčni zavezanec ga plačuje neposredno in izrecno, kar ni lastnost nekaterih drugih obstoječih davkov. Tudi čas, v katerem se načrtuje njegova uvedba, ima posebnosti, ki lahko vplivajo na njegovo sprejemljivost. Slovensko gospodarstvo se prestrukturira, poudarek je na razvoju terciarnega in kvartarnega sektorja in malega in srednjega podjetništva. Osebnostno premoženje, tudi nepremičnina, nemalokrat predstavlja osnovni kapital za zagon podjetniške dejavnosti. Smo tudi v času splošne (svetovne, evropske) recesije. Tradicionalne panoge in zaposlitve v primarnem in sekundarnem sektorju so negotove. Blaginja dela prebivalstva je odvisna od premoženja, pridobljenega v preteklosti, tudi nepremičnega. Nepremično premoženje del prebivalstva pojmuje, v nasprotju z dohodki od dela, kot stabilen element in kot možnost za relativno ohranjanje lastne blaginje.

Slovenska družba je družba, ki jo na eni strani označujejo značilnosti tradicionalnih družb, na drugi strani pa tudi značilnosti postmodernih družb. Značilnosti prvih so hierarhična in avtoritarna družbena zgradba, centralizacija oblasti in njeno birokratsko delovanje po načelu legalnosti. Središčni položaj imajo znanost, ekonomska uspešnost in strokovnost. Za razvite moderne družbe pa je značilno zavračanje avtoritete, kritika neosebne formalnega delovanja oblasti, naraščanje humanizacijskih vidikov. Pojavlja se veliko različnih družbenih mnenj in zahteve po participaciji pri odločanju. Vrednote pomanjkanja, ki so nastale v času revščine (družina, harmonija, delo, omejena solidarnost), se delno že spreminjajo v vrednote obilja (odprtost, tolerantnost, civilna demokracija, širša solidarnost). Za slovensko družbo je značilen vmesni položaj med tradicionalno in postmoderno družbo, v njej pa se pojavljajo tako vrednote pomanjkanja kot vrednote obilja. Težko je vnaprej, brez preučevanja družbenih značilnosti, napovedovati, katere značilnosti bodo imele prevladujoči vpliv na oblikovanje družbenih mnenj kot odziva na posamezne odločitve oblasti.

Uvedba povsem novega davka zahteva vnaprejšnjo jasnost razlogov, ciljev in namena njegove uvedbe in pa vnaprejšnje poznavanje, predvidevanje in izhodiščno umerjanje njegovih učinkov in načinov za njihovo naknadno uravnavanje. Oboje je pomembno tako zaradi razlogov doseganja ustrezne stopnje njegove politične in družbene sprejemljivosti ob uvedbi in nenazadnje tudi iz razloga kasnejše politične in družbene ocene njegove upravičenosti in učinkovitosti. Zahteva po jasnosti ciljev oblasti in preverjanje uresničevanja in doseganja teh ciljev pa je ena od osnovnih pravic davkoplačevalcev.

2 SPLOŠNO DAVKU NA NEPREMIČNINE

Davek na nepremičnine je oblika davka na premoženje. Davek na premoženje pa je prvenstveno način za pridobivanje sredstev za potrebe proračuna države oziroma lokalne skupnosti. Takšno je vsesplošno dojemanje davka na nepremičnine, kjer koli je uveden (Bird, Slack, 2002). Tudi v Strategiji gospodarskega razvoja Slovenije (SGRS, 2002: 91, 92) je zapisano, da naj bi v prihodnje obdavčitev premoženja, predvsem obdavčitev nepremičnin, postala izdatnejši davčni vir. Zato se lahko uvedbo davka na nepremičnine tudi v Sloveniji v najširšem smislu dojema predvsem kot težnjo po dodatnem polnjenju (državne) blagajne, še posebej, če ne bo uveden v sklopu celovite prenove sistema davkov.

Davek na nepremičnine je lahko tudi inštrument zemljiške politike. Vpliva sicer na vzorce lastništva nepremičnin in tudi na cene nepremičnin, vendar je zanj značilna tozadевна relativna neučinkovitost v primerjavi z drugimi ukrepi, ki so na razpolago. Tudi v Sloveniji se kot eden od razlogov za uvedbo davka na nepremičnine navaja reševanje problema neizkoriščenih zazidljivih zemljišč. Ni sicer mogoče zanikati učinkov davka na nepremičnine na taka zemljišča, vendar se po klasifikaciji po IFHP¹ (International Federation for Housing and Planning) ta problem običajno ureja z drugim, posebnim davkom, z davkom na neizkoriščena zemljišča (angl. penalty tax on vacant lots). Tudi po IFHP se zato davek na nepremičnine smatra bolj kot vir dohodka (Virtaneen, 1999).

Tretji splošen pomemben vidik davka na nepremičnine je njegova vloga pri omogočanju večje finančne neodvisnosti lokalne samouprave (občin, mestnih občin, regij). Davek na nepremičnine je javnofinančni vir, vendar mnogokrat finančni vir lokalne skupnosti (Bird, Slack, 2002), in ne države (centralne oblasti). Pri tem pa ni pomembno samo dejstvo, da se lokalnim skupnostim omogoči razpolaganje s sredstvi, zbranimi prek davka na nepremičnine, pomembno je tudi, da se jim omogoči tudi upravljanje s posameznimi sestavinami davka kot inštrumenta (davčna osnova, davčne stopnje, način odmere, določanje izjem, način izterjave, namen koriščenja pridobljenih sredstev). S tem se dodatno omogoči uresničevanje lastnih razvojnih težej lokalnih skupnosti in financiranje javnih interesov lokalnega prebivalstva in gospodarstva (obsega in kakovosti javnih storitev, izvajanje razvojne, prostorske, socialne politike).

