

NACIONALNI NEPREMIČNINSKI SISTEM

mag. Dušan Mitrović *

Izvleček

KLJUČNE BESEDE:
nepremičninski sistem,
institucionalni
mehanizem, finančni
mehanizem, vrednotenje
in obdavčenje
nepremičnin, trg
nepremičnin, stroškovna
učinkovitost sistema

Nacionalni nepremičninski sistem zahteva koordinirano delovanje vrsto organizacij na državni, regionalni in lokalni ravni. Oblikovanje in vzpostavitev takšnega sistema zahteva dolgoročno in sistematično vodeno delo na najvišji ravni odločanja v vsaki državi. V prispevku so opisani temeljni mehanizmi delovanja takšnega sistema in nekoliko podrobneje obravnavati institucionalni in finančni mehanizem, ki sta verjetno najpomembnejša na začetku oblikovanja takšnega sistema.

1. UVOD

V zadnjih dvajsetih letih so se družbeno ekonomska razmerja predvsem v državah srednje in vzhodne Evrope močno spremenila. Takšne spremembe vplivajo na različne politike držav, med drugim tudi na področje nepremičnin in upravljanja le teh. Habitatna usmeritev (United Nations Conference on Human Settlements; Habitat II, 1996) na področju razvoja družbe pravi:

Težave s katerimi se srečujejo prebivalci urbanih območij so: pomanjkanje delovnih mest, povečevanje razlik med bogatimi in revnimi, povečanje kriminala, zmanjševanje in slabšanje stanovanjskega fonda, neustrezna izraba zemljišč, nezavarovane pravice na zemljiščih, povečanje onesnaževanja, pomanjkanje zelenih površin, neustrezna oskrba z vodo, nekoordiniran razvoj urbanih območij in neustrezna ponudba finančnih sredstev na trgu kapitala.

V Evropi so izpostavljeni predvsem naslednji problemi razvoja urbanih središč: pridobitev stavbnih komunalno opremljenih zemljišč, optimalna izraba zemljišč, zavarovanja lastništva in drugih pravic na nepremičninah, pridobitev ustreznih posojil na trgu kapitala in smotrno upravljanje z nepremičninami in prostorom. Sodobni nacionalni sistemi na področju nepremičnin zagotavljajo dobra izhodišča za reševanje problemov in odločanje navedenih vsebinskih področjih. Izraz "nacionalni nepremičninski sistem" je povzeto iz angleškega poimenovanja "Land Administration system". V mednarodnih strokovnih krogih so s pojmom "Land" mišljena predvsem zemljišča (parcele) s svojimi priteklinami. Pojem "Administration" predstavljajo različni procesi v obliki nepremičninskih podatkov in informacij, ki morajo biti med seboj povezani in usklajeni na državni ravni.

Mednarodno najbolj uveljavljene strateške usmeritve na področju nacionalnih nepremičninskih sistemov, ki jih je oblikovala Ekonomska komisija za Evropo Organizacije Združenih narodov, so opisane v publikaciji z naslovom "Land Administration Guidelines". Eni pomembnejših ciljev programa habitatne usmeritve (United Nations Conference on Human Settlements; Habitat II, 1996) so: promocija optimalne izrabe zemljišč v urbanih in ruralnih območjih, zaščita občutljivih ekoloških sistemov in ranljivih območij pred negativnimi učinki, ki jih povzročata razvoj urbaniziranih naselij, ter podpora uveljavitvi sodobne prakse upravljanja z nepremičninami. Strokovnjaki še niso izoblikovali enotnega mišljenja o načinu izvajanja navedenih ciljev. Odprto ostaja vprašanje, ali je to mogoče doseči z reguliranjem trga nepremičnin ali s politiko ne vmešavanja. Vse države, ki so podpisale mednarodno deklaracijo o človekovih pravicah so se zavezale, da bodo zagotovile svojim državljanom ustrezen življenjski standard. V vsaki družbi predstavlja odnos človeka do zemlje pomemben segment razvoja in se odraža na različne načine, od splošnega nadzora države in različnih pravic lokalnih skupnosti, do individualnih pravic lastnikov. Glede lastništva zemljišč se politike v različnih državah sveta precej razlikujejo, kar je posledica različnih družbeno političnih ureditev. Pri tem Wally N'Dow (Dale, 1997) pravi:

Zaščita pravic in odnosov do nepremičnin so ključnega značaja za razvoj ustreznega stanovanjskega in razvojno usmerjenega finančnega sistema, prav tako pa predstavlja temelj dolgoročnega uspeha pri konkuriranju kapitala na globalnem finančnem tržišču.

Več držav je naredilo napako pri razvoju nacionalne zemljiške politike, kar je povzročilo nepravilnost in politično nestabilnost v družbi, težave pri ekonomskem razvoju in razvoju stabilne civilne družbe.

Večina držav sveta podpira tržno ekonomijo, ki vzpodbuja privatno iniciativo in razvoj majhnih in srednje velikih poslovnih sistemov. Zemljišča skupaj s svojimi pritliklinami tvorijo najpomembnejšo obliko kapitala vsaki države. Katerakoli investicija je vedno povezana z zemljiščem oziroma nepremičnino. Brez zemljišča ni mogoča gradnja tovarn, šol, bolnišnic, stanovanj, cest in druge infrastrukture. Brez zavarovanja lastništva na nepremičnini je težko pridobiti ugodna posojila na domačem in tujem trgu kapitala (finančne družbe poslujejo po enakih načelih, kar še posebej velja na področju zavarovanja posojil). Zato je neučinkovit nepremičninski sistem največja ovira pri razvoju tržne ekonomije. Naj samo navedem problematiko bank pri zagotavljanju posojil za potrebe nakupa nepremičnin, ki so zaradi nepoznavanja lastninskih razmerij prisiljene zavarovati svoje tveganje z zavarovanji. To močno poveča stroške pridobitve posojil, poveča tveganje bank in s tem posledično zmanjša roke odplačevanja posojil in višine



odobrenih posojil. Učinkovit nepremičninski sistem na različne načine podpira razvoj države. Sistem zagotavlja podatke o nepremičninah, ki predstavljajo omejeno dobrino na trgu, kar je minimalna zahteva pri zavarovanju posojil. Vladnim strukturam zagotavlja podlago vodenja davčne politike glede na vrednosti oziroma stanje trga nepremičnin (davek od prometa z nepremičninami, davek na dodano vrednost, davek na nepremičnine), vodenja kmetijske politike, vodenja prostorske politike in podobno.

V preteklosti so večji del investicij v nepremičnine izvajale predvsem domače investicijske družbe v posameznih državah. Globalizacija postavlja omenjene investicije v popolnoma drugačen položaj. Rezultati analiz v svetovnem merilu kažejo, da obstaja trend povečanja tujih investicijskih vlaganj v nepremičnine (ang. "Foreign Direct Investment"). Izdelana je bila groba ocena deleža neposrednih tujih investicijskih vlaganj na svetovni ravni. Ugotovljeno je bilo, da od 5% - 20% vseh tujih neposrednih investicij pripada nepremičninam (Royal Institution of Chartered Surveyors, 1997). Kapitalska moč držav se odraža na osnovi premoženja, s katerim razpolaga. Vrednost kapitala predstavljajo finančna sredstva v obliki denarnih rezerv države, v obliki zlata na bančnih računih in v obliki nepremičnin (Banovec, 1997). Svetovna banka je izdelala oceno oziroma predpostavko, ki pravi, da kar tri četrtine vrednosti kapitala celotnega nacionalnega premoženja predstavljajo nepremičnine. Čim manj je domačega kapitala in čim slabše je razvita ekonomija, tem večje je navedeno razmerje (Paul Munro - Faure, 1999). Nepremičnine v večini razvitih držav sveta predstavljajo največji delež nacionalnega premoženja.

