
DAVEK NA NEPREMIČNINE V SLOVENIJI

spec. Dušan Mitrović

Geodetska uprava Republike Slovenije, Ljubljana

Prispelo za objavo: 1998-09-30

Pripravljeno za objavo: 1998-11-25

Izvleček

V članku analiziram obstoječe stanje na področju davka na nepremičnine v Sloveniji. Pri tem ugotavljam, kako je davek na nepremičnine institucionalno, organizacijsko, vsebinsko in tehnološko urejen.

Ključne besede: davek na nepremičnine, organizacija, vrednotenje nepremičnin

Abstract

The paper presents the existing situation in the field of property appraisal and tax assessment in Slovenia, with a description of its institutional, organizational, content and technological regulation on the basis of available data, legislation and regulations.

Keywords: management, property appraisal, property tax

UVOD

Problematika, ki jo obravnavam v članku, se nanaša na davek na nepremičnine v Sloveniji in s tem v zvezi davčno osnovo oziroma metodologijo vrednotenja nepremičnin in podatke, potrebne za ugotavljanje vrednosti nepremičnin. Pri davku ugotavljam, kako je institucionalno, organizacijsko, vsebinsko in tehnološko urejen. S člankom nameravam analizirati obstoječe stanje na področju davka na nepremičnine in vrednotenja nepremičnin za potrebe davkov na nepremičnine. Cilj pa je seznaniti širšo javnost o obstoječem nepremičninskem davčnem sistemu in pomenu davka na nepremičnine v Sloveniji. Pri analizi sem uporabil obstoječo in predvideno zakonodajo, ki se kakorkoli dotika nepremičninske problematike, ter domačo in tujo literaturo, ki je nastajala ob različnih projektih, ki v tem času potekajo na nekaterih ministrstvih Republike Slovenije in so neposredno povezani z obravnavano tematiko.

PREMOŽENJSKI DAVKI V SLOVENIJI

Premoženjski davki so v posameznih državah različni. Najpogostejši davki, ki se pobirajo v večini držav, so davki od dediščine in daril, za ostale davke ni enotnega pravila oziroma merila. Najpomembnejši davki od premoženja so: davek od čistega premoženja, davek na nepremičnine, davek na promet z nepremičninami in davek na dediščine in darila. V Sloveniji veljata zadnja dva davka. V Sloveniji so leta 1994 premoženjski davki predstavljali 1,6 odstotka vseh davkov, kar znaša približno 0,02 odstotka bruto domačega proizvoda. Vsi davki, ki se poberejo, pa znašajo približno 25 odstotkov bruto domačega proizvoda (OECD, 1995). Največji delež

premoženjskih davkov v Sloveniji v obdobju 1993-1995 je predstavljal davek na promet z nepremičninami, in sicer okrog 80 odstotkov, sledita pa mu davek od premoženja in davek na dediščine in darila, ki znašata med 8 in 10 odstotkov (Pečar, 1996). Davek na nepremičnine v Sloveniji predstavlja davek od premoženja in tako imenovano nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča.

Davek od premoženja

Za pobiranje davka od premoženja so zadolženi davčni uradi, ki odmerjajo in pobirajo davke ter vodijo predpisane evidence, opravljajo naloge v zvezi z vzdrževanjem davčnega registra, evidentirajo podatke o obračunih in plačanih davkih in denarnih kaznih in podobno. Davčni uradi delujejo znotraj Ministrstva za finance, Davčne uprave Republike Slovenije. Davek od premoženja predstavlja v celoti vir prihodkov za občine oziroma lokalne skupnosti. Davčno osnovo predstavlja vrednost stavbe oziroma prostora za počitek in rekreacijo. Davčna osnova se izračuna po sistemu točkovanja. Davčni zavezanci so le fizične osebe, ki posedujejo stavbe, dele stavb, stanovanja ali garaže, ter prostore za počitek ali rekreacijo, poleg tega pa tudi fizični lastniki plovnih objektov dolžine 8 metrov in več. Davek od premoženja se plačuje samo v primeru, če je stanovanjska površina večja od 160 kvadratnih metrov. Takšna omejitev oziroma olajšava pa ne velja za prostore za počitek in rekreacijo. Prav tako so davka od premoženja oproščeni davčni zavezanci za dobo desetih let, prvi lastniki novih stanovanjskih hiš, stanovanj in garaž in lastniki popravljenih in obnovljenih omenjenih nepremičnin, če se je zaradi popravila ali obnove vrednost le-teh povečala za več kot 50 odstotkov. Zakon določa progresivne davčne stopnje, ki so različne glede na namen uporabe. Za stavbe je predpisana stopnja v višini od 0,10 odstotka do 1,00 odstotka, kar je odvisno od njihove vrednosti, stopnja za počitek in rekreacijo pa se giblje od 0,20 odstotka do 1,50 odstotka.