Davek na nepremičnine ima vrsto gospodarskih, razvojnih in socialnih učinkov. Odvisne so od tega, kako se v izhodišču oblikuje, poudari in predstavi namen tega davka (kot proračunski vir, kot inštrument zemljiške politike ali kot devolucija centralne oblasti). Glede na to se lahko davek na nepremičnine razpozna in družbeno sprejme kot pravičen in učinkovit način zajemanja sredstev ali pa kot neželen javnofinančni vir.

3 PREGLED SPLOŠNIH ZNAČILNOSTI DAVKA NA NEPREMIČNINE

Pred sprejetjem in uvedbo konkretnih rešitev slovenskega davka na nepremičnine je koristno poznati splošne značilnosti davkov na nepremičnine. Ni namreč pričakovati, da bi slovenski davek na nepremičnine bistveno odstopal od nekih že spoznanih okvirov. Poznavanje teh, splošnih značilnosti nas omejuje pri možnih nerealnih pričakovanjih in pri uvajanju pretiranih posebnosti, istočasno pa daje osnovne primerjalne okvire za utemeljevanje in ocenjevanje njegove družbene sprejemljivosti. Podatki, ki so predstavljeni v tem poglavju, so povzeti iz primerjalne analize 58 držav, objavljeni leta 2002 pri mednarodni zvezi geodetov.

3.1 Davek na nepremičnine je manjši del javnih dohodkov

Primerjalna analiza mednarodnega denarnega sklada iz leta 2001 pokaže, da predstavlja znesek pobranih davkov na nepremičnine manjši del prihodkov države. Na podlagi omenjene analize je

¹ IFHP je mednarodna organizacija, ustanovljena že leta 1913. Združuje strokovnjake iz področij urbanizma in prostorskega načrtovanja. Strokovnjakom na teh področjih nudi možnosti za mednarodno izmenjavo znanja in izkušenj. Deluje preko delovnih skupin, od katerih ena deluje tudi na področju urbane zemljiške politike.

ugotovljeno, da davek na nepremičnine znaša za:

- tranzicijske države približno 0,5 % bruto domačega proizvoda (BDP),
- države v razvoju približno 0,4 % BDP,
- razvite države približno 1,4 % BDP.

3.2 Davek na nepremičnine je pomemben vir dohodkov lokalne uprave

Kljub majhnemu odstotku, ki ga davek na nepremičnine predstavlja v skupnem bruto družbenem proizvodu države, je pomemben vir dohodka lokalnih oblasti (občina, mestna občina, regija), najbolj v državah v razvoju. Znaša za:

- tranzicijske države 9 % dohodkov lokalnih skupnosti in 12 % vseh lokalnih davkov,
- države v razvoju 19 % dohodkov lokalnih skupnosti in 40 % vseh lokalnih davkov,
- razvite države 18 % dohodkov lokalnih skupnosti in 35 % vseh lokalnih davkov.

Istočasno pa predstavlja prihodek od davka na nepremičnine tudi velik delež v vseh lokalnih davčnih dohodkih, vendar je ta delež najmanjši v tranzicijskih državah.

3.3 Davek na nepremičnine je pomembnejši v razvitih državah

Stopnja davka na nepremičnine je najvišja (4 %) v Kanadi, v Združenih državah Amerike je 2,9 %, v Avstraliji 2,5 %, v Avstriji pa najnižja 0,01 %. Kljub nekaterim izjemam (na primer Avstrija) pa na davčno stopnjo vplivajo predvsem blaginja države (izražena v BDP/prebivalca), število prebivalcev in stopnja urbanizacije družbe. Bolj ko so države bogate in večja ko je stopnja urbanizacije, bolj se države zanašajo na dohodek od davka na nepremičnine kot javnofinančnega vira. V državah v razvoju redko preseže 1 % davčne osnove.

3.4 Davek na nepremičnine je relativno višji pri nepremičninah v nestanovanjski rabi kot pri stanovanjski rabi

Ugotovitev izhaja iz izračunanih razmerij pobranih davkov na nepremičnine in dejanske tržne vrednosti nepremičnin (angl. effective rate of property tax). Za razvite države v splošnem velja, kot je izkazano za Združene države Amerike, da je mediana (mera srednje vrednosti koeficienta) 1,2 % za stanovanjske nepremičnine, 2,3 % za nepremičnine v poslovni rabi in 1,7 % za nepremičnine v industrijski rabi. Posebej tam, kjer je večja samostojnost lokalnih skupnosti pri upravljanju elementov davka na nepremičnine, je pričakovati, da bodo te razlike večje. Za države v razvoju in tranzicijske države ni na razpolago zadosti podatkov, da bi lahko izračunali podobno razmerje. Vendar naj bi bila relativna razmerja med nepremičninami v stanovanjski rabi, poslovni rabi in v industrijski rabi podobna, absolutne vrednosti tega koeficienta pa verjetno znatno nižje. Razlog za to naj bi bil v nižjih ocenjenih vrednostih nepremičnin, v velikem številu izjem obdavčitve in v manjšem številu enot, od katerih je davek dejansko pobran (veliko ostane dolžnikov).