Predpogoj oblikovanja trga nepremičnin je privatizacija nepremičnin, kar še posebej velja za bivše socialistične države. Privatno lastništvo na nepremičnini omogoča pravico lastniku, da z nepremičnino razpolaga, jo uporablja, pridobi posojilo, jo proda oziroma kupi. Eden izmed ciljev odprtega trga nepremičnin je tudi zagotoviti mobilnost prebivalstva glede na potrebe po zaposlovanju. Le to tudi motivira lastnike pri optimizaciji ustvarjanja dobička na nepremičninah. Danes v Evropi lahko govorimo o trgu nepremičnin le v urbanih območjih, veliko težje pa na ruralnih območjih. To je posledica miselnosti velikega dela ljudi, ki živijo na ruralnih območjih in večje navezanosti na zemljo. Socialna vrednost zemljišč je običajno veliko večja od njene tržne vrednosti, kar pomeni, da je interes lastnikov psihološke in ne finančne narave. Po drugi strani pa so ljudje, ki živijo v urbanih območjih bolj dinamične narave in jih zanima nepremičnina bolj s finančnega vidika. Prav tako so manj navezani na okolje, kjer živijo, zato predstavljajo mobilno delovno silo, s čemer je povezan tudi večji interes po hitrejšem nakupu, prodaji oziroma najemu nepremičnine. Strokovnjaki imajo različna mnenja o razvoju trga nepremičnin. Dalec navaja, da so za javnost najpomembnejši elementi trga nepremičnin pravno zavarovanje

lastništva skupaj z vsemi podatki o nepremičninah, mehanizmi za hiter in enostaven prenos pravic in lastništva, ter razviden sistem podatkov in informacij o nepremičninah (Dale, 1997). Hartley navaja, da so glavni elementi trga nepremičnin (Hartley, 1999) možnost hipotekarnega bančništva, evidentiranje transakcij nepremičnin na odprtem trgu in tržni sistem vrednotenja nepremičnin. Trg nepremičnin je mehanizem, ki omogoča ekonomično in učinkovito izrabo nepremičnin na osnovi tržnih sil. To pomeni, da trg nepremičnin ne predstavlja le inštrumenta za upravljanje z nepremičninami, temveč tudi ekonomijo v splošnem. Usmeritev Ekonomske komisije za Evropo (United Nation Economic Commission for Europe, 1996) navaja, da so pravice, obveznosti, vrednost in raba nepremičnin medsebojno tesno povezani pojmi. Lastnik lahko v primeru "viška" nepremičnine glede na svoje potrebe le to proda in jo bo novi lastnik uporabil bolj dobičkonosno oziroma učinkovito. Od tod sledi teoretična predpostavka, da bodo tržni mehanizmi s časoma zagotovili optimalno izrabo nepremičnin, kar je tudi glavni cilj. Na področju ruralnih nepremičnin je situacija glede na socialno in ne tržno vrednost le teh nekoliko drugačna. Države morajo vzpostaviti mehanizme, s katerimi bodo ukrepale v primeru, ko svoboden trg sam ne bo dosegal zastavljenih socialnih in ekonomskih ciljev. Poleg tega je država dolžna izvajati tudi nadzor in glede na potrebe ustrezno tudi ukrepati. Potrebni so mehanizmi, s katerimi bo država lahko upravljala oziroma kupovala potrebna zemljišča kot del javnih potreb. Javni interesi vključuje urbana in ruralna območja (infrastrukturni objekti kot so ceste, železnice, električna napeljava in podobno), kjer je potrebno upoštevati realno tržno ceno nepremičnin, ter objektivnost in pravičnost v procesu odkupa. Z nadzorom trga nepremičnin in s pomočjo učinkovitega nacionalnega nepremičninskega sistema bodo država oziroma lokalne skupnosti lahko objektivno določili pošteno tržno ceno zemljišč oziroma nepremičnin.

Trajnostni razvoj kot del koncepta varstva okolja je postal izredno popularen v osemdesetih in devetdesetih letih 20. stoletja v obliki različnih pobud, konferenc in usmeritev s strani Združenih narodov. Ključnega pomena je oblikovanje dolgoročne vizije na področju okoljskih omejitev. Poleg okoljskega koncepta je trajnostni razvoj tesno povezan tudi z ekonomskim konceptom. Nacionalni nepremičninski sistemi zagotavljajo pravni okvir, administrativne procese in strukture, ter izhodišče v procesu odločanja posegov v prostor. Pravni okvir, procesi in strukture pa zagotavljajo nadzor nad planiranjem in okoljem, kar je strateškega značaja pri trajnostnem razvoju. Zagotavlja vzpostavitev in razvoj trga nepremičnin, oblikuje ustrezne politike planiranja in varovanja okolja, neposredno vpliva na cene nepremičnin in s tem v povezavi sam ekonomski razvoj države. Cilji trajnostnega razvoja kot so zmanjšanje revščine, regionalni razvoj, povečanje števila stanovanj, razvoj ruralnih območij in vrsta drugih ciljev o varovanju okolja, so neposredno povezani s sodobnim in učinkovitim nepremičninskim sistemom. Za izpolnitev navedenih ciljev je potrebno vsem uporabnikom zagotoviti enostaven in hiter dostop do informacij o nepremičninah.



Sodobni nepremičninski sistemi predstavljajo temelj za zagotavljanje navedenih ciljev, socialne stabilnosti in s tem tudi trajnostni razvoj. Usmeritev iz listine OZN o okolju (United Nations Conference on Human Settlements; Habitat II, 1996) poudarja, da trajnostni razvoj na področju stanovanjske gradnje predvideva ne le minimalni standard temveč tudi ustrezno velikost prostora za življenje možnost nakupa zemljišč in zagotovitev lastništva nad nepremičninami. Zemljiške reforme v dvajsetem stoletju v Srednji in Vzhodni Evropi so bile bolj usmerjene v ruralna območja. Ruralna in urbana območja so medsebojno povezana. Mesta so od ruralnih območij odvisna zaradi prehrane, turizma in rekreacije, obratno pa so ruralna območja odvisna od mestnih središč zaradi tržišča, zaposlovanja in drugih materialnih potreb za življenje. Mesta potrebujejo prostor za širitev, kar gre največkrat na račun zmanjševanja kmetijskih zemljišč. Podobno velja tudi za infrastrukturne objekte (ceste, plinovodi, itd). Obstaja trend preseljevanja iz ruralnih v urbana območja. Rezultati analiz kažejo, da se bo razmerje poselitve prebivalstva glede na območje bivanja močno spremenilo. V tridesetih letih prejšnjega stoletja je dve tretjini prebivalstva živelo na ruralnih območjih, leta 2030 bo predvidoma tam živelo le še tretjina tega prebivalstva. Le to ne velja za Evropo, saj razvoj telekomunikacij (internet, mobilna telekomunikacija in sodoben način poslovanja) omogoča drugačen način življenja. V vsakem primeru materialno in duhovno "hranjenje" mest predstavlja velik pritisk na ruralna območja. Zato države potrebujejo sodoben nepremičninski sistem za zaščito teh območij pred kratkoročnimi dobički privatnega sektorja, ki išče nove tržne niše. Potrebno je uvajanje zemljiške politike v prakso, ki uravnava zasebno lastništvo in pravice glede na optimizacijo zemljišč potrebnih za kmetijsko obdelavo. V ta namen, je potrebna vzpostavitev večnamenskih nepremičninskih podatkovnih baz.

2. SPLOŠNO O UPRAVLJANJU NACIONALNIH NEPREMIČNINSKIH SISTEMOV

2.1. Namen nepremičninskega sistema

Vsi nacionalni nepremičninski sistemi zagotavljajo oziroma morajo zagotoviti podatke in informacije o nepremičninah, rabi, lastništvu in pravicah na nepremičninah, možnostih investiranja in drugih zasebnih ali javnih pravic na nepremičninah. Definicija upravljanja nepremičninskega sistema, kot je navedena v usmeritvah Ekonomske komisije za Evropo, je naslednja:

Upravljanje nacionalnega sistema nepremičnin predstavljajo procesi za evidentiranje, vzdrževanje, vodenje in posredovanje podatkov in informacij o lastništvu, pravicah, vrednosti in vrsti rabe zemljišč oziroma nepremičnin. Ti procesi vključujejo določitev pravic, izmero in opis nepremičnin, dokumentiranje in zagotavljanje podatkov in informacij uporabnikom in

drugih elementov, povezanih z nepremičninami, kot temeljna podpora delovanju trga nepremičnin (United Nation Economic Commission for Europe, 1996).

Navedena definicija ponazarja kompleksnost problematike sodobnega nepremičninskega sistema. Iz definicije je razvidno, da so lastništvo, vrednost in raba zemljišč trije temeljni vsebinski stebri nepremičninskega sistema. Vsi procesi, ki jih zahtevajo te tri vsebine pa predstavljajo neprekinjene dejavnosti sistema. Takšen sistem je potreben za ustrezen razvoj tržne ekonomije in trajnostnega razvoja. Strateški in mednarodno sprejet ter uveljavljeni dokument "Land Administration Guidelines"(United Nation Economic Commission for Europe, 1996) navaja, da morajo sodobni sistemi za potrebe upravljanja z nepremičninami zagotavljati naslednje funkcije:

- a. zagotavljanje lastništva in zaščito pravic,
- b. podporo vrednotenju in obdavčenju nepremičnin,
- c. zavarovanje kreditov,
- d. zaščito državne lastnine,
- e. zmanjševanje sporov med lastniki,
- f. podporo zemljiškim reformam,
- g. podporo razvoju urbanega planiranja in infrastrukture,
- h. podporo pri upravljanju z okoljem,
- i. podporo za statistične analize.

Danes sodobni nepremičninski sistemi ne predstavljajo le baze podatkov in informacij, temveč usklajene strukture in procese, potrebne za uresničevanje zastavljenih ciljev, ki so določeni z nacionalno nepremičninsko politiko, ki jo mora imeti vsaka država. Za izvedbo zgoraj navedenih funkcij pa omenjeni dokument določa vzpostavitev naslednjih mehanizmov: *tehnološki, zakonodajni, finančni, prostorsko – planski in institucionalno – procesni*.