<i>leto</i>	<i>znesek odmerjenega davka</i>	<i>odstotek vseh premoženjskih davkov</i>
1993	0,21 milijarde tolarjev	8,1
1994	0,25 milijarde tolarjev	9,8
1995	0,29 milijarde tolarjev	8,4

Preglednica 1: Zneski in odstotki pobranega davka od premoženja za leta 1993, 1994 in 1995
Vir: Republiška uprava za javne prihodke, 1996

Znesek davka je zaradi davčnih olajšav minimalen glede na skupne davčne prihodke. Leta 1995 je znesek (0,29 milijarde tolarjev) pobranih davkov od premoženja v strukturi skupnih javnih finančnih prihodkov občin znašal le 0,3 odstotka (Ministrstvo za finance, 1997).

Nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč

Premoženje občine sestavljajo nepremične in premične stvari v lasti občine, denarna sredstva in pravice. Občina mora s premoženjem gospodariti kot dober gospodar. Občine so z Zakonom o lokalni samoupravi (Uradni list RS, 1993, št. 72, 1994, št. 57, 1995, št. 14) pridobile premoženje, kot so kmetijska zemljišča, gozdovi,

stavbna zemljišča, infrastruktura, zgradbe, po drugi strani pa so prevzele obveznosti, ki so sestavni del premoženja, vključno z obveznostjo vrnitve denacionalizacijskim upravičencem. Občinsko premoženje je eden izmed lastnih virov financiranja občine, drugi vir so davki in delež dohodnine, tretji vir je finančna izravnava, četrti vir so zadolžitve, peti vir pa dodatna sredstva države. Prihodki od premoženja so zlasti prihodki od zakupnin in najemnin za zemljišča in objekte, ki so občinska lastnina, prihodki od vlaganj kapitala, prihodki od vrednostnih papirjev in drugih pravic, ki jih je občina kupila, ter prihodki od rent, dobička javnih podjetij in koncesij (Vlaj, 1998).

Poleg davka od premoženja, ki ga država pobira v imenu občine, je danes veliko bolj pomemben vir prihodkov občine nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča. Z Zakonom o stavbnih zemljiščih (Uradni list SRS, 1984, št. 18, 1989, št. 33) je na podlagi občinskih odlokov leta 1984 prenehala lastninska pravica na zemljiščih v mestih in naseljih mestnega značaja ter na drugih območjih, namenjenih za stanovanjsko in drugo kompleksno graditev. S tem odlokom so občine v skladu s srednjeročnim družbenim planom določile, katera zemljišča v mestu in naseljih mestnega značaja so stavbna zemljišča v družbeni lastnini. Na ta način so na omenjenih zemljiščih lastniki postali uporabniki stavbnih zemljišč. Zakon o lastninjenju nepremičnin v družbeni lastnini (Uradni list RS, 1997, št. 44) pa ureja lastninjenje nepremičnin in pravnih oseb, ki imajo pravico uporabe na njej. Po novem zakonu morajo vpis lastništva opraviti imetniki pravice do uporabe na podlagi predloga na zemljiški knjigi. S tem zakonom je Slovenija dobila lastnike stavbnih zemljišč praktično čez noč. Poleg tega že velja tudi novi Zakon o stavbnih zemljiščih (Uradni list RS, 1997, št. 44), ki določa stavbna zemljišča, javno infrastrukturo, grajeno javno dobro in pogoje za gospodarjenje s stavbnimi zemljišči. S tem zakonom preneha veljati prejšnji Zakon o stavbnih zemljiščih iz leta 1984, razen določb, ki se nanašajo na nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča.

Po stari zakonodaji iz leta 1984 so bile občine dolžne ustanoviti sklade stavbnih zemljišč, ki so bili zadolženi za izvajanje občinske prostorske politike in pobiranje nadomestil. Po novi zakonodaji pa od prvega januarja leta 1998 skladi stavbnih zemljišč prenehajo delovati, celotno premoženje, obveznosti in sredstva skladov, vključno z evidencami in drugimi podatkovnimi bazami, prevzamejo občine, skladi pa postanejo javno podjetje. Na ta način se je spremenil samo pravni status skladov, ne pa tudi organiziranost, pristojnost in ostalo. Nadomestilo mora plačati neposredni uporabnik zemljišča oziroma stavbe ali dela stavbe. Občina določi zavezancu višino nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča. Nadomestilo se plačuje na območju mest in naselij mestnega značaja in na območjih, ki so namenjena kompleksni stanovanjski gradnji. Območja opredelijo občine same. Nadomestilo za uporabo nezazidanega stavbnega zemljišča se plačuje od površine nezazidanega stavbnega zemljišča, ki je po prostorskem izvedbenem načrtu določeno za gradnjo oziroma za katero je bilo izdano lokacijsko dovoljenje. Nadomestilo za uporabo zazidanega stavbnega zemljišča je treba plačati od stanovanjske oziroma poslovne površine stavbe. Natančno metodologijo izračuna nadomestila mora občina opredeliti z občinskim odlokom.