3.5 Davek na nepremičnine je davek lokalnih skupnosti

V večini držav je tako prihodek od davka na nepremičnine kot tudi njegovi posamezni elementi (davčna osnova, davčne stopnje, način odmere, način izterjave, namen koriščenja pridobljenih sredstev) v pristojnosti lokalnih skupnosti. Za lokalne skupnosti se smatrajo tako občine kot regije, zvezne dežele in zvezne države. Poglavitni razlogi za to ležijo v dejstvu, da nepremičnine ni mogoče premestiti, da bi dosegla drugačno davčno stopnjo. Lastnik sicer lahko zamenja nepremičnino, torej jo proda in drugo nepremičnino kupi drugje in si s tem spremeni davčno obremenitev, vendar je teh primerov malo.

Drugi razlog, zakaj je davek na nepremičnine največkrat prihodek lokalne skupnosti, je ta, da se s tem davkom običajno financirajo javne storitve lokalnih skupnosti. S tem se posredno (eksterno) vpliva na vrednost nepremičnine. To dejstvo vodi k zaključku, da so posledično tudi odločitve lokalnih oblasti bistveno bolj premišljene, saj so prisiljene upoštevati davkoplačevalce, ki želijo maksimirati svoje koristi od plačanega davka.

3.6 Pravičnost davka na nepremičnine

Vtis in mnenje o pozitivnosti ali negativnosti davka na nepremičnine sta odvisna od zornega kota opazovalca:

- za tiste, ki smatrajo davek na nepremičnine prvenstveno kot davek na stanovanje, je ta davek negativen pojav. Po pravilu namreč predstavlja stanovanje velik del potrošnje manj premožnih gospodinjstev;
- za tiste, ki opazujejo davek na nepremičnine prvenstveno kot davek na kapital, je davek pozitiven, kajti dohodek od kapitala je običajno dohodek premožnejših slojev;
- za tiste, ki opazujejo davek kot davek na rento, ki jo prinaša nepremičnina, je davek pravičen, saj se z njim zajame nezaslužen del vrednosti, ki je velikokrat rezultat javnih vlaganj in eksternih dogodkov.

Empirične ugotovitve izkazujejo, da se vsi trije pogledi na davek na nepremičnine pojavljajo v vsaki družbi, vsi trije so legitimni in jih je mogoče utemeljevati.

3.7 »Vidnost« davka na nepremičnine

Davek na nepremičnine je zelo »viden« davek. Njegov nosilec je nepremičnina, zavezanec pa njen vsakokratni lastnik. Davek se ne plača ob pridobitvi lastninske (ali upravljaljske) pravice, kjer bi bil plačan enkrat in skupaj z drugimi investicijami ali stroški in bi bil na ta način »skrit« med drugimi, večjimi stroški. Plačuje se periodično (letno) in izrecno. Ni »skrit« med druge davke in prispevke (kot npr. pri plači na plačilnem listu) in ni vsakodneven, kot je to davek na dodano vrednost, obračunan na vsakem računu. Davkoplačevalci se ga zelo zavedajo, bolj kot drugih »skritih« in »vsakodnevnih« davkov.

3.8 Neelastičnost davčne osnove

Davčna osnova, torej vrednost nepremičnine, je neelastična. Ne odziva se hitro in na vsako

spremembo dejanske tržne vrednosti nepremičnine. Njena vrednost (davčna osnova) se spremeni le ob vsakem ponovnem vrednotenju nepremičnine, to pa je v najboljšem primeru vsakih nekaj let (3, 5 ali 10). Vrednosti nepremičnin se ne spreminjajo tako hitro, kot se spreminja rast ali upadanje gospodarskih aktivnosti ali stanje cen na nepremičninskem trgu. Posledica teh dejstev je, da se večkrat spreminjajo stopnje davka kot davčna osnova (ocenjena vrednost nepremičnine). To posledično vodi k nepriljubljenosti in dojemanju davka kot neobjektivnega davka in razumevanju davka kot administrativnega ukrepa.

3.9 Neeksaktnost

Večina davkov ima osnovo v višini denarnih tokov, v dohodku ali prodaji. Tudi vrednost nepremičnine se lahko eksaktno določi le ob prodaji nepremičnine, ko se tej vrednosti na objektivni način, pod tržnimi pogoji določi cena. V kolikor pa do prodaje nepremičnine ne pride, je ocenjena vrednost nepremičnine neogibno vprašljiva.

Določi se lahko na način samoocenjevanja, tako da lastniki sami prijavijo njeno vrednost. V tem primeru davčni zavezanec navadno prijavi prenizko vrednost nepremičnine. Običajno pa se vrednost nepremičnine določi z uradno, bolj ali manj objektivno cenitvijo, ki se navadno izvede po metodah množičnega vrednotenja. V tem primeru bodo imeli lastniki vedno občutek, da je nepremičnina precejšena, razen če ne bo cenitev dejansko prenizka in s tem neobjektivna. V primeru uradne cenitve bo torej »nekdo« avtoritativno določil vrednost nepremičnine, in navzlic predpisanemu, deklarirano objektivnemu sistemu vrednotenja bo pri zavezancih obstajal občutek administrativnega in nepravičnega določanja davčne osnove. Vsako povečevanje objektivnosti določanja vrednosti nepremičnine pa povzroča povečanje stroškov masovnega vrednotenja, ker se le to s tem približuje individualnemu vrednotenju (cenitvi) vsake nepremičnine posebej. V primeru vrednotenja, ki temelji na tržnih vrednostih nepremičnine, pa je treba poudariti pomen popolnosti in transparentnosti trga nepremičnin. Več je nepremičninskih transakcij, ki so registrirane v sistemu, boljša je lahko ocena tržne vrednosti primerljive nepremičnine. V splošnem pa velja, da zavezanci sprejemajo vrednotenje kot neobjektivno.