Tehnološki mehanizem vključuje predvsem elemente kot so: analize potreb uporabnikov, določitev podatkov, informacij in modelov za vzpostavitev in vodenje različnih podatkovnih zbirk, medsebojno povezovanje različnih baz podatkov v usklajeno državno računalniško omrežje, vzpostavitev sistema posredovanja podatkov uporabnikom, določitev standardov na področju podatkov, informacij, baz, modelov, procesov in podobno. Zakonodajni mehanizem vključuje pripravo strokovnih podlag, pripravo osnutkov predpisov, medresorsko usklajevanje predpisov in dokončen sprejem predpisov. Strokovne podlage so plod timskega dela, pri katerem sodelujejo pravniki, geodeti, ekonomisti, informatiki, prostorski planerji, urbanisti in

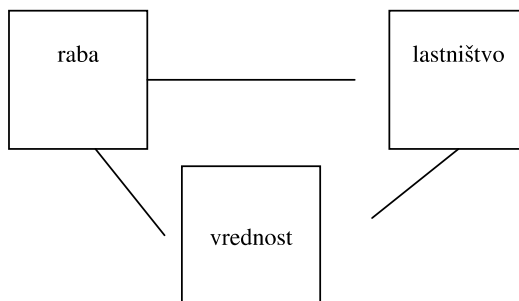


podobno. Finančni mehanizem vključuje komponente kot so vrednotenje nepremičnin, obdavčenje nepremičnin, institucionalno ureditev sistema vrednotenja in obdavčenja nepremičnin, trg nepremičnin, vire financiranja, objavljanje, promocijo, posredovanje ter trženje podatkov in informacij. Prostorsko planski mehanizem vključuje elemente kot so: vključevanje katastra v procese planiranja, izdelava in vzpostavitev sodobnih sistemov klasificiranja in standardizacije na področju registrov nepremičninskih podatkov, namenske vrste rabe in drugih prostorsko planskih grafičnih in atributnih dokumentov ter izdelava in vzpostavitev geoinformacijskega sistema in sistema nadzora nad okoljem. Institucionalno – procesni mehanizem zagotavlja ustrezno institucionalno ureditev celotnega nepremičninskega sistema. Temeljni elementi institucionalnega mehanizma so: vzpostavitev organizacijskih in administrativnih struktur, izdelava zemljiške oziroma nepremičninske politike, izdelava vizije in strategije (nacionalnega programa) na področju nepremičnin, izdelava operativnih načrtov oziroma projektov in izdelava sistema upravljanja nepremičninskega sistema.

2.2. Nacionalni nepremičninski sistem kot omrežje institucionalnega sodelovanja

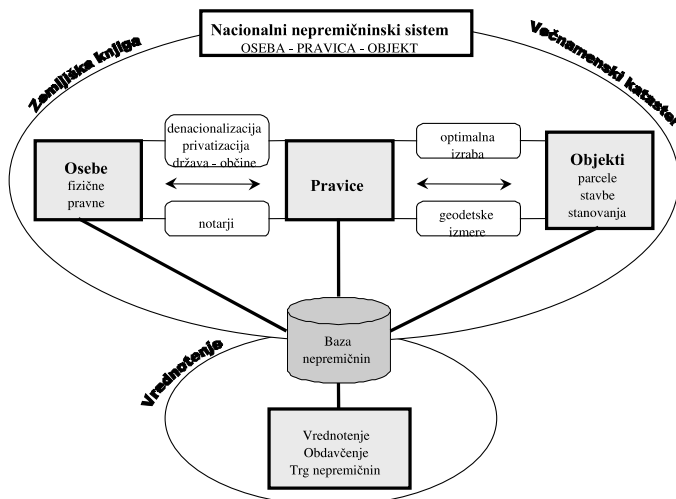
Nepremičninski sistem lahko ponazorimo z modelom povezav institucij in procesov, ki obravnavajo nepremičninsko tematiko. Kateri procesi obravnavajo nepremičninsko tematiko in katere institucije so del tega sistema, je odvisno od namenov in ciljev. Ekonomska komisija za Evropo (United Nation Economic Commission for Europe, 1996) določa, da nepremičninski modeli obravnavajo lastništvo in pravice na nepremičninah, vrednost nepremičnin in rabo nepremičnin. Vsi trije elementi so rezultat različnih vsebinskih, metodoloških in tehnoloških procesov.

Slika 1: Trije osnovni vsebinski elementi modela nepremičninskega sistema



Podrobna obravnava vseh vsebinskih, metodoloških in tehnoloških procesov, ki neposredno določajo vse institucije v nepremičninskem sistemu bi bila preobsežna, vendarle pa lahko navedem nekatere kot so: izdelava digitalnih katastrskih in topografskih načrtov, izdelava digitalnih baz podatkov o

nepremičninah, izdelava klasifikacijskega sistema namenske rabe, referenčnih objektov, analiziranje trga nepremičnin in cen, določitev tržnih območij, priprava grafične in atributne dokumentacije za vpis lastništva, registriranje transakcij na tržišču, proces izdelave modelov za vrednotenje nepremičnin, uravnavanje modelov in tako naprej. Za določitev treh osnovnih elementov v nepremičninskem modelu je potrebno sistematično, predvsem na državni ravni usklajeno in koordinirano delo. Pomembno je vedeti, da so takšni modeli v razvitih državah Evrope nastajali desetletja, kar pomeni še toliko bolj dosledno in k skupnim ciljem usmerjeno politiko na najvišji državni ravni. Vse navedene funkcije nacionalnega nepremičninskega sistema so izvedenke oziroma podsistemi iz omenjenih treh elementov v modelu. V takšnem sistemu mora sodelovati vrsta državnih organov in organizacij, regionalne in lokalne skupnosti ter javna podjetja na državni in lokalni ravni, ne glede na stanje organiziranosti in pristojnosti za nepremičninske zadeve po posameznih državah. Lastništvo, pravice na nepremičninah, rabo in njihovo vrednost prikazuje v nekoliko drugačni obliki "MOLA" (Meeting of Officials on Land Administration, 1996), mednarodna organizacija oziroma združenje nacionalnih koordinatorjev na področju nacionalnih nepremičninskih sistemov.



Slika 2: Temeljni elementi nacionalnega nepremičninskega sistema po interpretaciji "MOLA" (Meetings of Officials on land Administration, 1996).

Slika 2 prikazuje vsebinske elemente nepremičninskega sistema veliko bolj institucionalno v primerjavi z sliko 1. Tudi takšen prikaz ponazarja prepletenost delovanja različnih organizacij za zagotavljanje opisanih podatkov nepremičninskega sistema. Ponovno je zopet odvisno od države na kakšen način je organizacijsko sistem voden in nadzorovan.

2.3. Učinkovitost nacionalnega nepremičninskega sistema

Pred pričetkom vzpostavljanja nepremičninskih sistemov se vrsta držav sprašuje, kolikšni bodo stroški in prihodki vzpostavitve, kar je nedvomno vprašanje na mestu. Vsi se strinjajo, da so takšni sistemi potrebni in nujni, vendar pa različne literature navajajo različne pristope in metode vzpostavitve zanesljivih in učinkovitih sistemov na cenovno učinkovit način. Ne glede na idealne teoretične modele mora vsaka država razmišljati predvsem dolgoročno pri omenjeni odločitvi. Da bo sistem učinkovit, je potrebno zagotoviti temeljne elemente teoretičnega modela, kot so:

- povečanje učinkovitosti delovnih procesov,
- izobraževanje vključenega osebja (vodstvenega, strokovno – tehničnega, administrativnega),
- izboljšave na področju ponudbe izdelkov in storitev,
- oblikovanje organizacijske kulture sistema,
- revizija obstoječe zakonodaje in priprava izboljšav,
- vzdrževanje podatkov,
- analiziranje sodelovanja institucij in uporabnikov v sistemu (podatkovni tokovi),
- iskanje rešitev za cenejše metode zajema in vzdrževanja podatkov,
- merjenje učinkovitosti sistema in priprava predlogov za izboljšanje.

Da je mogoče izračunavati ekonomske parametre takšnega sistema, je potrebno zagotoviti pogoje za skupno medsektorsko ugotavljanje navedenih parametrov. V nekaterih državah v prehodu sploh ni mogoče izračunati ekonomskih elementov kot so stroški in prihodki na enoto (na primer na parcelo). Pred začetkom vzpostavitve sistema je potrebno ugotoviti višino investicijskih stroškov za vzpostavitev, ob upoštevanju značilnosti pravnih, ekonomskih in kulturnih elementov v posamezni državi. Identifikacija investicijskih stroškov je precej kompleksna, saj zahteva informacije o potrebnih investicijah v podatke, delovne procese, tehnologijo, kadre in podobno. Pri tem je potrebno upoštevati vse institucije, ki so na kakršenkoli način vključene v procesih sistema. Kot temeljne investicijske stroške lahko štejemo:

- zajem osnovnih prostorskih podatkov,
- institucionalna in procesna ureditev sistema za zagotavljanje ustreznih izdelkov in storitev za uporabnike,
- uvajanje kompleksnih standardov za prostorske podatke, delovne procese, izdelava katalogov, indeksov in kod,
- uvajanje sodobnih telekomunikacijskih tehnologij za dostop do podatkov in informacij v sistemu,

vzpostavitev tehnologij, ki bodo uporabnikom dovoljevale uporabo prostorskih podatkov v svojih procesih odločanja.