Oprostitev plačila nadomestila velja za zemljišča, ki se uporabljajo za potrebe obrambnega ministrstva, objekte tujih držav, objekte mednarodnih in

meddržavnih institucij, prav tako pa tudi za objekte verskih skupnosti in njihovo dejavnost. Petletna doba oprostitve velja tudi za občana, ki je kupil stanovanjsko nepremičnino, lahko pa oprostitev velja tudi za občane, ki so socialno ogroženi, ali kako drugače, kar določi sama občina.

	<i>davek od premoženja</i>	<i>davek na promet z nepremičninami</i>	<i>davek na dediščine in darila</i>	<i>prihodki sklada stavbnih zemljišč</i>
<i>leto 1996</i>	0,33	6,1	0,22	16,7
<i>plan za leto 1997</i>	0,28	5,3	0,32	23,2

Preglednica 2: Primer višine skupnih javnofinančnih prihodkov Mestne občine Ljubljana (v odstotkih)

Vir: Odlok o proračunu Mestne občine Ljubljana, 1997, str. 7

Kot sem že omenil pri davku od premoženja, predstavlja le-ta v letu 1995 le 0,3 odstotka vrednosti v strukturi skupnih javnih prihodkov občin, medtem ko nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča z vrednostjo 8,4 milijarde tolarjev predstavlja v povprečju kar 7,4 odstotka. V praksi se kaže trend povečanja prihodkov iz naslova nadomestila, kot to prikazuje tudi primer v Ljubljani. Občine namreč ugotavljajo, da je to eden izmed prihodkov, ki ga lahko enostavno in brez stroškov povečajo.

PREDNOSTI IN SLABOSTI DAVKA NA NEPREMIČNINE

V Sloveniji se je davčni sistem dopolnjeval od leta 1990. Sprejete so bile nove ureditve na področju obdavčitve dohodkov fizičnih oseb in pravnih oseb. Preostala je prilagoditev premoženjskega davčnega sistema tržnemu gospodarstvu. Danes smo še vedno na začetku razvoja sodobnega nepremičninskega davčnega sistema. Glavni razlog, da mora Slovenija izhajati iz tržne vrednosti nepremičnine, je, da morajo objektivni delež davka na nepremičnine prevzeti nase tisti, ki so pri prehodu iz planskega v tržno gospodarstvo z nakupom nepremičnin ustvarili največji dobiček. Eden izmed glavnih ciljev nepremičninske davčne reforme mora biti, da bo Slovenija pridobivala sredstva iz naslova davka na nepremičnine, v višini od 1 do 3 odstotkov bruto domačega proizvoda, kot je to večinoma praksa v razvitih državah in ne sedanjih 0,02 odstotka (OECD, 1995). V nadaljevanju želim prikazati teoretične in praktične prednosti in slabosti uvedbe davka na nepremičnine.

Prednosti davka na nepremičnine

Davek na nepremičnine ima nedvomno eno glavnih prednosti kot pomemben prihodek lokalnih skupnosti. Davek na nepremičnine posredno zagotavlja porabnikom različne koristi, ki jih zagotavlja lokalna skupnost. Smotno je, da se namesto nepraktičnega zaračunavanja le uporabnikom različnih javnih storitev opredeli lastnike oziroma uporabnike vseh nepremičnin. Pri tem bo lastnik oziroma uporabnik večvredne nepremičnine relativno več financiral v javne storitve kot lastnik ali uporabnik manjvredne nepremičnine. Velikokrat so stroški za zagotovitev javnih uslug in storitev neposredno povezani z nekaterimi fizičnimi lastnostmi nepremičnine. Na primer v praksi je veliko uslug in storitev, katerih stroški so zelo

odvisni od oddaljenosti nepremičnine od infrastrukturnih objektov in naprav (cestne povezave, oddaljenost od kanalizacijskega, vodovodnega, plinskega, toplovodnega, električnega omrežja in podobno). Na ta način je mogoče na podlagi lastnosti nepremičnin ugotavljati s tem povezane stroške uslug in storitev.

Davek na nepremičnine je primeren predvsem za financiranje tistih lokalnih uslug, ki zagotavljajo javno dobro na lokalnem območju. V določenih občinah ne morejo zagotoviti javnih storitev zaradi premajhnih finančnih sredstev. V tem primeru pomaga država z denarjem, ki ga je pobrala od davčnih zavezancev. To pomeni, da na določenih območjih države oziroma v posameznih občinah ne zagotovijo dovolj sredstev, zato jim pri tem pomaga država. Na ta način nekatere občine pridobivajo, saj jim pomaga država za njen razvoj. Davek na nepremičnine je v primerjavi z ostalimi davki, ki so lokalnega značaja, izredno učinkovit. Utajitev tega davka je praktično nemogoča, saj nepremičnine ni mogoče skriti, medtem ko ni tako pri drugih davkih in prispevkih. Razlike v lokalnih davkih vplivajo na strukturo ekonomske aktivnosti na posameznih lokacijah znotraj območja države. Posledice so velike izgube pri razvoju infrastrukture, predvsem zaradi davčnih distorzij v tržnem gospodarstvu in odločitev porabnikov.