Način vrednotenja nepremičnin mora biti enak za vse nepremičnine na posameznem administrativnem (upravnem) območju. Najbolje je, če je metoda vrednotenja strokovno utemeljena, predpisana, postopek vrednotenja pa centraliziran v eni inštituciji. Pomembno je tudi stalno obnavljanje podatkov o vrednostih nepremičnin. Z vidika pravičnosti bi bilo treba podatke o vrednosti nepremičnin obnavljati čim pogosteje, vendar vsako vrednotenje zvišuje stroške. Pri tem je treba ponovno poudariti pomen transparentnosti nepremičninskega trga in pridobivanja podatkov o izvedenih transakcijah.

Za prilagajanje vrednosti nepremičnin se lahko uporablja tudi različne indekse (inflacija, rast cen in podobno), vendar to ni zaželeno in ni objektivno, saj se vrednosti različnim vrstam nepremičnin in nepremičninam na različnih območjih ne spreminjajo enako. Na ta način se zmanjšuje pravičnost davka na nepremičnine. Vendar je v primeru, da ni mogoče pogosteje izvajati vrednotenja nepremičnin, uporaba indeksov vendarle koristna. S tem se izognemo velikim skokom vrednosti nepremičnine (davčne osnove), če se ta vrednoti v daljših časovnih razmakih.

3.10 Odras stopnje lokalne avtonomije

Stopnja, do katere je upravljanje z davkom na nepremičnine prepuščeno lokalnim skupnostim, odraža tudi stopnjo samostojnosti lokalne skupnosti. V kolikor bi bil davek na nepremičnine resnično lokalni davek, bi morala lokalna skupnost odločati, ali ga sploh odmerja, določati njegov namen, določati davčno osnovo, določati davčno stopnjo in se odločati o načinih izterjave davka. Analiza mednarodne zveze geodetov po teh dejavnikih je pokazala, da je za države v razvoju in za tranzicijske države značilno, da je davek na nepremičnine bolj »centralni« kot »lokalni« davek.

3.11 Izjeme

V večini držav obstajajo izjeme od plačila davka na nepremičnine. Določajo se na podlagi različnih kriterijev, na primer na podlagi:

- lastništva (državna lastnina),
- rabe nepremičnine (nepremičnine v rabi za dobrodelne namene, javne namene),
- značilnosti lastnika (starost ali invalidnost).

Ponekod se izjeme določijo na ravni države, ponekod na lokalni ravni, ponekod na obeh ravneh. V splošnem so izjeme podvržene kritikam. Zaposleni v državnih ustanovah, če so te predmet izjem, prav tako uporabljajo vse javne storitve kot drugi zaposleni in prebivalci na tistem območju, te pa so oproščene davka. Različno obravnavanje lastnikov javnih nepremičnin in zasebnih (poslovnih) ima za rezultat nepravilno konkurenco med javnim in zasebnim sektorjem. Izjeme zmanjšujejo davčno osnovo in s tem povečujejo obremenitve dejanskim davkoplačevalcem. V kolikor že obstajajo izjeme, izkušnje kažejo, da je bolje, da se davek odmeri, vendar se plača iz drugih virov (socialno skrbstvo, povečano financiranja iz proračuna). Vsekakor pa se priporoča, da se vsem nepremičninam določi davek. S tem se doseže transparentnost višine posameznih oprostitev.

3.12 Davčna stopnja

Višina davčne stopnje je v tesni povezavi z višino oziroma načinom določanja davčne osnove. Ni vseeno, ali je ta administrativno določena (kot je to primer danes v večini tranzicijskih držav) ali, kot druga skrajnost, da predstavlja oceno tržne vrednosti.

Določanje davčne stopnje je lahko bodisi:

- v državni pristojnosti bodisi
- v pristojnosti lokalnih skupnosti, vendar znotraj obsega, ki ga določi država, lahko pa je
- popolnoma v lokalni pristojnosti.

Obremenitev z davkom na nepremičnine je vedno različna za različne vrste nepremičnin. To se lahko doseže na dva načina:

- lahko se določi vrednost vseh nepremičnin na nekem območju, potem pa različne stopnje davka za različne vrste nepremičnin;

- lahko pa se davčna stopnja določi tudi kot enotna za vse vrste nepremičnin, vendar se pri vrednotenju nepremičnin posebej vrednotijo posamezna območja z različno vrsto nepremičnin, na primer stanovanjske, poslovne, industrijske nepremičnine (coniranje).

V primeru različnih davčnih stopenj je sicer bolj očitno razlikovanje med različnimi vrstami nepremičnin, kar je bolj razumljivo za davkoplačevalce, vendar se običajno uporablja sistem klasificiranja in coniranja nepremičnin po vrstah nepremičnin in določanje enotne davčne stopnje. Možne so tudi kombinacije obeh načinov.

Običajno obstajajo tudi posebni primeri obdavčevanja določenih vrst nepremičnin. V skoraj vseh primerih se enodružinske stavbe manj obremenijo z davkom na nepremičnine. V ZDA je na primer enaka površina stanovanja v večstanovanjskem objektu za 40 % bolj obremenjena z davkom na nepremičnine kot v enostanovanjski hiši. Velikokrat pa se enostanovanjske hiše manjše vrednosti celo izvzamejo iz obdavčitve.