Glede prihodkov takšnega sistema je situacija podobna, prav tako bo potrebno skupno delovanje in ugotavljanje, kakšni so prihodki na državni ravni. Naj samo navedem nekatere izmed prihodkov, katere obračunavajo v razvitih državah:

- prihodki od evidentiranja lastništva oziroma pravic,
- prihodki od priprave nepremičnine za vpis v različne registre (mejno ugotovitveni postopek, parcelacija, izmera stavbe, stanovanja itd..)
- prihodki od davka na promet od nepremičnine,
- prihodki od davka na nepremičnino,
- prihodki od prodaje podatkov, informacij in izdaje potrdil,
- prihodki od svetovalnih storitev,
- prihodki od notarskih storitev,

Komisija mednarodnega združenja geodetov (fr. FIG: "Federation International des Geometres") je pred izdelavo vizije večnamenskih katastrskih sistemov izdelala analizo prihodkov in stroškov v različnih državah sveta (Kaufmann, Steudler, 1998). Na ta način je poskušala analizirati stanje kot izhodišče pri oblikovanju vizije in strategije nacionalnih nepremičninskih sistemov. Pri tem je bilo ugotovljeno, da vrsta držav ni bila sposobna evidentirati stroškov sistema. To je izredno pomembno, saj je potrebno neprestano ugotavljati, kaj se dogaja s sistemom na področju stroškovne učinkovitosti.

Glede na navedene elemente, ki povzročajo prihodke in stroške nacionalnega nepremičninskega sistema lahko ugotovimo, da bo neobhodno potrebno medsektorsko usklajeno in koordinirano delo, ne samo na področju določitev pristojnosti in odgovornosti za zajem, vzdrževanje, vodenje in posredovanje podatkov, za medsebojno izmenjavo podatkov in standardizacijo tehnologij, temveč tudi na področju organizacije, upravljanja in financiranja sistema.

3. INSTITUCIONALNI MEHANIZEM

Razvoj demokracije zahteva tudi vzpostavitev ustreznih institucij oziroma socialnih in institucionalnih struktur. Eden temeljnih problemov prehoda v demokratično ureditev je nepravilna porazdelitev resursov, med katerimi so sigurno najpomembnejše nepremičnine. Nerešene zadeve parcelnih mej in



lastništva na njih povzročajo socialne nemire in dolgotrajne ter stroškovno drage postopke na sodiščih. Nerešeno lastništvo oziroma dolgotrajni administrativni postopki pa onemogočajo normalen ekonomski razvoj v državi. Prav tako se na ta način že tako omejena količina nepremičnin (zemljišča so omejeno dobro) zmanjša na tržišču, s tem povzroča zmanjšanje skupne vrednosti nepremičnin in seveda tudi prihodka države oziroma lokalnih skupnosti v obliki davkov. Učinkovit dostop do podatkov o nepremičninah in njihovem lastništvu, vrednosti in rabi, zagotavlja pogoje pri izpolnjevanju socialnih in političnih ciljev. Ekonomska komisija za Evropo navaja: "Izvajanje agrarnih in zemljiških reform omogoča planiranje prostora v urbanih območjih, razvoj infrastrukturnih objektov in nadzor vpliva na okolje" (United Nation Economic Commission for Europe, 1996). S perspektive države in lokalnih skupnosti omogoča zaščito zemljišč, ki so v lasti države oziroma lokalnih skupnosti. Razvite države na področju nepremičninskih informacijskih sistemov (n.pr. Švedska, Nizozemska in Avstrija) so že tako daleč, da lahko pridobivajo investirana sredstva nazaj s pomočjo zaračunavanja storitev posredovanja podatkov. V mnogih državah je pristojnost upravljanja na področju rabe, lastništva in pravic na nepremičninah v različnih delovnih področjih ministrstev. Vrednost kot tretji omenjen element pri nepremičninah pa je odvisen od obeh predhodno opredeljenih, kar velikokrat predstavlja velik problem zaradi neuskajenosti in nesodelovanja. Zato mora vsaka država sama poiskati pravo pot k usklajenemu delu v smeri razvoja nepremičninske politike. Če želimo, da bo zadoščeno splošnemu cilju, to je optimalni izrabi zemljišč, potem mora nacionalni nepremičninski sistem delovati v integrirani obliki nacionalne nepremičninske politike. Potrebno je poudariti, da je vzdrževanje takšnega sistema izredno drago, vendarle pa nudi takšne možnosti uporabe, da se lahko argumentirano upraviči tako visoke investicije. Pri vzpostavitvi takšnega sistema morajo države poiskati pravilno institucionalno pot same, kjer je potrebno poudariti, da mora država obdržati centralno vlogo vodenja, nadzora in koordiniranja. Danes ni več vprašanje, ali si države lahko privoščijo takšen sistem ali ne, temveč ali si lahko privoščijo, da bi ostale brez njega.

Eden ključnih elementov vzpostavitve demokracije je enakomerna porazdelitev nacionalnih virov, kjer imajo nepremičnine oziroma zemljišča najpomembnejšo vlogo (Dale, 1997). V preteklosti se je odnos ljudi do zemlje spreminjal v odvisnosti od potreb oziroma družbeno ekonomske ureditve sistemov v posameznih državah. Williamson in Ting sta identificirala štiri temeljne faze ali spremembe odnosa do zemlje v preteklosti in sicer (Williamson, Ting, 1999): zemljišče je predstavljalo premoženje, kjer je katastrski sistem zagotavljal orodje za izvajanje fiskalne politike, zemljišče je predstavljalo vrsto blaga, kjer je katastrski sistem zagotavljal pogoje za delovanje trga nepremičnin, zemljišče je predstavljalo omejeno dobrino, kjer je katastrski sistem zagotavljal orodje za učinkovito prostorsko planiranje in danes zemljišče predstavlja omejeno dobrino, kjer nepremičninski sistem predstavlja orodje za upravljanje oziroma ravnanje z nepremičninami (od leta

1980 naprej). Danes ne govorimo več o katastru v starem pomenu besede, temveč o tako imenovanem večnamenskem katastru ali nepremičninskem sistemu. Vloga sodobnega nepremičninskega sistema mora vključevati vse zgoraj navedene funkcije. Funkcija upravljanja z nepremičninami zahteva še dodatne elemente oziroma podsisteme potrebne za razvoj urbanih in ruralnih območij, varovanje okolja, varovanje narave in podobno.

Nepremičninska politika je dejavnost, ki na državni ravni vključuje vsa delovna področja neke države. Oblikovanje nepremičninske politike je naloga države, zato je del institucionalne ureditve nepremičninskega sistema. Vsaka država mora imeti svojo nepremičninsko politiko. Politika kot takšna predstavlja zbirko dokumentov, ki so strateške narave, kot na primer vizija, strategija, usmeritve, projekti in podobno. Glede na to, da je nepremičninska politika povezana z vsemi resorji, morajo biti tudi strateški dokumenti medsebojno usklajeni in sprejeti. To pomeni, da mora država na najvišji ravni sprejeti ključne odločitve v zvezi s politiko na področju nepremičnin. Zemljiška politika je sestavljena iz vrste socialnih, ekonomskih in pravnih usmeritev, ki določajo, kako naj bodo nepremičnine čim bolj učinkovito izrabljene. Potrebno je vzpostaviti ravnotežje med uporabo in izrabo zemljišč (zemljišče je omejena dobrina) tako, da bo poskrbljeno za trajnostni razvoj oziroma preživetje bodočih generacij. To je tudi eden temeljnih razlogov, da se politične ideologije usmerijo na zemljiško politiko in nepremičninske administrativne procese. Različne politične ideologije proizvajajo različne poglede na zemljiško politiko, kar pomeni različen pogled na nepremičninske sisteme. Te razlike pa so razvidne tudi med ekonomsko razvitimi državami sveta, kar še posebej velja za področje institucionalne ureditve.