Prednosti davka na nepremičnine v Sloveniji

Ena izmed glavnih prednosti uvedbe davka na nepremičnine bi bilo po predlogu Zakona o davku na nepremičnine, ki ga je izdelalo Ministrstvo za finance, do petkratno povečanje prihodkov (Ministrstvo za finance, 1997). Izračunan količnik izhaja iz ocene razpoložljivih podatkov. Takšno povečanje prihodkov ne bi bilo le posledica povečanja davčne osnove, temveč tudi dejstvo, da bi davek plačevali vsi lastniki oziroma uporabniki nepremičnin. Izboljšanje vrednotenja nepremičnin, registrov in evidenc bi pripomoglo k hitrejši privatizaciji in procesu denacionalizacije v Sloveniji, prav tako pa bi omogočilo tudi razvoj trga nepremičnin in sprostitev hipotekarnih kreditov. Hipoteke imajo pomembno vlogo pri ravnanju finančnih institucij, ki želijo razpršiti svoje premoženje in vlagati svoj kapital tudi v manj tvegane posle, kot so to naložbe v nepremičnine. Popolnost in dostopnost nepremičninskih podatkov je pomembna tudi za zmanjšanje števila pravnih in drugih stroškov. Izredno pomemben je tudi čas, potreben za izvedbo nepremičninske transakcije, še posebej v času, ko se privajamo na nove tržne odnose, ki se pri tem vzpostavljajo. Seveda pa je velik uporabnik tudi država s prostorsko, stanovanjsko in okoljevarstveno politiko. Težko je ovrednotiti prednosti takega sistema, izkušnje držav, ki ga že imajo, pa dokazujejo, da so dolgoročno prednosti večje od stroškov.

V Sloveniji je veliko razlogov za vzpostavitev dobrega davčnega sistema, ki bo zagotavljal potrebne spodbude. Uvedba davka na nepremičnine običajno povzroči povečanje izkoriščanja nepremičninskega premoženja in povečuje povpraševanje po javnih uslugah in storitvah. V Sloveniji je namreč ponudba stanovanjskih nepremičnin nižje cenovne vrednosti izredno majhna, po drugi strani pa je veliko zapuščenih, prevelikih na pol praznih stanovanjskih hiš. Davek bi lastnike usmeril, da bi začeli oddajati višek prostorov ter tako zagotovili večjo ponudbo najemniških stanovanjskih nepremičnin in znižali vrednost oziroma cene nepremičnin. Prav tako povečanje ponudbe stanovanjskih nepremičnin povzroči zmanjšanje razpršenih gradenj individualnih hiš, ki se gradijo običajno nelegalno in

posegajo v kmetijska in druga varovana območja; pojavijo pa se večji stroški za razvoj infrastrukture. Z davkom bi bili mestni lastniki kmetijskih zemljišč na podeželju usmerjeni v oddajo zemlje kmetovalcem na tistem območju, s čimer bi omogočili povečanje kmetijske pridelave. Davek bi lastnike nerazvitih zemljišč usmeril, da bi jih prodali občini (predkupna pravica občine), kar bi omogočilo nadaljnji prostorski razvoj na območju občine.

Vzpostavitev in povečanje davka na nepremičnine v Sloveniji ni le fiskalnega značaja, temveč tudi učinkovit instrument prostorske politike, ki omogoča lokalni skupnosti, da odgovarja na povpraševanje po lokalnih storitvah in uslugah, po drugi strani pa tudi zmanjša potrebe po finančnih sredstvih, ki jih sedaj dobiva od države. Na ta način postanejo občine bolj avtonomne, bolj decentralizirane, kar jim omogoča smotrnejše odločanje na lokalni ravni. Vendar pa zaradi pomanjkanja demokratične kontrole obstaja strah, da bi takšno ravnanje povzročilo povečanje korupcije. Dodatna prednost učinkovitega nepremičninskega obdavčevanja je zapolnitev praznine pri ostali davčni zakonodaji, katere posledica so nenadzorovani procesi lastninjenja in siva ekonomija. Neobdavčene prihodke običajno državljanj vlagajo v razkošne nepremičnine.