Posebna davčna stopnja se lahko določa tudi zato, da se doseže zelena vrsta rabe nepremičnin na nekem območju (lokalni skupnosti), torej v druge, nefiskalne namene. Višja stopnja davka lahko zavira (vzpodbuja) razvoj določene dejavnosti. Pogosto se uvede tudi posebna davčna stopnja na neizkoriščena zemljišča. Davek na nepremičnine se večkrat poizkuša izrabititi tudi v druge, nefiskalne namene, vendar se običajno izkaže, da je pričakovani učinek le redko dosežen (Bird, Slack, 2000).

3.13 Upravljanje z davkom kot z inštrumentom

Uspešno in učinkovito upravljanje z davkom vpliva tako na davčne dohodke kot tudi na pravično in enakopravno obravnavanje zavezancev. Velikokrat je glavni razlog za neučinkovitost davka slabo upravljanje z davkom in njegovimi elementi. Lokalne skupnosti niso vselej sposobne upravljati z davkom predvsem zaradi:

- neustrezne kadrovske zasedbe,
- slabe informacijske opreme in
- slabih ali nedostopnih podatkov.

Velikokrat so težave tudi pri ocenjevanju vrednosti nepremičnin, davek se ne odmerja za vse nepremičnine, ki tvorijo davčno osnovo, delež pobranih davkov je majhen, izterjava pa slaba in neučinkovita. Uporaba pravih in ažurnih podatkov in sposobnost povezovanja informacij, ki se zbirajo, ter obdelave teh podatkov so bistvenega pomena za učinkovitost in pravičnost davka.

3.14 Odmera in izterjava davka

Pobiranje davka je običajno naloga lokalnih skupnosti. Če zavezanec davka ne plača v za to določenem času, se mu običajno pripišejo obresti in zamudna kazen. Če se davek ne plača daljši čas, se uporabi druge zakonite ukrepe, velikokrat tudi prisilno prodajo nepremičnine. Skoraj vedno pa se z nepremičnino, ki je nosilec neplačanih davkov, prepove trgovanje, dokler se davek ne poplača, oziroma se davčni dolg odtegne ob prodaji obremenjene nepremičnine. Neplačanih davkov je v razvitih državah malo (3 do 4 %), v ostalih državah pa precej (celo 70 % v Rusiji). Za neplačevanje davka je največkrat razlog slabo upravljanje z davkom in neustrezna izterjava.

4 Osnovne značilnosti davka na nepremičnine v Sloveniji²

V Sloveniji je izražena namera, da se davek na nepremičnine uvede v letu 2004 na podlagi zakona. Uveden bo s sprejetjem dveh ključnih zakonskih predpisov. Prvi je Zakon o davku na nepremičnine, drugi pa Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin; njun pripravljavec je Ministrstvo za finance (MF). Gradivo drugega zakona naj bi bilo koalicijsko usklajeno v začetku leta 2004, obravnava prvega zakona pa bo najbrž prenesena v obdobje po volitvah v letu 2004.

Predvideva se, da bodo predmet obdavčenja vse nepremičnine, in sicer zemljišča, zemljišča s pripadajočimi objekti, objekti, nad katerimi je stavbna pravica, in deli stavb v etažni lastnini.

Davčna osnova davka na nepremičnine naj bi bila posplošena tržna vrednost nepremičnine. Posplošena tržna vrednost nepremičnine bo določena po metodologiji, ki bo opredeljena v Zakonu o množičnem vrednotenju nepremičnin. Posplošena tržna vrednost je ocena cene nepremičnine, ki bi jo bilo mogoče doseči v prostem prometu na dan vrednotenja nepremičnine. Ocena cene posamezne vrste nepremičnin bo izvedena po različnih metodah glede na različne vrste nepremičnin, glede na vrednostne cone in s prilagajanjem različnih faktorjev, ki vplivajo na vrednost nepremičnin. Za stanovanjske nepremičnine bo uporabljena metoda primerjave cen nepremičnin, ki so bile dosežene na trgu (podatki o transakcijskih cenah in podatki o značilnostih nepremičnin). Predvideva se osnovno vrednotenje vsaka 4 leta, v vmesnem času pa le v posameznih primerih, če se vrednost nepremičnine bistveno spremeni, če preide iz ene vrednostne kategorije v drugo, na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti. Vrednotenje naj bi izvajal poseben organ, ustanovljen z zakonom prav za ta namen. Vrednotenje se bo izvajalo centralno, z ravni države, za vse nepremičnine.

Višina davčne stopnje zaenkrat (v času pisanja prispevka) še ni dokončno določena. Včasih se omenja enotna višina davčne stopnje, občasno pa različne davčne stopnje za različne vrste nepremičnin. Glede na to, da bo davčna osnova posplošena tržna vrednost nepremičnine, torej verjetno precej visoka, bo davčna stopnja prej nižja kot višja. K temu nas nagibajo tudi navedbe MF, naj davek ne bi presegal obstoječih obveznosti zavezancev iz naslova nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč. Možne so tudi variantne rešitve, po katerih bi bila lahko davčna stopnja različna glede na rabo nepremičnine. Ena bi veljala za zemljišča, druga za nestanovanjske nepremičnine in tretja za stanovanja in stanovanjske nepremičnine.