Upravljanje z nepremičninami predstavlja uvajanje izdelanih politik oziroma odločitev v prakso. To pa zahteva izdelavo ustreznih zakonskih podlag, zagotovitev virov, zagotovitev pogojev medsebojnega sodelovanja v administrativnih procesih in upravljanje s podatki in informacijami o nepremičninah. Vsaka država ima svoj pogled na nepremičninsko politiko, prav tako tudi vsako ministrstvo znotraj vlade. In ravno tu običajno nastopijo težave, ker različna ministrstva ne sodelujejo med seboj. Posledice tega so neizdelane strategije na področju nepremičnin in skupnih operativnih načrtov in projektov. Različna ministrstva posvečajo pozornost tistim procesom in podatkom, za katere so pristojni in odgovorni. Na primer Ministrstvo za pravosodje zanimajo zakoni in podzakonski predpisi, geodetske organizacije nepremičninski objekti, meje, finančne organe predvsem vrednotenje in obdavčenje, kmetijski sektor predvsem dejanska raba in kmetijske površine, urbane planerje predvsem namenska raba prostora, prostorski plani in podobno. Glede na različne interese je potrebno opraviti podrobno analizo potreb upravljalcev in uporabnikov, ter ugotoviti prioritete le teh. Takšne naloge opravljajo lahko le neodvisne organizacije, ki niso pod pritiski politike in interesov različnih vsebinskih sektorjev na državni



in lokalni ravni. V večini držav sta za nepremičninski sistem odgovorni dve instituciji; ena skrbi za podatke o nepremičninah druga pa za zavarovanje lastništva in pravic na nepremičninah. Tako oblikovan dualen sistem običajno povzroča neučinkovitost sistema, velike stroške zaradi podvajanja podatkov, stroške upravljanja s podatki in težave pri komuniciranju, sodelovanju in uvajanju skupnih projektov in nalog. Pristojna in odgovorna organizacija za nepremičninski sistem mora biti sposobna opravljati naslednje naloge (United Nation Economic Commission for Europe, 1996):

- razvoj nepremičninske politike v skladu z vladno politiko,
- vodenje politike glede pristojnosti javnega in zasebnega sektorja.
- izdelava dopolnitev zakonskih predpisov v smislu povečanja učinkovitosti sistema in izboljšanja storitev uporabnikom,
- priprava in izdelava različnih metodologij oziroma navodil.
- izdelava priporočil za povečanje učinkovitosti procesov, ki se odvijajo v nepremičninskem sistemu, ter operativna izvedba
- razvoj, oblikovanje, izdelava in operativna izvedba vseh projektov,
- vzpostavitev, vodenje in vzdrževanje podatkov o nepremičninah podatkov,
- posredovanje podatkov in informacij uporabnikom,
- izvajanje storitev za uporabnike, ki so povezani z nepremičninskimi podatki
- izdelava in nadzor tehničnih standardov na področju zajema – izmere podatkov, procesiranja in izmenjave podatkov,
- arhiviranje podatkov,
- zagotavljanje zaščite podatkov in pravic uporabe,

Za izvajanje omenjenih nalog je potrebna neodvisna organizacija, ki bo usklajevala in organizirala skupne interese. V nekaterih državah so ustanovili agencijo z močno politično podporo in visokimi pooblastili. Temeljna naloga agencije je organiziranje in koordiniranje državnih organov in organizacij, ki so vključeni v nepremičninski sistem za potrebe razvoja in uvajanja skupne nepremičninske politike. Agencija skrbi za zajem, vzdrževanje, izmenjavo in vodenje podatkov o nepremičninah za predhodno prioritarno določene funkcije oziroma namene nepremičninskega sistema. Agencija mora imeti močno pozicijo v vladi, kar zagotavlja sodelovanje vseh državnih organov in organizacij v sistemu. Pri svojem delu mora tesno sodelovati tudi z regionalnimi in predvsem lokalnimi skupnostmi in javnimi organizacijami predvsem na področju infrastrukture. Običajno je del agencije tudi ekspertna skupina za potrebe organiziranja in koordiniranja tehničnih standardov na področju prostorskih podatkov in informacij. Organizacija mora biti multidisciplinarna, ki vključuje računalniške eksperte, geodete, prostorske planerje, ekonomiste, pravnike in strokovnjake s področja varstva okolja.

Ali je sistem upravljanja centralistično ali decentralistično urejen, je odvisno predvsem od velikosti države in narave komuniciranja in ne toliko od obstoječega sistema upravljanja, kot se dogaja v praksi.

Tako centralističen kot tudi decentralističen sistem imata svoje prednosti in slabosti. Običajno so centralistični sistemi bolj učinkoviti vendar pa zahtevajo jasno določene standarde in metodologije ter nadzor nad sistemom. Decentralistični sistemi so bolj ustrezni za velike države, saj nudijo ljudem boljšo dostopnost in hitrejšo uslugo.

4. FINANČNI MEHANIZEM

Finančni mehanizem je izredno pomemben element nacionalnega nepremičninskega sistema, ki močno podpira nove usmeritve upravljanja javnega sektorja (ang. New Public Management). Ena najpomembnejših usmeritev pri izvajanju javnih reform je povečanje stroškovne učinkovitosti sistemov. Pri ugotavljanju stroškovne učinkovitosti je potrebno obravnavati stroške in prihodke upravljanja samega sistema, ter transakcijske stroške lastnikov in uporabnikov nepremičnin.

Upravljanje nepremičninskega sistema zahteva ustrezna finančna sredstva v državnem proračunu in proračunih lokalnih skupnosti. Glede na to, da je ena izmed temeljnih funkcij tudi pobiranje davkov od nepremičnin je smiselno da se iz davka na nepremičnin zagotavljajo viri finančnih sredstev za investicije v sodoben nepremičninski sistem. Temeljna usmeritev oziroma cilj fiskalne politike je zagotovitev horizontalne in vertikalne objektivnosti. To pomeni enakomerno porazdelitev davčnih bremen v odvisnosti od vrednosti premoženja in višine prihodkov oziroma dobička. V času globalizacije in novih ekonomskih reform so podjetja vedno bolj mednarodno naravnana, iščejo rešitve čim nižjega plačila davčnih bremen državi v kateri poslujejo. Takšne razmere silijo državo k zagotavljanju večje finančne učinkovitosti poslovanja, kajti v nasprotnem primeru bodo prihodki v integralnem proračunu neuravnani z odhodki. V primeru ugotavljanja stroškovne učinkovitosti nacionalnega nepremičninskega sistema je potrebno ločeno obravnavati (i) investicijske stroške vzpostavitve nepremičninskega sistema, (ii) stroške oziroma prihodke nacionalnega nepremičninskega sistema, ter (iii) transakcijske stroške nepremičnin.

Investicijske stroške, ki nastopajo pri vzpostavitvi nacionalnega nepremičninskega sistema za katerega je odgovorna in pristojna država, Muggenhuber deli na (Muggenhuber, 1998):

- dokončen zajem vseh temeljnih nepremičninskih podatkovnih nizov,
- aktivnosti (organizacijske, projektne, procesne), potrebne za zagotavljanje storitev nepremičninskega sistema uporabnikom,



- zagotovitev boljših mehanizmov za posredovanje podatkov uporabnikom, ki temeljijo na sodobnih telekomunikacijskih tehnologijah,
- izgradnja ustrezne tehnološke infrastrukture za enostavno, hitro in učinkovito uporabo prostorskih podatkov v procesih odločanja in delovanja in
- izdelava standardov prostorskih podatkov.

Navedeni investicijski stroški predstavljajo precejšen finančni zalogaj tudi za države z bogato ekonomijo. Glede na to je potrebno že pri oblikovanju sistema razmišljati, na kakšen način se bo investicija povrnila. Stroške in prihodke nepremičninskega sistema je potrebno obravnavati integralno. To pomeni, da se upoštevajo stroški in prihodki v vseh državnih organih, ki so del nacionalnega nepremičninskega sistema, kar zahteva precejšnje usklajevanje in koordiniranje dela z različnimi državnimi organi in organizacijami. Tekoče stroške poslovanja nepremičninskega sistema predstavljajo predvsem:

- stroški dela,
- stroški vzdrževanja nepremičninskih podatkovnih nizov,
- materialni stroški poslovanja in
- stroški amortizacije osnovnih sredstev.

Tudi tekoče stroške poslovanja vseh državnih organov in organizacij je potrebno obravnavati integralno. Na osnovi investicijskih stroškov in stroškov tekočega poslovanja lahko pričnemo resneje izračunavati stroškovno učinkovitost sistema.

Transakcijski stroški so stroški, ki nastanejo ob transakciji nepremičnin v kateri sodelujeta prodajalec in kupec. Muggenhuber transakcijske stroške deli na (Muggenhuber, 1998):

- stroški ustrezne priprave in vpisa nepremičnine pred transakcijo (parcelacija, etažni načrt, obnovev meje),
- stroški registracije urejanja lastništva in pravic na nepremičnini (lastništvo, sprememba lastništva, hipoteka, bremena),
- stroški davka na promet nepremičnine,
- stroški davka na nepremičnine,
- stroški iz naslova posredovanja podatkov o nepremičninah,
- stroški notarskih storitev,
- stroški posredovanja nepremičninskih agencij,
- stroški (stroški odobritve posojila in stroški obresti) pridobitve posojila za nakup nepremičnin (nepremičnine se običajno kupujejo s pomočjo posojil).

Višina transakcijskih stroškov je namreč odvisna od investicijskih stroškov in

tekočih stroškov in prihodkov poslovanja nepremičninskega sistema. Temeljni cilj sistema je zagotoviti čim nižje transakcijske stroške. Namreč višina transakcijskih stroškov v prometu z nepremičninami vpliva na odločitve lastnikov glede nakupa oziroma prodaje svojih nepremičnin. To pomeni, da vplivajo neposredno na ponudbo in povpraševanje na trgu in s tem na razvoj trga nepremičnin. Zato transakcijski stroški ne smejo biti preveliki, da ne bi zavirali razvoj trga z nepremičninami in s tem razvoja tržne ekonomije.