Strategija Slovenije je vstop v Evropsko unijo, kar zahteva liberalizacijo in nediskriminatornost na trgu nepremičnin. Vlada je to zahtevo sprejela, opozicijske stranke in prebivalstvo pa ne. Glavni razlog je strah vdora tujcev pri nakupu nepremičnin. Zato mora Slovenija, podobno kot druge majhne države, sprejeti dvoumno oziroma premeteno davčno zakonodajo na način, ki omogoča enakost na trgu, a zavira možnost nakupa nepremičnin s strani tujcev. Pri tem se lahko uporabi višji davek na nepremičnine ali druge davke in dajatve, ki bi preprečili nakup nepremičnin tujcem. To je tudi eden izmed razlogov, zakaj mora Slovenija vlagati v takšen nepremičninski davčni sistem. Po drugi strani bi povečanje davka povzročilo znižanje cen nepremičninam, kar bi povečalo zanimanje tujcev. Vsekakor bi tuje vlagatelje bolj veselilo, da bi v Sloveniji imeli davčni sistem urejen tako, kot je v drugih državah Evropske unije (Netzer, Lavrač, 1997).

Trendi v razvitih državah kažejo, da so davkoplačevalci vedno bolj spretni pri izogibanju plačevanja davkov. To pomeni, da morajo državne službe in lokalne oblasti vedno več vlagati v sisteme, ki podpirajo boljši nadzor nad plačilom dajatev v državni proračun. Glede na to mora predstavljati davek na nepremičnine dajatev, ki je odvisna izključno od podatkov oziroma sistema evidentiranja in vzdrževanja podatkov, potrebnih za vrednotenje, prav nič pa od spretnosti davkoplačevalcev, ki se želijo izogniti plačilu, saj je nepremičnina nepremična in vidna. To je še dodatni razlog, da je dolgoročno takšen sistem finančno učinkovit in upravičen. Končno naj omenim tudi izredno vrednost podatkov, ki so potrebni za vrednotenje nepremičnin. Potrebni podatki se nanašajo na prostorske plane, prodajne cene, lastništvo, evidence stavb, stanovanj, parcel, davkoplačevalcev, prebivalstva in podobno. Raznolikost, kakovost in količina potrebnih podatkov predstavljajo izjemno vrednost tako za državo kot tudi lokalne skupnosti, predvsem v smislu odličnih izhodišč za odločanje na obeh oziroma treh ravneh (pokrajine) za potrebe razvoja slovenske družbe, kot so: poselitvena politika, stanovanjska politika, najboljša izraba zemljišč, statistične obdelave za potrebe odločanja, okoljevarstvena politika (odlagališča odpadkov, varovanje voda, zraka) in podobno.

Slabosti davka na nepremičnine

Stroški upravljanja, ki jih zahteva takšen sistem, so izredno veliki. Na primer v Združenih državah Amerike so stroški dobre uprave vsaj trikrat večji pri določitvi davka na nepremičnine kot pri davku na dohodek (Eckert, 1990). Razlog je v velikih stroških, ki se pojavijo pri vrednotenju nepremičnin. Res pa je, da je skoraj v celoti davek od nepremičnine prihodek občine (običajno 95 odstotkov), kar pa ne velja za davek na dohodek in podobno. Nedvomno velja, da velik investicijski vložek in politični stroški, ki zahtevajo vzpostavitev takšnega sistema, vodijo do slabe uprave na različnih področjih. Zato v državah, ki še nimajo vzpostavljenega zemljiškega katastra, zemljiške knjige in drugih potrebnih registrov, obstaja možnost, da se države izogibajo vzpostavitvi takšnega nepremičninskega davčnega sistema.

Poleg tega predstavlja davek na stavbe izgubo učinkovitosti, saj so stavbe reprodukcijski kapital oziroma blago. To pomeni, da bodo stavbe manjše, manjkrat prenovljene in manj kakovostne kot v primeru, da tega davka ne bi bilo. Davek ne sme biti previsok, da ne bi povzročil takih problemov. Podobne težave imajo v Združenih državah Amerike, kjer je davek na nepremičnine 3 odstoten in večodstoten, posledica so manjše stopnje donosnosti pri vlaganjih v nepremičnine in zmanjšano zanimanje vlagateljev. Ekonomisti, ki se ukvarjajo z ekonomijo na področju prostorskega razvoja, so na podlagi ekonomskih analiz ugotovili naslednje: vse javne usluge in storitve, ki jih zagotavljajo lokalne skupnosti, naj bi se financirale iz dveh virov, in sicer iz zaračunavanja uslug in storitev uporabnikom s cenovno politiko, ki ustreza stroškom, in z davki na tržno vrednost zemljišč (brez stavb).