Prihodki iz naslova davka na nepremičnine naj bi bili prihodki lokalne skupnosti, vendar naj bi bil del zbranih sredstev namenjenih integralnemu državnemu proračunu za stroške administriranja davka in za delovanje organa, ki bo izvajal množično vrednotenje.

Določene bodo tudi izjeme od obdavčitve. Trajno naj bi bila davka oproščena zemljišča, na katerih so omrežja gospodarske javne infrastrukture, javne površine ter varovalni gozdovi, nepremičnine v lasti države ali lokalnih skupnosti. Začasne oprostitve naj bi veljale tudi za novozgrajene stanovanjske nepremičnine in za stanovanjske nepremičnine, na katerih je bil opravljen gradbeni poseg, zaradi katerega se je davčna osnova znatno povečala.

Kot zavarovanje davčnega dolga se predvideva hipoteka.

² Konkretno rešitve davka na nepremičnine v času pisanja prispevka še niso bile določene. V poglavju so podane nekatere njegove značilnosti, ki jih je bilo mogoče povzeti iz javno predstavljenih značilnosti in podatkov.

5 Nekateri podatki o nepremičninah in prebivalstvu

Osnovni vir podatkov o zemljiščih je zemljiški kataster, o stavbah in delih stavb pa kataster stavb. O podatkih v zemljiškem katastru na tem mestu nima pomena pisati, saj so bralcu gotovo poznani, podatki katastra stavb pa še niso dokončni in jih tudi ne bomo navajali.

Začasni podatki popisa 2002 pa izkazujejo, da je v Republiki Sloveniji 775 131 stanovanj, 478 830 stanovanjskih stavb in 690 000 gospodinjstev (Banovec, 2003).

Ocenjuje se, da je v Sloveniji 12 % najemnih stanovanj, vsa ostala pa so lastniška. Ta delež je med najnižjimi v Evropi (v Nemčiji je 60 % najemnih stanovanj). Kot razloge za velik odstotek lastniških stanovanj se navaja:

- veliko inflacijo, ki je vplivala na nizko ceno denarja pred letom 1990 in s tem tudi na obsežno graditev stanovanjskih hiš,
- »poceni« prodajo družbenih stanovanj v začetku 90. let, danes pa
- Nacionalno stanovanjsko varčevalno shemo, prek katere se zagotavljajo predvsem lastniška stanovanja.

Zanimivo je tudi, da je skoraj četrtina najemnih stanovanj v lasti javnega sektorja (država, občine), predvideva pa se, da se bo ta delež še povečal (Bradeško, 2003).

Iz statističnih podatkov je mogoče izračunati, da je v zasebni lasti 751 877 stanovanj, povprečna velikost stanovanja pa je prek 60 m². Vsako gospodinjstvo ima v lasti več kot eno stanovanje (približno 1,3 enote), razen 12 % gospodinjstev, za katera približno predpostavimo, da bivajo v najemnih stanovanjih. Iz tega lahko zaključimo, da bo davek neposredno vplival na velik del prebivalstva, ker je veliko lastniških stanovanj. Na ostale bo vplival prek posledičnega povišanja najemnine.

Z upoštevanjem starostne strukture prebivalstva in števila stanovanj lahko pridemo do podatka, da je v Sloveniji 246 000 stanovanj v posesti oseb, starejših od 60 let, teh oseb pa je 392 590 (Bogataj, 2003). Lahko ugotovimo, da bo davek obremenil starejše osebe, ki predstavljajo 20 % vsega prebivalstva. Če iz celotne populacije odštejemo osebe, mlajše od 19 let (430 000), ki verjetno niso lastniki stanovanj, potem predstavljajo starejši, ki so v posesti stanovanj, približno 25 % te »polnoletne« populacije (Bogataj, 2003).

6 Družbena sprejemljivost davka na nepremičnine v Sloveniji

Poleg navedenih splošnih značilnosti davkov na nepremičnine, pregleda osnovnih značilnosti slovenskega davka na nepremičnine in pregleda podatkov o številu in lastništvu stanovanjskih nepremičnin velja oceniti še značilnosti političnega in družbenega okolja in čas uvajanja davka. Vse to vpliva na njegovo družbeno sprejemljivost.

6.1 Vrednotne opredelitve družbe

Slovenija je (po Inglehartovem teoretskem modelu vrednot) družba, ki zaseda vmesno mesto med »vrednotami obilja« in »vrednotami pomanjkanja« ter med »tradicionalno« in »razvito

moderno« družbo (Kos, 2002). Res sta se v primerjavi z preteklimi desetletji povečala osebna in splošna blaginja prebivalstva, kar omogoča vrednotni premik k bolj moralno, etično in socialno naravnanim vrednotam. Vendar je za zadnje, nekajletno obdobje v Sloveniji značilna gospodarska recesija, povečanje socialne neenakosti in socialne ogroženosti. Pri srednjem sloju je zaslediti nižanje standarda in zmanjševanje kupne moči. Mlajša generacija se sooča s problemom ekonomskega osamosvajanja in s težavami vzpostavljanja neodvisnosti od staršev. Zaposlitvene možnosti so slabe, reševanje stanovanjskega problema je težko, možnosti za ustvarjanje mladih družin so slabe. Mlajša generacija živi v veliki meri od pomoči staršev in od njihovega premoženja (tudi nepremičnega), ustvarjenega v preteklosti. Večino prebivalstva skrbi predvsem ohranitev doseženega standarda, ne pa širša družbena blaginja, in večina izkazuje pripravljenost pomagati kvečjemu svojim potomcem. Opaziti je premik k družinskim vrednotam. To, družinsko, tradicionalno okolje, daje občutek varnosti in povezanosti, zato lahko ocenimo, da gre v zadnjem obdobju za vrednotni premik proti vrednotam pomanjkanja in k tradicionalni družbi.