Država mora zagotoviti investicijska sredstva za vzpostavitev sodobnega nepremičninskega sistema. V strukturi državnega proračuna je potrebno zagotoviti vire sredstev. Smiselno je, da je za potrebe investiranja v nepremičninski sistem, glavni vir sredstev davek na promet z nepremičninami in davek na nepremičnine. Od tod izhajam da so temeljni elementi finančnega mehanizma vrednotenje nepremičnin in obdavčenje nepremičnin (davek na nepremičnine) in trg nepremičnin (davek na promet z nepremičninami).

4.1. Vrednotenje in obdavčenje nepremičnin

Na vrednost nepremičnin poleg naravnih oziroma fizikalnih značilnosti vpliva vrsta zunanjih elementov. Potrebno je ločiti pojme kot so cena, trg, stroški in vrednost. Cena nepremičnine poenostavljeno predstavlja vsoto denarja, za katero sta se dogovorila kupec in prodajalec nepremičnine in je lahko tržna, dogovorjena, stroškovna ali drugačna. Trg nepremičnin določajo elementi kot so geografska lega, število transakcij nepremičnin, velikost ponudbe in povpraševanja, ponudba in povpraševanja na trgu kapitala in podobno. Trg nepremičnin praktično predstavlja interakcijo posameznikov, ki menjajo pravice na nepremičninah za drugo vrsto kapitala kot je na primer denar. Določene posebnosti trga nepremičnin so lahko na primer: vrsta nepremičnine, lokacija, možnosti ustvarjanja dohodka, značilnosti najemnikov nepremičnin, značilnosti investitorjev in podobno. Pri vrednotenju nepremičnin se uporabljajo različni termini za stroške in sicer: neposredni stroški, posredni stroški, stroški gradnje, razvojni stroški. Neposredni stroški vključujejo stroške dela in materiala za izgradnjo določenega objekta – nepremičnine, sem običajno spadata tudi marža in dobiček. Posredni stroški so administrativni stroški, takse, stroški financiranja, davki in podobno. Stroški gradnje vključujejo neposredne in posredne stroške. Razvojni stroški so stroški, potrebni za pripravo zemljišča za gradnjo, v katero so vključeni nakup zemljišč, komunalna opremljenost zemljišč, pridobitev vseh dovoljenj, plačila vseh taks, priprava projektov in marža ter dobiček tistemu, ki komunalno opremlja zemljišče. Vsi navedeni stroški nepremičnin so povezani s cenami materialov in storitev na konkurenčnem trgu. Na primer stroški materiala za prekrivanje strehe, izdelava načrta hiše in najem stanovanja so določeni na osnovi stanja ponudbe in povpraševanja na posameznih območjih države in so posledica



vpliva socialnih, ekonomskih in okolje varstvenih sil. Cena materialov, trg nepremičnin in stroški gradnje nepremičnin skupaj predstavljajo osnovo za določitev vrednosti nepremičnin. Na odprtem trgu nepremičnin je vrednost nepremičnine določena na osnovi možnosti, ki jih nepremičnina nudi v prihodnosti. Vrednost nepremičnine je stvar časa, zato ima vsaka nepremičnina svojo vrednost v določenem času. Vrednost nepremičnine v določenem času predstavlja monetarno obliko premoženja, materiala ali storitve za kupca oziroma prodajalca. V praksi se uporabljajo različni izrazi za vrednost nepremičnin kot so: "tržna vrednost", "uporabna vrednost", "investicijska vrednost", "ocenjena vrednost".

Razvite države že imajo oblikovan in utečen sistem vrednotenja nepremičnin na državni oziroma lokalni ravni. Podatki o vrednostih nepremičnin se uporabljajo za različne namene in sicer za:

- obdavčenja nepremičnin,
- povračila vrednosti nepremičnin v primeru odtujitve,
- povračila v primerih napačnih prostorsko planskih odločitev,
- določitev višine najemnin za nepremičnine, ki so v lasti države ali lokalnih skupnosti,
- razvoja nadzorovanega trga nepremičnin,
- ugotavljanja premoženja v obliki nepremičnin,
- analiziranje cen in stroškov,
- identificiranje in analiziranje trgov nepremičnin itd..

Skratka vrednost nepremičnin je izredno uporaben podatek za vrsto potreb. Ugotavljanje vrednosti pa je veliko bolj zahtevna naloga, predvsem če želimo ugotavljati tržne vrednosti nepremičnin. Sistem vrednotenja nepremičnin je v različnih državah različno urejen (lokalne skupnosti, agencije, koncesije, pogodbeni podjetja), povsod pa velja pravilo, da ima nadzor nad izvajanjem eden izmed državnih organov oziroma organizacij. Prednosti neodvisne organizacije, katera naj bi bila odgovorna za vrednotenje nepremičnin na državni ravni je več in sicer:

- neodvisen (manjši vpliv politike) pristop pri pripravi zakonodaje in standardov,
- večja učinkovitost poslovanja,
- večje možnosti za razvoj kadra po posameznih specialnih področjih,
- večje možnosti koordiniranja podatkov o prodajah nepremičnin na trgu,
- večje možnosti nadzora nad prodajami nepremičnin, identificiranja špekulacij, identificiranja socialnih ali ekonomskih sprememb, ki se odražajo na trgu nepremičnin.

Poleg zgoraj navedenih splošnih namenov uporabe podatkov o vrednosti nepremičnin ima vzpostavitev računalniškega sistema kot podpora

vrednotenju nepremičnin vrsto prednosti in možnosti uporabe še za druge potrebe kot so, analiziranje ponudbe in povpraševanja, analiziranje regionalnega razvoja in podobno.

Obdavčenje nepremičnin predstavlja podsistem nacionalnega nepremičninskega sistema, saj je ta proces ločen od nepremičninskih baz podatkov in podsistema vrednotenja nepremičnin. Obdavčenje nepremičnin ne glede na nepopularnost tematike predstavlja pomemben del politične in ekonomske reforme, saj predstavlja velik del prihodkov predvsem za lokalne skupnosti. V večini držav srednje in vzhodne Evrope želijo vzpostaviti sodobne kompleksne nepremičninske davčne podsisteme, ki temeljijo na tržnih cenah nepremičnin. Osnovne cilje obdavčenja nepremičnin je Lemmens opredelil kot (Lemmens, 1999):

- nujna podpora pri političnih in socialno ekonomskih odločitvah,
- objektivna porazdelitev davčnih obveznosti na prebivalstvo,
- usmerjanje lastnikov nepremičnin k optimalni izrabi le teh in
- podpora nepremičninski politiki.

Za učinkovito obdavčenje nepremičnin morajo biti sistemsko izpolnjeni določeni predpogoji in sicer:

- vzpostavitev nepremičninskih baz podatkov in njihovo redno vzdrževanje,
- uskladitev nepremičninskih baz podatkov z davčnimi zavezanci,
- ovrednotenje vseh nepremičnin, ki se bodo obdavčile in izdelava sistema revaluacije (vrednotenje nepremičnin se zaradi sprememb cen na trgu nepremičnin opravlja običajno vsakih pet let),
- izdelava učinkovitega sistema procesa obdavčenja in pobiranja (izterjave) davka,
- izdelava sistema reševanja pritožb.

Država	Leto	Delež prih.
Združene države Amerike	1993	32 %
Kanada	1993	22 %
Avstralija	1994	42 %
Nizozemska	1994	39 %

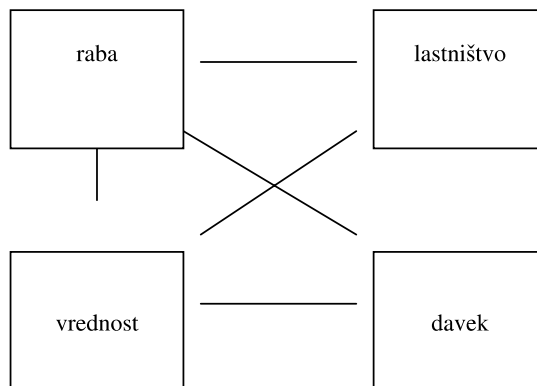
Tabela 1: Delež proračunskih prihodkov na lokalni ravni iz davka na nepremičnine v nekaterih državah

V tabeli 1 so za primer deleža proračunskih prihodkov navedene države z dolgoletno tradicijo tržne ekonomije. Iz navedenih držav predstavlja delež prihodkov iz naslova davka na nepremičnine v povprečju približno 33%. Višina deleža je odvisna od fiskalne in finančne politike posamezne države. Vendarle pa omenjena statistika nudi določene okvirne vrednosti.



Večnamenski nepremičninski model treh elementov se v podsistemu obdavčenja razširi na štiri elemente in sicer na rabo, lastništvo, vrednost in davek kot nov procesni element.