Slabosti davka na nepremičnine v Sloveniji

Glavne slabosti uvedbe davka na nepremičnine sta nedvomno odpor prebivalstva na takšen vladni ukrep in veliki investicijski stroški za uvedbo davčnega sistema. Posledice planske ekonomije iz preteklosti so zapustile v Sloveniji naslednje probleme: nerazrešeno lastništvo nepremičnin in pravice na njih, pravne praznine v zakonodaji glede pristojnosti vodenja in vzdrževanja evidenc o nepremičninah, slaba kakovost javnih uslug in ustanovitev številnih novih in finančno šibkih občin. Slovenija se je odločila, da bo poravnala krivice iz preteklosti glede lastništva na nepremičninah. Posledice so danes že vidne, in sicer dolgotrajne pravde, ki povzročajo, da dolgo časa ne bo znan lastnik teh nepremičnin, ki so večinoma mestnega značaja. Fizične in pravne spremembe, ki so potekale na nepremičninah v preteklosti, se niso evidentirale. Do uvedbe novega Zakona o stavbnih zemljiščih so bila zemljišča pod zgradbami družbena lastnina. Novi zakon pravi, da imajo s prvim januarjem leta 1998 vsi uporabniki stavbnega zemljišča pravico vložiti vlogo na zemljiški knjigi za vpis lastništva na teh zemljiščih. Dolgotrajnost postopkov evidentiranja spremembe lastništva nepremičnin v praksi povzroča velike ovire pri razvoju trga le-teh in visoke stroške. Mislim, da v Sloveniji že obstaja vrsta digitalnih podatkov, ki bi bili del takšnega sistema. Glavna težava je predvsem v političnem in nacionalnem konsenzu glede potrebe po uvedbi sistema. Danes obstajajo sodobne tehnologije zajema podatkov, ki bi nudile cenejši zajem in vzdrževanje fizičnih podatkov nepremičnin, kar bi zmanjšalo investicijske stroške.

VREDNOTENJE NEPREMIČNIN V SLOVENIJI ZA POTREBE ODMERE DAVKA NA NEPREMIČNINE

Vrednotenje nepremičnin za potrebe davka od premoženja

Pri opisu obstoječega stanja metodologije, ki se uporablja za izračun davka od premoženja (stavbe, dele stavb, stanovanja in garaže; prostor za počitek ali rekreacijo; plovni objekti dolžine najmanj 8 metrov), bom zaradi dosedanjega interesa države pri pobiranju omenjenega davka izredno kratek. Zakon v 15. členu Zakona o davku od premoženja (Uradni list RS, 1998, št. 8) določa vrednost stavb oziroma prostora za počitek ali rekreacijo po merilih republiškega upravnega organa, pristojnega za stanovanjske zadeve, in na način, ki ga določi občinska skupščina. Osnova se izračuna po sistemu točkovanja, ki ga določa Pravilnik o merilih in načinu za ugotavljanje vrednosti stanovanj in stanovanjskih hiš (Uradni list SRS, 1981, št. 24). Davek od premoženja pobira in upravlja Davčna uprava Republike Slovenije. Potrebne podatke za administrativni ali točkovni izračun vrednosti nepremičnin pridobivajo od upravnih enot, ki so del organizacijske strukture Ministrstva za notranje zadeve. Na upravnih enotah so oddelki za komunalne in gradbene zadeve, ki so bili pred Zakonom o lokalni samoupravi sestavni del občin. Ti oddelki vodijo evidenco o izdaji gradbene in lokacijske dokumentacije, kar predstavlja osnovo za izračun vrednosti nepremičnin. Davek od premoženja je v celoti občinski vir prihodkov. Višina prihodkov iz tega naslova je majhna, zato v sistem pobiranja davkov od premoženja ni bilo nikdar velikega finančnega vložka. Izredno nenavadna je tudi organizacija pobiranja, saj so vključena kar tri ministrstva: Ministrstvo za finance, ki pobira davek, Ministrstvo za notranje zadeve, ki vodi evidenco o podatkih, Ministrstvo za okolje in prostor, ki zagotavlja podatke, in občina, ki v celoti pridobiva sredstva.

Slabosti sistema vrednotenja

Evidenca davčnih zavezancev je glede na pogoje izredno skromna, taki so tudi prihodki iz tega naslova. Prav tako je nevdrževana, saj niso evidentirani vsi davčni zavezanci, ki posedujejo po zakonu obdavčljive nepremičnine. V Sloveniji nihče natančno ne ve, koliko je zgradb in stavb, najboljši približek predstavlja evidenca plačnikov električne porabe, ki jo vodi Elektrogospodarstvo Slovenije, zemljiški kataster in evidenca hišnih števil, ki ju vodi Geodetska uprava Republike Slovenije. Potrebne podatke, ki jih zahteva točkovna metodologija pri ocenjevanju vrednosti nepremičnin za potrebe davka od premoženja, pridobiva Davčna uprava Republike Slovenije pri upravnih enotah na podlagi evidence, ki se vodi in vzdržuje pri omenjenih enotah. Glede na to, da je v Sloveniji država, to je upravna enota, zadolžena za izdajo lokacijske dokumentacije in gradbenih dovoljenj, so le-ti dolžni voditi evidenco o novoizdanih gradbenih dovoljenjih in lokacijski dokumentaciji. Upravna enota zagotavlja potrebne podatke za točkovno vrednotenje vseh tistih nepremičnin, ki izpolnjujejo pogoje.