6.2 Sprejemljivost davka s strani različnih skupin prebivalstva

Struktura lastništva nad stanovanjskimi nepremičninami je odraz preteklega družbeno-političnega sistema. Tradicionalni, družinski sistem v splošnem ni temeljil na naložbah v finančno premoženje, saj ni bilo dolgoročno zanesljivih finančnih naložb; iz roda v rod se je prenašala predvsem lastnina nepremičnin (Bogataj, 2003). Zaradi ugodnih možnosti financiranja v 70. in 80. letih prejšnjega stoletja je bilo relativno enostavno pridobiti stanovanje ali zgraditi stanovanjsko hišo. Ugodne razmere so bile tudi v začetku 90. let s »poceni« prodajo družbenih stanovanj. Zato je danes veliko stanovanjskih nepremičnin v lasti in posesti starejših (60 let in več). Tudi najemnih stanovanj je premalo na razpolago, najemnine so visoke.

Z uvedbo davka na nepremičnine lahko del starejše generacije, tisti z nižjimi prihodki, postane socialno ogrožen. Pri njem lahko pride do premika proti revščini in istočasno do paradoksa, da bodo imeli v lasti nepremičnine (hišo, stanovanje), njihova neposredna kupna moč pa bo zmanjšana. V skrajnem primeru lahko pride celo do prisilne uporabe inštrumenta hipoteke, kar bo v socialnem smislu izrazilo slabo sprejeto. Ta del te populacije bo zato davku nasprotoval.

Tisti starejši, ki imajo večje premoženje (več nepremičnin), sicer ne bodo postali socialno ogroženi, lahko pa bodo prisiljeni v prodajo dela nepremičnin, ki jim pomeni pasivno premoženje. To premoženje (stanovanja, hiše, zemljišča) bo vstopilo na trg nepremičnin in postalo aktivno. Povečala se bo ponudba nepremičnin na trgu in s tem tudi znižala njihova cena. V ekonomskem smislu in na dolgi rok je ta učinek davka nedvomno pozitiven. Zaradi tradicionalističnega razmišljanja tega dela populacije pa bo tudi pri tem delu populacije uvedba davka negativen ukrep, razen če bo prišlo do prenosa (prerazporejanja) lastništva na mlajše generacije v isti družini.

Srednja generacija, ki se ji znižuje kupna moč in danes skrbi tako zase kot za svoje potomce, ki imajo težave z lastno osamosvojitvijo, bo še v dodatno slabšem materialnem položaju. Tudi pri njih bo verjetno davek slabo sprejet.

Edina generacija, ki bo davek na nepremičnine razumela kot pozitiven ukrep, je mlajša generacija

v procesu osamosvajanja. Vendar bo pri njih zaradi spoštovanja in socialnega občutka do starejše generacije najbrž opaziti zadržano mnenje in ne izrecna podpora uvedbi davka.

6.3 Legitimnost oblasti

Slovenija je na prehodu med tradicionalno in postmoderno družbo. Glede na javno mnenje je moč ugotoviti, da je legitimnost nosilcev oblasti manjša, kot bi bilo pričakovati. Uvajanje davka je za javnost apriori nepriljubljeno dejanje. Davek uvaja oblast, ki jo (po dojetju povprečnega prebivalca Slovenije) predstavlja Vlada ali pa Državni zbor (čeprav je zakonodajalec seveda Državni zbor, Vlada pa izvrševalec tega, kar ji naloži Državni zbor). Vlado vodi najmočnejša stranka, ker je predsednik Vlade pač njen član, in ta stranka ima tudi največ članov Vlade. Tudi Državni zbor predstavlja vladna koalicija na čelu z najmočnejšo stranko. Razlogi za uvedbo davka na nepremičnine so predvsem ekonomski in strokovni in niso rezultat širšega družbenega konsenza. Predstavljajo moč in argument oblasti. Pričakovati je dojetje prebivalstva, da gre za nov davek, da ga uvaja politika, ki se pri tem opira na svojo avtoritarnost in strokovnost, bolj kot na legitimnost in svojo socialno občutljivost. Iz tega vidika je legitimnost oblasti za uvedbo davka nizka. Ob tem ne bo nepomembno poudariti, da dajatve iz naslova nepremičnin v Sloveniji že poznamo, in sicer v obliki nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč kot tudi v obliki davka od premoženja. To dejstvo bi lahko ob odločanju o Zakonu o davku na nepremičnine gotovo prispevalo svoj del za ustrezno sprejemljivost novega sistema obdavčenja nepremičnin in bi moralo biti poudarjeno.

6.4 Davek in družbena enakost

Eden od učinkov uvedbe davka kot sistematičnega inštrumenta je doseganje davčne obremenitve vseh nepremičnin. Trenutno namreč zaradi vrste razlogov (preslabih evidenc, njihove nedostopnosti in neusposobljenosti lokalnih skupnosti za odmero davka) niso vse nepremičnine podvržene obremenitvi z nadomestilom za uporabo stavbnega zemljišča. Z davkom na nepremičnine bodo obdavčene vse. Posledično bo skupni prihodek iz tega naslova povečan, tudi če bo davčna stopnja nizka in obremenitev primerljiva s sedanjo. Davek bodo plačevali vsi lastniki nepremičnin (razen zakonsko določenih izjem). Enaka obveza vseh lastnikov po plačevanju davka je ustrezen razlog za njegovo uvedbo. Na tem velja graditi njegovo uvajanje. Povečanje družbene enakosti je pozitivna posledica davka in bi bila lahko v načelnem smislu dobro sprejeta.