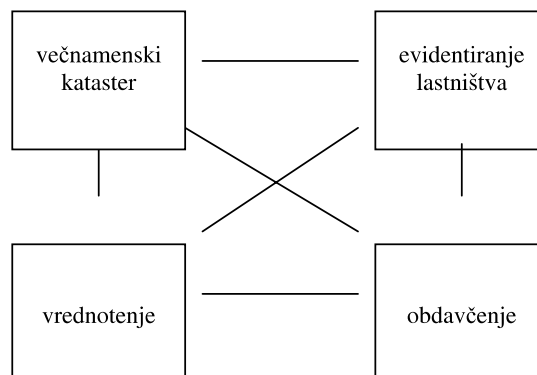
Slika 3: Elementi davčnega nepremičninskega podsistema



V procesu obdavčenja je potrebno opredeliti vrsto davčne osnove, ter višino davčne stopnje. Vsi štirje elementi modela obdavčenja so med seboj povezljivi in odvisni. Višina davka je odvisna od vrednosti, vrste rabe in lastništva, vrednost je odvisna od vrste rabe, lastništva in davka in tako naprej. V davčnem modelu nepremičninskega podsistema, vsak izmed navedenih štirih elementov odgovarja funkcionalnemu modelu, kot je prikazan na sliki 4 in sicer:

- Evidentiranje podatkov v večnamenski kataster – sistem mora biti pravno podprt in orientiran glede na večnamensko uporabo sistema,
- evidentiranje lastništva – identificiranje lastnikov na nepremičninah mora biti del sodobnega večnamenskega katastra,
- vrednotenje – ocenjevanje različnih vrednosti nepremičnin kot so: tržna vrednost, davčna vrednost, vrednost glede na rabo in podobno,
- obdavčenje – pobiranje davka na nepremičnine

Slika 4: Funkcionalni model davčnega nepremičninskega podsistema



Funkcionalni model, ki je opisan zgoraj, se ne sme zamenjati z modelom nacionalnega nepremičninskega sistema. Ali naj večnamenski kataster vsebuje tudi evidentiranje lastništva, je stvar organiziranosti države, če le ta nedvoumno zagotavlja večjo učinkovitost sistema. Eden temeljnih ciljev bodočih sistemov je prav gotovo učinkovitost, zato morajo biti temu cilju podrejeni tudi koncepti delitve na podsisteme, ki jih zahtevajo še ostale funkcije nacionalnega nepremičninskega sistema. Struktura nepremičninskega sistema je odvisna od posamezne države glede na politične, administrativne in ekonomske pogoje, ter na podlagi izkušenj na področju katastrof. Vendar pa obstajajo določene osnovne značilnosti in sicer (United Nation Economic Commission for Europe, 1996):

- 1) Princip strukturne neodvisnosti
Vsak izmed podsistemov sistema mora biti čimbolj neodvisen od ostalih podsistemov. To pomeni, da je vsak podsistem v nekem zaporedju sistema, vendar pa je dokaj samostojen.
- 2) Princip večnamenske definicije podsistemov
Vsak podsistem v sistemu mora biti natančno definiran glede podatkov. To pomeni, da mora biti namensko – funkcionalno optimiziran, kar je še posebej pomembno na področju vzdrževanja podatkov, odločanja, reševanju pritožb in podobno.
- 3) Princip večnamenske uporabe podatkov
Podatki podsistema morajo biti na voljo – uporabo vsem ostalim podsistemom. To pomeni, da morajo biti podatki modelirani in tandardizirani v celotnem sistemu.
- 4) Princip vzdrževanja podatkov
Vsak niz nepremičninskih podatkov mora biti voden in vzdrževan v enem samem podsistemu.
- 5) Princip koordinacije
Razvoj nacionalnega nepremičninskega sistema in razvoj vseh podsistemov mora biti koordiniran s strani vladne agencije z visokimi pristojnostmi odločanja.
- 6) Princip integracije
Vsi podsistemi naj bi se s časom institucionalno, organizacijsko in tehnološko integrirali

Navedene usmeritve oziroma značilnosti sodobnih nepremičninskih sistemov želijo poudariti predvsem integriran in koordiniran in sistemsko urejen pristop k oblikovanju, vodenju in vzdrževanju sodobnega nepremičninskega sistema. To ni lahka naloga, kar še posebej velja za mlade demokratične države.

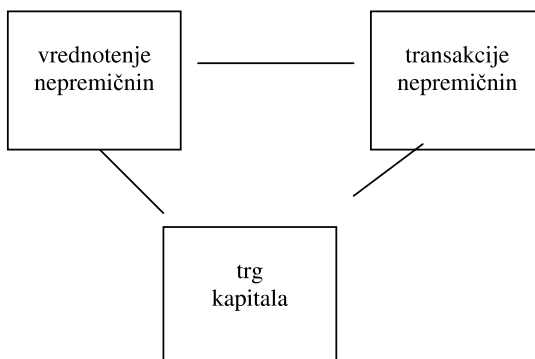


4.2. Trg nepremičnin

Pravne ureditve držav so različne, zato je lastništvo na nepremičninah lahko tradicionalne narave ali pa je zakonsko definirano in predpisano. Lastništvo predstavlja pravico do uporabe nepremičnine in zagotavlja koristi, ki izhajajo iz nepremičnine. Nepremičnino lahko proda v celoti ali le delno, proda ali odda določene pravice na njej (služnost, hipoteka) ali pa z zavarovanjem terjatev pridobi ugodna posojila. Pri tem pa je lastnik vendarle zakonsko delno omejen zaradi določenih interesov družbe. Na ponudbo in povpraševanje nepremičnin vplivajo različni elementi trga kot na primer raba in tip nepremičnine, socialni in ekonomski standard prebivalstva, gostota poselitve in podobno. V večini držav v prehodu na trg nepremičnin močno vpliva predvsem neurejena zakonodaja glede izrabe nepremičnin, prav tako pa tudi dostopnost podatkov o trgu nepremičnin kot so status lastništva, vrsta nepremičnine, vrednost nepremičnine, planirana poselitev na posameznem območju in podobno.

Predpogoji za transparenten trg nepremičnin so ponudba ugodnih hipotekarnih kreditov, podatki o transakcijah nepremičnin za pet let in več in vrednosti nepremičnin. Podobno kot v primeru vrednotenja so vrednost, transakcije in posojilo med seboj povezani. Tako je na primer vrednotenje nepremičnin po sodobnih tržnih metodah odvisno od transakcij na trgu nepremičnin, transakcije nepremičnin so odvisne od razpoložljivega kapitala na trgu kapitala in hipotekarni krediti so odvisni od bančnega oziroma finančnega sektorja v državi. Tudi v primeru trga nepremičnin lahko razvijamo teorijo medsebojne povezanosti oziroma odvisnosti. V primeru vrednotenja nepremičnin je model z tremi elementi kot so raba, vrednost in lastništvo povezan z obdavčenjem. V primeru trga nepremičnin je ta model povezan s procesom transakcij nepremičnin in finančnih posojil, kar je neposredno povezano s trgom kapitala. To zahteva od ustreznih finančnih institucij v državi (banke, hranilnice, skladi in podobno) zagotavljanje ugodnih finančnih posojil predvsem fizičnim osebam oziroma prebivalstvu. Pri tem pa običajno nastopi problem, saj so finančne institucije običajno pripravljene posojati denar, vendar pri tem zahtevajo ustrezna zagotovila pri zavarovanju terjatev oziroma nizka tveganja glede na dolgoročnost posojil za nakup nepremičnin (20 do 30 let).

Slika 5: Elementi trga nepremičnin



Ugotovimo lahko, da sta trg nepremičnin in trg kapitala v tesni povezavi in da je posledično trg nepremičnin odvisen od vrednosti denarja na tržišču. Poleg navedenih elementov na ponudbo in povpraševanje vplivajo tudi drugi parametri in sicer razpoložljivost stavbnih zemljišč, komunalna opremljenost stavbnih zemljišč, cene gradbenih materialov in storitev, cene infrastrukture, višine davkov in podobno. Iz tega sledi, da je pri trgu nepremičnin nujno potrebno širše razmišljanje oziroma tako imenovani mikro in makro pogled. Ekonomija kot znanost je v splošnem deljena na mikroekonomijo in makroekonomijo. Podobno je razdeljena tudi ekonomija nepremičnin, kar ima vpliv na trg nepremičnin. Mikro ekonomija in nepremičnine obravnava predvsem tematiko kot so raba nepremičnine, razvoj in cena nepremičnine, medtem ko makro ekonomija in nepremičnine obravnava obnašanje posameznih tržišč nepremičnin, mednarodne vplive in spremembe, regionalne posege in podobno. Ekonomsko okolje se neprestano spreminja kot posledica sil in dogodkov na omenjenih mikro in makro ravneh. Mikro sile so specifični elementi lokacije nepremičnine, ki vplivajo na vrednost oziroma rabo nepremičnine. Makro elementi pa so širši ekonomski faktorji, ki vplivajo na spremembe nepremičninskih tržišč, na dobičkonosnost ali pa rabo nepremičnin na posameznem trgu nepremičnin.