Pri pobiranju tega davka so vključena tri ministrstva, prihodki pa gredo v celoti v občino. Tako je za pobiranje davka pristojnih več državnih organov, ki nimajo nikakršnega interesa. Upravna enota mora pri odobritvi lokacijske dokumentacije in gradbenih dovoljenj upoštevati prostorske plane, ki jih izdelava Uprava za prostorsko

planiranje, prav tako pa tudi usklajenost občinskih prostorskih planov z državnimi. Pri tem nastopajo največji problemi, saj občinski prostorski plani pogosto niso usklajeni z nacionalnimi interesi. Organizacija poslovanja in pridobivanja podatkov je neučinkovita. Verjetno pa je pravilno, da pri izdaji gradbenih dovoljenj sodeluje država, da ne prihaja do lokalnih prostorskih anomalij oziroma fevdalnih značilnosti lokalne samouprave.

Vrednotenje nepremičnin za potrebe nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč

Kot sem že omenil, novi Zakon o stavbnih zemljiščih še vedno dovoljuje veljavo šestega poglavja starega Zakona o stavbnih zemljiščih, ki ureja izračun nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, čeprav po Zakonu o lastninjenju družbenih nepremičnin nimamo več uporabnikov, ampak samo še lastnike nepremičnin. Zakon dopušča občini proste roke pri določitvi metodologije izračuna nadomestila. V Sloveniji imamo različne metodologije za izračun višine odmere nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča. Nadomestilo se ne obračunava na podlagi vrednosti, temveč na podlagi točkovanja. Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča (v nadaljevanju nadomestilo) se plačuje za zazidana in nezazidana stavbna zemljišča. Osnovo za izračun zazidanega stavbnega zemljišča predstavlja kvadratni meter stanovanjske oziroma poslovne površine. Osnovo za izračun nezazidanega stavbnega zemljišča pa površina nezazidanega stavbnega zemljišča, ki je po prostorskem izvedbenem načrtu določeno za gradnjo oziroma za katero je pristojni organ izdal lokacijsko dovoljenje. Območja, za katera je treba plačati nadomestila, so naselja mestnega značaja z opisom ulic, območja v naseljih mestnega značaja z dolgoročnim planom mesta za obdobje 1986-2000, območja, ki so s srednjeročnim družbenim planom določena za stanovanjsko in drugačno kompleksno graditev in območja, za katera je sprejet prostorsko izvedbeni načrt. V primeru, da na zemljiščih v zgoraj opisanih območjih ni vodovodnega in električnega priključka, se ne plačuje nadomestila.

Elementi oziroma lastnosti, ki vplivajo na višino nadomestila, so: opremljenost stavbnega zemljišča s komunalnimi in drugimi objekti in napravami, lega stavbnega zemljišča, vrsta dejavnosti oziroma namen uporabe zemljišča glede na različna območja, ugodnosti v zvezi z ustvarjanjem dobička v gospodarskih dejavnostih in večje motnje v zvezi z uporabo stavbnega zemljišča. Mestni odlok opredeljuje mesečne višine nadomestila na podlagi točk posameznega elementa, ki vpliva na višino nadomestila. Izhodiščna vrednost točke za izračun nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča se določi do konca leta za naslednje leto s sklepom občine na predlog sklada stavbnih zemljišč. Vrednost točke se med letom valorizira z indeksom rasti cen na drobno v prejšnjem trimesečju. Višino valorizacije vrednosti točke ugotovi občina s sklepom na podlagi indeksa rasti cen na drobno, ki ga izračuna Statistični urad Republike Slovenije.

Slabosti sistema vrednotenja

V primeru nadomestila, za katero je zadolžena občina, lahko govorimo o veliko večji sistematiki dela kot v primeru davka od premoženja, saj je občina zainteresirana za pridobitev zakonsko upravičenih finančnih sredstev. Po drugi strani pa zakonodajalec, to je država, v novem Zakonu o stavbnih zemljiščih še vedno

dopušča poglavje starega Zakona o stavbnih zemljiščih, to je pobiranje nadomestila od lastnikov nepremičnin. Le-to pomeni še vedno različen pristop občin pri metodologiji vrednotenja, evidentiranju podatkov, vzdrževanju podatkov, pobiranju nadomestila, odzivu na pritožbe zavezancev plačila nadomestila in podobno. Ne moremo govoriti o enotni metodologiji vrednotenja in objektivnosti sistema pobiranja nadomestila v Sloveniji. Pristojnosti in odgovornosti na področju upravljanja z nepremičninami so v občinah izredno nedorečene. Pri tem nastopajo spori med oddelki glede razporeditve občinskega proračunskega denarja. Tudi na lokalni ravni je zelo pomemben politični vpliv pri strokovnem poslovanju občin. Dejstvo je, da so na ravni občine velike težave zaradi notranje neorganiziranosti. Zato bi v občinah morali razmišljati o enotni službi, ki bi skrbela za področje nepremičnin. Saj danes v vsakem izmed oddelkov obstaja podoben interes, vsi pa se ukvarjajo z nepremičninami. Na lokalni ravni je podobna težava političnega vodenja posameznih oddelkov in služb, kjer ni skupnega interesa po boljšem sistemu upravljanja z občinskimi nepremičninami. Zato je potrebna reorganizacija v občinah, ki bo omogočala bolj učinkovito poslovanje oziroma upravljanje z nepremičninami. Slabosti administrativnega vrednotenja sem že večkrat navedel. Nadomestilo je kot oblika davka nesorazmerna z vrednostjo nepremičnine. Glavna slabost je v tem, da v času, ko Slovenija stremi k tržnemu gospodarstvu, še vedno uporablja administrativne metode vrednotenja. Posledica tega pa je tudi nezmožnost vplivanja na zemljiško in stanovanjsko politiko.