6.5 Krepitev lokalne samouprave

Prihodek od davka na nepremičnine bo prihodek lokalnih skupnosti. Tem bo omogočeno, da (delno) upravljajo "delujejo" v interesu svojih prebivalcev, in "zagotavljajo storitve", ki služijo vsem, ki živijo ali delajo na območju lokalne skupnosti. Težko si je predstavljati, da prebivalstvo v krepitvi lokalne oblasti ne bi našlo pozitivnih učinkov, zato lahko pričakujemo, da bo ta značilnost davka na nepremičnine pozitivno sprejeta. Povečana bo tudi odgovornost lokalne skupnosti, predvsem nasproti lokalnemu prebivalstvu nad porabo sredstev. Prebivalstvo želi maksimirati svoje koristi od plačanega davka, zato bo tudi bolje nadzorovalo delovanje lokalne

skupnosti. Čim bolj ko bo davek in upravljanje z njegovimi elementi instrument lokalne skupnosti, večja bo tudi njegova sprejemljivost. Zato lahko ocenimo, da bo s tega vidika davek pozitivno sprejet.

6.6 Politične okoliščine

Ne glede na to, kdaj bo davek na nepremičnine dejansko uveden, pa ga oblast najavlja in predstavlja v predvolilnem času. Tudi če so razlogi za uvedbo davka strokovno popolnoma utemeljeni in posledice njegove uvedbe dolgoročno pozitivne (v družbenem in ekonomskem smislu), bo predstavitev davka izrabljena s strani opozicijskih strank za nasprotovanje Vladi in koalicijskim strankam. Čeprav bi lahko politična opozicija v načelu odobravalna uvajanje davka, pa je kompleksnost vplivov tega davčnega instrumenta in njegova zapletenost priložnost za odpiranje vrste nasprotovanj okrog posamičnih, podrobnih rešitev, ki 'bi jih opozicijske stranke rešile bolje'. Zato lahko nezadostna vnaprejšnja premišljenost posameznih (podrobnih) rešitev, netransparentnost in nejasnost pri pojasnjevanju razlogov, posameznih rešitev in učinkov slabo vplivajo na možnosti javne podpore davku. Zaradi pomanjkanja časa pa verjetno izvedba obsežne in premišljene kampanje ni mogoča. Politične razmere za uvedbo davka so torej neugodne, kar bi lahko povzročilo negativne družbene odzive na njegovo uvajanje.

7 Zaključek

V splošnem lahko povzamemo, da so v smislu družbene sprejemljivosti v prid uvedbe davka predvsem razlogi, da bodo:

- z davkom obremenjene vse nepremičnine, da bo
- dolgoročno dosežena ustrežnejša raba prostora in nepremičnin, da bo davek
- vzpodbuda trgu nepremičnin in da bo pomenil
- krepitev lokalne samouprave.

Razlogi za davek so torej predvsem strokovni in dolgoročni.

Proti sprejemljivosti davka na nepremičnine pa govorijo:

- tradicionalistične značilnosti družbe,
- vrednotni premik k vrednotam pomanjkanja,
- trenutna nizka legitimnost oblasti in
- trenutna politična situacija.

Razlogi proti davku so predvsem odraz trenutnega stanja.

LITERATURA IN VIRI:

Banovec T. (2003). Statistična podoba stanovanjskega in nepremičninskega trga, V A. Kožar (ur.), Poslovanje z nepremičninami: 14. tradicionalno strokovno srečanje, Portorož, 13. in 14. november 2003: Zbornik referatov (str. 16–25). Ljubljana: GZS – Gospodarska zbornica Slovenije.

Bird, M., Slack, E. (2002). Land and Property Taxation. A Review, International Federation of Surveyors.

Bogataj, M., Bogataj, D. (2003). Zemljiška renta in instrument obratne hipoteke v produktih bančnih in zavarovalnih rent. V A. Kožar (ur.), Poslovanje z nepremičninami: 14. tradicionalno strokovno srečanje, Portorož, 13. in 14. november 2003: Zbornik referatov (str. 50–65). Ljubljana: GZS – Gospodarska zbornica Slovenije.

Bradeško, J. (2003). Trg nepremičnin in Centralna banka, V A. Kožar (ur.), Poslovanje z nepremičninami: 14. tradicionalno strokovno srečanje, Portorož, 13. in 14. november 2003: Zbornik referatov (str. 16–25). Ljubljana: GZS – Gospodarska zbornica Slovenije.

Kos, D. (2002). Praktična sociologija za načrtovalce in urejevalce prostora. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Statistični letopis 2000 (2000). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2002–2006 (2002). Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije 2002/6. Ljubljana: Državni zbor.

Virtaanen, P., Verlaet, J. (1999). Urban Land Policy-Goals and Instruments, International Federation for Housing and Planning.

Jurij Režek, univ. dipl. inž. geod.

*Geodetska uprava Republike Slovenije,
Zemljemerska ulica 12, 1000 Ljubljana
E-pošta: jurij.rezek@gov.si*

Prispelo v objavo: 20. januar 2004