V splošni teoriji trg nepremičnin loči dve osnovni vrsti oziroma tipa nepremičnin in sicer stanovanjske in nestanovanjske nepremičnine (DiPasquale, Wheaton, 1996). Na makroekonomski ravni se tržišča stanovanjskih nepremičnin obnašajo različno od nestanovanjskih nepremičnin. Migracije prebivalstva skupaj s cenami stanovanjskih nepremičnin in stroški izgradnje niso v tesni povezavi z migracijami nestanovanjskih nepremičnin in z njimi povezanimi najemninami oziroma stroški za izgradnjo. Podjetja za gradnjo stanovanjskih nepremičnin običajno ne gradijo tudi nestanovanjskih nepremičnin (tovarne, igrišča, proizvodne obrate in podobno). Financiranje stanovanjskih nepremičnin pa je tesno povezano s posojili na posameznem tržišču. Zato je pri makro pogledu potrebno pri opredelitvi posameznih trgov nepremičnin upoštevati vrsto nepremičnine (stanovanjska ali nestanovanjska nepremičnina). Na mikro ravni pa razlika med stanovanjskimi in nestanovanjskimi nepremičninami ni tako očitna oziroma je veliko težje opredeliti in ločiti posamezna tržišča. Namreč obe vrsti nepremičnin konkurirata za eno isto stvar in to je zemljišče. V tem primeru je cena ne stanovanjske nepremičnine odvisna od cen stanovanjske nepremičnine, saj obe konkurirata za isto vrsto ponudbe – zemljišče. Lokacije stanovanjskih in nestanovanjskih nepremičnin so prav tako povezane med seboj preko zaposlenih v nestanovanjskih nepremičninah in preko kupcev oziroma potrošnikov. Obenem pa obnašanje stanovanjskih in nestanovanjskih udeležencev na tržišču temelji na različnih ekonomskih teorijah in motivih. Največji vpliv na stanovanjsko in nestanovanjska rabo nepremičnin oziroma trg s stanovanjskimi in nestanovanjskimi nepremičninami ima predvsem država z izdelavo ustrezne zakonodaje na področju coniranja.

Drugo pomembno področje poleg določitve tipov nepremičnin je določitev tako imenovanih tržnih območij oziroma tržišč nepremičnin, ki predstavljajo



določeno prostorsko združevanje nepremičnin v zaključena tržna območja (DiPasquale, Wheaton, 1996). Postavlja se vprašanje, kaj je ustrezna definicija geografskega območja posameznega tržišča nepremičnin. Ali naj bodo tržišča določena glede na območja sosesk, mest, regij in podobno? Na to vprašanje ni dokončnega odgovora, vendar pa obstajajo konceptualni in pragmatični kriteriji. Definicija geografskega območja, ki določa posamezno tržišče nepremičnin, je odvisna od nepremičnin, na katere vplivajo enaki ekonomski pogoji. Ekonomski pogoji so na primer višine obrestnih mer, stopnja zaposlenosti in življenjski standard prebivalstva glede na regije in podobno. Kako določiti tako imenovane "regionalne oziroma lokalne ekonomije" pa je problem, s katerim se ukvarjajo urbani ekonomisti. Le to zahteva sistematičen pristop k vzpostavitvi in neprestanemu vzdrževanju in nadzoru podatkov o ekonomskem razvoju na regionalni in lokalni ravni. Te podatke je potrebno zbirati po posameznih statističnih območjih, ki pa se običajno ne prekrivajo z administrativno upravnimi območji na ravni države, regije oziroma občin in izhajajo iz ekonomskega razvoja oziroma značilnosti posameznega območja. Eno izmed mest statističnega območja običajno igra centralno vlogo. Območja odražajo značilnosti o trgu delavne sile in njihovo mobilnost. Trg delavne sile ima močan vpliv na lokalno ekonomijo in s tem na trg nepremičnin. Če zaposleni lahko živi kjerkoli znotraj takšnega statističnega območja, potem so vse nepremičnine znotraj tega območja konkurenčne ena drugi. Konkurenčnost nepremičnin znotraj območja je namreč posledica sposobnosti zaposlenih, da zamenjajo službo, ne da bi se morali zato preseliti. Pomanjkanje te sposobnosti selitve določa izhodišča pri opredeljevanju tržnih območij. To pomeni, da ni konkurenčnega boja med posameznimi tržnimi območji oziroma tržišči. Pri analizi trga nepremičnin je potrebno ločiti mikro in makro raven, saj se mikro in makro analiza med seboj dopolnjujeta. Nekateri faktorji vplivajo na posamezne nepremičnine, nekateri pa na celoten trg nepremičnin. V mestnih območjih je še posebej pomemben element lokacija nepremičnine. Mobilnost gospodinjstev znotraj posameznega tržnega območja je temeljnega značaja mikro ekonomske študije nepremičnin. Glede na to, da se lokacije znotraj posameznega tržnega območja razlikujejo, se lahko kaj hitro zgodi, da gospodinjstva na trgu sama povzročijo rast cen za tiste nepremičnine oziroma lokacije, po katerih je največje povpraševanje.

5. ZAKLJUČEK

Vsaka sodobna demokratična in tržno usmerjena država mora imeti izdelano strategijo razvoja. Pri tem predstavljajo družbeno politična situacija in prioritete razvoja vsake države, temeljne pogoji glede strateškega odločanja na najvišji ravni. Nedvomno ima pomembno vlogo nepremičninska politika, ki določa način reševanja nepremičninske problematike. Tudi Slovenija bo morala slediti evropskim državam na način oblikovanja in vzpostavitve sodobnega in učinkovitega nepremičninskega sistema, z ustrezno institucionalno ureditvijo. Odgovor na vprašanje: "Ali je pri institucionalni ureditvi in s tem podelitvijo pristojnosti in odgovornosti poudarek na državni ali privatni iniciativi", mora poiskati vsaka država sama. Namreč upravno pravni postopki,

tehnološke rešitve in družbeno ekonomski razvoj vplivajo na model vzpostavitve učinkovitega sistema. Dejstvo pa je, da je država dolžna sprožiti iniciativo in motivirati vzpostavitev svobodnega trga nepremičnin v obliki vzpostavitve ustreznih institucij, zakonodaje, nadzora in drugih instrumentov, ki tvorno vplivajo v smeri oblikovanih ciljev.

V prispevku sem predvsem obravnaval institucionalni in finančni mehanizem, katera sta po mojem mnenju najpomembnejša v začetni fazi vzpostavitve sistema. Institucionalni mehanizem zato, ker je potrebno opredeliti strukturo, pristojnosti in odgovornosti za strateško usmerjeno delovanje. Finančni mehanizem pa zato, ker je potrebno oblikovati stroškovno učinkovit sistem. V večini držav Evrope predvsem pa srednje in vzhodne Evrope se srečujejo s problematiko prevelike javne porabe. Rešitev je zato potrebno iskati v transparentnosti poslovanja javne uprave oziroma povečanju učinkovitosti njenih organov in organizacij. Stopnja razvoja trga nepremičnin v Sloveniji je nizka. To je posledica mlade demokratične države, ki mora na tem področju storiti še veliko. Pri tem bo nepremičninski sistem imel ključno vlogo, saj je potrebno zagotoviti podatke o nepremičninah, da se bodo lahko posredovali javnosti.

Vsebina prispevka je izredno široka, zato naj bralcu služi predvsem kot izhodišče za razmišljanja in aktivno delovanje na področju obravnavane problematike.

Literatura

Dale, P., *The Importance of Land Administration in achieving political objectives*. London, University College of London, Land Information Management Department, 1994, 6 str.

DiPasquale, D., Wheaton, W.C., *Urban Economics and Real Estate markets*, Prentice Hall, New Jersey, 1996, 365 p.

Economic Commission for Europe, *Land Administration Guidelines, With the Special Reference to Countries in Transition*, New York and Geneva, 1996, 112 str.

Hartley, S., *Land Administration Reforms in Eastern Europe*, Geoinformatics, 1999, 4 p.

Lemmens M.J.P.M., *Developing a Valuation and Transaction Information System for the Estonian Cadastre*, Delft University of Technology, Department of Geodesy; 1999; 10 str.

Kaufmann J., Steudler D.: *Cadastre 2014, A Vision for a Future Cadastral system*. Zurich: Workong Group 1 of FIG 7 Commission, 1998, 51 str.

MOLA (Meeting of Officials on Land Administration), *Statement on Land Administration, Terms of References of the MOLA*, Geneva, 1996, 5 str.

Munro – Faure, P., *Sustainable Development and Land Administration Infrastructure Reforms: The Role of Markets and Land Valuation Systems – Agenda for Change?*, UN-FIG Conference on Land Tenure and Cadastral Infrastructures for Sustainable Development, Melbourne, 1999, 8 p.

Muggenhuber, G., *Public Land Administration – cost issues and alternatives*, BEV, Vienna, 1998, 7 str.

The Economist Intelligence Unit, *Global direct investment and the importance of real estate*, Royal Institution of Chartered Surveyors, 32 str.

United Nations Conference on Human Settlements; Habitat II, *The Habitat Agenda, Goals and Principles, Commitments and Global Plan of Action*, Istanbul, United Nations Conference on Human Settlements; Habitat II, 1996, 101 str.

Williamson, I., Ting, L., *Land Administration and Cadastral Trends: The Impact of the Changing Humankind – Land Relationship and Major Global Drivers*, University of Melbourne, 1999, 23 p.