Administracija sistema pobiranja nadomestila je razdeljena med občino in Ministrstvom za finance, Davčno upravo Republike Slovenije. Po zakonu je občina dolžna zagotoviti metodologijo in podatke, Davčni uradi Republike Slovenije pa opravijo odmero davka, izpis in pošiljanje položnic do uporabnikov nepremičnin. V številnih občinah obračunavajo nadomestilo uporabnikom stanovanj na način, da dvakrat letno k mesečnemu plačilu stroškov za stanovanja pripišejo še plačilo nadomestila. Druga možnost pa je, da uporabnik stanovanja letno dobi dve položnici za plačilo nadomestila, ne da bi mu bila vročena odločba, kot to zahteva Zakon o upravnem postopku. Davčni urad Republike Slovenije pobira nadomestilo v imenu občine, kar je posledica preteklosti, ko so se vse te naloge izvajale na občinah. Tudi pri pobiranju nadomestila velja, da država (Davčni urad Republike Slovenije) nima interesa pobirati nadomestila, prav tako pa tudi ne davka od premoženja. Finančna sredstva, potrebna za vodenje sistema vrednotenja nepremičnin za pobiranje davka od premoženja in nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč, niso velika. Po drugi strani pa so prihodki iz tega naslova tako majhni, da lahko govorimo o relativno velikih stroških tega sistema. Da pobira davek od nepremičnin država, je razlog v organiziranosti državne uprave. Da so pri tem velike težave, verjetno ni treba govoriti, saj je sodelovanje med ministrstvi nezadovoljivo. Podatki so pomanjkljivi, nevdrževani in nekakovostni.

SKLEP

Davek od premoženja in nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč je treba združiti v davek na nepremičnine. Glede na to, da bo večji del prihodkov iz tega naslova odšel v občine, jim je treba zagotoviti večjo avtonomijo, predvsem na področju določanja davčnih stopenj. Lastnika nepremičnine zanima njena vrednost,

saj le na ta način lahko smotrno gospodari s svojo nepremičnino. Lastnik je lahko fizična ali pravna oseba, kot so občine, država, podjetja, banke, zavarovalnice, pokojninski skladi, stanovanjski skladi in podobno. Podatek o vrednosti nepremičnine je temelj pri odločitvah upravljanja z nepremičnino. Obstoječi administrativni sistem določanja vrednosti nepremičnine za potrebe pobiranja davka in nadomestila v času, ko se cena nepremičnine oblikuje na trgu na podlagi ponudbe in povpraševanja, ni več primeren. Že danes je treba razmišljati o takem sistemu, ne glede na to, da so podatki še nepopolni in nekakovostni, da imamo zastarelo zakonodajo in smo šele na začetku razvoja tržnega gospodarstva. Država bi morala že zdaj pokazati dolgoročni interes v obliki različnih ukrepov, kot so zagotavljanje finančnih sredstev, evidentiranje nepremičninskih transakcij, izobraževanje, analiziranje trga nepremičnin, oblikovanje zakonodaje in podobno.

Literatura:

Eckert, J., Property Appraisal and Assessment Administration. Chicago, Illinois, International Association of Assessment Officers (IAAO), 1990, str. 18

Mitrovič, D., Davek na nepremičnine v Sloveniji. Specialistično delo. Ljubljana, Ekonomska fakulteta, 1998

Netzer, D., Lavrač, I., Transition and Taxation of Real Property. Paper for the 50th Anniversary of the Faculty of Economics, Interantional Conference, Ljubljana, 1996, str. 22

Pečar, M., Premoženjski davki. Diplomsko delo. Ljubljana, Ekonomska fakulteta, 1996, str. 41

Viri:

Izpis Računalniško podatkovnega centra Republiške uprave za javne prihodke, 1996

Ministrstvo za finance, Delovno gradivo za Zakon o davku na nepremičnine. Ljubljana, Ministrstvo za finance, 1997

Mestna občina Ljubljana, Mestni svet, Osnutek odloka o proračunu Mestne občine Ljubljana za leto 1997. Ljubljana, 1997

Ministrstvo za finance, Organization for Economic Co-operation and Development; OECD, Report of fact - finding Mission on Property Taxation in Slovenia. Ljubljana, 1995

Recenzija: Igor Bevc

mag. Neva Žibrik